

Le rôle de l'expertise économique dans l'élaboration des politiques alpines de transport et du projet Lyon-Turin : vers l'émergence d'un espace alpin ?

par Lisa SUTTO

Thèse de doctorat de Sciences Économiques
Sous la direction de Dominique MIGNOT et Paolo PILERI
présentée et soutenue publiquement le 4 février 2009

devant un jury composé de : Yves CROZET, Professeur des universités, Université Lyon 2 Fiorenzo FERLAINO, Directeur de recherche, Istituto Ricerche Econo. Soc. Piemonte Guy JOIGNAUX, Directeur de recherche, INRETS Olivier KLEIN, Ing. Travaux publics État, École Nationale des Travaux Publics de l'État Jacques LOLIVE, Chargé de recherche HDR, Institut d'Urbanisme de Grenoble Dominique MIGNOT, Directeur de recherche Minist. Équipement, École Nationale des Travaux publics de l'État Paolo PILERI, Professeur d'université, Politecnico di Milano

Table des matières

Contrat de diffusion . . .	6
Introduction - Le contexte du transit alpin . .	7
Chapitre 1 - Problématique et méthodologie . .	12
1.1. Vers un espace alpin des transports ? . .	13
1.2. Les cadres théoriques de référence . .	17
1.3. Méthode de travail . .	39
Partie 1 - Le Lyon-Turin et l'émergence d'une dimension alpine des politiques de transport de marchandises. Une lecture par les outils d'analyse des trafics . .	46
Introduction . .	46
Reconstruire l'histoire du projet : les objectifs de la recherche . .	48
Chapitre 2 - Présentation du projet Lyon-Turin : objectifs et méthodologie de l'étude de cas . .	49
Introduction . .	49
2.1. Le point de vue de l'analyse : les acteurs et les outils techniques . .	51
Chapitre 3 - L'analyse de l'histoire du projet Lyon-Turin : une lecture par dimensions . .	61
Introduction . .	61
3.1. La dimension ferroviaire du Lyon-Turin : l'origine du projet . .	62
3.2. La dimension régionale du Lyon-Turin : l'inscription du projet aux agendas politiques . .	68
3.3. La dimension européenne du Lyon-Turin . .	88
3.4. La dimension nationale . .	96
3.5. La dimension alpine du Lyon-Turin . .	115
Chapitre 4 - La nécessité du Lyon-Turin lue à travers les études de trafic . .	133
4.1. Les premières études de projet au début des années 1990 . .	134
4.2. Les études de la dimension nationale . .	142
4.3. La remise en cause du paradigme de la relation transports-économie . .	153
4.4. Les études « alpines » du projet . .	163
Encadré 1 : Les méthodes de prévision des trafics et les modèles à 4 étapes . .	201
Encadré 2 : Le Partenariat Public-Privé . .	208
Chapitre 5 - Conclusion : quand un projet voit son contexte se modifier Les outils de l'économie des transports et l'émergence d'un espace alpin : deux éléments de l'évolution du projet Lyon-Turin . .	217
Introduction . .	217
5.1. Les outils techniques de l'économie des transports dans le Lyon-Turin : un parcours d'apprentissage ? . .	219
5.2. L'espace alpin dans le Lyon-Turin : la contribution du projet à l'évolution du processus d'élaboration des politiques de transport alpines . .	229
Partie 2 - L'espace alpin : l'émergence et la construction d'un espace alpin des transports . .	236
Introduction . .	236
Les questionnements de la recherche . .	236
Objectifs et limites de la recherche . .	238

Organisation du travail . . .	239
Chapitre 6 - L'espace alpin : définitions théoriques de l'espace et représentations existantes des Alpes . . .	240
Introduction . . .	240
6.1.L'espace alpin, entre géographie et géopolitique . . .	241
6.2.Espace alpin ou espaces alpins ? Le rôle des représentations spatiales dans l'organisation des processus politiques . . .	244
6.3.L'émergence d'un espace alpin : les différentes dynamiques à l'œuvre dans la représentation spatiale de la région alpine . . .	250
6.4.Conclusion : les transports, un élément de l'espace politique alpin . . .	267
Chapitre 7 - L'espace alpin dessiné par la géographie des trafics . . .	270
Introduction . . .	270
7.1.L'espace alpin des transports : un espace multiforme... . . .	272
7.2....Un espace en évolution. La recherche d'une homogénéité de représentation de la question du trafic alpin . . .	284
7.3.La base de données Alpinfo . . .	287
7.4.Les enquêtes CAFT . . .	310
Chapitre 8 - L'émergence d'un espace géopolitique alpin des transports . . .	327
Introduction . . .	327
8.1.Les Alpes, un espace de conflits autour de la gestion des transports . . .	328
8.2.Les évolutions de la gouvernance des transports alpins : le Groupe de Zurich . . .	335
Encadré 3 : Présentation de la directive Eurovignette 2006/38 . . .	351
Chapitre 9 - Conclusion : l'espace alpin des transports, un espace en émergence et en évolution . . .	363
Introduction . . .	363
9.1.Développement durable et transports : les arguments de la construction alpine . . .	365
9.2.L'espace alpin des trafics : un espace en émergence autour d'une problématique partagée... . . .	368
9.3.... Un espace en évolution : les lieux et les avancées de la concertation alpine . . .	372
Encadré 4 : Quelques exemples de coopération locale alpine entre France et Italie . . .	379
Encadré 5 : Quelques exemples de coopération régionale à l'échelle des Alpes . . .	380
Conclusion générale . . .	384
1. L'émergence et la construction d'un espace alpin des transports : un exemple d'affirmation d'un nouvel espace géopolitique en Europe ? . . .	385
La construction d'un espace alpin à travers un processus de montée en généralité . . .	386
Le poids important des problématiques de transport dans la formation d'un espace d'échanges et de coopération à l'échelle alpine . . .	387
L'espace alpin, un espace de projets . . .	389
L'évolution vers un système de gouvernance multi-niveaux : les horizons futurs de l'espace alpin des transports . . .	389

2. Le rôle des outils de l'expertise technique dans les processus décisionnels des politiques de transport . .	390
Les exemples du retard de l'expertise technique dans l'intégration du changement . .	391
L'avance de l'expertise technique sur le débat politique : les exemples d'un changement dans l'usage des outils au sein des processus décisionnels . .	394
Les conditions de l'efficacité des outils de l'expertise technique dans les processus décisionnels... . .	395
Le rôle renouvelé de l'expertise technique : un apprentissage disponible pour une gouvernance renouvelée . .	399
Références bibliographiques . .	400
[Résumés] . .	420
Riassunto . .	420
Résumé . .	420
Abstract . .	421

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

Introduction - Le contexte du transit alpin

Les Alpes forment au cœur de l'Europe un espace hétérogène. Elles sont partagées entre cinq pays différents, appartiennent à trois ensembles linguistiques distincts et, à leur intérieur, elles ne présentent aucune cohérence économique spécifique. Jusqu'à une période très récente, les transports dans cette région ont été gérés dans une logique non-coopérative, région par région, passage par passage, au mieux dans le cadre d'une négociation bilatérale entre deux États. Selon ce constat, les Alpes constituent un ensemble d'espaces éclatés, où les politiques publiques en matière de transport sont décidées à l'échelle nationale, voire européenne, et ne montrent pas une cohérence spécifique alpine. Pourtant, l'observation des évolutions des trafics pendant les dernières décennies et une meilleure connaissance scientifique du fonctionnement des transports ont fait émerger des préoccupations nouvelles, révélatrices d'une certaine homogénéité des problématiques et des exigences à l'échelle alpine. L'émergence et l'affirmation d'une question spécifique alpine des transports conduisent à s'interroger sur les signes éventuels d'un processus de construction d'un espace politique couvrant la totalité de la chaîne alpine, qui permettrait de dessiner une politique des transports nouvelle, capable – à travers des mesures conçues et des modalités de construction politique mises en place – d'apporter des réponses aux différentes exigences de l'ensemble des espaces dont se compose la région alpine. Cette question, qui est au cœur de la problématique de notre thèse, sera développée dans le premier chapitre. Ici, en ouverture de ce travail, nous nous attachons à fournir une description du contexte dans lequel se déroulent les processus politiques que nous envisageons d'étudier.

La question des traversées alpines a pendant longtemps été appréhendée comme un problème de fluidité de la circulation. L'image des Alpes comme barrière naturelle aux échanges commerciaux et à la mobilité des personnes a alimenté une vision de la gestion des trafics à travers la chaîne alpine en tant que problème de politique internationale, concernant les relations économiques entre les États européens et leurs marges de développement respectives. Elle a ainsi justifié une échelle de discussion essentiellement européenne et nationale. Au cours des années 1980 et pour une bonne partie de la décennie suivante, les politiques publiques en matière de transport traitant des problématiques alpines ont principalement été conçues à l'échelle internationale en Europe, par des organismes tels que la CEMT, la Communauté européenne et par les gouvernements centraux des pays concernés par le franchissement alpin. Dictés par des logiques européennes et nationales, les choix en matière de transport dans la région alpine ont privilégié à la fois l'objectif de la fluidité des trafics sur large échelle et l'objectif du développement économique régional, à atteindre par une politique de réduction des disparités d'accessibilité à travers la construction de grandes infrastructures de transport.

Toute la deuxième moitié du XX^e siècle a été marquée par une politique équipementière, qui, en délaissant les chemins de fer, s'est entièrement dédiée à la construction d'autoroutes et de tunnels. L'« âge de l'autoroute et des tunnels », selon l'expression consacrée dès 1968 par Chamussy dans sa périodisation de la circulation

transalpine, a fortement influencé les évolutions des trafics dans la région. Les tendances des flux transalpins, que nous pouvons observer aujourd'hui, tiennent, pour une partie, aux opportunités nouvelles de franchissement offertes par les investissements publics en infrastructures de transport et, pour une autre, aux grandes évolutions et conjonctures européennes, politiques ou économiques, ainsi qu'aux innovations technologiques affectant les différents modes de transport. Ainsi, le modèle de croissance économique adopté à une échelle globale (augmentation des échanges internationaux, adoption de pratiques productives telles que les flux tendus ou la division géographique des tâches au sein de la chaîne de production), les évolutions politiques liées au processus d'intégration des États au sein de l'Union européenne et les innovations technologiques, qui ont permis de réduire le coût généralisé de transport, sont autant d'éléments qui ont façonné conjointement le développement des pratiques de transport, dans les Alpes comme ailleurs en Europe, avec néanmoins des spécificités en ce qui concerne ces traversées et les territoires qui les entourent.

Géographiquement situées au carrefour des principales directrices d'échange Nord-Sud et Est-Ouest en Europe, les régions alpines se situent également au cœur d'un tissu économique particulièrement dynamique. Du fait de leur positionnement sur le continent et de l'activité économique des territoires périalpins, les Alpes se trouvent devoir faire face à des rythmes de croissance des flux en transit très élevés. Le constat est désormais fait d'une très forte augmentation des trafics à travers les Alpes ces dernières années. En l'espace de deux décennies seulement, le volume de marchandises transportées a plus que doublé, avec des valeurs passant de 71 millions de tonnes en 1986 à 159,9 en 2006 (données Alpinfo). Cette croissance n'est cependant pas homogène, ni dans le temps ni dans l'espace. En particulier, les différents points de franchissement et les différents pays alpins présentent des caractéristiques spécifiques quant aux taux de croissance, à la répartition entre modes de transport, à la composition des flux et, surtout, on constate que cette tendance à l'augmentation s'estompe sur la période plus récente, alors que les différences régionales tendraient plutôt à s'accroître. Néanmoins, le niveau des flux traversant les Alpes pose globalement problème et la dimension de ce problème ne concerne plus uniquement des préoccupations relatives à la fluidité de circulation et à la capacité de l'offre par rapport à une demande toujours croissante.

En effet, la tendance à l'accroissement du déséquilibre entre modes de transport et la concentration de ces flux sur quelques axes prioritaires soulèvent la question de la soutenabilité de ces tendances lourdes, tant de point de vue des territoires et des populations, concentrées dans les mêmes espaces contraints où sont localisés les grands axes de transit, que pour l'environnement alpin. Effectivement, si les tendances globales d'évolution sont à l'augmentation, il faut constater que le transport routier a fortement accru sa suprématie en une trentaine d'années. La répartition entre modes s'est renversée, en passant de 78% pour le fer et 22% pour la route en 1970 à 37% et 63%, respectivement, en 2006. Cette situation traduit des taux de croissance du volume des marchandises transportées à travers les Alpes de l'ordre de 2,5% par an en moyenne pour le fer et de +4.8% pour la route. Or, les camions, qui massivement traversent les vallées alpines aujourd'hui, s'avèrent particulièrement nuisibles en montagne. Les pentes obligent les moteurs à une consommation accrue et à des émissions plus importantes qu'en plaine. Ensuite, la morphologie alpine réduit les possibilités de dispersion des gaz qui, du fait de la barrière constituée par le relief, se concentrent dans les vallées où vit la majorité des habitants. A cela s'ajoutent des phénomènes climatiques, tels que l'inversion thermique, qui confinent les polluants dans un volume restreint au fond des vallées. Enfin, le bruit dû aux transports est ressenti de façon plus aiguë en raison des phénomènes d'échos

qui se produisent sur les versants des montagnes. Mais la population n'est pas la seule à souffrir des nuisances liées à la pollution, puisque l'écosystème alpin, très riche, est également très sensible, notamment en raison de la courte durée du cycle végétatif de la plupart des espèces, résultant d'un climat rigoureux. Le milieu naturel supporte donc d'autant plus mal les agressions qu'il est amené à subir. A la vulnérabilité des populations locales et à la fragilité du milieu naturel, il faut ajouter une relative dépendance de certaines activités économiques importantes. Le tourisme alpin en particulier est largement assis sur la valorisation du patrimoine naturel du massif d'une part, et sur son enneigement hivernal d'autre part. De ce fait, cette activité se trouve spécifiquement confrontée aux enjeux paysagers, de pollution atmosphérique ou sonore. Elle est aussi spécifiquement vulnérable au réchauffement climatique qui réduirait l'enneigement des stations de sport d'hivers. Enfin, il faut compléter ce panorama des fragilités alpines en soulignant la valeur patrimoniale symbolique des montagnes alpines, parmi les derniers espaces « sauvages » au cœur d'un continent européen très densément habité. Plus que d'une irrationalité, telle que l'évoquent souvent aménageurs et décideurs à son propos, cette valeur symbolique ressortit d'une autre échelle de hiérarchie. À travers la sensibilité aux marées noires, qui joue aussi sur ce registre symbolique, la mer nous apprend à son corps défendant à intégrer cette dimension dans nos choix collectifs (Klein, 2005)

La fragilité spécifique du territoire alpin est le point d'entrée privilégié des acteurs du milieu associatif alpin. Très engagées sur les questions écologiques et dans la défense du patrimoine environnemental, mais aussi particulièrement structurées et puissantes, grâce à la constitution de réseaux associatifs internationaux à l'échelle alpine et européenne, les associations transalpines prônent la reconnaissance de la spécificité de l'écorégion alpine, « *seul espace en Europe occidentale dans lequel il reste une chance de préserver des grandes régions proches de la nature et d'un seul tenant* » (CIPRA, 1998), et – par conséquent – une gestion radicalement différente des transports à travers le massif. Le dynamisme du milieu associatif s'accompagne d'une sensibilité particulière plutôt bien partagée au niveau des populations alpines vis-à-vis des problématiques environnementales. Les habitants montrent en effet une inquiétude et une intolérance croissantes face au trafic routier en transit et à ses nuisances qui, non seulement se caractérisent par la rapidité et la permanence de leur évolution, mais dont la maîtrise paraît toujours plus leur échapper. Les choix politiques concernant la gestion des flux de transit étant d'abord de la responsabilité des échelles nationales et internationales, les territoires locaux réclament avec insistance de faire entendre leur voix. Dans leurs revendications néanmoins, les représentants politiques de ces territoires doivent chercher à concilier les exigences souvent discordantes ressenties par les différents acteurs présents dans les régions. Ainsi, à la demande des habitants d'une meilleure protection de leur cadre de vie par rapport aux excès du trafic, le milieu économique des principaux centres économiques européens situés dans la région, le secteur touristique et les opérateurs de transport opposent des exigences différentes et, craignant la perte de compétitivité et la marginalisation que pourraient entraîner des coûts des transports plus élevés qu'ailleurs, réclament des mesures politiques capables de sauvegarder leurs intérêts.

En effet, au-delà des considérations écologiques, la croissance du trafic dans un espace où les points de passage demeurent limités en nombre et en capacité induit également des problèmes de congestion et de sécurité routière. Les nombreux accidents dans les tunnels routiers alpins (aux tunnels du Mont-Blanc et du Tauern en 1999, au tunnel du Gothard en 2001 et au tunnel du Fréjus en 2005) ont mis en exergue, outre la dangerosité de ces ouvrages et les risques pour la sécurité des personnes, la vulnérabilité des ouvrages de franchissement ainsi que la fragilité du système des traversées alpines

dans son ensemble, lorsque l'un de ses itinéraires transeuropéens et transrégionaux se trouve confronté à des interruptions de trafic importantes.

Les gouvernements centraux des pays alpins sont appelés à répondre à l'ensemble de ces exigences divergentes et aux problématiques de différentes natures qui sont impliquées par la définition des politiques de transport envisagées dans la région. Dans ce cadre, ils cherchent donc à tenir compte à la fois des intérêts économiques (échanges internationaux, financement d'infrastructures,...), des préoccupations environnementales (respect du bien-être et de la santé des populations, préservation du milieu naturel) et des contraintes de sécurité (limitation du trafic dans les passages alpins). La difficulté à composer entre ces différents objectifs s'inscrit, en outre, dans un contexte déjà caractérisé par de fortes divergences d'intérêt ou de point de vue à propos du dossier du transit alpin à l'échelle internationale. A ce niveau, en effet, la question des traversées alpines représente des enjeux différents selon les pays, qui, en raison de leurs positions géographiques respectives par rapport à la chaîne des Alpes et à des degrés de dépendance différents de leurs systèmes économiques du transit, cherchent à poursuivre – à travers la régulation des trafics – des objectifs parfois opposés. Ainsi, l'histoire des politiques de transport alpines montre que les mesures mises en place pour répondre à ces objectifs ont poursuivi des logiques qui ont varié dans le temps, en ce qui concerne l'ordre des priorités affichées, les problématiques visées, le type de moyens mobilisés, en fonction de l'histoire, de la situation particulière, du fonctionnement institutionnel de chacun des États. Dans la plupart des cas, les politiques de régulation des trafics mises en place tout d'abord par chaque pays pour son propre compte ont exacerbé les sources de conflits entre les pays. Même lorsque les réponses politiques ont pris la forme d'un projet d'infrastructure, elles n'ont pas manqué de poser problème. Tout d'abord, à des degrés très différents pour chaque projet, les percées alpines ont été contestées à l'intérieur des pays. Elles l'ont été par les populations locales opposées à la réalisation de nouvelles infrastructures sur des espaces réduits et déjà suréquipés en infrastructures, opposées aussi à des politiques publiques uniquement orientées par des logiques économiques d'accompagnement de la croissance largement extérieures à leur territoire. Les projets de traversées alpines ont également été contestés par les administrations étatiques, en raison du coût particulièrement élevé de leur réalisation et d'une rentabilité économique souvent faible. Ensuite, les quatre grands projets ferroviaires alpins, aujourd'hui en phase de réalisation ou de lancement des travaux, ont été souvent gérés – durant les longues périodes sur lesquelles se sont étalées leur élaboration et leur discussion – dans une optique de concurrence entre passages et entre projets. Les trafics virtuellement soustraits, dans les études de prévision, à l'itinéraire d'un autre projet ont constitué un élément central de la représentation de leur utilité et viabilité économique, alors même que les discours politiques les accompagnant faisaient preuve d'arguments différents, essentiellement tournés vers le caractère écologique de ces projets et leur capacité à résoudre ou, plutôt à réduire, les problèmes posés par la circulation des flux de marchandises à travers la région alpine dans son ensemble. Dans le problème du transit alpin, coexistent donc une concurrence entre les projets pour attirer du trafic et une concurrence entre les vallées pour repousser les trafics routiers. Les différentes exigences et problématiques sous-jacentes à ces deux tensions qui peuvent paraître paradoxales mettent en évidence l'existence d'un problème de gouvernance de la question du transit alpin. Ainsi, la gestion du trafic dans les Alpes implique désormais un nombre considérable d'acteurs et pose donc la question de leur coordination. Dans ce cadre complexe, l'Union européenne elle-même vient à considérer de plus en plus souvent les spécificités alpines dans les dispositifs législatifs et réglementaires qu'elle met en place. Davantage qu'ailleurs, son intervention y est légitimée par plusieurs spécificités.

Celle-ci tient d'abord au caractère multinational de la problématique et à la nécessité de concilier entre les positions potentiellement conflictuelles des pays alpins. A cela s'ajoute ensuite la nécessité de défendre les grands principes structurants de sa constitution, la liberté de circulation et la non-discrimination, qui sont parfois remis en question par les mesures de régulation des trafics alpins. L'intervention européenne tient aussi à la lourdeur des investissements nécessaires pour réaliser les projets ferroviaires de nouvelles percées alpines, qui représentent de son point de vue un élément à la portée symbolique importante de la construction d'un réseau infrastructurel d'échelle européenne. Enfin, la logique d'action européenne sur la question du transit alpin est également déterminée par des objectifs qui restent propres à cette institution, comme par exemple la volonté de légitimer une intervention dans le secteur des transports qui a longtemps fait défaut. La présence européenne dans ce cadre ne simplifie pas cependant toujours la recherche de compromis et d'équilibres à l'intérieur de la gouvernance du transit alpin, en érigeant parfois des barrières à l'émergence d'initiatives spécifiques alpines.

Les conflits engendrés par les intérêts divergents autour de la mise en œuvre des mesures politiques de régulation des trafics alpins ont été à l'origine de longues et nombreuses tentatives de négociation, à la recherche d'un point d'entente fédérateur autour duquel construire des politiques sur des bases partagées. Ce parcours de « convergence » semble arriver aujourd'hui à un tournant important. Cette thèse se donne l'objectif d'étudier l'émergence et l'évolution d'une dimension alpine de la politique des transports et ses impacts en termes de mesures politiques envisagées, de la capacité de ces mesures à apporter des réponses partagées à l'échelle territoriale de l'arc alpin dans son ensemble et en termes d'implications géopolitiques des changements en cours. Cette analyse s'organise autour de deux études de cas. La première porte sur une analyse du processus décisionnel du projet ferroviaire Lyon-Turin, l'une des quatre percées alpines qui constituent un volet majeur des politiques de transport à travers les Alpes. La deuxième étude s'intéresse à l'émergence d'un espace de coopération politique en matière de transport à l'échelle alpine à partir de l'analyse des dispositifs techniques et institutionnels construits afin de mesurer et discuter les problématiques inhérentes aux évolutions et à la gestion des flux à travers les Alpes. Ces deux études de cas sont traitées respectivement dans les parties 1 et 2 de la thèse. Les deux parties font l'objet d'une présentation commune dans un premier chapitre introductif.

Le premier chapitre constitue une introduction au travail développé au cours de la thèse. Il est consacré à présenter le choix des terrains enquêtés et à poser la problématique et les questionnements qui guident nos recherches dans les deux études de cas. Dans ce chapitre, nous explicitons les hypothèses sur lesquelles s'appuie le travail, en présentant les cadres théoriques des concepts et des outils que nous empruntons à des disciplines diverses. Le caractère hétérogène des problématiques abordées et des questions que nous nous posons nous amène, en effet, à mobiliser des compétences dans des domaines variés, qu'il est nécessaire d'explicitier en ouverture du travail, pour pouvoir préciser l'approche interdisciplinaire de cette thèse. Situé à la croisée de l'analyse des politiques publiques et de l'économie des transports, ce travail nous demande à la fois des connaissances spécifiques des outils de l'économie des transports et de leur fonctionnement dans les processus décisionnels et d'approfondir des aspects et des notions de la science politique et de la géographie/géopolitique. Leur présentation synthétique dans le premier chapitre est conçue dans l'optique de définir et d'expliquer les questions à la base de la recherche, de mieux éclairer, en conséquence, la problématique de travail et d'expliquer la démarche méthodologique de l'analyse. Une description plus approfondie sera néanmoins développée au cours des deux parties suivantes du travail. Les outils et les aspects théoriques seront à

nouveau présentés, en abordant des questions nouvelles ou en spécifiant certains aspects, à fur et à mesure que nous nous en servirons au cours des parties 1 et 2, dans le cadre de l'analyse de nos études de cas. Ce choix repose sur une exigence de synthèse en ouverture tenant à la nature interdisciplinaire de notre approche et à la nécessité d'introduire des domaines disciplinaires et des démarches de travail différents. Le chapitre se conclut par une présentation de la méthodologie de travail. Nous présentons l'organisation de l'analyse, les méthodes d'observation adoptées et précisons notre posture scientifique dans le cadre de l'observation.

La première partie de la thèse est consacrée au développement de l'étude de cas du projet Lyon-Turin. L'organisation de la présentation et le plan de travail sont expliqués en ouverture de cette partie, qui s'attache à étudier le processus décisionnel d'une politique alpine des transports spécifique, dans le but de comprendre comment l'évolution des objectifs associés à ce projet dans le cadre du débat et de l'évaluation qui l'ont accompagné pendant les 20 années de son histoire ont finalement participé de l'affirmation d'une dimension alpine de la politique des transports. L'hypothèse de départ est que le Lyon-Turin est porteur d'enjeux géopolitiques importants et que, par conséquent, bien que né sur la base d'objectifs et de considérations différents, l'analyse de son parcours de « construction » au fil du temps offre des explications intéressantes quant à la montée d'une question alpine des transports et à la diffusion des objectifs « alpins », principalement défendus par la Suisse et l'Autriche, au sein des politiques de transport discutées par la France et l'Italie par rapport à cette région.

Dans la deuxième partie nous présentons la deuxième étude de cas, qui s'intéresse aux dispositifs de la concertation alpine avec l'objectif de reconstruire l'évolution de la représentation de la question des trafics transalpins et son impact sur l'élaboration des politiques de transport dans cette région. En particulier, nous tenterons 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. L'objectif final est de comprendre la mesure dans laquelle on assiste à l'émergence d'un espace politique alpin qui s'organise autour de la gestion des problématiques de transport et de transit alpin. Cette deuxième partie est précédée par une introduction, qui précise les objectifs et l'organisation du travail.

Les deux parties sont suivies par une conclusion générale portant sur les résultats de la thèse. Nous chercherons à présenter une lecture croisée des principales observations et réflexions issues des deux études de cas. En réfléchissant sur les évolutions de la gouvernance de la question du transit alpin et de l'avancée des débats sur le projet Lyon-Turin, nous ouvrirons le débat sur la pérennité des solutions adoptées et sur les défis auxquels devront répondre à l'avenir les actuelles politiques de transport alpines.

Chapitre 1 - Problématique et méthodologie

Ce chapitre introductif de la thèse s'attache à définir la problématique de notre recherche et à préciser le cadre théorique des outils que nous mobilisons afin de conduire nos analyses. Elle s'organise autour de trois parties destinées à présenter les questionnements qui sont à l'origine de ce travail (1.1), les disciplines desquelles s'inspire notre approche d'analyse (1.2) et la méthodologie de travail adoptée (1.3).

1.1. Vers un espace alpin des transports ?

Ce travail part du constat selon lequel depuis quelques années les politiques concernant la gestion des transports de fret et des trafics transalpins sont devenues un volet important non seulement des politiques de transports nationales des pays autour des Alpes, mais aussi des organismes internationaux tels que l'Union européenne, la CEMT ou des instances de coopération transnationale à l'échelle alpine. L'émergence d'une nouvelle problématique, spécifique à cette région et son affirmation au sein des politiques de transports est en train de modifier le cadre politique des pays concernés par les effets des trafics alpins, tant au niveau du contenu des politiques envisagées, impliquant de nouveaux objectifs et de nouveaux moyens à mettre en place, qu'au niveau organisationnel des relations parmi les acteurs, qu'il s'agisse des gouvernements nationaux des pays, des collectivités locales ou des groupes de porteurs d'intérêt divers. Au départ de ce constat, le travail de recherche présenté dans cette thèse envisage d'analyser les trajectoires du processus politique qui, à travers la confrontation des acteurs divers concernés par les problématiques du transit alpin, a produit les changements qui nous conduisent à la situation que l'on peut observer aujourd'hui.

Ce constat ressort de manière assez nette de l'observation des politiques discutées ces dernières années au sujet de la régulation des trafics de marchandises à travers la chaîne alpine. Des mesures telles que l'introduction d'une bourse du transit alpin ou l'application des surpéages aux points de franchissement impliquent l'affirmation, au cœur de ces politiques, de principes que l'on ne retrouve pas dans les politiques de transport appliquées à d'autres espaces en Europe, en particulier concernant des flux interurbains et des trafics de marchandises. L'introduction et l'acceptation de concepts tels que le contingentement des flux ou l'internalisation des coûts externes, qui sont à la base des mesures réglementaires et tarifaires négociées par les pays alpins et l'Union européenne ces dernières années, constituent au minimum une anticipation et souvent une complète nouveauté, non seulement du point de vue des objectifs poursuivis et des mesures envisagées, mais aussi du point de vue des pratiques politiques que la définition et la mise en place de ces mesures demandent. Ainsi, le constat d'une spécificité politique alpine, en ce qui concerne les questions de transport, apparaît aussi de manière convaincante à partir de l'observation des nombreuses structures coordonnées de réflexions et/ou d'initiatives qui se mettent en place depuis plusieurs années. L'objet de ces structures est de traiter des conséquences des évolutions des trafics, de définir les mesures nécessaires pour y remédier en prenant en compte leurs implications, variables selon les échelles politico-territoriales concernées. La constitution d'organismes aux compétences élargies, comme la Convention alpine, de structures de coordination à l'échelle alpine, comme le Groupe de Zurich, ou de structures de coordination binationale, comme les quatre commissions intergouvernementales existantes dans les Alpes franco-italiennes, témoigne de cette volonté forte de traiter à une échelle spécifiquement alpine certaines problématiques de transport. Ces transformations ouvrent des perspectives inédites et soulèvent, en même temps, des questions et des problèmes nouveaux.

1.1.1. Les défis de l'espace alpin

En effet, le nombre considérable d'acteurs mobilisés autour de ces thèmes pose la question de la nécessaire articulation entre les lieux multiples de discussion, où les différentes exigences associées à la gestion de ces trafics sont exprimées et se trouvent confrontées. Le défi majeur de la gouvernance du transit alpin tient aux différents enjeux qui sont attachés à la gestion de ce phénomène. Les impacts et les implications liées à la régulation du

trafic à travers le massif sont variables selon les territoires et les différentes catégories d'acteurs dont se compose l'espace des Alpes. La question alpine des transports est donc un problème complexe, qui fait se croiser des exigences et des visions différentes, souvent conflictuelles, des objectifs à poursuivre à travers la gestion de ce secteur. La définition de ladite question, qui est à la base des politiques actuellement discutées à l'échelle des Alpes, ne peut pas, par conséquent, être considérée comme univoque ou définitive. Elle est, au contraire, un résultat provisoire d'un processus de « construction du problème » toujours en devenir, au cours duquel se confrontent et se sont confrontés des acteurs divers. Les représentations que peut prendre cette question sont donc plurielles et leur affirmation est largement la conséquence des relations qui structurent l'organisation du réseau d'acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des politiques alpines de transport.

1.1.2. Une analyse évolutive de l'articulation entre échelles

Ainsi, étudier l'émergence de cette question et les formes qu'elle a prises en s'affirmant à l'agenda politique de plusieurs entités en Europe implique d'analyser – dans l'optique évolutive d'un processus – le jeu d'acteurs qui a façonné l'élaboration des différentes politiques de transport dans la région alpine et déterminé leur transformation au fil du temps. Comprendre le processus de représentation de la question alpine, les raisons de son émergence et les arguments portés par des acteurs diversifiés à des moments historiques différents, apporte des éléments utiles afin d'évaluer les politiques actuellement étudiées ou en cours d'application. Dès lors, analyser sous un angle « constructiviste » le phénomène que ces politiques cherchent à traiter, en mettant donc en relation sa définition avec des éléments instables comme les acteurs en présence et les relations de pouvoir qui structurent la gouvernance du problème, permet de mieux comprendre les facteurs de réussite de ces politiques et juger ainsi de leur durabilité. Du moins, telle est l'idée qui oriente les choix méthodologiques et l'approche adoptée dans notre analyse afin de répondre aux questionnements qui ont été à l'origine de cette thèse.

Cette recherche se propose de vérifier dans quelle mesure et selon quelles modalités un nouvel espace politique est en train de naître à l'échelle de la région alpine, en se structurant autour des problématiques de transport et de leur gestion. Nous cherchons à établir, à travers l'analyse des débats qui ont façonné le processus d'élaboration et de négociation des politiques de transport dans les Alpes, quelles sont les conditions et les implications de l'émergence d'un nouvel espace de coordination politique au sein du territoire européen. A cette fin, nous essayons d'étudier le processus d'élaboration de ces politiques en nous focalisant davantage sur les arbitrages et les choix qui ont déterminé l'identification et la définition du problème. Il s'agit de comprendre pourquoi une question spécifique alpine des transports s'est imposée sur la scène politique européenne, après avoir vérifié la pertinence de ce constat. Il s'agit aussi d'identifier quels acteurs l'ont portée. Il s'agit enfin de repérer quels sont les risques ou les intérêts, selon les acteurs, de cette affirmation, qui pourraient affecter l'existence et la configuration de cet « espace alpin des transports » que nous étudions.

1.1.3. La place des transports dans l'espace alpin

Nous avons déjà précisé, en ouverture, que le choix de nous focaliser sur le secteur des transports de marchandises, afin d'étudier comment un domaine politique spécifique peut avoir un impact sur l'organisation politique d'un espace, repose principalement sur le constat du dynamisme particulier de cette thématique, qui fait depuis quelques années l'objet d'une politique innovante et de la mobilisation intense d'un nombre considérable

d'acteurs : les populations locales, le milieu associatif, les acteurs économiques du territoire et leurs représentants (CCI, syndicats professionnels...), ainsi que des niveaux de gouvernements divers (local, régional, national, supranational...). Il nous faut ajouter que d'autres considérations ont guidé ce choix.

Tout d'abord, la place des transports dans cette analyse est en relation avec le fait que la question de la traversée des Alpes s'est toujours caractérisée au cours de l'histoire humaine par un « emboîtement » des échelles territoriales selon lesquelles cette traversée a été conçue (Debarbieux, 2002). Ainsi, les problématiques soulevées par la gestion et l'organisation des transports dans cette région ont souvent eu une connotation transnationale, qui a posé à plusieurs reprises les questions de la coopération et de la légitimité d'intervention des différentes échelles territoriales et gouvernementales dans la gouvernance de ce problème.

Enfin, à un niveau plus général, ce choix repose sur l'opportunité de comprendre les interrelations existantes entre thèmes et sphères distinctes, que le domaine des transports est en mesure d'offrir. Nous savons, en effet, que les transports ne se réduisent pas simplement à un enjeu technique, mais qu'ils se situent à la frontière de plusieurs autres domaines. Les décisions concernant les transports font se croiser des considérations environnementales, économiques et de protection des territoires, avec des questions sociales, culturelles et démographiques. Ainsi, par exemple, l'argumentation mobilisée en 1991, lors de la création de la Convention alpine (qui s'occupe de nombreux champs d'intervention politique, et pas seulement de transports) faisait appel 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* » (Traité de la Convention alpine, 1991). La négociation d'une politique des transports partagée à l'échelle alpine, que nous pouvons observer depuis quelques années, s'inscrit dans ce contexte. Dès lors, elle est censée apporter une réponse à cette double exigence, mentionnée par le traité de la Convention alpine, qui relève de l'adhésion aux objectifs et aux défis posés par le concept de développement durable. Elle est conçue dans l'optique de trouver un point de compromis entre ces deux objectifs souvent contradictoires – économique et environnemental - qui sont défendus par l'ensemble des acteurs alpins, selon néanmoins des pondérations et un ordre de priorité variables selon les territoires et les acteurs concernés. De ce point de vue, nous pensons que les politiques de transports possèdent des atouts intéressants par rapport aux limites de la coopération transnationale identifiées par la littérature. Le manque d'intégration des différentes politiques sectorielles ainsi que des objectifs politiques poursuivis aux différents niveaux de gouvernement, du supranational au local, représente un problème récurrent de la gouvernance multi-niveaux. Même au sein d'un territoire apparemment homogène comme les Alpes, on retrouve plusieurs niveaux de gouvernance territoriale diversement agencés horizontalement et verticalement, souvent conflictuels, rendant problématique cette coopération (Janin Rivolin, 2006). Néanmoins, et sur la base des différentes considérations exposées ci-dessus, nous pensons qu'en raison de la nature de « carrefour » entre plusieurs sphères (environnement, aménagement du territoire, économie...) et plusieurs échelles qui caractérise les transports, il est possible de retracer dans l'élaboration politique en transports l'émergence d'un espace alpin de la concertation, en mesure de répondre aux défis de la coopération transnationale dans le cadre particulièrement complexe du système de gouvernance territoriale de l'Union européenne. C'est cette thèse que nous allons essayer de démontrer à travers les différentes analyses dont se compose ce travail.

1.1.4. Les études de cas : choix du terrain

L'analyse de l'émergence d'un espace politique des transports à l'échelle des Alpes est conduite à travers deux études de cas. La première étude est développée dans la première partie de cette thèse. Elle porte sur un projet d'infrastructure, la liaison ferroviaire Lyon-Turin, qui représente – d'un point de vue pan-alpin – un projet « partiel » et territorialisé. Malgré son fort ancrage dans les contextes français et italiens, et plus particulièrement dans ces deux régions (Rhône-Alpes et Piémont) qu'il devrait directement desservir, ce projet entre dans le cadre des politiques de transport discutées à l'échelle alpine dans son ensemble. Ainsi, à travers son analyse, qui retrace l'évolution des objectifs politiques poursuivis assignés au projet, nous envisageons de reconstruire les étapes de l'émergence d'une question alpine des transports en France et en Italie. La deuxième étude de cas est développée au cours de la deuxième partie de cette thèse. Elle analyse les dispositifs institutionnels de coordination internationale mis en place dans l'espace alpin dès la fin des années 1990 pour traiter les problématiques du transport alpin. Cette étude de cas vise à reconstruire l'évolution de la représentation de la question des trafics transalpins et son impact sur l'élaboration des politiques de transport dans cet espace. Nous faisons le choix de présenter ces deux études de cas dans deux parties distinctes de la thèse. Toutefois, nous pensons que les apports de ces deux processus politiques à la structuration d'un nouvel espace de dialogue et d'élaboration politique à l'échelle des Alpes sont réciproques et interconnectés et doivent, donc, faire l'objet d'une lecture unique. Du moins, s'agit-il là d'une hypothèse que nous nous proposons de vérifier à travers notre analyse.

1.1.5. Les études de cas : les objets de l'analyse

Tant le projet Lyon-Turin que les dispositifs de la concertation alpine seront analysés dans cette recherche à partir, d'une part, des acteurs impliqués sur ces dossiers et, d'autre part, des outils techniques de mesure (bases de données et enquêtes) et d'analyses des trafics (notamment, les études de prévision dans le cas du Lyon-Turin), mobilisés dans le cadre des processus décisionnels. C'est à travers une lecture critique de ces outils – de la manière dont ils ont été construits, de leur usage et des représentations des phénomènes qu'ils ont restitués et données à voir –, que nous envisageons de comprendre comment une question spécifiquement alpine des transports a émergé et comment elle a évolué au fil du temps. Ce choix n'est pas uniquement un choix d'ordre méthodologique, mais il repose sur une double exigence.

D'une part, les outils techniques que nous avons décidé d'analyser représentent des instruments importants pour effectuer une lecture des choix, des hypothèses et des valeurs sous-jacentes aux discours politiques. En cela, ils s'avèrent particulièrement utiles afin de reconstruire les arbitrages entre des choix et des volontés différents et de comprendre, ainsi, les résultats observables des processus décisionnels. Ils représentent une porte d'entrée sur les processus politiques que nous choisissons d'étudier de manière privilégiée. Dans cette optique, l'analyse des outils de l'expertise technico-économique relève bien d'un choix d'ordre méthodologique. Néanmoins, le fait d'avoir décidé de bâtir notre analyse autour des dispositifs techniques construits et mobilisés dans les processus que nous étudions ne se limite pas à la seule exigence de disposer d'un outil d'observation et de lecture du fonctionnement des processus d'élaboration d'une politique de transport. Ce choix est aussi la conséquence d'un questionnement précis concernant la place et le rôle de l'expertise technique et de ses outils au sein des processus décisionnels. L'idée à la base de cette analyse est, en effet, que les instruments techniques de l'évaluation non seulement reflètent l'évolution des priorités politiques affichées et défendues par les décideurs, mais qu'ils peuvent aussi, en retour, affecter cette évolution. Cette influence des outils techniques sur les processus politiques peut se produire, par exemple, à travers les résultats, parfois

inattendus, que ces outils restituent, ou encore à travers les limites qu'ils rencontrent ou mettent en évidence lorsqu'il s'agit de traduire en chiffres et modèles de simulation les orientations dessinées au niveau politique.

Ainsi, d'une part, l'analyse des études de prévision des trafics dans le cadre de l'évaluation du projet Lyon-Turin répond à une question précise, qui est de comprendre l'évolution des objectifs politiques et de l'argumentaire associés à ce projet spécifique. Le but, dans ce cadre, est d'expliquer l'émergence d'une question alpine au sein des politiques de transports de deux pays qui ont toujours adopté un positionnement éloigné (en particulier, la France) ou carrément conflictuel (notamment, l'Italie) par rapport à la négociation d'une politique alpine, étendue donc à l'ensemble de la chaîne des Alpes, de la gestion des transports de marchandises. De la même manière, en ce qui concerne l'étude des dispositifs de la concertation alpine, l'analyse des outils de mesure des flux franchissant les Alpes est conçue dans l'optique de lire, à travers ces outils, le parcours suivi par l'ensemble des pays alpins dans la définition de la problématique des trafics transalpins. Mais d'autre part, cette analyse relève aussi d'un objectif plus global, visant la compréhension du rôle que jouent l'expertise technico-économique et les outils de l'évaluation dans le déroulement des processus décisionnels. Elle s'inscrit dans le cadre des réflexions que suscitent les critiques de plus en plus fréquemment adressées par les acteurs impliqués dans les processus de décision à ces outils. Ces critiques visent non seulement les résultats que l'expertise produit, mais aussi, de manière plus fondamentale les méthodes qui sont employées elles-mêmes. Ainsi, nous proposons de réfléchir, à travers nos deux études de cas, aux conditions qui peuvent permettre à ces outils d'alimenter et d'enrichir les processus décisionnels. Nous cherchons aussi à identifier les risques et les limites de leur usage dans le cadre de l'élaboration d'une politique ou d'un projet. Il s'agit, dans ce cas, d'un objectif plus explicitement prescriptif par rapport aux objectifs que nous nous fixons dans le cadre de l'analyse de l'émergence d'un espace politique alpin.

1.2. Les cadres théoriques de référence

Ce type de travail, de par de la nature hétérogène des problématiques et des questionnements qu'il se pose, nous amène à mobiliser des outils et des connaissances qui font référence à des champs disciplinaires divers. Les concepts que nous utilisons s'inscrivent, en effet, dans les domaines de l'analyse des politiques publiques, de l'économie des transports et ils impliquent des notions empruntées de la géographie et de la géopolitique. Les prochains paragraphes de ce premier chapitre de la thèse, s'attachent donc à décrire les différents cadres théoriques dans lesquels s'inscrivent nos problématiques de recherche. A ce propos, il nous faut introduire une distinction entre le cadre théorique des outils que nous mobilisons afin de conduire notre analyse (1.2.1) et le cadre des outils que nous enquêtons (1.2.2). Ainsi, les deux premiers paragraphes approfondissent les aspects théoriques de l'analyse des politiques publiques (1.2.1.1) et de la géographie (1.2.1.2) desquels s'inspire notre approche de recherche. Dans un troisième paragraphe (1.2.2), nous nous arrêtons sur les réflexions concernant le rôle et la place, dans le processus décisionnel en transports, des outils de l'économie des transports que nous analysons dans les études de cas. Cette description est ensuite complétée par une dernière partie (1.3), destinée à présenter la méthodologie de travail adoptée pour mener nos enquêtes et nos analyses.

1.2.1. L'analyse de la construction d'une politique et l'analyse de la construction d'un espace

Cette sous-partie est destinée à présenter les apports croisés de l'analyse des politiques publiques et de la géopolitique à notre analyse. En détaillant les concepts et les outils que nous empruntons aux deux contextes disciplinaires, nous tâchons de redéfinir d'un point de vue théorique la problématique de cette thèse. En premier lieu, nous présentons le cadre théorique de l'analyse des politiques publiques, afin d'explicitier les hypothèses de travail sous-jacentes à l'analyse que nous allons réaliser, dans les parties 1 et 2 de cette thèse, des outils techniques de mesure et d'évaluation utilisés dans les processus décisionnels relatifs au projet Lyon-Turin et aux politiques de transport alpines (1.2.1.1). Nous expliquons ensuite en quoi ces analyses des outils techniques et des connaissances scientifiques mobilisées dans les deux contextes pourront nous servir à comprendre les représentations spatiales sous-jacentes aux processus politiques et susceptibles d'influencer les évolutions de la coopération alpine (1.2.1.2). Nous considérons que tant les résultats issus du travail d'évaluation et de mesure mené par l'expertise technique que les représentations des espaces géographiques pouvant ressortir de ces résultats sont des outils capables d'influencer l'action politique.

1.2.1.1. Les outils de l'expertise technique pour étudier les processus de construction des décisions : les apports théoriques de l'analyse des politiques publiques

Située à la croisée entre la science politique et la sociologie des organisations, la discipline de l'analyse des politiques publiques s'intéresse depuis longtemps aux instruments de l'action publique. P. Lascoumes et P. Le Galès (2004) définissent les instruments de l'action publique comme « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* ». Selon une telle définition, analyser les instruments de l'action publique implique non seulement de s'intéresser aux facteurs qui déterminent le choix d'un instrument plutôt qu'un autre au sein d'un processus décisionnel, mais de s'intéresser également aux effets produits par ce choix. Dès lors, une telle approche se révèle particulièrement porteuse par rapport aux questions générales et théoriques qui structurent notre problématique de thèse.

Quel est le rôle de l'expertise technique et des connaissances scientifiques dans le processus de production d'une politique publique ? Comment les outils de cette expertise participent à la redéfinition des problèmes publics, en permettant de faire émerger et de représenter un problème spécifique ? Comment le recours à ces instruments contribue à la structuration des relations de pouvoir entre les différents acteurs partie prenante du processus d'élaboration d'une décision ? Quel est, au final, l'impact de la construction et de l'usage de ces outils sur la décision et, donc, sur la structuration de l'action publique ?

C'est l'ensemble de ces questions qui guide l'approche théorique de notre réflexion sur l'émergence d'une question alpine des transports, sur les formes de son inscription à l'agenda politique et sur son impact quant à la structuration d'un nouvel espace géopolitique de coopération et de coordination politique à l'échelle géographique des Alpes. Cet ensemble de questions repose sur l'idée que l'étude d'un processus décisionnel implique d'analyser le jeu d'acteurs et leurs logiques d'action en se focalisant sur les ressources (de pouvoir, cognitives...) qu'ils mobilisent et qui doivent faire l'objet de justifications (Boltanski, Thévenot, 1987). Les outils techniques d'analyse et d'observation des phénomènes constituent, dans ce cadre, les instruments qui permettent, comme le langage, d'exprimer et de faire valoir les ressources cognitives des acteurs. Dans notre analyse du processus politique à travers lequel une question du transit alpin s'est affirmée, a été représentée,

discutée et a conduit à des mesures politiques différentes au fil du temps, quels sont les outils techniques qui ont permis d'observer, de représenter et de discuter cette question ? Quels acteurs s'en sont saisis pour décrire le problème et légitimer une solution ? Quels acteurs ont adhéré à ce code, en acceptant la définition du problème et l'action politique envisagée ? Quels autres acteurs, au contraire, s'y sont opposés et, en se dotant de ressources nouvelles, ont finalement fait évoluer la représentation de cette question ?

De nombreux chercheurs intéressés à l'analyse de l'action publique se sont penchés sur des questions similaires. En effet, les indicateurs sont depuis quelques années au cœur des débats sur les procédures d'élaboration des politiques publiques. D'un côté, ils ont connu un essor particulier avec l'émergence des questions environnementales et l'affirmation du concept de développement durable dans le cadre des politiques publiques. Dans les documents issus de la conférence de Rio de 1992, ils sont mentionnés à plusieurs reprises et recommandés en tant qu'outils indispensables à garantir non seulement une meilleure connaissance des phénomènes, mais surtout l'élaboration des décisions (Zittoun, 2008). La place des indicateurs dans les initiatives lancées à la suite de Rio est telle que le développement des agendas 21 locaux a été défini comme un « opérateur de relocalisation d'un système expert » (Giddens, 1994). De l'autre côté, le recours aux outils de l'évaluation économique fait l'objet d'une critique et d'une remise en cause croissantes dans des contextes décisionnels en constante évolution, au sein desquels les procédures de concertation tendent à s'élargir et les politiques publiques se complexifient (Klein, 2008). Dans ce cadre, les outils techniques sont en train d'acquérir une place grandissante au sein de l'analyse de l'action publique. Au milieu des années 1990, J. Kingdon s'est attaché à étudier leur importance dans le processus d'élaboration d'une politique publique, en analysant leur capacité à attirer l'attention des décideurs sur des problèmes spécifiques (Kingdon, 1995). Plus récemment, Pillon et Vatin ont montré que les instruments ne sont jamais réductibles à une rationalité technique pure : s'ils sont conçus avec une finalité technique précise (mesurer), ils disposent aussi d'une finalité intermédiaire en termes d'action publique (Pillon et Vatin, 2003). P. Le Galès a pointé le caractère à la fois technique et social des instruments de l'action politique, en montrant leur capacité à structurer les rapports sociaux entre acteurs, sur la base des représentations des problèmes et des significations dont ils sont porteurs (Le Galès, 2004). Dans ce cadre, il s'est attaché à montrer comment l'acte de choisir des outils, qui ne sont pas « *axiologiquement neutres et indifféremment disponibles* », n'est pas anodin, mais peut être rapproché au contraire d'une opération de traduction affectant tant le plan technique des mesures politiques à mettre en œuvre que, au niveau des négociations entre les acteurs, leur légitimation à intervenir dans le domaine de l'action publique. Ces réflexions s'appuient sur des travaux précédents de B. Latour, qui avait souligné comment les objets non-humains, des indicateurs par exemple, peuvent intervenir, comme les acteurs humains, dans le « forum hybride »¹ au sein duquel avancent les controverses qui accompagnent tout projet (Latour, 1991, 1999). Dans cette approche, F. Rudolf a montré comment la diffusion des agendas 21 locaux a investi les indicateurs de développement d'une mission politique, qui passe souvent inaperçue en raison du format technique et difficile d'accès de ces instruments (Rudolf, 2003). Ces indicateurs, en effet, se chargeraient de représenter une situation locale au même titre que des associations ou des acteurs portant un discours au nom d'une population ou d'un territoire. Ils agissent, en cela, comme les acteurs humains au sein d'un processus politique. Plus globalement, l'analyse des processus de l'élaboration politique montre comme les acteurs fabriquent des dispositifs pour observer la réalité et opèrent, à travers ce travail,

¹ Pour Lascombes, Callon et Bartes (1997), les forums hybrides sont des réseaux hétérogènes de connaissance et d'action, qui regroupent spécialistes et non-spécialistes et sont susceptibles de produire une expertise collective.

une « distorsion » (Latour, 2004), qui leur permet de problématiser ce qu'ils observent. Mais cette observation ne modifie pas uniquement la réalité qu'elle donne à voir, elle transforme également l'observateur et la manière dans laquelle il agit dans le processus. Tel est le constat qui a guidé le programme de recherche financé par le PUCA et le CNRS et dirigé par Ph. Zittoun (2008) sur la place des indicateurs de mobilité urbaine durable dans l'élaboration des politiques publiques urbaines, auquel nous avons collaboré dans le cadre de nos activités de recherche. Ces différentes recherches montrent l'importance accordée au rôle des outils techniques dans le cadre de l'analyse des processus décisionnel. C'est dans cette approche que s'inscrit notre problématique.

La « problématisation » des trafics transalpins

Nous savons que la question du transit alpin ne connaît pas de définition univoque et sa représentation varie selon les pays et, à l'intérieur même des pays, selon les échelles politico-territoriales et selon les acteurs. Il est évident, en effet, que les effets de ce phénomène ne sont pas les mêmes – ou ils ne sont pas ressentis de la même manière – du point de vue des gouvernements centraux, des collectivités locales ou des organismes internationaux qui voudraient le gérer. Les valeurs qui sont attachées au développement économique, à la protection de l'environnement et du territoire, à son exploitation ou à la qualité de vie des populations ne sont pas perçues et défendues de la même manière par les différents acteurs ou échelles territoriales dont ce dernier se compose. Mais surtout sa représentation a évolué au fil du temps, en légitimant des politiques diverses de gestion des trafics dans les Alpes. Une première trace du problème du transit alpin est observable dans les réflexions menées par la CEMT à la fin des années 1970 sur les problèmes de capacité infrastructurelles posés par le transit international. Le constat était fait, à l'époque, de l'existence d'un goulot d'étranglement alpin, obstacle à la fluidité de circulation et au commerce international entre les pays européens (Rathery, 1999). La question que nous nous posons est de comprendre comment est-on passé d'une telle définition à celle d'un problème complexe et articulé, englobant à la fois des objectifs environnementaux, de sécurité, économiques et de respect des territoires, que décrivent aujourd'hui des instances comme la Convention alpine et le Groupe de Zurich dans le cadre de l'élaboration des politiques de transport alpines actuelles. La nouvelle représentation de la question alpine des transports qui s'affirme au cours de la dernière décennie marque un changement dans la gouvernance des politiques de transport et de régulation des trafics à travers cette région : elle implique des objectifs nouveaux, permet des mesures politiques nouvelles (tant du point de vue de leur contenu que du point de vue des échelles spatiales concernées par l'élaboration, la concertation et l'application de ces mesures) et engage des acteurs politiques nouveaux dans le processus décisionnel relatif à la gestion et à la régulation des transports dans cet espace.

Quel est, donc, la trajectoire suivie par la question du transit alpin dans son inscription aux agendas politiques ? Comment cette question a-t-elle été problématisée, en façonnant ainsi les politiques élaborées et mises en place, à des moments historiques différents, pour gérer ces flux qui dérangent et enrichissent en même temps ? Quelle est la problématisation qui est à la base des politiques discutées aujourd'hui ? Et sur quels compromis se fonde-t-elle ?

Nous pensons que, pour comprendre les formes de l'inscription de cette problématique dans le processus politique, il est indispensable d'interroger les outils de mesure qui ont permis d'étudier et de débattre cette question. D'ailleurs, l'accent sur l'importance de ces outils afin de faire avancer les débats et la confrontation a été mis par les acteurs ayant

participé à ce processus eux-mêmes. Dès la fin des années 1980 et au cours de la décennie suivante, plusieurs voix se sont levées pour dénoncer le fait que le problème de la gestion du transit alpin résidait essentiellement dans le manque de données et d'instruments de mesure permettant de mieux connaître et de mieux représenter le phénomène des flux à travers les Alpes. Cette demande émanait tant du monde scientifique et technique (Nijkamp, 1997 ; Thomé, 1998) que du milieu institutionnel, où des organismes internationaux et certains pays alpins mettaient en exergue la nécessité d'harmoniser les modalités de collecte, les variables mesurées et la présentation des résultats (Commission européenne, 1987 ; Convention alpine, 1992 ; CEMT, 1993). Nous envisageons d'analyser, d'un point de vue non seulement technique, la forme qu'a prise la réponse à cette demande, dans le but de comprendre comment les outils mis en place pour mesurer ce phénomène à l'échelle alpine ont façonné la définition de la question alpine et influencé l'élaboration des solutions politiques.

Cet objectif implique d'explicitier certaines hypothèses qui constituent la base théorique de l'analyse des politiques publiques. Cette discipline emprunte de nombreux outils et concepts aux deux champs disciplinaires de la science politique et de la sociologie des organisations. Dans le cadre de ses questionnements, elle s'efforce de mettre en parallèle l'analyse de la construction sociale des problèmes (Blumer, 1971) et l'analyse de la gestion de ces problèmes par les acteurs qui interviennent dans les processus décisionnels et les politiques qui sont élaborées. La focalisation, dans ce cadre, sur les dispositifs mis en place par les acteurs permet aux chercheurs d'observer le processus à travers lequel un phénomène ou une situation se transforme en problème et de comprendre, ainsi, comment cette « problématisation » influence l'élaboration des politiques publiques. Cette question présente un intérêt théorique, en ce qu'elle permet de mieux comprendre le fonctionnement des processus politiques. Mais elle revêt également un intérêt plus pragmatique. Mieux comprendre la décision permet aussi de l'améliorer. Une connaissance approfondie du processus qui a porté à une décision devrait, en effet, permettre de vérifier la pertinence et la durabilité (ou pérennité) de cette décision par rapport à l'ensemble des visions et des représentations existantes du problème.

L'approche diachronique de l'analyse

Tout d'abord, cette mise en relation entre la construction des problèmes et la gestion des problèmes conduit à intégrer la dimension chronologique dans l'analyse. Les différentes traditions de la sociologie des problèmes publics convergent pour privilégier une approche diachronique de leur inscription à l'espace public. Dans cette perspective, la mise à l'agenda politique d'un problème repose sur un processus en évolution (Cobb and Elder, 1983). L'analyse des dispositifs d'observation des flux à travers les Alpes est conçue dans cette optique, afin de comprendre les trajectoires de la question du transit alpin, qui ont conduit à l'élaboration d'une politique de transport spécifique à cette région. De la même manière, l'analyse des études de trafic réalisées dans le cadre de l'évaluation du projet ferroviaire Lyon-Turin est envisagée dans l'optique de retracer l'évolution des problématiques et des objectifs associés à sa construction, dans le but notamment de comprendre si (et, le cas échéant, dans quelle mesure) cette évolution est liée à l'émergence d'un nouvel espace géopolitique alpin.

Comment émergent les problèmes ? La théorie constructiviste/interactionniste des problèmes publics

En second lieu, une telle approche repose sur une hypothèse forte, qui n'est pas anodine dans le domaine de l'analyse des politiques publiques. Il s'agit de l'hypothèse interactionniste développée par H. Blumer (1971), qui a défendu l'idée que les problèmes n'ont pas d'existence intrinsèque, mais qu'ils prennent leur source dans un processus de définition collective. En effet, les problèmes n'existent pas en eux-mêmes, car « *les faits ne sont jamais accessibles que dans l'horizon des représentations que l'on s'en fait et que l'on s'en donne ; cet 'on', loin d'être une personne individuelle, est un horizon d'interactions et d'interlocutions dans lequel se construisent une réalité et une légitimité* » (Cefaï, 1996). En d'autres termes, les questions que l'action politique s'attache à traiter ne sont pas des faits que l'on peut constater en toute objectivité, mais des construits sociaux.

En réalité, cette idée n'est pas univoquement reconnue et s'écarte d'une autre tradition de la sociologie des problèmes publics, qui accorde aux problèmes une consistance substantielle. Selon une approche positiviste, les problèmes publics sont des données positives. R. Merton, au début des années 1960 définissait les problèmes sociaux comme « *un décalage substantiel entre les normes socialement partagées et les conditions réelles de la vie sociale* » (Merton, 1961). Les problèmes collectifs existeraient, donc, objectivement, en tant que résultat d'une relation fonctionnelle avec les normes qui régissent notre vie sociale. La théorie fonctionnaliste affirme que la classification des conditions sociales comme problèmes sociaux s'effectue sur des bases techniques. Leur définition repose, ainsi, sur le travail objectif des scientifiques, qui, à travers des méthodes rationnelles et des enquêtes rigoureuses, parviennent à expliquer les caractéristiques d'un phénomène. C'est donc à travers un travail d'analyse et de mesure que, selon cette approche, la science est en mesure de fournir au politique des outils rationnels d'aide à la décision, qui lui permettront de définir les frontières d'un problème, c'est-à-dire ses dimensions, ses impacts, son intensité et gravité, ainsi que les causes l'ayant provoqué. Pour reprendre les mots de B. Latour, qui décrit la vision à la base de cette conception, « *un ingénieur répond à des questions, il ne les pose pas. Telle est l'image de l'ingénieur chez ceux qui croient que la technique est neutre* » (Latour, 1992). Selon une telle approche, c'est donc la manière dont les décideurs se saisissent de ces outils techniques ou se conforment aux résultats issus du travail scientifique qui déterminerait l'efficacité des décisions prises. Ces dernières, alors, peuvent être jugées selon une échelle qui va des bonnes pratiques de gouvernement – où la décision est calibrée sur les mesures scientifiques des phénomènes – aux cas moins positifs, où les outils techniques de la mesure et de l'évaluation ne parviennent qu'en moindre mesure à fonder les décisions prises par les acteurs politiques.

Les constructivistes s'éloignent de cette position et s'attachent à démontrer l'hypothèse selon laquelle les problèmes n'existent pas en soi, mais ils sont le résultat des démarches d'individus ou de groupes concernant les demandes de modification de certaines conditions politiques et sociales (Spector et Kitsuse, 1973). La manière dont les problèmes sont posés varie en fonction des groupes d'acteurs concernés, des contextes et des moments historiques auxquels un phénomène s'impose à l'attention publique. La transformation de ce phénomène en problème dépend, alors, des valeurs et des croyances partagées dans le contexte de référence, mais aussi de l'organisation de la collectivité, de ses procédures décisionnelles et des connaissances disponibles mobilisées pour identifier, décrire et quantifier ces caractéristiques du phénomène qui posent problème. M. Spector et J. Kitsuse proposent une perspective constructiviste qui, sans nier l'importance des valeurs, les considère comme une partie des données empiriques et non plus comme un élément explicatif. Le principe général de cette approche est de considérer les problèmes sociaux comme des activités de revendication et non plus comme une sorte de condition objective dont on cherche à expliquer l'existence. Dès lors, l'émergence des problèmes est

étudiée par rapport à des individus qui sont engagés dans des activités de construction des problèmes sociaux et qui constituent, ainsi, l'objet de la recherche empirique. Selon ce point de vue, les conditions des problèmes sociaux ne sont plus des réalités à expliquer, mais des « réalités supposées » par les individus qui, par leurs activités, les constituent en problèmes sociaux. En ce sens, les problèmes sont un construit. C'est l'hypothèse que nous adoptons dans notre analyse des politiques de transport alpines, qui nous amène à étudier la « problématisation » de la question du transit en tant qu'élément central de la gouvernance nouvelle de ce problème.

Les apports de la sociologie des sciences

Cette vision puise ses origines dans le concept de « construction sociale de la réalité » affirmé dès le milieu des années soixante par Berger et Luckmann (1966). Elle se nourrit également des travaux de G. Simondon qui, à la fin des années 1950, a été l'un des premiers à avoir étudié une innovation, non pas comme la matérialisation d'une idée nouvelle, mais comme dynamique de mise en relation d'informations et arbitrage entre des voies de développement divergentes (Simondon, 1958). Dans cette optique, l'innovation commence à être étudiée, en sociologie, en tant que produit d'un « processus de concrétisation ». Cette idée a inspiré une partie de la sociologie des sciences, qui s'est efforcée de montrer comment, parmi les nombreux aspects d'un phénomène dont nous avons une connaissance scientifique grâce aux outils techniques à notre disposition pour enquêter la réalité, seulement certains s'imposent, à des moments historiques différents. Spécialisée à l'origine dans l'étude sociologique des institutions et des connaissances scientifiques, la sociologie des sciences et des techniques s'est ainsi tournée, au début des années 1980, vers l'analyse des pratiques de laboratoires, de manière à mettre en évidence les façons dont les faits scientifiques sont produits. A cette époque, en France, un groupe de chercheurs de l'École des Mines de Paris (Centre de Sociologie de l'Innovation, dirigé par B. Latour) s'est penché sur un aspect du monde contemporain jusqu'alors négligé par les sciences sociales : les sciences et les techniques. En essayant de répondre à des questions telles que « Comment sont-elles produites ? Comment leur validité est-elle établie ? Comment se diffusent-elles ? », ces travaux ont donné naissance à une tradition aujourd'hui connue sous le nom de « sociologie de la traduction » (ou théorie de l'acteur-réseau). En décrivant la manière dont les connaissances sont produites à travers les interactions qui ont lieu au sein du monde scientifique, B. Latour a montré que la science n'est pas un produit, mais un processus, qui se fonde sur une opération de traduction régulièrement réinterprétée. Cette traduction s'opère à travers des outils techniques qui permettent de mettre en relation les informations et les acteurs. Dès lors, tant les acteurs que les outils jouent un rôle dans le processus qui permet aux innovations d'émerger.

L'analyse des politiques publiques par les instruments : le parallèle entre la production des connaissances scientifiques et la construction des décisions

En sciences politiques, la théorie qui place les outils techniques au centre du processus décisionnel s'appuie sur les idées développées par cette branche de la sociologie des sciences et des techniques, qui a « *dénaturalisé les objets techniques, en montrant que leur carrière repose davantage sur les réseaux sociaux qui se forment à partir d'eux que sur leurs caractéristiques propres* » (Lascoume et Le Galès, 2004). L'analyse des politiques publiques « par les instruments » postule un parallèle entre le fonctionnement du monde politique et celui du monde scientifique. De la sociologie des sciences, elle reprend l'idée que pour comprendre la façon dont émerge une politique publique, il est indispensable de

saisir les jeux d'acteurs, en « ouvrant la boîte noire des organisations » pour observer les institutions en action, à l'instar de ce que Callon et Latour ont fait avec le processus de production scientifique (Callon, 1986 ; Latour, 1989).

A l'image des recherches qui, dans le domaine des sciences de la gestion, ont mis en évidence que le fonctionnement des organisations peut être saisi à travers les instruments de gestion, qui véhiculent des règles en termes de pouvoir et de diffusion des modèles cognitifs (Maugeri, 2001), cette branche de la science politique s'intéresse aux instruments de l'action publique, dans le but de « *dépasser les approches fonctionnalistes, qui s'intéressent avant tout aux objectifs des politiques publiques, [...] et de réaliser un travail de déconstruction via les instruments, qui permet d'aborder des dimensions de l'action publique peu visibles autrement* » (Lascoumes et Le Galès, 2004). Dans ce cadre, les instruments peuvent être considérés comme des institutions, au sens sociologique du terme, puisqu'ils ont des effets politiques et de structuration des relations de pouvoir. Les travaux dans cette branche de la science politique s'inspirent, donc, des nombreux travaux qui ont étudié les effets des institutions sur la structuration des politiques publiques et proposent d'adopter le même type d'approche pour analyser le rôle des instruments, en tant que type particulier d'institutions, dans les processus politiques.

Dès lors, la centralité des instruments dans l'analyse relève, tout d'abord, de leur capacité à permettre une mise en perspective du travail discursif des acteurs, à travers lequel ces derniers transforment (ou traduisent) un phénomène ou une situation en problème. Mais l'importance de ces outils dans l'analyse ne tient pas uniquement à ce qu'ils nous permettent de lire des logiques des acteurs. Elle relève également des capacités intrinsèques de ces objets à définir une situation. En rapprochant les instruments des institutions, les chercheurs considèrent que les premiers sont en mesure de déterminer la manière dont les acteurs se comportent et de véhiculer une représentation des problèmes. On retrouve encore une fois, dans cette hypothèse, l'apport de la sociologie des sciences, qui a montré que la technique est dotée d'une autonomie : le processus de production des connaissances scientifiques est façonné par l'interaction d'acteurs et d'« actants », ces derniers étant une sorte d'acteurs inanimés qui ont un rôle, comme les premiers, dans la description de la réalité. Développée en linguistique, la notion d'actant désigne tout objet syntaxique doté, outre que d'un rôle grammatical (sujet, complément d'objet), d'un rôle sémantique (acteur, agent, objet patient). B. Latour a emprunté 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 (Latour, 1989). Il a peuplé les « forums hybrides », où sont débattues les controverses collectives, de ces entités non-humaines que sont les composantes réputées techniques d'une question et a montré comment elles y portent leurs contraintes et leurs dynamiques propres, au même titre que les entités humaines. Pour utiliser les paroles de l'auteur, « *il n'y a pour les choses et les gens qu'une seule grammaire et qu'une seule sémantique* » (Latour B., 1992).

C'est donc en faisant référence au cadre conceptuel dessiné par les analyses des politiques publiques focalisées sur les instruments, que nous envisageons l'objectif d'ouvrir la « boîte noire des outils techniques » utilisés dans la négociation des politiques de gestion des trafics transalpins et dans la discussion du projet Lyon-Turin.

En adoptant cette perspective, nous tacherons, en premier lieu, de lire – à travers les outils mobilisés dans les débats – les choix et les hypothèses sous-jacents aux discours des acteurs, dans le but de comprendre les transformations et les objectifs qui ont façonné l'évolution du projet et les avancements de la concertation alpine en matière de politiques des transports. En d'autres termes, nous faisons l'hypothèse que les études de trafic

réalisées pour l'évaluation économique du projet Lyon-Turin, par exemple, et utilisées dans le cadre de sa discussion politique pourront nous permettre de mieux comprendre l'évolution de ce projet et des objectifs associés, dans les discours des acteurs, à sa réalisation. Elles devraient également nous permettre de révéler les éventuels objectifs non encore apparents, en quelque sorte sous-jacents aux discours sur le projet. En ce sens, l'analyse par les instruments peut servir, selon l'expression de B. Palier (2002), de balise pour analyser le changement : la construction d'instruments d'action politique peut, en effet, servir de révélateur des transformations de l'action publique, de son cadre cognitif et normatif, des objectifs qui l'orientent. De la même manière, à travers l'analyse des dispositifs alpins d'observation des trafics, nous chercherons à comprendre les enjeux liés à leur construction et les objectifs poursuivis par les différents acteurs qui ont participé à leur définition ou qui s'en sont servis dans le cadre de la discussion politique des mesures à mettre en place pour réguler les trafics à travers les Alpes.

Mais cette analyse peut être conduite en adoptant aussi un autre point de vue. En faisant référence à l'hypothèse de l'autonomie de la technique, nous poursuivons également le but de comprendre quel apport ont donné ces outils aux changements politiques que la reconstruction historique de ces deux études de cas permet d'observer : est-ce que les prévisions de trafic du Lyon-Turin ou les bases de données alpines ont-elles participé à faire émerger des problématiques nouvelles ou des aspects des questions traités, qui n'avaient pas trouvé leur place auparavant dans les débats ? Ont-elles fait affirmer des exigences ou des objectifs nouveaux ? Ou, encore, permis la conception ou l'affirmation de solutions politiques inédites ? En d'autres termes, quelle est la part des outils techniques – études de trafics ou bases de données et observatoires – dans l'histoire du projet Lyon-Turin et dans la négociation politique alpine ?

1.2.1.2. Le rôle des représentations spatiales dans l'organisation des processus politiques : les apports de la géographie et de la géopolitique dans l'analyse de l'émergence d'un espace alpin des transports

L'idée de la nécessité d'une coopération transnationale à l'échelle alpine est de plus en plus enracinée dans des domaines divers. Elle s'appuie sur une représentation qui fait de l'espace alpin une entité unique, à l'intérieur de laquelle on partage les mêmes problèmes, les mêmes héritages, les mêmes exigences. En réalité, l'unité et l'unicité des Alpes se heurtent à l'existence de conceptions diverses de ce même espace, variables selon les pays, les niveaux de gouvernement, le cadre des acteurs² considérés. Dès lors, comment ces différentes représentations influencent-elles l'articulation entre les diverses échelles et actions politiques de cet espace ? L'existence de plusieurs visions différentes des besoins et des caractéristiques de l'espace caractérise toute la sphère des politiques territoriales, y compris, comme nous l'avons déjà abordé, le domaine des transports et de la gestion des trafics alpins. Nous nous sommes attachée à expliquer, plus haut, que la mise en perspective du travail discursif des acteurs et des outils techniques pouvait permettre de retracer les trajectoires de la question alpine des transports et de comprendre ainsi la construction d'une vision pan-alpine du problème. De la même manière, nous voudrions montrer que ces outils non seulement ont façonné la définition du problème mais ils ont également modifié le cadre géographique de l'action politique. Les questions que nous nous posons sont de savoir comment, à travers les dispositifs de mesure et observation des trafics, le problème du trafic de transit s'est territorialisé à l'échelle alpine et quel lien existe-il entre cette

² Par « cadre des acteurs », nous désignons les acteurs avec leurs caractéristiques propres, mais aussi leur environnement et l'ensemble de leurs ressources cognitives, de pouvoir, etc. qui déterminent leurs relations aux autres acteurs et à leur environnement

territorialisation et l'émergence de nouvelles formes d'élaboration politique au niveau Alpes. En d'autres termes, il s'agit d'enquêter non seulement le processus de territorialisation de la problématique du transit à l'échelle alpine, mais aussi des compétences relatives à sa gestion.

Par rapport à cette question, les outils de mesure et d'analyse des trafics demeurent des éléments centraux de l'analyse. L'objectif ici est de comprendre quelles représentations de l'espace alpin ces outils ont contribué à dessiner, en même temps qu'ils décrivaient les dimensions et les frontières de la question des trafics transalpins. Quels sont les impacts de cet espace alpin dessiné par la géographie des trafics sur la légitimation d'une « dimension alpine » de coordination des politiques et d'intervention dans le domaine de la gestion des transports dans la région alpine dans son ensemble ? Autrement dit, quelles sont les dynamiques à l'œuvre à la fois dans les représentations de la question alpine des transports et du territoire concerné par cette problématique ? Et quel est leur rôle sur la structuration des modalités de l'action politique et sur l'émergence d'une espace géopolitique à l'échelle des Alpes, qui n'est pas uniquement un territoire destinataire d'actions spécifiques, mais surtout un espace de construction géopolitique, où de nouvelles formes de gouvernance et d'action se créent, en s'appuyant sur des représentations *ad hoc* des territoires concernés ? Nous nous intéresserons, dans la deuxième partie de cette thèse, à éclairer la relation qu'entretient un espace géographique des trafics, tel que les données le font percevoir, avec un espace géopolitique des transports, nouvel acteur politique en train d'émerger et de se former autour de cette problématique.

Cette question concernant le rôle des représentations géographiques dans l'élaboration politique nous amène à détailler d'un point de vue théorique la notion d'espace, en faisant appel à la géopolitique et à la géographie, dans le but de mieux préciser ce que nous entendons par « espace politique » appliqué au cas de la concertation alpine des mesures politiques de transports et de gestion des trafics. En cela, nous ferons référence aux branches de la géographie s'étant développée à partir de l'affirmation des idées de l'interactionnisme en géographie, qui a transformé l'étude de l'espace, jusque là conçu comme un cadre matériel dans lequel se déroulent les actions des acteurs, en l'étude des interactions réciproques entre les acteurs et les espaces, éléments, ces derniers, porteurs de significations pour les individus et capables d'en influencer les actions (Goffman, 1967). C'est sur la base de cette nouvelle conception de la géographie et sur les différentes traditions s'étant affirmées, au sein de cette discipline, autour de l'étude de la perception et de la représentation spatiale, que la géopolitique naît ou, plutôt, se refonde. La nouvelle géopolitique doit beaucoup aux travaux de C. Raffestin et, bien entendu, de Y. Lacoste, qui se sont attachés à étudier la relation théorique entre représentations et organisations du pouvoir et à analyser les rapports de force et les problèmes politiques à partir des représentations spatiales, des perceptions du territoire et des imaginaires collectifs influencés par une mémoire sélective de l'histoire, par des valeurs, des croyances ou des intérêts... Nous aborderons plus en détail les fondements théoriques de cette approche (en ouverture de la deuxième partie de cette thèse, chapitre 6), afin de justifier l'hypothèse, qui sous-tend cette analyse des dispositifs alpins de mesure des trafics, concernant le rôle des représentations spatiales dans la structuration de la gouvernance des transports dans les Alpes.

1.2.2. Le rôle des outils de l'expertise technique dans les processus d'élaboration des politiques de transport

Le choix d'ouvrir « la boîte noire des outils techniques » utilisés pour analyser et, donc, débattre de la forme des problèmes auxquels sont censés apporter des réponses les politiques de transport, nous conduit à mobiliser des connaissances spécifiques en économie des transports, concernant les outils et les méthodes que cette discipline fournit au processus politique pour définir et évaluer les décisions dans ce domaine des politiques publiques.

Nous avons fait le choix de présenter séparément la description des aspects techniques des outils que nous étudions et les questions relatives à leur usage et aux pratiques d'expertise dans le cadre des processus décisionnels en politique de transports. Ainsi, pour une présentation plus détaillée de ces outils nous renvoyons le lecteur aux parties suivantes de cette thèse.

Les outils de prévision de trafic font l'objet d'une description approfondie dans l'encadré 1, en clôture de la partie 1. Cet encadré présente les concepts et les fondements théoriques de la modélisation des trafics, en s'arrêtant plus particulièrement sur les modèles à quatre étapes. Il dresse également un rapide panorama de l'évolution de la modélisation en France. Ces outils sont également discutés de manière approfondie dans le développement de l'analyse des études de trafic réalisées par le promoteur du projet Lyon-Turin (toujours dans la première partie). Dans cette partie, nous nous attacherons à comparer ces études avec d'autres analyses effectuées par d'autres acteurs (du monde scientifique et académique, notamment). En présentant des modèles de prévision de la demande de transport différents, nous réfléchissons, en particulier, à leur capacité à prendre en compte des objectifs et des exigences qui présenteraient une évolution par rapport à ceux considérés dans le cadre de la discussion du projet (une partie du chapitre 4, par exemple, est consacrée à la remise en cause du paradigme de la relation transports-économie et à sa traduction dans les modèles de prévision de la demande de transport de marchandises).

Les bases de données et les observatoires des trafics alpins sont décrits en détail dans le chapitre 7 de la partie 2 de la thèse, consacré à leur analyse.

Nous avons jugé plus pertinent d'insérer leur présentation dans les parties du texte où ils sont effectivement traités et de nous focaliser ici, dans ce chapitre introductif, sur les questions liées à leur usage, qui participent de la définition de la problématique de cette thèse.

1.2.2.1. Les outils de mesure et de prévision des trafics dans les processus décisionnels en transports

Les prévisions de trafic représentent une étape préliminaire au calcul économique, qui permet d'alimenter l'évaluation, en lui fournissant les données d'entrée principales dont ce processus a besoin. Il s'agit, donc, d'une étape délicate, en mesure d'affecter les résultats de l'évaluation économique. Mais elles constituent aussi un outil à part, doté de fonctions propres. Séparée de l'évaluation socio-économique, la prévision permet de définir un problème précis (« combien de poids lourds circuleront dans telle vallée à tel horizon ? », par exemple) et de dimensionner un ouvrage ou d'élaborer une mesure de politique de transport. Les prévisions sont, ainsi, un outil d'élaboration de projet, d'évaluation et d'aide à la décision, au-delà du rôle qu'elles jouent dans le cadre du calcul économique. A travers les nombreuses hypothèses qui sont à la base des modèles utilisés pour réaliser des projections dans le futur, les acteurs peuvent décrire l'état actuel du monde et définir les objectifs futurs vers lesquels ils envisagent de s'orienter. C'est aussi sur la base de cette capacité à fournir une représentation concrète des problèmes que, par exemple, les résultats produits par les

études de prévision des trafics sont souvent mobilisés dans le cadre des débats publics sur les projets d'infrastructure. L'objectif de ces méthodes est en effet plus directement et plus rapidement perceptible, par rapport à d'autres outils du calcul économique, par un public non expert.

La prévision peut donc occuper plusieurs places dans les processus décisionnels. Ses résultats peuvent intervenir à des étapes différentes du parcours d'élaboration politique, en jouant des rôles différents sur la prise de décisions. En premier lieu, ils peuvent alimenter le débat préalable à l'élaboration des mesures politiques : utilisés plutôt du côté du problème, ils intègrent ainsi la première étape du processus décisionnel, celle de l'inscription d'une question à l'agenda politique et de la détermination des objectifs à poursuivre à travers une politique ou un projet. C'est pourquoi, à travers les hypothèses et les paramètres qui règlent les modèles, il est possible d'effectuer une lecture des priorités et des objectifs qui guident les décisions. En second lieu, ces outils peuvent être utilisés dans une étape ultérieure du processus, du côté des solutions : avec des fonctions différentes (de simulation ou d'évaluation), ils peuvent servir à élaborer ou à choisir ou, encore, à justifier les politiques à mettre en œuvre ou les projets à réaliser.

Les différents types d'usage de ces outils dans le cadre d'une procédure décisionnelle dépendent des finalités que l'on attache à ces instruments d'aide à la décision. Ils sont, ainsi, révélateurs du type d'approche qui caractérise, dans des systèmes différents, les logiques de l'élaboration politique et de l'action publique. Dans un tel cadre, une réflexion sur les usages et les pratiques de l'expertise, et notamment sur leurs évolutions, permet de comprendre l'évolution des logiques qui guident les pratiques de gouvernement. Cette réflexion peut, en particulier, aider à comprendre les points critiques, les raisons d'échec ou les contestations d'un processus décisionnel spécifique. En effet, conduite en relation avec une analyse plus globale de l'histoire et du contexte d'une politique ou d'un projet, une telle analyse peut permettre de comprendre les interrelations entre ce contexte et l'usage des outils, de manière à mettre en évidence quelles évolutions du contexte considéré ont poussé les pratiques d'expertise à évoluer et, à l'inverse, quels changements dans l'usage des outils ont déterminé une évolution du contexte dans lequel une politique ou un projet de transport sont étudiés. Ce raisonnement, appliqué à l'étude de cas du Lyon-Turin, se traduit par un questionnement concernant les relations entre l'évolution des objectifs politiques associés au projet et l'évolution des finalités assignées aux études de trafic. Le croisement de l'analyse de son histoire et de la lecture des outils économiques mobilisés au cours de cette histoire pour décrire, évaluer, défendre ou contester le projet, nous permettra de comprendre quand la nécessité de « sauver » le projet ou de répondre à des controverses ou à d'autres types de priorités politiques a produit un changement dans les pratiques d'expertise et quand, à l'inverse, ce sont ces mêmes pratiques qui ont déterminé l'évolution du projet, en faisant naître ou en clôturant des critiques et des controverses.

Le même raisonnement ne peut pas s'appliquer de manière exactement identique aux outils de mesure des trafics que nous étudions, même si une logique similaire préside à leur analyse. Dans les processus décisionnels, les bases de données alpines et les observatoires des trafics transalpins interviennent davantage du côté du problème. Le choix des variables à mesurer pour décrire le trafic transalpin impacte évidemment sur la définition de la frontière du problème que l'on cherche à traiter dans le cadre des négociations sur les mesures de régulation à mettre en place : ces variables contribuent, en effet, à identifier la taille du problème et son évolution, en différenciant ces deux caractéristiques par rapport à la localisation du phénomène ; elles participent de cette manière à légitimer une action, les temps de l'intervention et les échelles spatiales concernées. En même temps, les bases

de données disponibles et l'évolution des variables qu'elles prennent en compte ont un impact direct sur les modèles de prévision des trafics : en fournissant les éléments d'entrée des modèles, elles permettent, voire déterminent, leur évolution. En outre, au-delà de ce rôle des indicateurs de trafic qui – comme nous l'avons abordé dans le point précédent de cette présentation des différents cadres théoriques de l'analyse – consiste à définir un problème et, par-là, à formuler une représentation d'un espace géographique indispensable à la justification d'une stratégie politique, leur usage peut être également discuté et fournir des éléments de réflexion utiles quant à la place et aux conditions d'usage des outils techniques dans les processus décisionnels. En effet, les modalités de construction de ces dispositifs, les acteurs appelés à les définir, utiliser et partager, mais surtout les finalités qui leur sont assignées au sein de la négociation et de l'élaboration politique, déterminent les conditions d'efficacité de ces outils, leur capacité à être déterminants sur la prise de décisions. Ainsi, nous n'analyserons pas uniquement le rôle de ces dispositifs dans le cadre de la construction d'une définition partagée du problème du transit à l'échelle alpine, mais également les changements quant aux pratiques de production et d'élaboration de ces données qui ont permis à ces outils d'être reconnus et acceptés afin d'opérer, en fin de compte, comme le catalyseur et le ciment d'un processus de coopération dans la négociation des politiques de transport alpines.

1.2.2.2. La légitimité et la place des outils économiques dans la prise de décisions au centre des débats

La connaissance « technique » des outils sur lesquels portent nos investigations est l'élément qui nous permet de les penser d'un point de vue politique. C'est sur la base de cette connaissance des outils technico-économiques que nous pouvons les analyser en relation avec les procédures décisionnelles et réfléchir aux conditions de leur usage qui déterminent leur capacité à fournir effectivement une aide à la construction d'une politique de transport, à l'heure notamment où cette dernière est censée intégrer des objectifs larges au nom du développement durable. En ce qui concerne ce point de vue spécifique de l'analyse, notre travail s'inscrit dans la lignée des réflexions qui sont menées au sujet de la légitimité du recours aux méthodes rationnelles d'aide à la décision dans le domaine de transports. Les débats à ce sujet sont nombreux et tiennent pour partie au fait que les contextes d'élaboration des politiques et des projets ont profondément évolué au fil du temps. D'abord, les politiques publiques se sont complexifiées, dans le secteur des transports comme dans d'autres secteurs. Ensuite, le processus décisionnel s'est lui-même largement ouvert sur l'extérieur. Ainsi, on assiste de plus en plus fréquemment à la remise en cause de la part du public non-technicien et des décideurs politiques, non seulement des résultats produits par les outils de l'évaluation économique, lorsqu'ils ne vont pas dans le sens souhaité, mais plus globalement des méthodes elles-mêmes et de leur légitimité à rendre compte de la complexité des problèmes. Parmi ces critiques fréquentes, certaines appellent une amélioration de la méthode, d'autres renvoient davantage à ses conditions de mise en œuvre, d'autres encore ressortissent plus directement de son insertion dans les processus décisionnels. Dans les paragraphes qui suivent, nous nous attachons d'abord à reconstruire le cadre théorique des réflexions menées au sujet de la rationalité dans la décision politique, pour dresser ensuite un panorama des critiques adressées aux outils de l'évaluation économique d'aide aux décisions. Sur la base de ces deux groupes de considérations, nous pourrions formuler ensuite les questions précises que nous envisageons d'aborder à travers les deux études de cas au sujet du rôle des outils techniques pour la prise de décisions.

1.2.2.3. La rationalité dans l'élaboration politique : approches théoriques de la décision et des outils d'aide à la décision

La place des outils économiques dans l'élaboration des politiques est discutée dans le cadre de la théorie des choix collectifs. Plusieurs paradigmes se succèdent, au sein cette théorie, qui se distinguent par la façon d'aborder l'incertitude. Un premier ensemble est composé des approches qui envisagent de dominer l'incertitude par le recours à des méthodes d'analyse et d'évaluation des problèmes en mesure d'accroître l'information et la rationalité dans la planification de l'action. Un deuxième groupe comprend les théories qui visent à contourner l'incertitude, plutôt qu'à l'éliminer, et intègrent cet élément dans les stratégies décisionnelles. A. Bieber et J.M. Offner (1987), à travers une analyse des processus de décision, ont montré comment à travers les différents paradigmes de la théorie des choix, le rôle des outils économiques d'aide à la décision tend à évoluer d'une fonction d'évaluation « analytique » à une fonction d'évaluation « procédurale » puis à une fonction d'évaluation « mobilisatrice ».

L'évaluation analytique et la théorie des choix rationnels

La première de ces fonctions s'identifie avec le paradigme de la décision classique, qui repose sur une conception de la décision linéaire et rationnelle. Ce paradigme s'appuie sur la théorie des décisions individuelles, qui analyse les décisions d'un individu, supposé rationnel (*homo oeconomicus*), sur la base de deux groupes d'éléments théoriques : la théorie de l'utilité espérée (développée par Von Neumann et Morgenstern au milieu des années 1940) et la théorie du bien-être. Ces deux sources théoriques associées permettent au décideur s'appuyant sur la théorie micro-économique d'identifier et de mesurer les coûts et les avantages des différentes actions qu'il peut entreprendre et de disposer, ainsi, d'un critère de classement des alternatives, selon un ordre de priorité qui suit la logique de la maximisation des bénéfices. L'évaluation analytique repose, donc, sur une logique gestionnaire et vise la recherche de l'allocation optimale des moyens. Les méthodes d'aide à la décision, dont le calcul économique et particulièrement l'analyse coûts-avantages, nées de ces théories sont donc conçues comme les outils permettant au décideur de réaliser toutes ces actions – identifier, mesurer et classer – indispensables à la prise de décision. Dans ce cadre, la décision collective est considérée comme le résultat de l'agrégation des préférences individuelles. Dans cette logique, l'évaluation analytique n'a donc pas pour objet d'organiser la confrontation des logiques d'acteur, mais au contraire de lui substituer, via le calcul économique, une procédure technique et mécanique, qui tend à « dépolitiser » le choix collectif en déterminant le projet assurant la meilleure allocation des ressources. L'évaluation analytique porte un modèle de la décision qui tend à effacer le rôle du décideur puisque le calcul est supposé prendre en compte la dispersion des préférences individuelles et repose sur une agrégation unique, qui conduit fatalement à un résultat univoque. A proprement parler, il n'y aurait même plus de décideur, mais un « méta-décideur » qui n'interviendrait qu'en amont du calcul, pour fixer les préférences collectives (valeurs tutélaires de monétarisation, taux d'actualisation, etc.). Une telle présentation de la logique analytique est néanmoins caricaturale. Les praticiens de l'analyse coûts-avantages aiment rappeler le mot de Marcel Boiteux, selon lequel le calcul économique n'a pas à se substituer à la décision politique, mais qu'il en est le « noyau »³. Ce faisant,

³ La phrase de Marcel Boiteux « faire du bilan socioéconomique, non le seul critère mais le noyau de l'estimation de la valeur d'un projet » est par exemple citée trois fois dans le dossier « Calculer pour décider » que la Mission d'évaluation des politiques publiques vient de consacrer à l'usage du calcul économique. Cahiers de l'évaluation, dossier « Calculer pour décider », Mission d'évaluation des politiques publiques, n°1&2, septembre 2008, consulté en ligne le 27 octobre 2008. (http://www.strategie.gouv.fr/article.php?id_article=902).

cette représentation de la décision publique, soit laisse le lieu où s'opèrent effectivement les arbitrages dans l'ombre, à l'écart de toute analyse, soit plus certainement, cherche à l'encadrer dans une logique rationaliste⁴.

L'évaluation procédurale et la rationalité limitée

Plusieurs critiques sont adressées à l'approche rationnelle-classique de la décision. Certaines de ces critiques se focalisent en particulier sur le paradoxe d'une analyse qui, fondée sur un acteur pouvant représenter non seulement une personne mais aussi une unité collective, ne prend pas en compte le fonctionnement interne de cette collectivité et fait dépendre les résultats de son action, les décisions, d'une hypothèse d'homogénéité des choix, qui résulte d'une représentation excessivement réductrice de la complexité du réel. Dans un cadre d'« évaluation procédurale », la fonction des outils d'aide à la décision suppose une vision différente de la rationalité des décisions individuelles et met en avant une conception conflictuelle de l'émergence des décisions publiques. Elle est liée à un deuxième paradigme de la décision, qui doit ses origines aux travaux de H. Simon sur la rationalité limitée et sur l'importance des organisations dans l'émergence des décisions.

H. Simon (1978) considère que la rationalité de l'acteur est limitée en termes de capacité cognitive et d'information disponible. Il oppose, dès lors, un concept de rationalité procédurale à la rationalité substantielle du paradigme du choix classique. Dans le modèle de la rationalité limitée, lorsque l'information n'est pas complète, au contraire de ce qui est postulé dans le cadre de la théorie du choix rationnel, l'individu, face à un choix, va généralement s'arrêter au premier choix qu'il juge satisfaisant dans la situation concrète, tout en évitant de consommer trop de temps à effectuer son choix. En cela, cette théorie s'écarte de l'un des postulats premiers de la micro-économie, qui considère l'acteur comme pleinement rationnel concernant la situation envisagée. S'inspirant de cette approche, qui interroge la signification et la cohérence interne du concept de rationalité, l'économie comportementale et expérimentale s'est posée la question de savoir si les principes de la rationalité individuelle sont cohérents d'un point de vue normatif. Elle a ainsi mis en lumière des divergences nettes entre des propriétés cruciales des modèles individuels de décision et le comportement des agents, en démontrant que les modèles de la décision rationnelle sont défectueux du point de vue normatif. En second lieu, en ce qui concerne la rationalité collective, le modèle de la rationalité limitée s'intéresse à la construction progressive du problème de décision, en se focalisant sur l'aspect délibératif de la décision, qui résulterait de la confrontation des logiques d'acteurs (Floc'hlay et Plottu, 1998).

Ce changement d'approche de la théorie de la décision appelle à une réflexion épistémologique sur les différentes fonctions (descriptives, explicatives, normatives) qui peuvent être attribuées aux outils économiques d'aide à la décision. On comprend, en effet, pourquoi la théorie de la rationalité limitée refuse la démarche linéaire des outils d'évaluation économique, qui ne permettent pas de prendre en compte les conflits et ignorent le rôle du processus de résolution de ces derniers dans le cadre de la prise de décisions. Dans une approche procédurale, la négociation entre les différents individus qui participent, au sein d'une organisation, à l'élaboration d'un choix collectif devient un élément central du processus à travers lequel la décision est prise. Cette décision se base alors sur un compromis entre les exigences des différents individus. Une telle conception de la décision est difficilement conciliable avec une approche de l'aide à la décision fondée sur le principe

⁴ Ainsi que l'exprime sèchement Roger Guesnerie : « Faire du calcul économique le noyau de l'évaluation, c'est éviter sa libre adaptation, en fonction des caprices de l'utilisateur ». Roger Guesnerie, "De l'utilité du calcul économique public", *Économie et Prévision*, numéro 175-176, 2006/4-5.

d'optimisation. Dès lors, la question se pose de savoir comment on peut passer d'une situation où les outils d'aide à la décision supposent une peu vraisemblable rationalité partagée au sein de la collectivité (ou de l'organisation) à une situation dans laquelle ces outils permettraient de mieux prendre en compte les diverses rationalités des acteurs. C'est au nom de cette exigence que les méthodes multicritères sont souvent opposées au calcul économique, même si la question ci-dessus pourrait probablement s'avérer plus féconde si elle était posée dans les termes de rôle et de finalités à assigner aux outils dans le parcours de décisions, plutôt qu'en termes d'identification de l'outil économique le plus adapté à l'accompagnement d'une politique.

C'est à cette question que nous chercherons à répondre, sur la base notamment de l'étude de cas du projet Lyon-Turin. Comme nous l'avons déjà abordé plus haut, en nous focalisant sur les études de trafic qui ont accompagné les différentes phases de l'évolution de ce projet, nous tâcherons d'identifier les limites et les apports de leur usage à la définition des décisions ayant fait évoluer le Lyon-Turin au fil des années. Le but est, au final, de pointer quels sont les conditions d'usage de l'expertise technique qui peuvent permettre à cette dernière d'alimenter et d'enrichir sur les processus politiques.

L'évaluation mobilisatrice

Une dernière fonction des outils d'aide à la décision est celle définie par le cadre théorique de l'évaluation mobilisatrice, qui met davantage l'accent sur la dimension persuasive de l'usage des outils en direction de l'opinion publique et qui vise « *à susciter l'adhésion en s'adressant directement à l'usager-citoyen* », dans le cadre d'une démarche où « *le système de valeur est imposé et l'appréciation essentiellement positive* » (Bieber et Offner, 1987). C'est cette approche qui, sans s'appuyer au niveau de ses principes sur aucun référent théorique formellement identifié, gagne pourtant les faveurs des décideurs (Denant-Boëmont, 1994). La décision se fonde davantage sur la rationalité d'un décideur, qui chercherait ensuite – à travers la construction d'un argumentaire – à mobiliser des groupes de décideurs ou de citoyens autour des choix engagés. J.M. Fourniau (1997), en réfléchissant – dans le cadre de l'évolution des pratiques de participation induites par l'introduction de la procédure du débat public en France – aux rapports entre décision, participation et partage du pouvoir, décrit trois « régimes » censés représenter l'évolution de l'action publique : un régime de commandement, un régime de planification et un régime pragmatique. Il met ces régimes en relation avec les modèles d'évaluation proposés par Bieber et Offner. Ainsi, au régime de commandement, fondé sur une approche de l'évaluation de type analytique, il oppose le régime de planification, qui fonctionnerait sur une logique d'évaluation procédurale, où « *la décision devient un processus d'apprentissage collectif* », et le régime pragmatique, correspondant à l'extension de la participation et caractérisé par une « *intervention de plus en plus directe de l'opinion publique et des médias dans le processus de légitimation* ». L'évaluation mobilisatrice est typique des régimes décisionnels pluralistes ou participatifs, où le consensus autour des choix nécessite d'être construit et sans cesse alimenté. Dans ce cadre, la fonction mobilisatrice des outils de l'expertise ne correspondrait pas uniquement à une optique de justification des choix face au public, mais elle relèverait aussi de la capacité des outils à formaliser des revendications et des besoins spécifiques, à mobiliser donc des groupes sociaux autour des objectifs à travers le recours à l'argumentation.

En réfléchissant aux évolutions de la conception de l'évaluation en France, B. Faivre d'Arcier (1998) souligne qu'on s'oriente de plus en plus vers une évaluation « explicative » ou pédagogique, dont la finalité essentielle est « *de comprendre les mécanismes du changement, plutôt que de rechercher un jugement de valeur global* ». Cette conception de

l'évaluation s'inscrit dans la lignée des évolutions tracées par les paradigmes de l'évaluation procédurale et de l'évaluation mobilisatrice, en mettant l'accent, par rapport à la dernière, sur la capacité des outils à soulever des questions et des problèmes nouveaux à l'attention publique, et donc à être, outre un moyen de dialogue et construction du consensus, un outil de construction des connaissances.

L'évolution des fonctions de l'évaluation en matière de transports

Dans cette évolution des conceptions de la théorie des décisions, nous retrouvons le débat classique en sciences sociales entre positivisme et constructivisme, qui a animé en sociologie et dans l'analyse des politiques publiques des conceptions opposées de l'émergence des problèmes publics et de leur inscription à l'agenda politique. Les théories de l'évaluation et du choix collectif portent ce même regard sur les outils d'aide à la décision et sur la prise en compte différente, selon les usages et les finalités qu'on leur attribue, de l'incertitude dans l'élaboration des décisions collectives. Ainsi, nous avons d'un côté une conception scientifique et objective, et donc parfaitement mesurable, des effets permis par un projet ou une politique et, de l'autre côté, des conceptions constructivistes de la décision, où cette dernière est conçue comme un résultat, toujours instable et discutable, d'un parcours incrémental, façonné par l'accumulation des informations, la répétition des épreuves et les négociations entre acteurs. Dans cette approche, le rôle des outils d'aide à la décision est de participer de cette construction pluraliste des décisions, en fournissant soit les ressources nécessaires à la négociation (dans une optique d'évaluation procédurale), soit les arguments en mesure de susciter l'adhésion (dans une optique d'évaluation mobilisatrice), soit les éléments d'explication et de construction des connaissances (dans une optique d'évaluation explicative).

Ces différentes conceptions des outils économiques peuvent s'appliquer à l'ensemble des instruments d'aide à la décision, même si dans le domaine des transports elles sont surtout le fruit des critiques et des réflexions s'étant focalisées en grande partie sur le rôle et les limites du calcul économique. Elles s'appliquent donc aux prévisions de trafic, en tant qu'outil du calcul économique et en tant qu'outil d'évaluation autonome. Néanmoins, le champ de la modélisation reste moins exploré au niveau de l'analyse critique de la décision, du fait aussi d'un développement plus tardif de ces instruments, notamment dans le domaine des transports de marchandises (Ortuzar and Willumsen, 2001). Les problématiques qui affectent les décisions en transports ont sûrement beaucoup évolué, en faisant ainsi évoluer les outils de modélisation. Mais, en ce qui concerne plus particulièrement le rôle et les finalités assignés à ces outils dans le cadre des processus décisionnels, ces derniers ont moins fait l'objet de réflexions critiques que d'autres outils du calcul économique. Ainsi, l'approche déterministe de la prévision de la demande de transport reste prépondérante dans la discussion des projets d'infrastructure ou des nouvelles mesures de politique de transports. Les résultats des prévisions rentrent dans les débats souvent avec une fonction d'évaluation analytique, pour démontrer l'existence (ou pas) d'un problème et l'intérêt (ou pas) d'une solution déterminée à y apporter une réponse. La question de la rationalité économique du choix est souvent posée de manière assez nette dans ces termes au sein des débats sur les projets d'infrastructure, pour justifier ou contester une décision. Les mêmes outils peuvent néanmoins être utilisés dans une logique différente et s'inscrire dans une manière plus ouverte dans les débats, en soumettant à la discussion non seulement les résultats qu'ils produisent, mais également les hypothèses et les procédures qui sont

à la base de leur construction⁵. Dans une pratique décisionnelle itérative et délibérative, la fonction des outils de prévision de la demande de transport peut se rapprocher d'une logique procédurale. C'est le cas où les modèles de trafic sont utilisés dans une optique de simulation d'hypothèses et de scénarios différents, non pas pour évaluer une solution définitive, mais plutôt pour explorer des solutions différentes, aider à définir les stratégies et les objectifs, éclairer les incertitudes liées à ces différents scénarios étudiés. Dans ce cadre, ils peuvent se transformer en outils de connaissance et d'information. En faisant émerger des problématiques nouvelles, ils peuvent influencer le patrimoine cognitif des acteurs impliqués dans la décision et mobiliser l'action autour de questions inédites. Les questions que nous nous posons au sujet de l'étude de cas du projet Lyon-Turin concernent donc la place et la conception du rôle de ces outils particuliers au sein du processus décisionnel, qui depuis une vingtaine d'années se déroule autour de la réalisation de cet ouvrage. L'objectif est de retrouver dans le type d'approche de la décision qui a guidé la discussion une explication des points critiques et de blocage qui se sont manifestés au cours de son histoire et d'identifier, de conséquence, les éventuelles réponses que les acteurs impliqués dans la décision ont su apporter. De manière symétrique, nous voudrions pouvoir comprendre quels sont les critiques qui ont déterminé une évolution en ce qui concerne l'approche de la décision et l'usage des outils économique-techniques pour élaborer un choix collectif.

Ces questionnements s'inscrivent dans le cadre d'un débat concret et d'actualité, alimenté par les nombreuses critiques qui, de plus en plus fréquemment, sont adressées aux outils de l'évaluation économique par les citoyens et les décideurs au sujet des décisions en matière de projets d'infrastructure. Le paragraphe qui suit s'attache à dresser un panorama de ces critiques, qui nous servira de grille de lecture pour l'analyse du projet Lyon-Turin dans la première partie.

Les outils économiques remis en question par les acteurs

C'est dans le cadre théorique du choix collectif et dans ses différentes déclinaisons que s'inscrivent les réflexions menées en France sur la mise en œuvre concrète du calcul économique dans le cadre de l'élaboration des politiques et des projets de transport. Nous les présentons ici parce qu'elles s'appliquent tout particulièrement aux prévisions de trafic, sans doute l'élément qui détermine le plus fortement les résultats du calcul économique et donc la représentation d'un projet. Dans le cadre du projet Lyon-Turin en particulier, la question de la rationalité économique des choix relatifs à la réalisation de cet ouvrage a été principalement abordée sur la base des résultats fournis par les études de trafic au débat politique. Dès lors, les réflexions conduites en France sur le rôle des outils du calcul économique dans la discussion des projets de transport, que nous allons présenter dans les paragraphes qui suivent, s'avèrent particulièrement intéressantes pour l'étude de ce projet.

La montée en puissance des critiques est à mettre en relation avec les évolutions des procédures décisionnelles et avec la complexification des politiques de transport. Ces dernières, en effet, poursuivent désormais des objectifs multiples. Là où le désenclavement ou la fluidification du trafic tenait lieu de justification unique des politiques, il faut désormais croiser ces préoccupations avec des objectifs environnementaux et détailler, dans le cas des projets, leur insertion locale. En second lieu, le processus d'élaboration des projets s'est lui-même largement ouvert sur l'extérieur. Les projets sont discutés largement en amont et

⁵ Le débat public organisé en France en 2006 dans le cadre de la procédure officielle sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien (débat VRAL) a ainsi inclus, à la demande des participants, une séance sur les outils d'estimation de la demande (<http://www.debatpublic-transport-vral.org>).

leur opportunité est débattue, en impliquant un grand nombre des partenaires : collectivités locales, représentants des groupes de pression, citoyens. Ainsi, la remise en cause des outils économiques est largement la conséquence d'une démarche décisionnelle devenue davantage pluraliste et de l'affaiblissement de la structure étatique, accompagnée par la montée des pouvoirs locaux.

Un premier cas intéressant est offert par l'introduction de la procédure du Débat Public en France, qui illustre ces transformations et donne une bonne expérience de la façon dont les outils issus du calcul économique et leurs résultats sont entendus par un public non-expert de ces méthodes. Les débats publics sont organisés en France depuis 1995 selon une procédure lourde, largement encadré au plan législatif, pour permettre à la population de s'exprimer, très en amont de son élaboration, sur l'opportunité et les grandes fonctionnalités d'une infrastructure projetée. Ils donnent un aperçu des critiques avancées face aux indicateurs issus du calcul économique. De ce point de vue, le premier constat que l'on peut dresser est un constat d'absence : le calcul économique n'est que rarement évoqué dans ces procédures de concertation (Klein, 2006). Cette absence peut sembler paradoxale dans la mesure où ces outils sont au contraire largement mis en avant par l'État et son administration pour élaborer la décision concernant les grands projets d'infrastructure. En réalité, les quelques tentatives d'évocation du calcul économique ou de ses résultats sont très mal reçues par le public qui y voit d'abord un instrument opaque, vite accusé de faire le jeu de la technocratie. Dans ce cadre, le seul aspect du calcul économique à réussir à trouver sa place dans les débats publics est celui concernant les modèles de prévision de trafic, puisque l'objectif de ces méthodes est plus rapidement perceptible par un public non expert. Sur ce point précis, les critiques se focalisent surtout sur l'incapacité des outils mis en œuvre à rendre compte des ruptures récentes ou futures des tendances qui servent à bâtir les projections. Ce dernier point renvoie plus largement au manque de pluralité de l'expertise.

Un deuxième cas intéressant est fourni par le débat parlementaire organisé en France en 2003 sur la politique d'infrastructure à mettre en œuvre. Cet exemple donne une autre illustration des critiques que suscite le calcul économique. Ce débat est intervenu après, entre autres, un audit des projets envisagés dans le pays mené par l'Inspection Générale des Finances et le Conseil Général des Ponts et Chaussées sur commande du gouvernement (dont nous parlerons longuement dans l'analyse de l'histoire du projet Lyon-Turin). Cet audit a délibérément été conduit à l'aide des indicateurs habituels du calcul économique et a abouti à des conclusions négatives à propos de nombre des projets envisagés. Il a suscité de la part des élus locaux concernés par les projets et des parlementaires de nombreux commentaires dénonçant la méthode comme inappropriée à éclairer des choix politiques. Selon de nombreux élus, l'aménagement du territoire implique une vision prospective, donc une capacité à projeter sur le long terme l'évolution d'un système territorial bien trop complexe pour relever d'une approche trop étroitement comptable. D'autres poursuivent en fustigeant le caractère technocratique, donc anti-démocratique d'une approche que la sophistication met hors de tout contrôle.

Reprenant l'ensemble des questions soulevées, L. Baumstark (2007) propose une typologie des critiques habituellement adressées au calcul économique.

- Sous l'intitulé « un calcul technocratique qui prétend dire l'intérêt général », il range la critique de l'opacité d'une méthode peu accessible, l'arbitraire des valeurs de paramètres utilisées, la « pseudo-scientificité » d'une méthode largement manipulable et approximative.

- La seconde classe regroupe les critiques tenant à la seule prise en compte des effets monétaires ou dont on peut trouver un équivalent monétaire. Sont mentionnées ici les constats de l'impossibilité de rendre compte des questions de redistribution ou d'équité et d'aménagement du territoire.
- La troisième classe de critique remet en cause la pertinence du calcul économique dans une société démocratique. En proposant un résultat univoque, celui-ci serait peu adapté à la complexité des processus de décision. Il n'ouvrirait pas les marges de négociation nécessaires à tout débat.
- Enfin, la dernière classe de critique souligne que, par rapport à son ambition globalisante, le calcul économique se révèle « impraticable » au regard des efforts de collecte et d'analyse de données qu'il demanderait pour prendre en compte de manière fiable les dimensions qu'il entend intégrer. De la même façon, la généralisation de sa mise en œuvre demande une telle diffusion de l'expertise capable de maîtriser son processus qu'elle est illusoire.

En reprenant cette typologie, nous nous focalisons sur les aspects pouvant les plus s'appliquer aux études de trafic : les critiques sur l'opacité des outils, sur l'excès de simplification que ces outils postulent dans le cadre d'un processus décisionnel complexe et leur incapacité à ouvrir le débat dans un processus démocratique.

Le premier groupe de critiques, relatif au caractère technocratique du calcul économique, interroge deux problèmes principaux : la légitimité des experts qui posent les choix et les hypothèses des outils utilisés (par exemple, dans le cas du calcul économique, le choix d'un taux d'actualisation traduisant un degré de préférence pour le présent ou le futur ou la définition des équivalents monétaires des variables non monétaires comme le temps, l'insécurité ou la pollution atmosphérique...) et la comparabilité et la transparence des calculs menés sur différents projets. Dans les deux cas, c'est la légitimité des outils économiques pour éclairer la décision publique qui est en jeu. En particulier, l'établissement d'un bilan cout-avantage, fait intervenir grand nombre de paramètres techniques, qui concernent par exemple l'estimation des coûts d'investissement, des coûts d'exploitation et d'entretien, des besoins de renouvellement. Quand on compare différentes options ou différents projets, il est parfois difficile, voire impossible, de s'assurer de la comparabilité des hypothèses retenues. La question de la comparabilité et, surtout, de la transparence des hypothèses de calcul concerne particulièrement les données de cadrage macro-économiques, qui sont à la base des projections des trafics dans le futur. Ainsi, par exemple, de nombreux modèles de génération de la demande de transport intègrent directement l'évolution du Produit Intérieur Brut (ou du PIB par tête) parmi les paramètres d'évolution du résultat. Or, il s'agit là d'indicateurs politiquement sensibles. Ils reflètent le degré de confiance dans l'avenir de l'institution qui les produit ou les valide. Quand, comme pour les grands projets d'infrastructure de transport, le rôle de fixer les hypothèses macro-économiques revient de fait à l'État central, on mesure le risque d'autoréalisation que pourrait faire courir à un pays le simple fait d'accepter de réaliser des simulations avec un taux de croissance très inférieur à ceux qui sont habituellement considérés. De ce fait, les hypothèses à considérer dans les exercices de prévision sont donc étroitement encadrées. Certes, l'information économique s'est également renforcée au cours des dernières décennies et les États, surtout en Europe occidentale, ne feraient plus guère illusion avec l'affichage de taux de croissance importants. Cependant, cette variable est déterminante dans l'évaluation des projets de transport. Elle détermine souvent une argumentation sur la nécessité de tel ou tel équipement, afin de pallier une saturation que les projections de trafic annoncent. On retrouve donc à ce sujet, de manière plus contradictoire

d'ailleurs, la capacité de la puissance publique à assumer son rôle de régulateur. En outre, derrière la comparabilité des hypothèses de calcul, c'est la transparence des résultats produits qui est en question.

Le deuxième groupe de critiques renvoie à la capacité des outils économiques à rendre compte de la complexité des interrelations économiques et sociales. Or, la théorie économique repose sur l'hypothèse selon laquelle les interactions entre individus ou groupes sociaux peuvent trouver une représentation pertinente sous la forme de transactions monétaires. Le calcul économique s'inscrit dans cette lignée, en visant à rendre compte de l'ensemble des tenants et aboutissants d'un projet ou d'une politique à travers la prise en compte d'un équivalent monétaire à chacun de ces éléments. Dans cette optique, la critique selon laquelle cette méthode est incapable de traiter telle ou telle question est d'abord reçue par les économistes comme un stimulus pour progresser. Les efforts n'ont d'ailleurs jamais cessé pour élargir la gamme des phénomènes que l'on peut traiter de cette manière. Au cours des deux dernières décennies, de véritables progrès ont par exemple été accomplis dans le sens d'une incorporation des externalités prises en compte dans un bilan cout-avantage. L'ouvrage de synthèse du groupe de chercheur sur « les dimensions critiques du calcul économique » (Maurice et Crozet, 2007) reprend plusieurs recherches et travaux lancés sur cette thématique (Raux et Souche, 2007 ; Trannoy, 2007). Notamment, face à l'une des principales critiques émises par la classe politique française suite à l'audit de 2003, qui soulignait que les enjeux d'aménagement du territoire n'étaient pas repris par les indicateurs d'évaluation économique des projets, ces travaux montrent que les outils théoriques mobilisés par le calcul économique permettent d'aborder les questions d'équité spatiale. Il est, en effet, théoriquement possible de répartir les variations de surplus générées par la réalisation d'un projet entre différents territoires afin de préciser qui gagne quoi et qui perd quoi.

De la même manière, les méthodes de prévision des trafics ont cherché à répondre à des problématiques nouvelles et à prendre en compte de manière de plus en plus approfondie les interactions entre les différents systèmes (de transport, économique et productif, de localisation, urbain...). Ainsi, au cours des années 1980, l'émergence des questions environnementales et des contraintes financières, suite à la crise énergétique et au renversement de la croissance économique, ont amené à remettre en cause la politique du tout « automobile » et à dénoncer l'impasse dans laquelle se trouvait la politique face à des prévisions de trafic conduisant à des besoins d'infrastructures difficilement réalisables : les nouvelles recherches sur la mobilité ont fait émerger de nombreuses critiques sur la pertinence des modèles et, en soulignant la multiplicité des facteurs qui influencent la demande de transport, ont prôné pour l'adoption d'un cadre conceptuel plus riche que celui des modèles classiques de prévision à 4 étapes (Bonnell, 2004). L'évolution des objectifs des politiques de transport, qui désormais ne se limitent plus à assurer la fluidité des trafics, mais se soucient aussi de croiser cette exigence avec la prise en compte des objectifs environnementaux et de préservation des territoires, implique un changement de la problématique de la prévision de la demande de transport. Comme le souligne P. Bonnell, « *il ne s'agit plus seulement d'avoir des modèles qui déroulent successivement les quatre étapes : décision de se déplacer, choix de la destination, choix du mode, choix de l'itinéraire* », mais de plus en plus de rendre compte de la sensibilité des déplacements « *aux politiques d'orientation de la demande (choix modal) ou de réduction de la mobilité ou, encore, qui permettent de simuler de nouvelles actions d'orientation de la demande inédites jusqu'ici (régulation tarifaire, réglementation d'accès, etc.)* » (Bonnell et al., 1997). Néanmoins, si les recherches se sont poursuivies au fil des années, force est de constater que dans le cadre de l'évaluation des projets d'infrastructure on a massivement recours à

la modélisation à 4 étapes, en creusant ainsi un hiatus entre les outils développées par les chercheurs et ceux mis en œuvre par les praticiens. Dans le domaine spécifique du transit alpin, cette situation est également en partie due au développement tardif des modèles de transport de marchandises par rapport à la modélisation voyageurs en milieu urbain. Elle relève aussi de la disponibilité des données. En effet, la construction de nouveaux modèles, nécessite des données spécifiques, différentes de celles qui alimentent les modèles à 4 étapes, et qui ne sont pas toujours disponibles pour le transport de fret.

Néanmoins, une partie de la critique relative à un excès de simplification, qui empêcherait ces outils d'éclairer efficacement les choix publics, relève largement de leur usage dans le cadre des procédures décisionnelles. Ainsi, par exemple le, manque de vision de prospective, qui permettrait de planifier des politiques plus complètes, capables d'articuler entre elles des mesures différentes afin d'améliorer l'adhérence des politiques aux objectifs établis, dépend non seulement des outils utilisés, mais également de la manière dans laquelle ces mêmes outils sont utilisés. C'est d'ailleurs dans cette direction que s'orientent les réponses des économistes et des défenseurs des outils économiques aux critiques qu'on leur adresse, quand ils précisent que les indicateurs qu'ils proposent n'ont pas vocation à se substituer à la décision politique, mais à l'éclairer. Néanmoins, si les études de trafic peuvent servir à faire des simulations, pour tester des parcours divers afin d'atteindre un objectif, dans la pratique, les résultats de ces études, comme c'est le cas pour les résultats du calcul économique, le taux de rentabilité interne (TRI) et la valeur actuelle nette (VAN), sont encore habituellement présentés en référence à une décision manichéenne de faire ou de ne pas faire.

Plutôt que d'éclairer la décision de mettre en place une politique ou de réaliser un tel projet ou non, on peut se demander si les indicateurs du calcul économique ne devraient pas prioritairement être utilisés pour apprécier les différences entre scénarios, entre des jeux d'hypothèses, entre des options. Ils entreraient alors, eux aussi, dans un processus non univoque de construction des discours. Ils élargiraient leur audience puisque les acteurs susceptibles de mobiliser des résultats moins tranchés seraient plus nombreux. Ils gagneraient en crédibilité, non seulement à travers la reconnaissance de leurs limites déjà largement acquise, mais aussi par une traduction de cette reconnaissance dans les finalités de leur usage. Ce n'est, en réalité, plus tant la décision qu'il s'agit d'éclairer, que le processus d'élaboration du projet.

Cela permettrait aussi de répondre au troisième groupe de critiques, qui remettent en cause la pertinence du calcul économique dans une société démocratique, en opposant justement le caractère univoque du résultat à la complexité des processus de décision. Les modèles et les analyses coûts-avantages sont accusés d'être excessivement « figés », dans le sens où, une fois les hypothèses définies, il n'est plus possible de les discuter. Une telle rigidité est alors reprochée à ces outils qui n'ouvriraient pas les marges de négociation nécessaires à tout débat.

L'ensemble des critiques formulés, en France, par les représentants politiques et les citoyens ayant participé aux débats publics ces dernières années va ainsi, dans la direction d'une remise en cause de l'approche analytique de l'évaluation et semble appeler à une évaluation davantage procédurale, voire mobilisatrice. Au fil des points présentés ci-dessus, on voit s'esquisser un rôle nouveau que pourraient jouer les outils issus du calcul économique dans les processus de concertation et de décision en matière de transport. La principale vertu de ces outils n'est donc pas de produire une appréciation globale, dont on sait qu'elle est lacunaire, sur un projet ou une mesure de politique des transports. Elle est plutôt de permettre de simuler des scénarios différents, de tester des options variées,

de permettre d'insérer un aménagement dans des contextes économiques ou sociaux contrastés. Le calcul économique vaut donc davantage par sa souplesse et son adaptabilité que par sa capacité à produire des choix tranchés. C'est bien à ce « tâtonnement politique », pour reprendre l'expression de Crozet (2004), que doit désormais être utilisé le calcul économique.

Pour résumer, les questions que nous nous posons sont de savoir si l'usage des outils de l'expertise technique dans le cadre de la discussion du projet Lyon-Turin illustre ces critiques et les évolutions dans la conception de la décision et des outils d'aide à la décision que nous venons d'exposer. Comment sont-ils utilisés les outils économiques dans le processus décisionnel de ce projet ? Quelles sont les critiques et quelles sont les changements que son histoire nous apprend ? L'un des fils de cette recherche est de saisir une éventuelle spécificité des problématiques alpines, qui pourrait avoir déterminé une évolution dans les pratiques d'expertise et dans l'approche de l'élaboration des décisions politiques. Nous pouvons, en effet, penser que l'émergence d'une question alpine des transports au cours des années 1980, en faisant affirmer des exigences spécifiques de connaissance des trafics transalpins, aurait façonné les dispositifs de mesure et d'observation de ces flux de manière telle à permettre aussi une évolution des outils et des pratiques d'expertise. D'ailleurs, la logique qui a pendant longtemps présidé à la modélisation du transport de marchandises, consistant à fournir les données nécessaires pour programmer une offre adaptée aux évolutions de la demande, était vouée à se heurter aux contraintes spatiales dans cette région plutôt qu'ailleurs, en raison de la rareté de l'espace et des contraintes naturelles plus fortes. Dès lors, on pourra chercher à mettre en relation les évolutions des outils de mesure des trafics alpins avec les prévisions des trafics qui ont alimenté la discussion du Lyon-Turin et fait évoluer sa représentation. Il s'agira en même temps de comprendre quels sont les impacts produits, à l'inverse, par ces changements sur la discussion du projet et sur l'avancement du processus décisionnel.

1.3.Méthode de travail

Pour répondre à la question principale qui guide ce travail de thèse, concernant l'émergence d'un espace géopolitique alpin des transports, nous avons fait le choix d'étudier deux cas, à la fois autonomes et qui se recoupent. Les deux terrains d'étude sont analysés sur la base du discours des acteurs et des instruments qui ont joué un rôle dans la construction des arguments structurants des débats, afin de lire les évolutions propres aux deux processus politiques et leurs interrelations. Ce choix des terrains et des objets de l'analyse nous conduit à interroger des sources différentes, afin de pouvoir observer le comportement de l'ensemble des « actants » censés avoir influé sur l'existence du projet Lyon-Turin et sur la construction d'une politique alpine des transports, en façonnant ainsi l'avancement d'un processus global de formation d'un espace de coopération politique au sein de la région des Alpes. Le type de sources à consulter n'est pas le même selon qu'il s'agisse d'analyser les acteurs ou les outils intervenus dans les deux processus. Ainsi, ce travail nous demande, d'un côté, d'identifier les acteurs précis et les groupes d'acteurs qui ont joué un rôle important dans l'évolution du projet Lyon-Turin et de la concertation alpine, afin de reconstruire le cadre global des acteurs des deux processus décisionnels. De la même manière, il nous faut identifier les dispositifs techniques qui ont permis de représenter les dimensions des trafics transalpins et de discuter, dans ces deux contextes politiques, les aspects du problème posé par le transit à travers les Alpes. Une fois les acteurs et les outils techniques principaux de cette histoire identifiés, il s'agira d'analyser leur comportement

à travers une mise en perspective du travail discursif à travers lequel ils ont façonné le déroulement de ces deux processus.

1.3.1.Choix méthodologiques

L'accès aux sources d'information nécessaires à notre analyse s'appuie sur une méthode d'observation directe à la fois participante et d'analyse des sources documentaires. Dans le cadre de l'observation participante, l'accès aux sources d'information passe par la rencontre d'acteurs impliqués sur les terrains étudiés. Il faut, toutefois, distinguer entre deux degrés de participation différents : d'un côté, celui d'une plus faible implication, lorsque les acteurs sont interrogés dans le cadre d'un entretien et, de l'autre, celui d'une intervention directe, lorsque les acteurs sont observés sur le terrain, dans le déroulement de leurs fonctions, à travers notre participation à des réunions, groupes de travail et missions. Les différents types de collecte des informations permis par l'analyse documentaire, l'analyse des enquêtes et l'analyse participante présentent des avantages et des limites spécifiques. Si le croisement de plusieurs sources d'information constitue, peut-être, un moyen de combler les limites respectives des méthodes d'observation adoptées, il faut néanmoins être averti des risques inhérents au recours à l'une ou l'autre de ces pratiques d'accès à l'information, afin de pouvoir autant que possible les prévenir.

La rencontre d'acteurs à travers un entretien implique sans doute une posture d'observation plus en retrait que l'observation directe des acteurs sur le terrain. Cette dernière méthode, dans laquelle l'observateur occupe un rôle au sein de la situation étudiée, correspond à la définition classique de l'observation participante. Le risque extrême, dans ce cas, est de « virer indigène » (Cefaï et Amiraux, 2002), c'est-à-dire de perdre de la distance nécessaire, par rapport à l'objet observé, afin de pouvoir mettre en perspective et analyser l'information collectée. « *Enquêter, c'est avant toute autre chose tisser une relation d'échange, mais une relation d'échange bien souvent à sens unique, dans l'unique but d'obtenir des informations* » (Lalive d'Épinay et Soulet, 2007). Cela pose le problème de gérer cette relation avec le souci d'objectivation qui prévaut dans une démarche scientifique. En effet, la participation implique une restriction de la liberté et de la mobilité de l'enquêteur dans l'analyse de l'objet de son enquête, dans la mesure où cette participation consiste à assumer un rôle, qui impose un point de vue, un positionnement. Il s'agit, dès lors, d'être conscients du fait que les terrains peuvent être « trompeurs » et de comprendre les effets du positionnement sur la production des résultats de l'analyse.

Le même risque se présente, peut-être dans une moindre mesure, lorsqu'on a recours à des entretiens. La méthode du « récit de vie », qui implique l'analyse et la compréhension de situations à partir du vécu des individus, comme eux-mêmes le racontent, comporte un risque de subjectivité. Cette méthode est, en effet, souvent accusée de contrevenir à l'objectivité de l'observation scientifique pour deux raisons complémentaires. En premier lieu, parce que le récit est produit dans un contexte d'interaction entre deux ou plusieurs personnes. Dès lors, cette interaction est censée conditionner le récit fait par l'enquêté, tant dans son contenu que dans sa forme. Le problème du manque d'objectivité tient, dans ce cas, à l'enquêté. Le second risque tient à la subjectivité de l'enquêteur dans l'interprétation des informations (Brun, 2001). Dans ce cadre, il ne faut pas oublier que, comme le souligne Peneff (1990), au travers du récit de vie, ce n'est pas la reconstitution de la mémoire du sujet qui est l'objectif, mais un recueil d'informations sur l'environnement enquêté. L'analyse de cette information représente une deuxième étape de notre travail, que nous ferons intervenir après avoir complété le recueil des données par le recours à d'autres sources. En effet,

l'une des solutions méthodologiques au risque de subjectivité consiste en la diversification de l'information et des sources d'information.

Dans ce cadre, le recours aux sources documentaires vient compléter notre connaissance du sujet et nous aider dans l'effort d'objectivation et de systématisation dans l'observation qui sont nécessaires, afin d'éviter le risque de « capture » que présentent les méthodes participantes. En même temps, ces méthodes nous permettent de développer une analyse différente, par rapport à celle qui se fonderait uniquement sur l'analyse documentaire. L'intérêt scientifique d'une démarche d'observation participante consiste, en effet, dans le type de connaissances qu'elle permet d'acquérir. L'objectif que nous nous sommes donnée d'analyser le fonctionnement et l'organisation de la « boîte noire des outils techniques » nécessite une immersion directe sur le terrain, afin de pouvoir observer les acteurs en train de construire ces outils, de les utiliser et débattre. L'immersion sur le terrain correspond donc à cette double exigence de recueillir des informations et d'observer de l'intérieur le processus à travers lequel cette information est produite et traitée. Le simple recours aux sources documentaires nous aurait donné accès à un champ plus restreint d'observations possibles. C'est en cela que consiste le risque des méthodes non participantes, qui est, à l'opposé de la participation, celui d'une trop grande distance par rapport à l'objet étudié (ethnocentrisme). Cette distance excessive pourrait, en effet, jouer en défaveur de l'analyse, en réduisant la connaissance et, par conséquent, les possibilités de compréhension et d'analyse des données recueillies. Ainsi, nous pensons que, d'un côté, le recours à des méthodes non participantes pourrait représenter un moyen de réduire les risques de subjectivité propres aux méthodes participantes ; à l'inverse, ces dernières pourraient s'avérer utiles afin de réduire les risques de distorsion dans l'analyse auxquels conduirait une connaissance uniquement construite sur des sources documentaires, sans avoir eu accès au terrain étudié.

Enfin, nous souhaitons nous arrêter un instant sur une spécificité importante de notre recherche. Celle-ci tient à notre posture d'économiste des transports. En effet, notre démarche a délibérément consisté non seulement à analyser les discours et le jeu des acteurs d'un point de vue externe, « en sociologue », mais aussi à observer, à travers le travail d'autres économistes des transports, l'usage des outils de la discipline. Cette deuxième part de l'observation n'est par nature pas aussi distanciée que la première. Nous venons d'expliquer comment nous avons cherché à encadrer cette composante de notre investigation par des méthodologies propres à soutenir l'effort de distanciation qu'impose le travail d'analyse. Nous voudrions néanmoins expliciter l'intérêt d'une posture moins classique parce que plus engagée vis-à-vis de son objet de recherche. Le premier avantage de cette posture est de permettre un accès plus direct et indépendant aux problématiques techniques qui apparaissent au fil de l'exploration. On verra par exemple, quand l'étude de cas du projet Lyon-Turin amènera à s'interroger sur la façon dont les modèles de prévision de trafic prennent en compte les effets de long terme de la croissance économique, que le recours à la littérature scientifique sur ce thème, sans qu'il soit suggéré par un acteur, permettra de formuler la question sous une forme différente.

Mais cette posture d'économiste répond aussi à une problématique ouvertement pluridisciplinaire. Nous avons expliqué dans le présent chapitre que l'objectif de cette thèse est d'une part d'éclairer le processus d'élaboration des politiques publiques de transport dans les Alpes et son incidence sur l'émergence d'un espace géopolitique des transports alpins. De ce point de vue, la mesure de l'incidence des outils technico-économiques reste dans le cadre d'une interrogation « classique » en analyse des politiques publiques. Une autre partie de notre questionnement est plus prescriptive en ce qu'elle vise à participer

à l'évolution des outils de l'économie et de leurs usages. Mais ce deuxième ensemble d'interrogations n'est pas posé uniquement en référence à la rationalité sous-jacente à l'économie. L'amélioration des outils et de leurs usages à laquelle nous entendons contribuer est surtout à entendre du point de vue du processus d'élaboration des politiques de transport. Elle est structurée à l'aune des contraintes du système alpin que nous observons. Ainsi, comme nous le verrons, l'élaboration des politiques de transport dans les Alpes est engagée dans un mouvement d'élargissement de l'assemblée des acteurs qu'elle implique. C'est en réponse à cet enjeu que nous considérerons comme un progrès l'apparition d'outils ou de procédures d'usage permettant effectivement la prise en compte de points de vue plus variés ou l'appropriation des explorations technico-économiques par un plus grand nombre d'acteurs. L'amélioration des outils que nous visons est donc conçue dans le cadre d'une rationalité procédurale plutôt que substantielle, posée *a priori*. Exprimée en ces termes, au croisement de champs disciplinaires différents, notre problématique nous semble alors appeler un croisement de méthodes d'investigation et un croisement de grilles d'analyse qui répondent à cette diversité.

Le croisement de sources d'information diversifiées, que nous allons décrire au cours des paragraphes suivants, est enfin conçu afin de garantir une meilleure exhaustivité dans la connaissance des faits et des situations analysés. La démarche a de fait consisté à construire une connaissance personnelle du sujet étudié. Elle s'est bâtie sur l'accumulation progressive d'expériences et de connaissances tantôt formalisées – dans le domaine de l'économie des transports ou sur l'analyse des jeux d'acteur par exemple – et tantôt tacites – telle la connaissance du milieu qui a constitué notre terrain – au cours d'un travail de plusieurs années sur le sujet d'étude. Cette culture personnelle a fini par constituer elle-même une source d'information, qui nécessite les mêmes précautions d'emploi, le même souci d'objectivation que les autres sources auxquelles nous avons pu accéder (récits d'acteur, presse, rapports de travail, données et indicateurs).

1.3.2.Sources de données et d'information consultées

Dans ce paragraphe nous précisons les différentes sources de données et d'information dont nous nous sommes servie pour analyser les deux études de cas.

1.3.2.1.Les sources documentaires

Le travail de collecte d'information passe par l'analyse des nombreux documents officiels (actes administratifs, accords internationaux, décisions issues des sommets, lois, conventions, déclarations), de la littérature grise (documents techniques, rapports d'expertise), des événements et des faits divers (colloques et congrès, consultations publiques, expositions, manifestations, publications, verbatim et compte rendus de réunions), produits et organisés au sujet du projet Lyon-Turin et des politiques de transport alpines, qui permettent de repérer les acteurs pertinents de l'histoire et de recomposer l'ensemble des épisodes de cette histoire dans une représentation unique. En particulier, nous avons réalisée une revue de presse systématique afin de suivre le débat concernant le projet Lyon-Turin. Les différentes sources mobilisées seront mentionnées et référencées au cours du travail.

1.3.2.2.Les entretiens d'acteurs

Une deuxième source d'information utilisée provient des personnes impliquées sur les terrains étudiés, dont nous avons recueilli le témoignage. Dans ce cadre, nous avons

réalisé des entretiens et exploité une série d'entretiens filmés réalisés en 2005 par le Laboratoire d'Économie des Transports, auprès de témoins majeurs de la vie du projet.

Entretiens réalisés :

- Michel Houée : responsable des enquêtes CAFT (Cross Alpine Freight Transit). Chargé de mission à la Direction des affaires économiques et internationales (DAEI) – Service Economie, Statistiques et Prospective (SESP). 2006
- Elena Luchetti, responsable des études de trafic chez LTF (Lyon-Turin Ferroviaria). 2006
- Patrice Dupuy, ancien directeur adjoint de la Direction économique d'Alpetunnel (premier promoteur binational du projet Lyon-Turin). 2006
- Michel Breyton, Département Infrastructures et Transports du CETE de Lyon. 2006
- Noël Lebel, ancien responsable de la mission des Alpes et des Pyrénées au Ministère français de l'Équipement, ancien secrétaire général de la Convention alpine. 2006
- Giannicola Marengo, directeur du Service de Planification des Transports de la *Provincia* de Turin. 2007
- Michel Chaumatte, directeur de l'AFA (Autoroute Ferroviaria Alpine). 2007

Entretiens filmés du Laboratoire d'Économie des Transports (2005) :

- Jean-Didier Blanchet, du Conseil Général des Ponts et des Chaussées, l'un des auteurs de « l'Audit de 2003 » qui marqua une étape pour le projet Lyon-Turin.
- Alain Bonnafous, ancien directeur du Laboratoire d'Économie des Transports.
- Olivier Cabanel, du collectif associatif écologiste CADS (Coordination des associations Ain, Dauphiné, Savoie).
- Patrick Diény, ancien chargé de mission pour le projet Lyon-Turin au Conseil Général de la Savoie.
- Michel Gerodolle, ancien adjoint au Maire de Chambéry, ancien Directeur Départemental de l'Équipement de la Savoie.
- Christian Maisonnier, directeur régional adjoint de l'Équipement Rhône-Alpes, en charge notamment des dossiers du transit alpin et du projet Lyon-Turin.
- Alain Margery, de la COJAM (coordination associative Coordination Jura-Alpes-Méditerranée).
- Gérard Mathieu, a qui était chef du Service des nouvelles infrastructures et de la grande vitesse, à la SNCF, durant les premières années d'existence du projet Lyon-Turin.
- Raphaël Quesada, président de l'Association nature Nord Isère LO PARVI.
- Michel Rivoire, le véritable père fondateur du Comité pour la liaison Transalpine, animateur aussi du groupement Transalpes.

On peut ajouter à cette liste d'acteurs, les diverses personnalités que nous avons pu côtoyer au cours des missions mentionnées ci-dessous, donnant l'occasion de discussions ou d'entretiens informels mais néanmoins porteurs d'informations. Citons notamment :

- Franco Campia, assesseur aux transports de la Province de Turin et co-Président de la Conférence des Alpes Franco-italiennes ;
- René Girard, co-Président français de la Conférence des Alpes Franco-italiennes ;

- Bernard Barnéoud, ancien Délégué général du Comité pour la Transalpine, et actuellement chargé de mission pour le projet Lyon-Turin au Conseil Général de la Savoie ;
- Jean-Luc Guyot, l'actuel délégué général du Comité pour la Transalpine ;
- Bernard Simon, chargé de mission pour le projet Lyon-Turin auprès du Président de la Région Rhône-Alpes jusqu'en septembre 2008 ;
- Marie-Line Meaux, responsable jusqu'à l'été 2008 de la Mission des Alpes et des Pyrénées au Ministère français de l'Équipement, puis du Développement Durable.

1.3.2.3. Les sources issues de la participation

Une dernière source d'information provient de la participation à réunions (active ou en qualité d'observateur), groupes de travail et missions. Dans le premier cas, en ce qui concerne la participation en tant qu'observateur, nous avons assisté aux réunions et rencontres suivantes, organisées et animées par des acteurs différents impliqués sur le terrain:

- Convegno Politiche di Corridoio e Sviluppo Territoriale Réunion de clôture du projet AlpenCorS (Programme Interreg III B – Alpine Space –Corridor V), qui a vu la participation de plusieurs partenaires publics et privés de la région alpine (collectivités territoriales, centres de recherches, opérateurs du secteur des transports, universités). Torino (IT), 18/10/2005.
- Colloque « Observer les trafics à travers les Alpes » Participation à la réunion sur l'observation des trafics à travers les Alpes organisées par la « Mission des Alpes » du Ministère de l'Équipement français et la « Mission Lyon-Turin » du Conseil de la Savoie. Chambéry (FR), 20/10/2005.
- Monitraf 2005 Participation à la conférence internationale sur le trafic dans les Alpes, organisée dans le cadre du projet Interreg IIB – Alpine Space Monitraf. Lucerne (CH), 1-3/12/2005.
- Conférence des Ministres des Transports de l'Arc alpin (Groupe de Zurich)
Participation à la 3^{ème} rencontre officielle des ministres des transports des pays de l'Arc alpin (Allemagne, Autriche, France, Italie, Suisse et Slovénie) et du commissaire européen aux transports, J. Barrot, qui a eu lieu dans le cadre de la déclaration de Zurich du 30 novembre 2001, à l'origine de la constitution du Groupe de Zurich. Lyon (FR), 20/10/2006.
- Réseau des Economistes Transport 2007 Participation à la journée d'échange sur « Les flux transpyrénéens, transalpins et en transit terrestre ». Présentation de l'enquête routière « Transit » française (M. Houée), réalisée par : DAEI/SESP/ CETE Méditerranée. Présentation par la Mission des Alpes (M. L. Meaux) des enjeux de l'observation transalpine des trafics. Présentation de l'Observatoire franco-espagnol des trafics dans les Pyrénées (DRE Aquitaine, Midi- Pyrénées, Languedoc-Roussillon). Paris (FR), 8/02/2007
- Réseau des Economistes Transport 2007 Participation à la journée d'échange sur la directive Eurovignette 2006. Paris (FR), 27/02/2007
- Congrès ITE 2007 14^{ème} congrès annuel du réseau Initiative Transport Europe, qui regroupe les associations européennes qui s'opposent au trafic de transit, actives dans l'arc alpin et les autres zones sensibles d'Europe (Pyrénées, pays de l'Est, etc). Montgenèvre (FR), 23-24/03/2007.

- Monitraf 2008 Conférence finale des projets Interreg III B : Monitraf et Alpnep. La présentation des conclusions de l'ensemble des travaux conduits dans le cadre de ces deux projets triennaux est clôturée par la signature par les responsables politiques des régions de la déclaration conjointe instituant la Conférence des Régions Alpines. Innsbruck (A), 23-25/01/2008.
- Convegno Comitato Transpadana 2008 Congrès organisé par le comité Transpadana, avec la participation de TRT Trasporti e Territorio sur les « Actions pour développer le transport ferroviaire transalpin ». Torino (IT), 05/06/2008.

Nous avons aussi participé à des groupes de travail et réalisées des missions, en collaboration avec des acteurs du transport alpin, qui nous ont donné l'opportunité de suivre « en directe » 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. Nous détaillons ci-dessous les différentes missions auxquelles nous avons été conduite à participer.

- Mission d'accompagnement LTF (2006) Collaboration avec la société Lyon-Turin Ferroviaire (LTF) sur la période juillet-décembre 2006 pour la réalisation de la deuxième phase des études de trafic fret (APR, Avant Projet de Référence) pour le projet Lyon-Turin. Dans le cadre de cette mission, nous avons assisté le responsable des études de trafic dans la finalisation des prévisions de la dernière phase d'étude du promoteur technique : rassemblement et analyse des données, réunions de travail avec les partenaires de LTF, présentation et divulgation des résultats des études. En particulier, nous avons assisté aux réunions de travail avec le bureau d'études SETEC et le comité de pilotage pour le projet Lyon-Turin composé par LTF, RFF et RFI ; nous sommes intervenue à la rencontre des deux CIG franco-italiennes (Commission intergouvernementale) du Fréjus et du Mont-Blanc, organisée par la Mission des Alpes, au sujet des problématiques des franchissements alpins (2/10/2006).
- Mission d'accompagnement stratégique pour la CAFI (2007-2008) Participation à la mission d'accompagnement stratégique réalisée par le LET pour le compte de la CAFI (Conférence des Alpes franco-italiennes) sur le thème des facteurs déterminants et des politiques de report modal et de régulation des trafics pour le transport fret à travers les Alpes franco-italiennes. Dans le cadre de cette mission, s'étant déroulée sur la période avril 2007 – novembre 2008, nous avons en outre participé aux réunions régulièrement organisées par les membres de la CAFI (représentants des Départements et des *Province* du périmètre de la Conférence, experts et collaborateurs des collectivités) et aux journées d'échange et formation sur la directive Eurovignette à destination des élus et des techniciens des collectivités locales en France et en Italie Sanremo (IT), 13/12/2007 ; Archamps (FR), 09/04/2008 ; Chamonix (FR), 29/09/2008.
- Comité de coordination des démarches report modal Ce groupe de travail se compose des représentants de la CAFI, de la Région Rhône-Alpes, du Comité pour la Transalpine, de la DRE Rhône-Alpes et du LET, qui ont souhaité mettre en place un lieu d'échange des connaissances et des réflexions au sujet des diverses démarches entreprises en matière de réflexion et d'étude sur la régulation du trafic et le report modal dans les Alpes, par les acteurs de Rhône-Alpes. Plusieurs réunions ont eu lieu entre avril 2007 et aujourd'hui. Le groupe de travail continue à se réunir actuellement.

Partie 1 - Le Lyon-Turin et l'émergence d'une dimension alpine des politiques de transport de marchandises. Une lecture par les outils d'analyse des trafics

Introduction

Le projet Lyon-Turin s'inscrit étroitement dans le processus qui a mené à l'émergence et ensuite à l'affirmation d'une question alpine des transports, tant pour ce qui concerne l'évolution du contenu politique des objectifs associés au projet au fil du temps que pour l'évolution du cadre des acteurs concernés ayant pris part à sa définition. Nous montrerons, dans cette partie de la thèse, comment l'histoire de ce projet s'est développée à travers le travail mené par un nombre considérable d'acteurs et comment, au final, cette histoire a façonné la forme et les temps de l'inscription de la question du transit alpin dans les agendas politiques des différentes échelles territoriales concernées.

Nous pouvons d'ores et déjà, avant de démarrer l'analyse du processus de « construction » de ce projet, remarquer sa nature composite. Il s'agit d'un projet ferroviaire de franchissement d'un obstacle naturel important qui vise à desservir un territoire montagneux par une ligne assimilable à une ligne de plaine. Cet objectif comporte la construction d'un tunnel de base, qui perce les Alpes à leur base sur une longueur de 54 km, ainsi que de deux nouvelles lignes d'accès au tunnel d'un côté et de l'autre de la montagne. La forme de ce projet - son tracé, donc, mais aussi l'existence même des différentes parties dont il se compose - n'a pas toujours été la même au fil des vingt ans qui se sont écoulés depuis le moment de sa première conception. Ses fonctions se sont révélées également mouvantes dans le temps : on a entendu parler tour à tour de grande vitesse et de grande capacité, avec à chaque fois l'affirmation d'une priorité différente. Le projet a vu ainsi sa composante fret prévaloir sur sa composante voyageurs et vice-versa selon les moments historiques différents. Deux points seulement n'ont jamais bougé : la présence d'un tunnel de base, qui n'a été remise en cause que très récemment avec l'ensemble du projet par les opposants de cet ouvrage, et sa nature mixte fret et voyageurs du point de vue des trafics desservis.

Il s'agit également d'un projet complexe du point de vue des échelles géographiques concernées ainsi que des niveaux institutionnels divers où il a été discuté. Le Lyon-Turin est en effet un projet ferroviaire français, né en France et conçu par la SNCF, mais qui concerne un territoire binational et qui a donc été développé et discuté à la fois en France et en Italie, dans deux pays aux exigences différentes par rapport à la question du franchissement alpin. Il a fait l'objet d'études et de travaux de planification conduits par des acteurs techniques divers, les deux chemins de fer nationaux, par exemple, aux cultures ferroviaires différentes ;

mais il a aussi fait l'objet de négociations dans des contextes politiques différents de par leurs organisations institutionnelles ou le cadre normatif de référence de l'évaluation et la décision en matière de projets infrastructurels. Il s'agit donc d'un projet français, mais qui avant d'être français a surtout été rhônalpin, pour sa portée régionale et pour l'implication antérieure et plus grande de la Région Rhône-Alpes par rapport à celle de l'État. Il s'agit, en outre, d'un projet français par naissance, mais italien par « vocation », en raison de l'intérêt géostratégique plus fort qu'il revête pour l'Italie par rapport à la France. Tel qu'on le connaît aujourd'hui, il s'agit d'un projet qui, bien que conçu par la SNCF et inscrit au Schéma Directeur français des liaisons à grande vitesse, présente des spécificités qui l'éloignent de la doctrine ferroviaire française pour le rapprocher du modèle allemand et italien, caractérisé par la coexistence de trafics fret et voyageurs sur une même ligne à grande vitesse. Il a été cependant conçu à sa naissance dans une logique complètement inverse, résultant de la suprématie de la doctrine française qui s'était imposée d'emblée sur la conception italienne du projet. Ce projet franco-italien est également l'un des projets européens les plus connus et débattus : il fait partie depuis 1994 des 30 projets RTE-T de la liste d'Essen et, depuis 2004, il est l'un des six projets à réalisation rapide choisis par la Commission européenne. Son « côté européen » est peut être l'un des aspects les plus mis en avant de ce projet, sur lequel l'Europe a décidé de s'engager particulièrement en raison de sa nature transfrontalière. En le supportant avec un travail qui a relevé plus de la construction rhétorique que de l'engagement concret, l'Europe a fait du Lyon-Turin le « maillon manquant du Corridor européen V », selon l'expression consacrée. Cela risque parfois de faire oublier que le Lyon-Turin est avant tout un projet de transport alpin, qui fait partie d'un ensemble de quatre projets ferroviaires de franchissement alpin aux caractéristiques similaires, et que c'est donc à l'intérieur de ce contexte qu'il faut toujours le replacer lors que l'on envisage de dresser un bilan de son utilité.

Le Lyon-Turin est ainsi un projet qui s'inscrit dans la politique des transports d'un nombre considérable d'acteurs, où il est appelé à répondre à des objectifs et des stratégies divers, qui n'ont pas toujours été présents dans la définition du projet. Ce que nous connaissons aujourd'hui de ce projet est le résultat d'un parcours qui a amené à réfléchir à des problématiques variées, en faisant évoluer la vision des problèmes et des solutions que les choix politiques sont susceptibles d'apporter. Ce parcours a conduit par exemple à faire évoluer les approches de la politique infrastructurelle, en déterminant le passage d'une logique uniquement orientée vers les questions techniques de transport à une vision plus large, orientée vers les territoires, l'environnement et la prise en compte de l'ensemble des interrelations existantes entre des systèmes divers : l'économie, l'environnement, les transports et les populations. La manière dont tous ces différents aspects se sont affirmés n'a jamais relevé d'un travail « neutre », exempt d'intérêts particuliers, de la part des acteurs qui se sont attachés à leur définition. Elle a répondu à des logiques stratégiques, parfois tournées par exemple vers la recherche d'un consensus politique, d'une source de légitimation, d'un moyen d'autonomisation ou d'affirmation des compétences... Mais cela n'a pas toujours été le cas. Dans une logique latourienne, où les processus d'innovation sont décrits comme des forums hybrides d'entités hétérogènes, acteurs humains et non-humains ou techniques se combinant de manière presque indifférenciée au sein des processus décisionnels (Latour, 1989 ; 1998), nous pouvons opposer aux logiques stratégiques des acteurs humains la capacité de résistance ou d'orientation des choix propres aux outils de l'expertise technique. Ces deux groupes d'acteurs interagissent au sein des processus décisionnels et façonnent les décisions politiques. Ainsi, l'évolution du projet a été également le fruit des résultats produits par les outils techniques mobilisés dans l'évaluation et dans l'argumentation de cette politique d'infrastructure. Dans l'un et dans l'autre cas, le

projet Lyon-Turin reste le fruit d'un long chemin d'interrelations entre le projet, les outils techniques adoptés pour l'analyser, les acteurs intervenus dans sa discussion et élaboration et les objectifs politiques qui y sont associés.

Le poids de l'histoire dans la compréhension du Lyon-Turin est d'autant plus important que la durée des débats, des études et des négociations atteint désormais le seuil des 20 ans. La longueur de ce processus décisionnel s'explique pour partie par la coexistence de ces plans multiples dans lesquels le projet s'insère et à partir desquels on peut l'observer, en lui attribuant des fonctions et des objectifs différents. Symétriquement, l'existence de ces dimensions diverses d'un seul projet est le résultat de la persistance de ce processus, qui, en raison des nombreux conflits soulevés, a vu le temps de la décision s'allonger au fil des années. C'est ce même allongement de la décision qui a produit, dans une sorte de perpétuel cercle vicieux, l'affirmation de nouveaux acteurs et de nouveaux points de vue. Ainsi, aujourd'hui ce projet ambitieux se présente comme une somme d'intérêts et d'objectifs différents et son histoire comme un parcours de complexification progressive. Or, tous ces éléments, qui caractérisent aujourd'hui ce que l'on appelle Lyon-Turin, ainsi que la manière dont ces éléments se sont affirmés et combinés au cours de sa longue histoire représentent un outil précieux afin de comprendre la configuration actuelle du projet ainsi que les problématiques que le débat sur sa concrétisation soulève. Lorsque l'on s'interroge, par exemple, sur les causes des fortes oppositions que ce projet a occasionnées ou des raisons pour lesquelles l'on a souvent vu piétiner dans son parcours décisionnel, on est obligé de se confronter à son histoire.

Reconstruire l'histoire du projet : les objectifs de la recherche

Cette partie de la thèse s'attache à retracer cette histoire à partir de l'identification des discours et des acteurs qui ont façonné le Lyon-Turin. La reconstruction chronologique des événements ayant façonné l'évolution du projet constitue, ainsi, le point de départ de l'analyse menée dans cette partie de la thèse. Cette histoire, faite de dates et d'événements, mêle des éléments de nature différente, qu'il est important de saisir à partir de cette étape préliminaire. L'objectif est de parvenir, à partir de cette reconstruction, à définir une typologie des dimensions du projet par lesquelles pouvoir analyser son évolution. La première étape du travail consiste, ainsi, à reconstruire le cadre des acteurs importants qui ont participé à la « construction » d'un projet Lyon-Turin (chapitre 2). Cela nécessite au préalable de définir les caractéristiques de ce cadre que l'on cherche à expliquer, qui délimitent la frontière, dans la masse de discours et des acteurs intervenus sur la scène de ce projet, de ceux qui ont concrètement participé à sa définition en déterminant la forme de son inscription sur les agendas politiques. Une fois cette photographie de départ disponible, il s'agira de comprendre comment ces acteurs ont pu agir et peser sur l'évolution du projet. Cette analyse s'appuiera sur la définition et l'organisation de la vie de ce projet en plusieurs étapes, qui nous nommons « dimensions » et se distinguent d'abord par le jeu d'arguments mobilisés pour défendre le projet, les objectifs qui lui sont assignés, la coalition d'acteurs qui interviennent sur ce dossier et finalement, mais pas systématiquement, par le contenu technique du projet lui-même (tracé, conception des équipements, etc.). La définition et la reconstruction des dimensions du projet font l'objet du chapitre 3 de cette partie de la thèse. C'est ensuite dans le but d'expliquer comment s'est produit l'avancement du projet à travers ces dimensions que nous aurons reconstruites, qu'intervient l'analyse des outils économico-techniques mobilisés dans le cadre de l'évaluation et des procédures décisionnelles du projet. Cette analyse est développée au chapitre 4. Nous examinerons, alors, comment ces outils ont, d'une part, servi aux acteurs pour produire de nouvelles représentations du projet

et répondre, ainsi, aux critiques et aux controverses émergées lors du débat, et, d'autre part, comment ils ont joué de manière autonome sur ces transformations. Dans le chapitre conclusif, tous les éléments issus de l'analyse de l'évolution du projet à partir des discours d'acteurs et des études techniques réalisées seront repris pour expliquer comment ils ont permis, d'un côté, au projet de résister aux épreuves et d'avancer dans son parcours de construction, et, de l'autre côté, aux acteurs de poursuivre leurs stratégies dans d'autres domaines que celui du projet (chapitre 5). Cette dernière partie nous permettra notamment de tirer des conclusions quant à la portée des enjeux géopolitiques du Lyon-Turin et de comprendre dans quelle mesure son évolution est liée à l'émergence d'un nouvel espace géopolitique alpin qui se structurerait autour des problématiques du transit alpin.

Chapitre 2 - Présentation du projet Lyon-Turin : objectifs et méthodologie de l'étude de cas

Introduction

Un premier objectif de la recherche consiste à reconstruire l'histoire du Lyon-Turin afin de garder une trace des évolutions subies par le projet, des compromis atteints et des controverses déjà résolues. Garder une mémoire de son évolution implique d'initier l'analyse à partir des premières propositions d'un nouveau lien ferroviaire dans le nord des Alpes françaises. Les questions relatives à l'origine du projet ouvrent sur les modalités d'inscription d'une idée aux agendas politiques, sur les stratégies et les intérêts des acteurs impliqués dans une action politique et sur les évolutions de l'ensemble de ces facteurs au fil du temps. Comment l'idée est-elle apparue ? Quels ont été ses premiers soutiens ? Comment s'est-elle imposée de part et d'autre des Alpes ? Comment enjeux européens, nationaux, régionaux, locaux se sont-ils articulés pendant toute cette période ? Toutes ces questions renvoient à l'analyse des conditions de mise à l'agenda politique d'un problème. Selon une bonne partie de la littérature en politologie, les idées réussissent à survivre au processus politique seulement lorsque des sponsors politiques décident de se porter promoteurs directs de ces idées (Olson, 1978). Par conséquent, l'analyse des modalités par lesquelles une politique naît et se construit, ou, autrement dit, un objectif passe du monde des idéologies au monde des actions et s'enracine dans le processus décisionnel, a comme élément central l'ensemble des acteurs actifs dans le processus. Ce cadre des acteurs est décrit par des caractéristiques telles que le réseau des relations, l'organisation ou les règles régissant ce réseau, les coalitions et les intérêts des acteurs. Sur la base de ces différentes caractéristiques, le rôle joué par les acteurs dans l'évolution d'une question depuis le monde des idées vers le monde des politiques peut s'interpréter selon des perspectives diverses. Les auteurs de l'approche fondée sur la théorie du choix rationnel soutiennent le rôle central dans l'analyse de la confrontation entre les intérêts opposés d'acteurs rationnels qui cherchent à maximiser leur utilité individuelle. Pour ces auteurs, les acteurs politiques agissent sur la base d'intérêts précis, qu'ils cherchent à poursuivre en utilisant, dans leurs discours et avec des modalités différentes, les idées comme des instruments. Cette instrumentalisation peut par exemple viser à créer des coalitions, en faisant varier les relations internes au processus décisionnel ou en déterminant l'entrée des nouveaux acteurs qui en modifient la configuration. Les idées, dans ce cas, servent à construire des alliances stratégiques (Golstein, Kehoane, 1993). Elle peut également être utilisée

afin d'éloigner certains acteurs du processus décisionnel, par exemple en délégitimant des politiques ou des institutions existantes (Blith, 2001). Enfin, ce qui représente l'accusation la plus fréquemment adressée aux discours politiques, les idées peuvent être utilisées *a posteriori*, lorsque les décisions sont déjà prises, dans une fonction de justification (Notermans, 1998). Ainsi, les réponses aux multiples questions relatives à l'origine du projet demandent d'étudier, à partir des discours et des instruments utilisés dans la construction des discours, les stratégies mises en œuvre et les objectifs poursuivis par les acteurs ayant été partie prenante au processus décisionnel. Les réponses à ces questions concernant le passé et l'évolution du projet sont essentielles afin de comprendre la configuration du Lyon-Turin aujourd'hui.

Elles ouvrent également sur l'avenir, tout d'abord en permettant de suivre l'évolution des modalités de définition d'une mesure politique. Elles ouvrent aussi sur l'avenir en permettant de lire les impacts qu'en retour, cette mesure exerce sur le contexte des connaissances et sur les objectifs propres au contexte décisionnel où elle a été débattue et construite. Ainsi, le travail rétrospectif de reconstruction historique du projet s'articule avec des finalités et des préoccupations orientées vers le futur. Tout d'abord, l'entretien de la mémoire des projets exerce son utilité dans la tentative d'éviter que les controverses et les confrontations qu'ils soulèvent ne mènent à une situation bloquée. Il est désormais devenu nécessaire, pour intervenir sur un projet d'infrastructure – quelle que soit la position que l'on adopte vis-à-vis de l'opportunité de sa réalisation –, de garder la trace des évolutions et des compromis qui l'ont déjà façonné. Cette reconstruction de la mémoire du projet Lyon-Turin montre qu'un projet de cette ampleur n'appartient ni à ses promoteurs ni à ses détracteurs, mais à une collectivité beaucoup plus large d'individus et d'institutions qu'il englobe dans sa conception même. C'est dans cette capacité à intégrer des positions multiples et même divergentes que réside la possibilité d'exister d'un projet. Sans cette capacité à internaliser les critiques, à résister aux controverses, un projet ne progresse pas et il est destiné à l'abandon. Ainsi, retracer l'histoire du projet répond à un deuxième objectif : parvenir à une évaluation du Lyon-Turin sur la base de sa capacité d'apprentissage. Cette capacité d'apprentissage par rapport au changement donne une mesure de la qualité et de l'ampleur de la réponse du projet aux exigences et enjeux divers des contextes dans lesquels il vient s'inscrire. Dans cette optique, elle correspond à une règle de prudence en matière de gestion de projet, qui consiste à minimiser les oppositions et les incertitudes. Elle permet, en outre, de comprendre le progrès du projet vers sa réalisation.

L'évaluation de la capacité d'apprentissage du projet nous intéresse tout particulièrement ici en relation avec l'analyse des politiques de transports alpines. Le Lyon-Turin se présente aujourd'hui comme un projet de transport alpin et partage, dans sa représentation publique, les objectifs qui sont à la base des mesures politiques étudiées et envisagées dans le cadre de la collaboration mise en place parmi les pays de l'espace alpin pour la gestion des trafics à travers les Alpes. De ce fait, il contribue au développement des discussions et des négociations qui ont lieu tant à l'intérieur et qu'à l'extérieur de cet espace, avec l'Union européenne notamment, concernant l'élaboration d'une politique alpine des transports. Néanmoins, le projet n'a pas toujours été « alpin » : il n'a pas toujours partagé les objectifs défendus à l'échelle alpine et les lieux de sa discussion n'ont pendant longtemps pas dépassé les frontières nationales de la France et de l'Italie. Dès lors, l'analyse de l'évolution des représentations du projet est conçue dans l'optique d'aider à comprendre comment le Lyon-Turin a été un élément d'évolution des visions française et italienne du franchissement alpin vers une vision plus globalement alpine. L'objectif est de comprendre, en expliquant comment le projet est parvenu à s'inscrire dans la démarche d'affirmation d'une question alpine des transports, dans quelle mesure son histoire a participé à façonner

la forme et les temps du développement d'une politique alpine de transport, tant pour ce qui concerne l'organisation et les acteurs de la négociation que pour ce qui concerne les mesures étudiées et les objectifs visés.

2.1. Le point de vue de l'analyse : les acteurs et les outils techniques

Un grand projet d'infrastructure s'accompagne forcément d'un processus décisionnel complexe et la durée de son élaboration et de sa négociation s'étale normalement sur une période longue. Analyser son histoire signifie retracer l'évolution du cadre des acteurs qui ont participé à cette élaboration en introduisant dans le débat des discours et des objectifs différents. Cela signifie également retracer l'histoire des outils techniques mobilisés afin de conduire ce processus de « construction » du projet et qui, de manière autonome et inattendue ou de manière instrumentale et calculée par les acteurs, ont produit des changements importants dans la représentation du projet. Ainsi, si le but ultime d'une analyse historique d'un projet est de comprendre les causes et les effets des transformations affectant sa représentation publique et les objectifs qui lui sont associés, les deux vecteurs principaux pour repérer et analyser ces transformations sont les acteurs et les outils techniques. A travers ceux-ci il est possible de lire l'évolution des discours qui émergent, s'affirment et se combinent pour donner forme au projet sur la base du pouvoir, de la légitimité et de l'engagement de ces mêmes acteurs et instruments.

Ces deux vecteurs déterminent ensemble les tournants de l'histoire, les moments où une transformation s'est produite concernant la représentation du projet : sa forme, ses fonctions, les objectifs associés au projet sont autant d'éléments qui dépendent des besoins et des problèmes inédits soulevés par un nouvel acteur ou une nouvelle étude. Ces tournants marquent également un changement du projet en ce qui concerne son « degré de concrétisation ». En effet, à partir de son origine, un projet tend à évoluer vers sa concrétisation. Ce parcours de concrétisation se compose d'étapes successives d'intégration d'éléments différents, qui visent, d'une part, à rendre de plus en plus irréversible la définition du projet, marquant ainsi un progrès vers sa réalisation, et d'autre part, à modifier cette définition afin d'en accroître l'adaptation à son environnement, par un processus d'apprentissage. L'existence d'un projet repose alors sur sa capacité à intégrer le changement, sans laquelle il serait voué à l'échec. Dans cette optique, une analyse du projet implique de rechercher les stratégies d'adaptation ou d'apprentissage mises en œuvre dans le cadre de sa définition, de son évaluation et de sa défense. Analyser ces stratégies permet de formuler une évaluation du projet et du processus décisionnel à travers lequel il s'est construit. Cette évaluation de la capacité d'apprentissage et d'internalisation des oppositions et des contre-propositions que le Lyon-Turin suscite, doit reposer sur l'étude historique des modifications de son contenu. Ces modifications sont lisibles à travers l'analyse des discours d'acteurs et des outils qui ont été mobilisés dans leur construction. Sachant que ces outils exercent parfois leur influence de manière autonome par rapport à la volonté des acteurs qui s'en saisissent, notre étude s'attache à reconstruire l'histoire de l'évolution du Lyon-Turin à partir à la fois de l'analyse des discours et des études techniques d'évaluation qui ont façonné la définition du projet.

2.1.1. Les méthodes de l'analyse

Retracer la mémoire du projet impose de retrouver les personnes qui ont participé à son élaboration et de recueillir leur témoignage. A ce titre nous avons réalisé des entretiens et exploité une série d'entretiens filmés réalisés en 2005 par le Laboratoire d'Économie

des Transports, auprès de témoins majeurs de la vie du projet (voir à ce titre la liste dans le chapitre 1). Nous avons, en outre, observé les acteurs impliqués dans la discussion et l'élaboration du projet, en participant à des nombreuses rencontres et réunions de travail qui se sont déroulées dans le cadre de plusieurs missions auxquelles nous avons participé pendant ce travail de thèse (collaboration avec LTF lors de la dernière année des études définitives du projet, en 2006 ; mission d'accompagnement de la CAFI ; participation au groupe de coordination sur le report modal de la Région Rhône-Alpes, Comité pour la Transalpine...).

Cet objectif passe aussi par l'analyse des nombreux documents officiels, de la littérature grise, des événements et des faits divers. La confrontation de ces différentes sources permet de donner une analyse des comportements des acteurs et des « actants », censés avoir produit des modifications considérables concernant l'existence du projet.

2.1.2. Les acteurs du processus décisionnel

Si remonter à la dimension originaire du Lyon-Turin n'est pas toujours une opération évidente, en raison du grand nombre de définitions et de représentations existantes de ce projet et au nombre considérable d'acteurs et d'organisations différentes qui sont intervenus dans sa défense ou dans son accusation, il est cependant possible de définir les frontières du processus décisionnel, séparant les acteurs qui ont apporté une contribution déterminante à son parcours de concrétisation de ceux qui n'ont pas pu participer à la décision. Nous verrons, par exemple, que le milieu associatif des militants écologistes et des riverains, qui pourtant ont pris des positions fortes sur le dossier en s'impliquant dans une activité d'étude et propagande, ont de fait été exclus du processus décisionnel et ont eu, au final, un impact faible sur l'évolution du projet.

2.1.2.1. Définir la frontière du processus décisionnel : la *growth machine* du Lyon-Turin

Le processus de construction du projet a eu lieu essentiellement au sein d'un groupe restreint d'acteurs « internes » que l'on pourrait rapprocher du concept de *growth machine* (Logan et Molotch, 1987). Par le terme de *growth machine* on désigne des réseaux d'accords formels et informels entre acteurs publics et privés qui sont intéressés à la croissance des investissements économiques : administrateurs, élus à la recherche de consensus électoral, entrepreneurs locaux à la recherche de moyens pour accroître leurs profits, bureaucrates publics à la recherche d'autonomie. Tous ces acteurs, que l'on peut ramener à trois catégories distinctes (acteurs politiques et institutionnels, acteurs privés ou économiques, opérateurs de transport), se coaliseraient afin d'attirer des investissements sur leur territoire (Elkin, 1987) et profiteraient dans certains cas de l'appui des universités et des institutions culturelles engagées dans le soutien à la compétitivité économique du territoire (Le Galès, 2003). Ainsi, si l'on cherche à appliquer les catégories de la *growth machine* au cadre des acteurs du Lyon-Turin qui ressort de cette revue, on constate que le déroulement du processus décisionnel a été conduit par un ensemble :

- d'acteurs politiques et institutionnels, composés par les différents niveaux de gouvernement concernés par le projet : les deux gouvernements centraux des États, réunis à partir d'un certain moment dans une commission binationale (la CIG), l'Union européenne, les Régions Rhône-Alpes et Piémont, les départements de la Savoie, du Rhône, de l'Isère et la *Provincia* di Torino ;

- d'opérateurs ferroviaires, la SNCF et les FS, qui se séparent après l'application de la directive européenne n. 440/1991 en 1997 en : SNCF et RFF en France et Trenitalia et RFI en Italie ;
- d'acteurs économiques, représentés par deux comités de promotion, la Transalpine en France et Transpadana en Italie, qui réunissent les sujets du monde des entrepreneurs de Rhône-Alpes et de la plaine du Pô.

La figure 1 illustre l'ensemble d'acteurs techniques et politiques qui sont intervenus dans l'étude, l'élaboration et la prise de décisions relatives au Lyon-Turin. C'est au sein de ce groupe restreint qu'a eu lieu la concertation entre les acteurs « importants » sur le projet. Egalement, c'est au sein de ce groupe restreint que le projet a suivi son parcours de « concrétisation » à travers un processus décisionnel qui peut être qualifié, selon le classement des méthodes décisionnelles proposé par Bobbio (1999), d'exclusif et concerté (*deliberative*). Selon cette typologie, les procédures décisionnelles en matière de grands ouvrages se caractérisent par deux critères :

- la dimension de l'inclusion : combien et quels acteurs participent à la prise de décisions ? Sur cette base, il est possible de distinguer les méthodes inclusives et les méthodes exclusives ;
- la dimension relative à la forme de la négociation : la concertation peut avoir lieu sur la base des arguments exprimés par les acteurs ou sur la base d'intérêts prédéfinis. Les méthodes varient, dans ce cas, des procédures concertées à celles non-concertées.

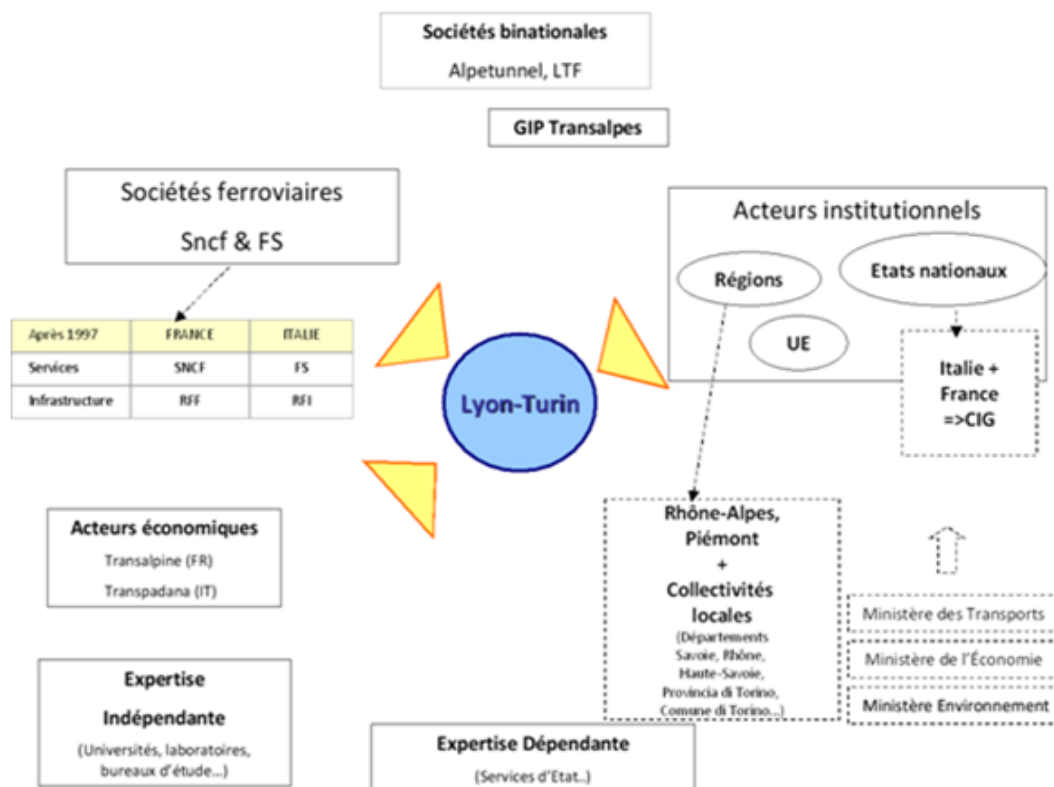


Fig. 1 – La growth machine du projet

Source : élaboration propre

Le concept de concertation dans le processus décisionnel du Lyon-Turin indique une modalité d'élaboration politique qui, en opposition à une logique de construction du consensus auprès du plus grand nombre d'acteurs (participation), se fonde sur des partenariats clairement explicités, où les acteurs « importants » sont connus et où la construction du consensus est limitée à la « salle des commandes ». Nous nous sommes, par conséquent, consacrés à l'analyse de la concertation qui a eu lieu au sein de la *growth machine* du Lyon-Turin. A l'aide des outils techniques utilisés par ces acteurs, nous avons reparcouru le processus de construction d'une vision partagée des problèmes et des objectifs à l'intérieur de ce groupement décisionnel d'acteurs, traversé aussi par des divergences importantes. De nombreuses questions sous-tendent cette analyse. Il est tout d'abord nécessaire de comprendre comment s'est formée une *growth machine* : Quels acteurs en ont été à l'origine ? Comment s'est-elle formalisée ? Quand peut-on situer son origine ? Ce dernier point demande, une fois les acteurs principaux identifiés, de les placer sur une échelle chronologique. Toutes ces questions impliquent de se référer à l'histoire du

projet, aux acteurs et à leurs intérêts, à l'ensemble des événements externes au contexte du projet et aux outils mobilisés dans l'évaluation et le débat. Dès lors, il s'agit de montrer que tant les acteurs que les outils ont une « vie propre » et que les effets qu'ils produisent sur les décisions concernant le projet dépendent des autres contextes dans lesquels ils sont insérés. Ainsi, cette analyse s'attache à repérer les logiques qui sont derrière les actions des acteurs et l'usage de ces outils : des logiques stratégiques ou des logiques purement heuristiques façonnent l'évolution du projet.

2.1.2.2.L'évolution de la *growth machine*

Malgré le faible degré d'inclusion du processus décisionnel du Lyon-Turin, la « salle des commandes » de ce projet a été assez large et composite. La *growth machine* s'est en effet configurée comme une coalition hétérogène et mouvante au fil du temps : hétérogène parce que composée d'acteurs qui ont eu des positions divergentes quant à la définition du problème et à l'utilité de la solution proposée, et mouvante parce que les acteurs qui en ont fait partie se sont affirmés à des moments différents, en faisant varier les regroupements et les positions. Ainsi, la première observation qu'il a été possible de dresser est que les configurations prises par cette *growth machine* ont été nombreuses. Chacun des acteurs illustrés dans la Figure 1 a joué un rôle prédominant dans la conduite du dossier à un moment spécifiques de l'histoire du projet. Ainsi, à partir de l'observation des rôles recouverts par les acteurs divers il est possible d'identifier les changements de configuration de la *growth machine*. Cela permet de reconstruire une succession chronologique de l'évolution du projet sur la base des acteurs qui se sont succédés à la direction du processus décisionnel.

Au sein de cette *growth machine*, le projet a fait l'objet d'un « travail d'appropriation » de la part d'acteurs divers. En France, la Région Rhône-Alpes et la SNCF peuvent revendiquer chacune la paternité du projet. A partir du moment de sa première conception, le projet a avancé à travers un processus de verrouillages successifs s'étant appuyé sur un jeu enchevêtré de relations d'acteurs. Aux institutions politiques régionales se sont ajoutés très tôt les représentants du secteur économique, réunis dans deux comités de promotion – la Transalpine en France et Transpadana en Italie. Ensuite, est intervenue l'Union européenne, qui a inséré le projet au cœur de sa politique de construction d'un réseau de transports intégré à l'échelle continentale. Les deux États ne se sont inscrits au processus que progressivement (Ch. Maisonnier)⁶, en décidant le regroupement des opérateurs ferroviaires nationaux dans un acteur unique responsable de l'étude technique du projet ainsi que le regroupement dans une structure permanente des deux gouvernements centraux, la Commission intergouvernementale (CIG), responsable des décisions. Force est de constater qu'à chaque changement de configuration de la *growth machine*, on peut faire correspondre une représentation particulière du projet, cette dernière étant souvent le résultat d'une controverse entre les acteurs, ainsi qu'un degré différent de « concrétisation » du projet.

2.1.2.3.L'évolution par dimensions

Ainsi, le Lyon-Turin s'est caractérisé non seulement par un nombre élevé d'acteurs ayant pris part à sa définition, mais aussi par un ensemble également élevé de justifications et représentations différentes. Le projet a été décrit au fil du temps comme un moyen pour répondre à des objectifs différents :

⁶ Entretien filmé avec Christian Maisonnier, DRE Rhône-Alpes. Réalisé par le Laboratoire d'Économie des Transports (2005)

- capter les flux de trafic marchandises et voyageurs et renforcer le poids des pôles économiques régionaux ;
- favoriser la mobilité interrégionale ;
- soutenir le développement et le rôle des régions à la recherche d'un champ d'investissement plus grand ou de légitimité ;
- réduire les distances entre le Piémont et Rhône-Alpes, rapprochant des populations ayant des identités communes ;
- supporter un projet prestigieux, en mesure d'accroître l'image de l'excellence technologique d'un pays ;
- rééquilibrer le Sud et le Nord de l'Europe, en accompagnant le processus d'intégration et cohésion européenne ;
- répondre à une demande de transport en forte croissance, en adaptant l'offre capacitaire aux évolutions de cette demande et limitant ainsi le risque de saturation et d'enclavement des territoires ;
- réduire l'impact environnemental des transports à travers les Alpes.

En associant les acteurs et les représentations du projet ci-dessus décrites, qui se sont succédés au cours de l'histoire du Lyon-Turin, nous avons construit une typologie des dimensions du projet. Le but est d'analyser, à partir de ces dimensions, l'évolution du projet sur la base d'une lecture critique des études techniques réalisées pour défendre ou contester l'inscription du projet à l'agenda politique. Le classement de l'ensemble des définitions du projet (que nous pouvons identifier à travers des slogans synthétisant les fonctions associées à l'existence de cette nouvelle infrastructure) et leur positionnement dans la chronologie de ce dernier permettent de mieux visualiser, dans l'évolution du projet, les moments de discontinuité dans la représentation des différents objectifs politiques associés à l'ouvrage. De cette manière, en mettant en lien les slogans, les acteurs et les moments historiques différents, nous avons défini cinq dimensions qui ont caractérisé les phases de vie du projet : une première dimension ferroviaire, une dimension régionale, une dimension européenne, une dimension nationale et une dimension alpine. L'ensemble des slogans représentant le projet, évoqué plus haut, peut être dès lors associé à ces dimensions et introduit dans un schéma où l'évolution du projet est définie par le passage à travers des dimensions différentes. La figure 2 fournit une illustration synthétique de l'évolution du projet à travers les dimensions.

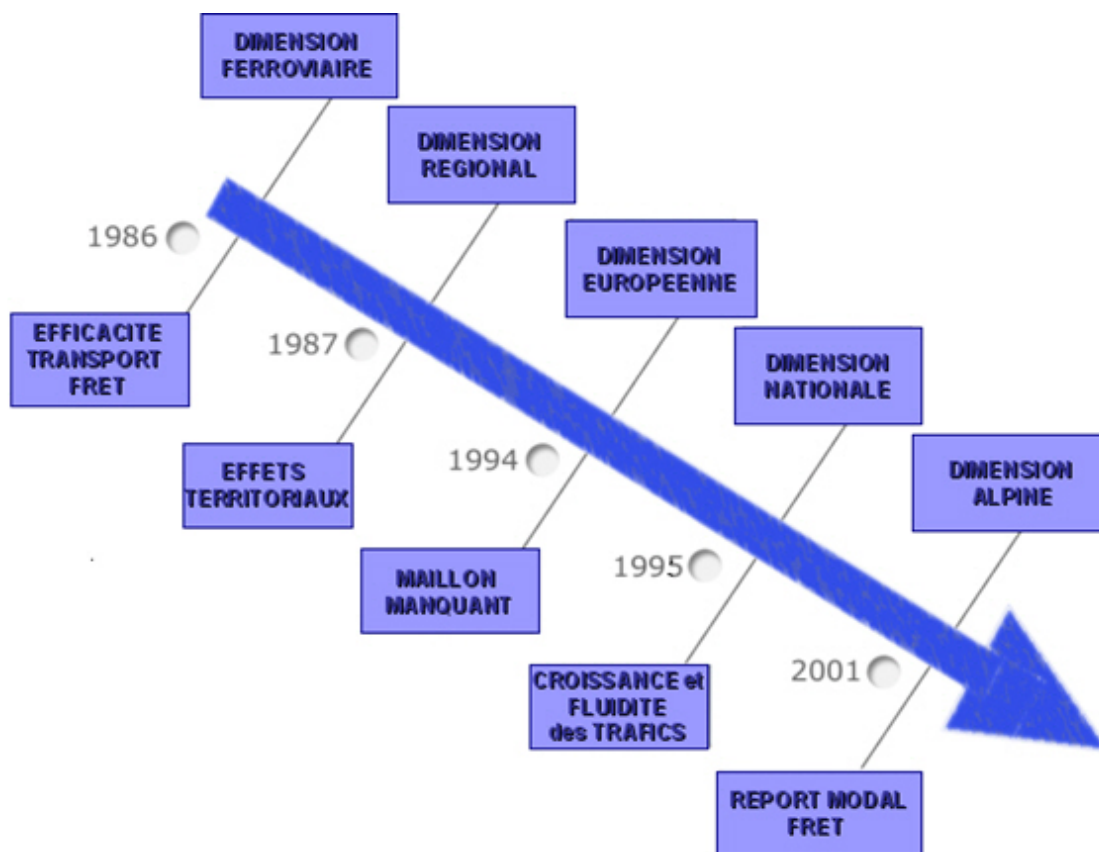


Fig. 2 – L'évolution du projet par dimensions

Source : élaboration propre

2.1.3. Les outils techniques de la décision

L'analyse des discours des acteurs ayant participé à la concertation interne à la *growth machine* montre qu'un des éléments de l'évaluation technico-économique du projet a eu une place centrale dans les débats : le thème des trafics. Quel type de trafic ? Quel volume de trafics dans le présent et dans l'avenir ? Quelle vision de la place des transports dans les systèmes de l'économie et de l'environnement ? Tous ces éléments ont largement dépassé le cadre technique de l'évaluation économique du projet, où la demande des trafics prévue pour un projet représente l'une des principales variables déterminant sa réalisation. En effet, du point de vue de la collectivité, les avantages socio-économiques liés à la réalisation d'un projet sont principalement déterminés par la demande estimée, qui sert finalement de base au choix et à la hiérarchisation des investissements publics, dans une optique de maximisation du bien-être social. Du point de vue du financeur du projet, les prévisions de

trafic déterminent les recettes escomptées et sont à la base de l'évaluation financière du projet.

L'hypothèse à la base de notre analyse du projet Lyon-Turin est que les questions relatives aux évolutions du trafic ainsi que les réponses apportées lors des différentes étapes du projet dépassent le cadre de la simple réalisation du projet, pour participer à définir le contexte plus large des enjeux et des objectifs des politiques de transports dans l'espace alpin. Dans cette optique, il s'agit de distinguer, en analysant les discours des acteurs, les cas où le recours aux outils de prévision des trafics a été principalement envisagé dans une optique d'accumulation d'arguments de circonstance, visant à justifier ou à contester la réalisation du projet, des cas où ces arguments, même lorsqu'ils étaient conçus dans une optique précise de justification/contestation, ont fini par changer la perception collective de la place du projet dans la politique des transports, le cadre des enjeux qui lui sont attachés ainsi que la définition des objectifs et des mesures de cette même politique. Dans ce dernier cas, l'influence des outils techniques mobilisés dans la négociation et le débat politique ne se limite pas au simple cadre du projet. Leur usage aurait au contraire participé à modifier – en accélérant la vitesse du changement ou en influençant l'ordre des priorités – les objectifs généraux à atteindre dans le cadre des politiques de transports des différents échelons territoriaux concernés : l'Union européenne, la France et l'Italie, voire les collectivités locales.

Ainsi, les études de trafic auraient joué un double rôle. En tant qu'outil privilégié avec lequel les acteurs ont alimenté le débat sur la nécessité de cet ouvrage, elles n'auraient pas uniquement servi à dimensionner d'un point de vue technique le projet, en fournissant les *inputs* de base au calcul économique pour évaluer sa rentabilité, les temps optimaux de la mise en service ou sa localisation. Elles auraient aussi constitué un apport spécifique au processus décisionnel d'élaboration des politiques de transport à mettre en place dans cette partie de l'espace alpin à la frontière entre la France et l'Italie et, plus largement, dans l'espace alpin dans son ensemble. Les grands projets d'infrastructure représentent, en effet, les principales occasions pour mener ce type d'études, susceptibles d'alimenter des réflexions plus générales sur les politiques de transport, d'autant plus que les résultats qu'elles produisent sont, en partie à cause de leur complexité, rarement univoques et se prêtent donc à des interprétations variées, voire à des usages instrumentaux, pouvant alimenter un débat plus large sur les nombreuses implications possibles de chaque décision. En effet, en raison de leur complexité et du grand nombre d'hypothèses qui sont à la base des modèles, ces études offrent aux acteurs qui les réalisent et utilisent une occasion pour réfléchir à des questions multiples et pour prendre en compte, voire reconsidérer, les hypothèses qui gouvernent les modèles et qui synthétisent la vision du monde, de son fonctionnement actuel et de la configuration future que l'on veut atteindre. De ce fait, la définition et la réalisation d'un grand projet d'infrastructure est souvent un moment intéressant pour voir émerger des réflexions nouvelles concernant les politiques d'aménagement territorial et des transports. Les outils de l'expertise techniques participent à ce processus politique et, de ce fait, ils constituent un instrument d'observation privilégié pour son analyse.

Mais le rôle que ces études jouent dans la définition des politiques n'est pas uniquement passif. Elles illustrent aussi le degré d'autonomie dont disposent les techniques d'estimation de trafic. En mettant en lumière des résultats parfois contrastants avec la volonté des acteurs qui les avaient conçues, elles les ont obligés, en effet, à rendre compte des nouveaux aspects issus de l'analyse des flux, à intégrer les contradictions soulevées et à reformuler *in fine* le cadre des dimensions du projet. Ce processus de reformulation passe bien

évidemment par la confrontation des acteurs, par les stratégies et les justifications qui sont mises en œuvre dans le jeu d'acteurs qu'ils engagent. Dans ce cadre, les hypothèses des études peuvent constituer alors un élément important pour les acteurs se confrontant dans ce travail de redéfinition. Et les études de trafic représenteraient ainsi les lieux de la concertation au sein de la *growth machine*, où la vision des faits et des objectifs est remise en cause et rediscutée.

2.1.3.1.L'analyse du rôle des outils techniques dans la prise de décisions : rappels théoriques

Notre analyse se fonde sur l'hypothèse que les études de trafic ont joué un rôle primordial dans l'évolution du projet, pour la double raison qu'elles représentent un outil de confrontation et qu'elles ont une « vie propre ».

C'est dans ce dernier sens qu'on parle d'« actants » en se référant aux outils techniques. Nous avons déjà décrit, dans le chapitre introductif de cette thèse (1), le cadre théorique dans lequel s'inscrit notre problématique. Alors, nous avons souligné l'approche qui, à la croisée entre l'analyse des politiques publiques et la sociologie des sciences, prend en compte, dans l'analyse des processus décisionnels, tant les acteurs humains que ces acteurs inanimés que sont les outils de l'expertise technique et les dispositifs institutionnels ayant influencé, comme les acteurs, la prise de décisions. Cette approche emprunte de l'analyse des politiques publiques l'idée que pour comprendre la façon dont émerge une politique publique, il est indispensable de saisir les jeux d'acteurs. Il s'agit d'« ouvrir la boîte noire » des organisations pour observer les institutions en action, à l'instar de ce que Callon et Latour ont fait avec le processus de production scientifique (Callon et Latour, 1981 ; 1986). De la sociologie des sciences, elle reprend en outre l'idée que les objets sont autant des actants, sorte d'acteurs inanimés, qui sont influencés dans leur fabrique et leurs usages par les acteurs autant que les acteurs sont influencés par les instruments qu'ils mobilisent. Ainsi, nous soulignons ici comment, dans l'analyse de l'étude de cas du projet Lyon-Turin que nous allons développer dans cette première partie de la thèse, notre travail s'attachera tout particulièrement à ouvrir la boîte noire, non seulement de la construction sociale des outils (à travers une analyse, donc, des interactions qui ont lieu entre les acteurs et les organisations), mais aussi la boîte noire de leur construction technique.

Ce type d'analyse justifie la mobilisation de compétences spécifiques en économie des transports, qui nous permettront de mieux comprendre et analyser les impacts des différentes décisions prises, ou délaissées, aux différentes étapes du processus décisionnel. Ainsi, en réfléchissant sur le travail technique d'évaluation et sur la négociation politique qui ont été conduits autour du projet Lyon-Turin, nous envisageons de tirer de cet exemple quelques conclusions sur l'usage des instruments techniques dans les processus décisionnels. A la différence de la théorie de l'analyse des politiques publiques *via* les instruments, de laquelle notre travail s'inspire, nous nous fixons donc une finalité pratique et normative, puisque nous envisageons de tirer de cette étude quelques enseignements quant à la préparation et à l'usage des instruments techniques qui, en permettant de faire le lien entre les informations et les acteurs, sont utilisés dans le cadre de l'élaboration des décisions. Néanmoins, avec l'étude des outils de l'expertise techniques mobilisés dans le processus décisionnel du Lyon-Turin, nous envisageons aussi l'objectif de comprendre le rôle de ce projet dans l'émergence et dans la construction d'une politique alpine des transports. Ainsi, nous montrerons à travers cette étude de cas comment des instruments répondant à des exigences en apparence purement techniques (par exemple, des bases statistiques plus homogènes et détaillées afin de permettre des analyses d'évolution des

flux plus fiables et plus à large échelle) ont, en réalité, joué un rôle fondamental dans le processus politique. Nous essayerons notamment de montrer au cours de cette étude de cas que les prévisions de trafic utilisées dans le cadre de l'évaluation économique du Lyon-Turin ont dépassé les frontières du cadre de l'expertise technique, pour rentrer dans un débat plus large sur la nécessité et la place de ce projet au sein de la politique des transports des deux pays concernés. Dès lors, ces outils représentent un angle d'observation privilégié pour étudier les controverses autour du problème du transit alpin franco-italien, tel qu'il est posé par les différents acteurs et aux différents moments, et de la solution envisagée.

2.1.3.2. Les études sur le Lyon-Turin

Comme pour les acteurs, le point de départ de l'analyse a consisté dans un recensement des études réalisées dans le cadre de l'évaluation du projet ou au sujet de problématiques et des politiques concernant les franchissements alpins franco-italiens. Parmi l'ensemble des études recensées, nous avons sélectionnées celles qui nous ont paru jouer un rôle important dans la discussion et représentation du projet.

- 1- Études SNCF-FS (1989-91)
- 2- Expertise du LET, réalisée par A. Bonnafous, sur le tracé en Région Rhône-Alpes (1989)
- 3- SETEC – DG Commission des Communautés Européennes (1990)
- 4- Schéma Directeur des liaisons à grandes vitesses (1991)
- 5- Rapport Legrand (1991)
- 6- Dossier d'études du débat « Bianco » organisé par le préfet de la région (1992)
- 7- Rapport ISMEA « La liaison Lyon-Turin » (juin 1993)
 - 1-Rapport final des études SNCF-Fs (1993)
 - 2-Mission Abraham (1993)
 - 3-Rapport Besson (1993)
 - 4-Étude du LET sur les enjeux économiques pour la Région Rhône-Alpes (1994)
 - 5-Étude du LET sur la faisabilité économique et financière (1996)
 - 6-Rapport Rouvillois (1996)
 - 7-Rapport « Brossier » (1998)
 - 8-Alpetunnel-SETEC (1995-2001)
 - A. Enquête des préférences déclarées : 1996
 - B. Étude de la demande actuelle de transport liée au projet Lyon – Turin
 - C. Rapport intermédiaire - décembre 1998
 - D. Rapport intermédiaire de la CIG 1998
 - E. Études sur le ferroutage (1999 et 2000) commanditées par Alpetunnel et la CIG
 - i. Cadet 1999
 - ii. SETEC 2000
 - F. Rapport final de la CIG (2001)
 - 9-Les études de prévision de trafic réalisées par LTF (2001-2003)
 - A. Etudes d'avant projet sommaire (2001-2003)
 - B. Etudes d'avant projet de référence (2003-2006)
 - 17- Audit sur les grands projets d'infrastructures de transport (2003)
 - 18- Études sur le Report Modal :
 - A. Rapport du groupe de travail de la CIG « Report Modal » et LTF (mars 2007)
 - B. Rapport du Comité pour la Transalpine (mai 2007)

Chapitre 3 - L'analyse de l'histoire du projet Lyon-Turin : une lecture par dimensions

Introduction

Le projet d'une nouvelle liaison ferroviaire à travers les Alpes entre la France et l'Italie est né à la fin des années 1980, en concomitance avec l'émergence d'une question alpine des transports et son inscription au sein des politiques de transport de plusieurs acteurs à différentes échelles géographiques et institutionnelles.

La gouvernance de la problématique des transports alpins relève de l'imbrication d'un nombre élevé d'acteurs et, par conséquent, d'intérêts et d'objectifs différents (qui seront analysés dans le détail dans la deuxième partie de cette thèse). La mobilité croissante des marchandises générée par les changements économiques et politiques en Europe (Nijkamp, 1993) s'est plus spécifiquement traduite par une forte augmentation des flux à travers cette région située au cœur du continent. C'est justement en raison de cette centralité géographique et par rapport aux axes majeurs de transport que la question des trafics transalpins a été portée par des acteurs différents : les pays directement concernés par des flux de transit croissants, les pays dépendants pour leur commerce extérieur des franchissements alpins, les opérateurs de transport, l'Europe, les représentants politiques, économiques ou les habitants des territoires locaux. Chacun de ces acteurs a essayé d'imposer sa vision du problème et a pu influencer la définition de la question alpine des transports et son inscription aux agendas politiques à des moments différents de l'histoire. Il en résulte que plusieurs représentations de cette question existent et que ces mêmes représentations ont été mouvantes au fil du temps.

L'analyse du projet Lyon-Turin, qui pour les différents objectifs auxquels il répond semble synthétiser bon nombre des différents aspects de la question alpine, peut dès lors apporter des réponses à la question de savoir comment une question alpine des transports s'est formée et imposée aux processus décisionnels, notamment de deux pays directement concernés par l'ouvrage, la France et l'Italie. À ce propos, il est intéressant de constater qu'à l'origine de ce projet pour une nouvelle traversée des Alpes il n'y a aucune trace ni des acteurs s'étant impliqués dans les débats et les négociations politiques autour de la gestion des transports alpins, ni des discours ayant alimenté ces débats : l'Europe, les pays alpins, les régions concernées ou les organismes divers, tels que la Convention alpine, les associations de citoyens, les représentants des opérateurs de transport. L'étude de l'évolution du projet Lyon-Turin nous permet alors de reconstruire les conditions et les spécificités de l'émergence d'une question franco-italienne des transports et d'en suivre ensuite l'évolution au fil du temps, dans le but notamment de comprendre comment elle est arrivée à intégrer les autres aspects de la question alpine des transports ou, à l'inverse, à influencer la représentation de cette dernière.

À travers cette étude nous pouvons tout d'abord identifier les acteurs qui ont les premiers soulevé cette question et retracer la forme du problème initialement posé et ses métamorphoses successives. Comme la question alpine, que nous étudierons dans la deuxième partie de la thèse, la représentation du problème spécifique des trafics entre la France et l'Italie s'est aussi modifiée au fil des années, avec l'évolution des conditions économiques et des transports, des relations entre les différents acteurs participants au débat et des connaissances et des instruments disponibles.

Ce chapitre est dédié à la reconstruction de l'histoire du projet Lyon-Turin à partir des acteurs et des discours qui ont accompagné et modifié ce projet au fil des années. La clef de lecture principale de cette reconstruction historique du projet est celle des cinq dimensions dans lesquelles nous avons inscrit le Lyon-Turin à des moments différents de son parcours.

Ces cinq dimensions constituent une typologie des différentes de représentation du projet : chaque dimension se caractérise par la présence d'un acteur principal, qui réussit à affirmer sa vision au sein de la *growth machine*, en façonnant la représentation du projet et en imposant sa logique et ses intérêts dans le cadre du débat sur le projet. Ainsi, à une première dimension ferroviaire, caractérisée par l'action de la SNCF, nous avons fait succéder une dimension régionale, où l'implication de la diplomatie régionale de Rhône-Alpes a fait avancer le projet vers une dimension européenne, puis nationale, où la France et l'Italie ont réaffirmé les prérogatives étatiques dans la conduite du dossier, et, enfin, une dimension alpine, où le Lyon-Turin s'inscrit dans un contexte plus vaste par rapport au cadre binational où il avait jusque-là été discuté. La dynamique du projet permettant de passer d'une dimension à la suivante est déterminée par des controverses, portées par les acteurs ou par des événements extérieurs au contexte décisionnel, qui font évoluer la place du projet dans le cadre de la politique des transports. Les controverses représentent ainsi les points de rupture dans la définition du projet, puisqu'elles obligent les acteurs à réadapter le projet à une nouvelle vision politique. L'action des acteurs, façonnée par des logiques stratégiques ou par leurs propres limites, peut ainsi être lue en fonction de la volonté d'inscrire, défendre ou faire sortir le projet de l'agenda politique. Cette volonté passe par la construction de discours d'acteurs que nous allons examiner dans le cadre de chacune des cinq dimensions présentées au cours de ce chapitre.

3.1. La dimension ferroviaire du Lyon-Turin : l'origine du projet

L'affirmation d'une question alpine des transports a fait suite à l'émergence, il y a un peu plus d'une vingtaine d'années, d'inquiétudes et de questionnements autour du thème de la sécurité et des effets induits par la constitution d'un marché commun européen ainsi que par des taux de croissance exceptionnels des trafics. Les débats entre les nombreux acteurs politiques concernés par le franchissement des Alpes ont été prioritairement façonnés par la question de l'évolution des flux de transit et par les thèmes corrélés de la fluidité de ce transit par rapport aux capacités disponibles et des effets engendrés par ces flux sur les territoires traversés. Les trafics transalpins ont ainsi fait l'objet d'une vaste littérature, dont la demande a été constamment alimentée par le débat politique et la confrontation de visions et d'intérêts divergents. Des analyses des évolutions de trafics transalpins ont alors commencé à se développer. Se heurtant au manque de données disponibles, elles ont ainsi engendré une nouvelle demande de dispositifs d'observation des flux afin de produire des données plus fines, plus fiables et plus homogènes à l'échelle territoriale concernée.

3.1.1. L'émergence d'une question des trafics alpins franco-italiens : contenu et forme du problème

Contrairement à ce qu'on peut observer dans le cadre plus vaste de l'espace alpin (pour une analyse plus approfondie au sujet de la problématique des trafics dans l'espace alpin, voir la deuxième partie de cette thèse), nous ne retrouvons aucune considération relative à l'évolution des trafics transalpins à l'origine de l'idée d'une nouvelle traversée alpine entre la France et l'Italie. Le problème des transports franchissant les Alpes franco-italiennes, tel qu'il a été posé au début, ne concernait ni la fluidité des flux à travers les infrastructures

existantes, ni les possibles répercussions sociales de ces derniers sur les populations et l'environnement des territoires de transit. Le seul argument mentionné à cette époque pour motiver la nécessité de construire une nouvelle infrastructure concernait l'efficacité économique de l'acheminement ferroviaire des marchandises à travers la frontière franco-italienne. Pour G. Mathieu, à l'époque chef du département de la planification à la SNCF, « *il s'agissait uniquement de faire un tunnel à grand gabarit et à grande capacité, permettant de relier les deux réseaux* »⁷.

3.1.1.1.L'émergence d'une question des trafics alpins franco-italiens : la vision de la SNCF

S'il est vrai, comme nous le verrons mieux par la suite, que le projet a connu des très nombreuses transformations quant à sa forme, son signifié et sa nature et qu'à ces transformations ont contribué tant d'acteurs que « retrouver le père ou la mère du Lyon-Turin semble une entreprise périlleuse » (L'Odyssée Transalpes, 2001), le rôle de précurseur tenu par la SNCF dans la conception originaire d'une nouvelle infrastructure alpine entre la France et l'Italie reste néanmoins indéniable.

Nous pouvons fixer le début de l'histoire du Lyon-Turin en 1986, date à la quelle remontent les premières réflexions de la SNCF relatives à un projet ferroviaire transfrontalier entre la France et l'Italie dans les Alpes françaises du nord. Comme nous l'avons énoncé plus haut, le problème identifié au début par l'acteur ferroviaire consiste surtout dans un manque d'efficience technique du transport sur la liaison ferroviaire existante. G. Mathieu était l'un des acteurs de cette réflexion préliminaire des chemins de fer français concernant les opportunités d'amélioration de l'itinéraire qui relie les deux vallées d'un côté et de l'autre du massif alpin, la vallée de la Maurienne en France et le Val de Suse en Italie. Il rappelle que, pour la SNCF, les conditions particulières d'exploitation de cette ligne, imposées par les caractéristiques montagneuses du territoire traversé, ne permettaient pas la mise en place d'une offre économiquement soutenable. Les fortes pentes des rampes d'accès au tunnel ferroviaire de Modane demandent en effet, pour être gravies, une très forte consommation énergétique et le recours à plusieurs locomotives pour pouvoir monter un train jusqu'à l'entrée du tunnel. Cela est confirmé aussi par J.D. Blanchet, du Conseil Général des Ponts et des Chaussées, qui souligne que « *l'intérêt d'un tunnel de base est évident en ce qui concerne la productivité dans les transports. Il évite d'avoir à monter à 1300 mètres des trains - qui ne peuvent qu'être courts et légers – à l'aide de deux ou trois locomotives situées à l'arrière et à l'avant des trains et au prix de beaucoup d'énergie* »⁸. La redescente des trains implique également une plus grande consommation due au freinage ainsi qu'un risque plus important d'accidents. Il s'agit donc, dans le discours de la SNCF, d'un problème purement économique et de technique ferroviaire, ce qui l'amène à la recherche d'une solution en mesure de produire une amélioration des conditions économiques d'exploitation de cette ligne de montagne.

3.1.1.2.La solution envisagée par la SNCF : la forme du projet

La solution au problème posé par la SNCF en 1986 consiste dans la construction d'un tunnel de base, de plus de 50 km, et mixte, dédié tant au trafic fret qu'au trafic voyageurs. Ce tunnel permettrait de rapprocher les caractéristiques de cette ligne de montagne de celles d'une ligne de plaine, en apportant ainsi une réponse au problème du franchissement alpin

⁷ Entretien filmé avec Gérard Mathieu. Réalisé par le Laboratoire d'Économie des Transports (2005)

⁸ Entretien filmé avec Jean-Didier Blanchet. Réalisé par le Laboratoire d'Économie des Transports (2005)

tel qu'il est ressenti par la SNCF. L'objectif du tunnel envisagé est donc celui de permettre l'accroissement de l'efficacité du ferroviaire, en réduisant les coûts des matériels et en énergie de l'acheminement à travers cet itinéraire, par le biais de l'élimination directe de l'obstacle montagneux, comme illustré par la figure suivante.

Le choix de la mixité du tunnel repose sur une nécessité technique et sur une nécessité financière à la fois. La première concerne la justification de l'accueil des trafics fret dans le tunnel, puisque ce sont d'abord les trains de fret qui peinent à franchir les pentes entre Saint-Jean-de-Maurienne et Modane. La deuxième renvoie au coût élevé d'un tel ouvrage, qui amène à répartir la charge de l'investissement entre les deux activités, en garantissant ainsi un meilleur remplissage des grandes capacités offertes et un renforcement de la viabilité économique du projet.

La définition dès le début de la mixité du tunnel aura des conséquences par la suite sur les possibilités d'évolution et de redéfinition du projet.

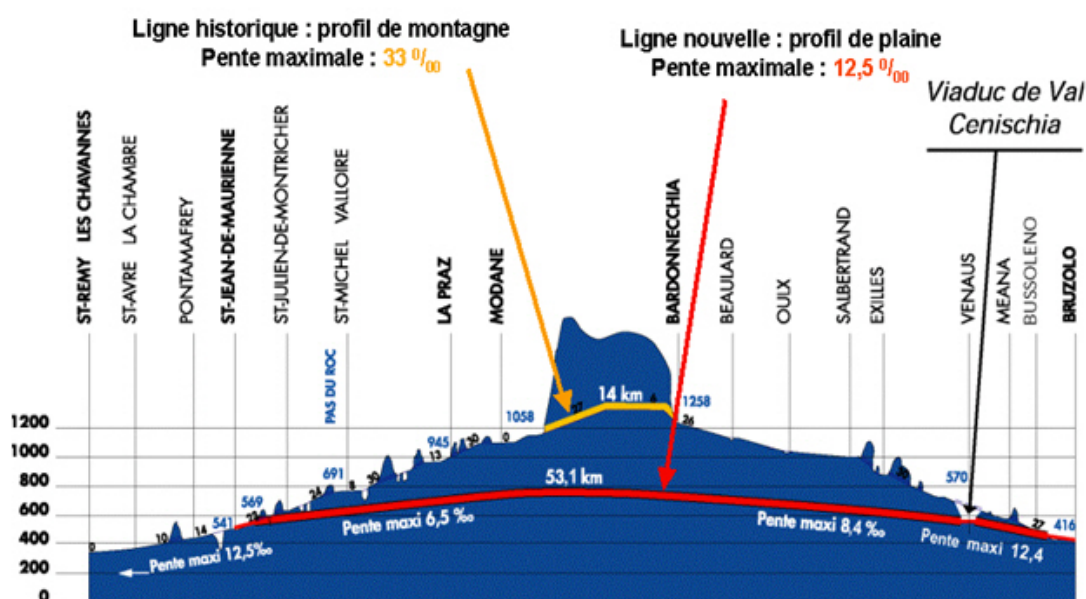


Fig. 3 – Le tunnel de base : créer une « ligne de plaine » sous la montagne

Source : LTF

3.1.1.3. L'émergence d'une question des trafics alpins franco-italiens : les réponses apportées par le projet à la première configuration du problème

La première configuration d'une nouvelle liaison transalpine entre la France et l'Italie prend ainsi la forme d'un projet isolé, devant se raccorder aux lignes existantes des réseaux nationaux des deux côtés des Alpes. Dans cette représentation, nous ne retrouvons pas encore l'élément de la grande vitesse, qui a rendu célèbre ce projet. Les avantages offerts par la réalisation d'un tunnel de base (moindre longueur de l'itinéraire et moindre pente) se traduisent bien évidemment par une plus grande rapidité des trains voyageurs par rapport à une ligne de montagne. Cependant, au dire des acteurs engagés dans cette réflexion préliminaire que nous avons pu entendre, ce projet se caractérisait dans l'esprit de la SNCF par une forte priorité de l'acheminement du fret sur les passagers. P. Dupuy, qui a été directeur adjoint de la Direction économique d'Alpetunnel, rappelle que le projet a eu depuis sa naissance une plus forte connotation fret et que la question du transport des

marchandises est celle qui a été étudiée dès le départ dans le cadre du projet⁹. En effet, malgré le fait que le croisement de trains de voyageurs et de trains fret envisagé dans le tunnel ait imposé des contraintes de sécurité spécifiques, s'étant traduites par le choix d'un tunnel bi-tubes¹⁰, la priorité réservée par les concepteurs du projet au fret explique que l'on soit arrivé, dans le but de réduire les coûts de construction, jusqu'à considérer, à un certain moment de l'histoire du projet, l'option de construire le tunnel avec un seul tube, uniquement destiné à l'acheminement des trains de fret, pour d'évidentes raisons de sécurité¹¹. Le fret a toujours gardé cette place centrale dans la discussion, comme le démontre le fait que même plus tard, vers la fin des années 1990, le phasage envisagé des travaux pour la réalisation du tunnel prévoit la construction d'un premier tube pour le fret puis un second tube pour les voyageurs¹². G. Mathieu rappelle également que ce projet de tunnel de base visait plus spécifiquement le transport de marchandises. La raison de cette priorité de la composante fret sur la composante voyageurs est, par rapport à la formulation du problème posé par la SNCF, plutôt évidente. Le problème identifié est celui des fortes pentes entravant la mise en place d'un service économiquement soutenable. Il est clair que les trains qui en sont plus affectés ce sont les trains de marchandises, puisqu'ils sont plus lourds et donc plus difficiles à acheminer.

Ainsi, le projet Lyon-Turin est né de la volonté de la SNCF d'améliorer le réseau existant et les services ferroviaires qu'elle pouvait offrir. Le choix d'un tunnel mixte renforce cette idée d'une simple amélioration de l'existant, puisque, dans le cadre de la doctrine technique ferroviaire française, le nouveau tunnel est conçu comme une ligne classique et non pas comme une nouvelle ligne à grande vitesse. Selon le modèle français, en effet, cette dernière option aurait dû prévoir une séparation des trafics fret et des trafics voyageurs.

Dans le même temps, le fait d'envisager un tunnel de base apparaît en rupture avec la stratégie de développement du réseau ferré de la SNCF, alors complètement orienté sur le TGV. On ne peut que constater le caractère tout à fait exceptionnel de ce projet pour un réseau sur lequel les seules lignes ferroviaires construites depuis les années 1930, hormis les lignes à grande vitesse (LGV), sont des lignes courtes et spécialisées dans le trafic de banlieue en région parisienne – ligne d'Evry, antenne de Cergy. En ce sens, le projet d'un tunnel de base marque un net changement d'ambition dans le développement du réseau classique. On peut alors faire l'hypothèse que ce changement d'ambition et la capacité à envisager des grands projets qu'il dénote doit aussi être inscrite dans le prolongement de la politique de développement du TGV suivie par la SNCF. Envisager un tunnel de base sous les Alpes est le fait d'une entreprise sûre d'elle-même et conquérante. Le tunnel de base est le projet de la SNCF qui construit le TGV, pas celui de la SNCF qui exploite au jour le jour le réseau classique.

Le choix d'une desserte mixte repose, en outre, sur des considérations économiques et financières. Étant donné le coût de réalisation d'un tel ouvrage et les capacités offertes lors de sa mise en service, la coexistence de plusieurs trafics est envisagée en tant que

⁹ Entretien avec Patrice Dupuy. Paris, 9 juin 2006

¹⁰ Deux tunnels parallèles, un pour chaque voie de circulation

¹¹ Le projet de construire un tunnel à un seul tube comporte des problèmes de sécurité dans la mesure où sur un tracé de plus de 50 km il n'y aurait aucune possibilité de sortie du tunnel, à l'exception des quelques sorties intermédiaires d'urgence. C'est Alpetunnel au milieu des années 1990 qui a exploré cette option, en prévoyant des systèmes d'exploitation automatique, sans conducteur, limités aux trains de marchandises, afin de résoudre les problèmes de capacité et de sécurité liés à la présence d'un seul tube.

¹² Une première hypothèse de phase est présentée dans le Rapport Rouvillois de 1996. Elle est ensuite reprise par le ministre français des Transports Gayssot en 1998 (voir)

moyen pour répartir la charge de l'investissement sur les deux activités et pour augmenter l'utilisation des capacités disponibles. Ce point mérite d'être souligné. Il montre que pour la SNCF, à l'époque, le problème du franchissement alpin ne se posait donc pas dans les termes d'un manque de capacité et d'un éventuel risque de saturation. Bien au contraire, les acteurs de la SNCF interviewés ont tous fait référence au consensus à l'intérieur de la SNCF concernant le fait que la ligne existante était censée disposer de réserves théoriques de capacité importantes, qui auraient pu permettre d'écouler des flux futurs conséquents. C'est ainsi dans cette forme, en tant que solution aux contraintes d'exploitation de la ligne existante, que le projet a été présenté par la SNCF aux FS, les chemins de fer italiens, en 1987. En Italie, le projet a immédiatement trouvé l'appui des FS, à l'époque engagées dans une réflexion sur l'extension du réseau ferroviaire national et particulièrement sensibles en outre, pour des raisons de positionnement géographique, aux thèmes du franchissement alpin et des goulots d'étranglement.

3.1.2. La première transformation du projet : entre exemples externes et exigences internes de soutien politique, comment le tunnel de base devient le Lyon-Turin

Malgré cette formulation clairement partagée du problème, en l'espace de quelques années, le discours tenu par la SNCF mute radicalement. En passant à une argumentation de plus en plus orientée vers le thème de l'accessibilité et les enjeux corrélés de développement et de dynamisation économique des territoires, son nouveau discours tend à souligner les impacts positifs conjoints qui dériveraient de l'association d'une ligne à grande vitesse au tunnel de base. Cette association, présentée comme hypothèse d'étude dans le premier rapport réalisé par la SNCF et les FS en 1991, permettrait une augmentation conséquente des capacités sur une liaison où le prolongement des tendances de flux pourrait entraver des problèmes de fluidité.

Qu'en est-il du constat partagé au sein de la SNCF seulement quatre ans plus tôt concernant l'existence de réserves de capacité importantes sur la ligne « historique » de Modane ? Comment justifie-t-on à la SNCF ce choix alors que le tunnel avait été envisagé au départ comme un tunnel mixte fret et voyageurs justement en raison du fait que les nouvelles capacités offertes par un ouvrage à grand gabarit et à grande capacité étaient trop élevées par rapport au niveau des trafics, tant de fret que de voyageurs, entre la France et l'Italie ? Et quelles sont les raisons de cette évolution ?

Assurément la réalisation d'une première étude de trafic, même superficielle, a permis d'apprécier un phénomène qui n'avait pas été pris en compte auparavant, en faisant ainsi évoluer la problématique initiale et la forme du projet envisagé. C'est, en effet, à cette époque que la problématique des trafics transalpins entre la France et l'Italie commence à émerger. Au début des années 1990 le ministre français des transports confie à l'Ingénieur général des Ponts et Chaussées M. Legrand la mission d'animer un groupe de travail sur les percées transalpines. Le groupe, composé par des représentants de la Délégation des Routes, de la Direction des Transports Terrestres, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale et des DRE des régions Rhône-Alpes et PACA publie, en 1991, le « rapport Legrand ». Cette étude constate la convergence des prévisions de trafic aux tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus, en faisant référence à des études réalisées par la SETEC, le CETE de Lyon et le Ministère de l'Équipement (CETE Lyon, 1989 ; Groupe Eureq – Ministère Équipement, 1990 ; SETEC, 1990). Le groupe de travail dirigé par M. Legrand situe la saturation des tunnels routiers entre la France et l'Italie en 2010 et affirme, en conséquence, la nécessité d'une nouvelle traversée alpine à envisager rapidement.

Néanmoins, nous pouvons nous interroger sur les raisons qui ont motivé le SNCF à mettre en avant ce nouvel aspect du problème. Il s'agit de rechercher les logiques stratégiques qui règlent les relations entre les acteurs et les outils techniques auxquels les premiers ont recours pour analyser et fonder leurs décisions. On peut penser, en effet, qu'au-delà d'une fonction purement heuristique des outils techniques d'analyse et d'observation des phénomènes réels, il y a aussi un travail d'acteurs qui consiste à filtrer, sélectionner et organiser l'information restituée par ces outils dans le but de construire une représentation du réel.

Dans cette optique, les raisons pouvant expliquer ce changement dans la formulation du problème du franchissement alpin franco-italien sont nombreuses. Tout d'abord, les nouvelles définitions du problème (une capacité de franchissement trop limitée) et du projet (une ligne nouvelle) peuvent être mises en relation avec l'entrée d'un nouvel acteur sur le dossier, à savoir les chemins de fer italiens, qui apportent forcément leur vision au dessein de la SNCF. Pour les Italiens, ce projet représente surtout l'ouverture d'une barrière. Malgré le fait que l'Italie n'ait pas eu un rôle central dans la conception du projet, on peut supposer que sa position géographique, la conduisant à voir cette infrastructure surtout comme une possibilité de connexion au reste du réseau continental, ait joué en faveur de la transformation du projet initial en une ligne nouvelle. Cela est d'autant plus probable que cette idée vient s'insérer dans la « troisième phase » de l'histoire des politiques de transport ferroviaires italiennes de l'après guerre. Cette phase, qui s'est déroulée pendant les années 1980, se caractérise par la priorité accordée à l'objectif de l'intégration fonctionnelle du réseau ferroviaire national. Cela s'est traduit dans la réorganisation et la diversification du service ferroviaire (Ferlandino, 2005). La grande vitesse, qui faisait partie des projets des FS italiennes depuis le milieu des années 1960, devient une priorité politique à cette époque : c'est en 1986 que, pour la première fois, un document de programmation politique national fait référence à la planification du réseau à *Alta Velocità*. Le *Piano Generale dei Trasporti* de 1986 identifie la construction d'un réseau à grande vitesse comme indispensable afin de relancer le rôle du ferroviaire, rééquilibrer la répartition modale des flux, en soulageant ainsi les axes congestionnés du réseau autoroutier, et accompagner le processus d'intégration européenne. L'objectif italien est donc celui de la modernisation de son réseau ferroviaire par le biais d'un changement de ses fonctions et de son rôle, qui ne sont plus considérés pertinents par rapport à l'évolution de l'organisation economico-sociale du pays. La transformation du projet de franchissement alpin en ligne à grande vitesse s'inscrit ainsi parfaitement dans les plans ferroviaires italiens de la fin des années 1980, ce qui nous amène à considérer qu'elle est en lien avec la transformation du projet français en un projet italo-français.

Il ne faut cependant pas sous-estimer le rôle joué par les exemples internationaux. C'est en effet à ce moment que l'Europe commence à s'engager dans l'élaboration d'une politique européenne des transports et à réfléchir à la connexion au niveau continental des réseaux à grande vitesse que plusieurs pays mettent en œuvre. Ainsi, l'idée d'une nouvelle ligne à grande vitesse traversant la frontière franco-italienne s'inscrit aussi parfaitement au sein de la politique des transports européenne. Elle peut, en outre, profiter d'autres exemples internationaux. Le débat sur le Lyon-Turin a sûrement été influencé, pour partie, par les discussions en cours depuis la fin des années 1980 en Suisse, concernant le programme de tunnels ferroviaires lancé en 1989 par le gouvernement fédéral afin d'alléger le trafic routier en transit à travers le pays. Le choix retenu à l'issue de ce débat, qui porte sur l'axe nord-sud qui relie Munich à Milan via Zurich, est à l'origine du projet des Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), approuvé par le vote des citoyens en 1992. Ce projet prévoit la création d'itinéraires transalpins nouveaux et de deux tunnels de base au Lötschberg et au

St-Gothard, qui seront susceptibles de détourner une partie du trafic de la route vers le rail et de rendre plus rapides les itinéraires entre le nord et le sud de la Suisse.

Ainsi l'existence de nombreux exemples internationaux, fournissant un soutien pratique à l'argumentation du projet, a facilité en quelque sorte le passage à une nouvelle configuration du Lyon-Turin. La meilleure inscription d'un projet LGV (ligne à grande vitesse) dans l'ensemble des politiques européennes et italiennes ainsi que dans le cadre général des projets envisagés au niveau international, rend cette option plus attractive et plus facilement défendable par rapport à la première version du projet qui, tout en restant très coûteuse, était censée apporter de moindres avantages et s'inscrire prioritairement dans la stratégie d'un seul acteur, l'opérateur ferroviaire désireux d'améliorer son produit et sa rentabilité. Mais cette évolution s'inscrit aussi complètement dans la stratégie de la SNCF, qui entre 1986 et 1990 passe, concernant le développement du TGV, d'une vision ligne par ligne, à une optique de réseau. Le « TGV Lyon-Turin » rentre dans cette nouvelle optique et il devient, grâce à sa dimension internationale, l'un des projets-phares des efforts de la SNCF pour exporter la *success-story* du TGV à travers l'Europe (propositions de l'UIC, Schéma Directeur européen...).

3.2. La dimension régionale du Lyon-Turin : l'inscription du projet aux agendas politiques

Au début des années 1990, l'hypothèse d'une nouvelle liaison à grande vitesse voyageurs empruntant le tunnel de base, présentée par la SNCF et les FS dans leur premier rapport d'étude, s'affirme sur le projet du seul tunnel. Cette nouvelle version du projet devient, avec l'inscription du projet au Schéma Directeur national des liaisons à grande vitesse français de 1991, la seule option existante du projet. Le Lyon-Turin naît en s'imposant sur la première, qui visait essentiellement à l'amélioration du transport de marchandises le long de l'itinéraire montagneux à la frontière franco-italienne. Avec cette transformation le projet se complexifie, tant en ce qui concerne sa forme que pour le nombre croissant d'enjeux dont il se dote au fil du temps.

Concernant la forme, c'est le projet actuel qui commence à s'esquisser au tout début des années 1990, lorsque les trois sections dont il se compose aujourd'hui font leur première apparition dans la représentation du Lyon-Turin : la section transfrontalière et les deux sections nationales française et italienne représentées dans la carte ci-dessous. Cette carte nous montre aussi comment le projet, tel qu'il a été inscrit au Schéma Directeur de la SNCF et approuvé par le gouvernement français, essaie d'intégrer l'enjeu de la grande vitesse en prévoyant une ligne nouvelle.



Fig. 4— Le projet inscrit au Schéma Directeur

Source : SNCF et FS, Rapport d'étude 1993

Dans cette nouvelle configuration, le tunnel de base à ses débouchés sur les territoires français et italien se connecte à une ligne nouvelle qui, en doublant la ligne existante, permettra la circulation à grande vitesse des trains voyageurs entre les trois villes de Lyon, Chambéry et Turin. Le choix de donner la priorité à la desserte des voyageurs est dicté en premier lieu par le cadre des connaissances et des règles techniques dans lesquelles l'idée a été conçue. En effet, le fait d'avoir envisagé une ligne d'accès au tunnel de base spécifique pour les TGV, le « TGV Lyon-Turin » proprement dit, repose sur la doctrine de la séparation des trafics qui a été à l'origine de la définition, au milieu des années 1960, des principes d'inspiration de la construction d'un réseau à grande vitesse en France. Cette théorie repose sur les différences entre trains de passagers et trains de fret. En général, les trains voyageurs peuvent gravir des pentes de 3,5% sur les lignes à grande vitesse, mais ces dernières demandent des rayons de courbure très larges. L'aptitude des trains voyageurs à gravir des pentes importantes, dû à leur moindre poids, permet de mieux se libérer des contraintes du relief et d'adopter des tracés plus rectilignes, en augmentant les pentes par rapport aux lignes classiques. Au contraire, les trains de marchandises, à cause de leur poids plus élevé, ne peuvent pas gravir des pentes supérieures à 1,5%, alors qu'ils ont des moindres contraintes de courbure par rapport aux TGV en raison de vitesses de circulation moins importantes. Une ligne mixte demande ainsi de réduire les pentes pour les trains fret, mais implique aussi une augmentation des rayons de courbure nécessaire aux TGV. Une ligne mixte est ainsi plus contrainte qu'une ligne spécialisée. En outre, son débit est également limité par la coexistence de trains de fret et de TGV circulant à des vitesses différentes, alors que le débit d'une ligne est maximal lorsque les trains roulent à la même vitesse, comme le montre la figure suivante, qui représente un graphique de circulation ferroviaire (document espace-temps, qui traduit graphiquement sous forme de vecteur la marche de chaque type de train sur une section de ligne donnée).

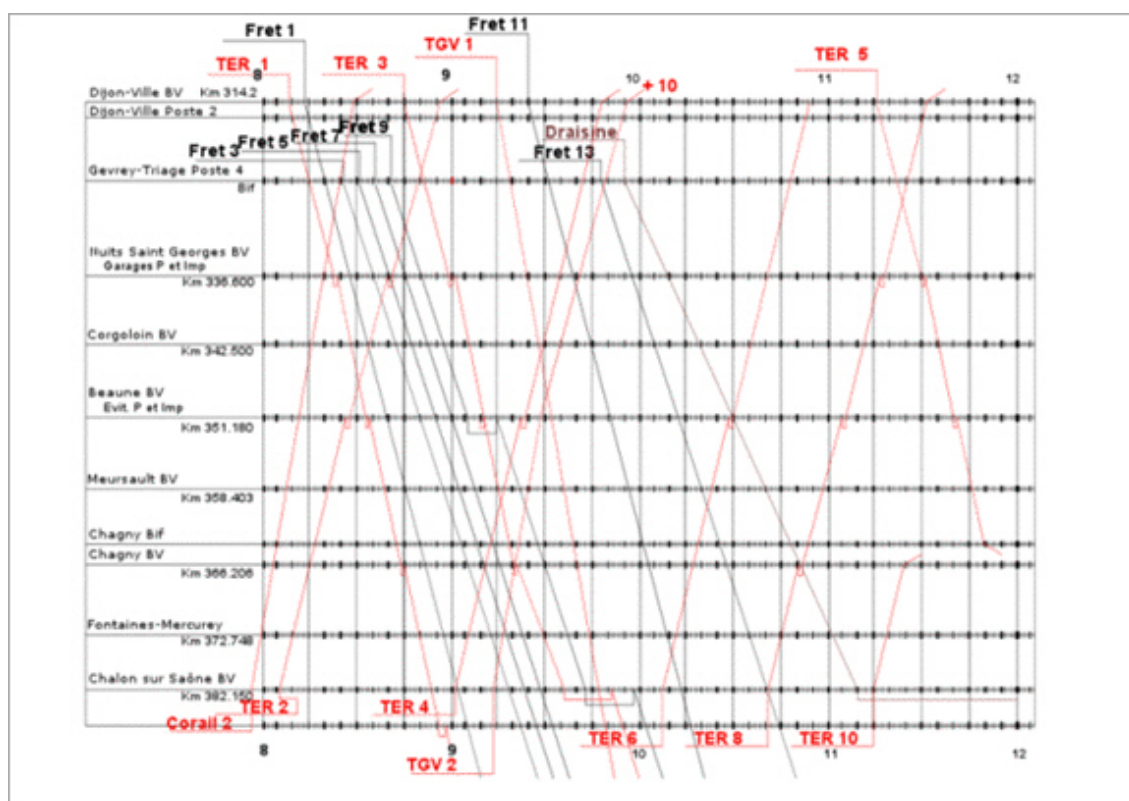


Fig. 5 – Graphique de circulation ferroviaire (fictif)

Source : Wikipedia

Ces considérations générales s'appliquent de manière spécifique au cas alpin. Ici, le territoire fortement contraint traversé par la ligne demande en effet la minimisation des ouvrages d'art nécessaires pour garantir des pentes moins raides et des rayons de courbure plus larges. Ainsi, la séparation des trafics permettant de respecter de telles contraintes physiques a semblé représenter une solution particulièrement adaptée au contexte montagneux dans lequel venait s'inscrire le projet et a été à l'origine du choix pour une ligne nouvelle à grande vitesse.

L'on peut donc se référer au contexte des connaissances techniques dominantes pour expliquer quels sont les facteurs qui ont dicté les conditions du choix, à savoir la nouvelle configuration du projet. Cependant, la compréhension des raisons ayant poussé les concepteurs du projet à envisager sa transformation demande à ce que d'autres éléments soient pris en compte. Cela oblige notamment à se référer aux acteurs et à l'analyse de leurs discours. Nous avons déjà évoqué plus haut les évolutions dans l'argumentation et la représentation du projet faites par la SNCF (3.1.2). Ces changements permettent de formuler quelques hypothèses concernant les finalités du nouveau discours tenu par les acteurs ferroviaires et de retracer ainsi les logiques derrière les décisions engagées. On peut ainsi supposer que, en agissant dans une logique stratégique de recherche de soutien politique, la SNCF a modifié son projet initial pour pouvoir trouver l'appui d'autres acteurs. Nous avons déjà dit qu'elle l'a adapté au cadre italien, où une planification du réseau à grande vitesse était en cours, au contexte naissant des politiques de transports européennes et aux exemples de projets ferroviaires discutés dans les pays voisins.

En opérant cette transformation, la SNCF s'est pourtant tenue au cadre technique des chemins de fer français : le projet Lyon-Turin issu de ce que nous avons appelé

la « dimension ferroviaire » du projet répond aux caractéristiques du modèle ferroviaire français, qui diffère par rapport au modèle italien par la séparation systématique des trafics. Il s'inscrit en premier lieu dans le Schéma Directeur français. Ce choix, qui traduit de fait une subordination du modèle ferroviaire italien au modèle français, est à mettre en relation avec le fait que dans cette première phase les échanges et les débats pour la construction d'un consensus autour du projet ont plutôt eu lieu du côté français. Il est aussi le fruit du succès de la première ligne à grande vitesse, la ligne Paris-Lyon inaugurée en 1980, qui a permis au modèle français de ne pas être remis en cause pour une longue période et de s'imposer sur la première configuration du projet Lyon-Turin. C'est là une définition essentielle de la transformation du projet qui repose sur la légitimité que la SNCF a acquise grâce aux TGV et sur la légitimité de ce modèle qui arrive à inspirer le modèle européen. En 1992, l'Europe présente un Schéma directeur des lignes nouvelles qui est la copie du Schéma directeur français. Le glissement du projet initial traduit à la fois le prestige et la force de la SNCF dans le domaine du TGV et du transport de voyageurs et aussi la difficulté que la SNCF et les FS ont à se mobiliser pour le fret, en interne comme en externe.

3.2.1. Le changement du cadre des acteurs : la prise de position de la Région Rhône-Alpes sur le dossier Lyon-Turin

Au début des années 1990, la SNCF, premier concepteur du projet, a surtout besoin de faire accepter son idée à l'intérieur de la France. Doter son projet d'un intérêt plus vaste, en l'adaptant au contexte international, peut fournir une base solide pour déclencher la discussion. Cela n'est cependant pas suffisant pour expliquer pourquoi la SNCF a décidé d'opérer une transformation de son projet initial. Cette évolution, d'un tunnel de base à une ligne à grande vitesse, traduit la décision de l'opérateur ferroviaire de combiner deux objectifs différents, qu'il avait initialement prévu de poursuivre séparément. Avec le tunnel de base il s'agissait uniquement de poursuivre une amélioration de l'efficacité économique d'un itinéraire spécifique. Avec la grande vitesse c'est un objectif plus vaste qui est visé. En l'inscrivant au Schéma Directeur, le Lyon-Turin devient l'un des nombreux instruments d'une démarche unique, conçue dans le but de défendre son ambition d'obtenir une réorientation des investissements dans les transports en faveur du rail. Dans la première configuration du projet, l'objectif visé du projet était la solution d'un problème d'efficacité interne du mode ferroviaire, sans référence à la compétition du fer contre les autres modes de transport. La transformation du projet inscrit le Lyon-Turin dans une démarche plus vaste, orientée vers le soutien au chemin de fer dans sa compétition avec les autres modes de transport. La défense de cet objectif nécessite des alliances stratégiques et un soutien politique avant tout en France. Cet objectif est défendu par la SNCF avec l'élaboration du Schéma Directeur, qui mise sur la grande vitesse pour les transports de voyageurs de 200 à 800 km, pour soutenir la concurrence du fer avec la route et l'avion et récupérer ainsi pour partie les parts de marché progressivement perdues au cours des dernières décennies.

Si l'on essaye d'interpréter dans l'optique du choix rationnel l'action de la SNCF dans sa défense de l'objectif de supporter la relance des investissements publics dans le secteur ferroviaire, on s'aperçoit que la recherche d'un allié politique pour son programme d'action pose problèmes. En effet, les mesures envisagées, c'est à dire les nombreux projets TGV inscrits au Schéma Directeur, peuvent rentrer en concurrence entre elles dès lors que la question de leur financement sera posée. Par conséquent, l'État ne ressort pas comme un interlocuteur idéal pour le soutien de chaque projet. En effet, même si avec le Schéma Directeur le secteur ferroviaire fait pour la première fois l'objet d'une planification nationale, l'État ne s'engage pas sur la réalisation des ouvrages qui y sont contenus. Au contraire, la SNCF bénéficie seulement une fois d'une participation de l'État à hauteur de 30% pour

la construction du TGV Atlantique (Paris-Le Mans-Tours, 1989-1990). Mais, après cette participation, l'État se désengage et la SNCF doit de nouveau financer sur fonds propres ses nouvelles lignes.

Dès lors, la SNCF identifie dans les régions des alliés potentiels pour porter les projets TGV qui concernent directement leurs territoires. La transformation du projet initial en une ligne à grande vitesse (LGV) et la mise en avant de l'objectif de l'accessibilité permettent à la SNCF d'établir un lien important avec la Région Rhône-Alpes. Cette dernière est en effet celle qui, parmi les régions françaises, répond le plus favorablement aux propositions du programme de la SNCF. Dès le début elle démontre une très forte volonté de s'impliquer sur ce projet qui va à la rencontre de ses ambitions internationales et qui trouve le soutien d'un nombre important de politiques rhônalpins, dont Charles Millon, président du conseil régional de Rhône-Alpes, et Louis Besson, maire de Chambéry. L'engagement des hommes politiques locaux est très rapide dans l'histoire du projet : déjà à la fin de 1988 la Région se mobilise pour présenter le projet au réseau d'acteurs avec qui elle entretient des relations. En octobre, lors du colloque « De grands projets pour de grandes villes », réunissant à Lyon les représentants des Régions Catalogne, Piémont et Rhône-Alpes, le projet est présenté pour la première fois aux autres régions, qui affirment leur soutien et leur volonté d'en faire un maillon d'un arc sud méditerranéen de Barcelone à Turin, en passant par Lyon. D'ailleurs, l'engagement de l'acteur institutionnel Région Rhône-Alpes s'accompagne de la prise de position des acteurs économiques du territoire rhônalpin. En s'associant entre eux, ils donnent vie, en 1991, à un comité de promotion appelé « Comité pour la liaison à grande vitesse Lyon-Turin-Milan ». Ce comité, créé à l'initiative de la Région en 1991 et regroupant au début les grandes villes et les organismes socio-économiques de Rhône-Alpes, se transforme rapidement en « Comité de Promotion pour la Transalpine » voyageurs et marchandises. Un an plus tard, le 22 septembre 1992, se met en place le « Comité Régional de Pilotage » coprésidé par le Président de la Région et le Préfet de la Région pour piloter les études du projet Lyon-Turin. Les débats sur le projet ont vu depuis la présence constante et active de ces deux acteurs, la Région et la Transalpine, qui ont apporté leur contribution tant en réalisant du lobbying que, surtout, en participant à la réalisation des études de projet.

3.2.1.1. La création du GIP Transalpes

L'implication de la Région sur le projet se traduit par le choix d'imposer sa logique de projet en s'engageant dans la réalisation d'études techniques et dans la création de partenariats avec des acteurs techniques, au lieu d'adopter une approche administrative dans la conduite du dossier. Cette démarche l'amène à travailler en relation directe avec la SNCF dans le cadre d'une collaboration croissante, qui se traduira par la suite par la mise en place d'une structure partenariale, le Groupement d'intérêt public (GIP)¹³ Transalpes, qui a cependant demandé de longues négociations avant de pouvoir être reconnue. En effet, l'implication de la Région dans la réalisation d'études techniques jusqu'à là monopole des chemins de fer et des services de l'État était à cette époque une innovation. Cela n'a pas manqué de poser des problèmes juridiques, qui ont fait que, même si les premières collaborations entre la Région et la SNCF ont commencé en 1992, il a fallu attendre le 15 janvier 1996 pour que

¹³ Institué pour la première fois par l'article 21 de la loi 82 -610 du 15 juillet 1982 pour les besoins du secteur de la recherche, le Groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public dotée d'une structure de fonctionnement légère et de règles de gestion souples. Il s'agit d'un partenariat entre au moins un partenaire public et des organismes privés ayant un objectif déterminé. Le groupement d'intérêt public a une mission administrative ou industrielle et commerciale. Il met en commun un ensemble de moyens et existe pour une durée temporellement limitée.

l'existence de cette structure soit approuvée par arrêté interministériel. En s'appuyant sur la non-conformité avec la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (qui octroie à la SNCF le monopole des études), le Préfet de région faisait blocage à ce regroupement et demandait l'arbitrage du Conseil de l'État. Les négociations ont duré deux ans et c'est à l'occasion de l'inauguration de la gare TGV de Satolas, en juin 1994, que la situation s'est débloquée et l'idée d'un partenariat entre la Région et la SNCF a commencé à être acceptée. À cette occasion, les Ministres des transports français et suisse avaient décidé d'un raccordement possible de Genève au projet Lyon-Turin. Le Premier ministre français avait alors approuvé l'idée de créer une structure d'étude disposant de la personnalité morale et associant la Région Rhône-Alpes, la SNCF et les sociétés concessionnaires des tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus pour les études préliminaires. L'Assemblée régionale a délibéré et approuvé le dispositif d'études pour le projet Lyon-Turin (31 mars 1995). Le ministre a ainsi autorisé le Préfet à signer la convention relative aux études au nom de l'État et le 15 janvier 1996 la création du GIP Transalpes regroupant la Région Rhône-Alpes, la SNCF, la SFTRF, l'ATMB, AREA, la SAPRR, la CCIL est finalement approuvée par arrêté interministériel.

3.2.1.2. La naissance de la *growth machine* du Lyon-Turin

Avec l'entrée des acteurs institutionnels et économiques de Rhône-Alpes dans le dossier, le cadre des acteurs engagés sur le projet se modifie substantiellement et la *growth machine* du Lyon-Turin commence à prendre forme. On passe alors d'une situation classique, où les seuls acteurs du projet sont les chemins de fer et les États, à une situation plus articulée où les représentants politiques et économiques de la région acquièrent une place centrale au sein du processus décisionnel.

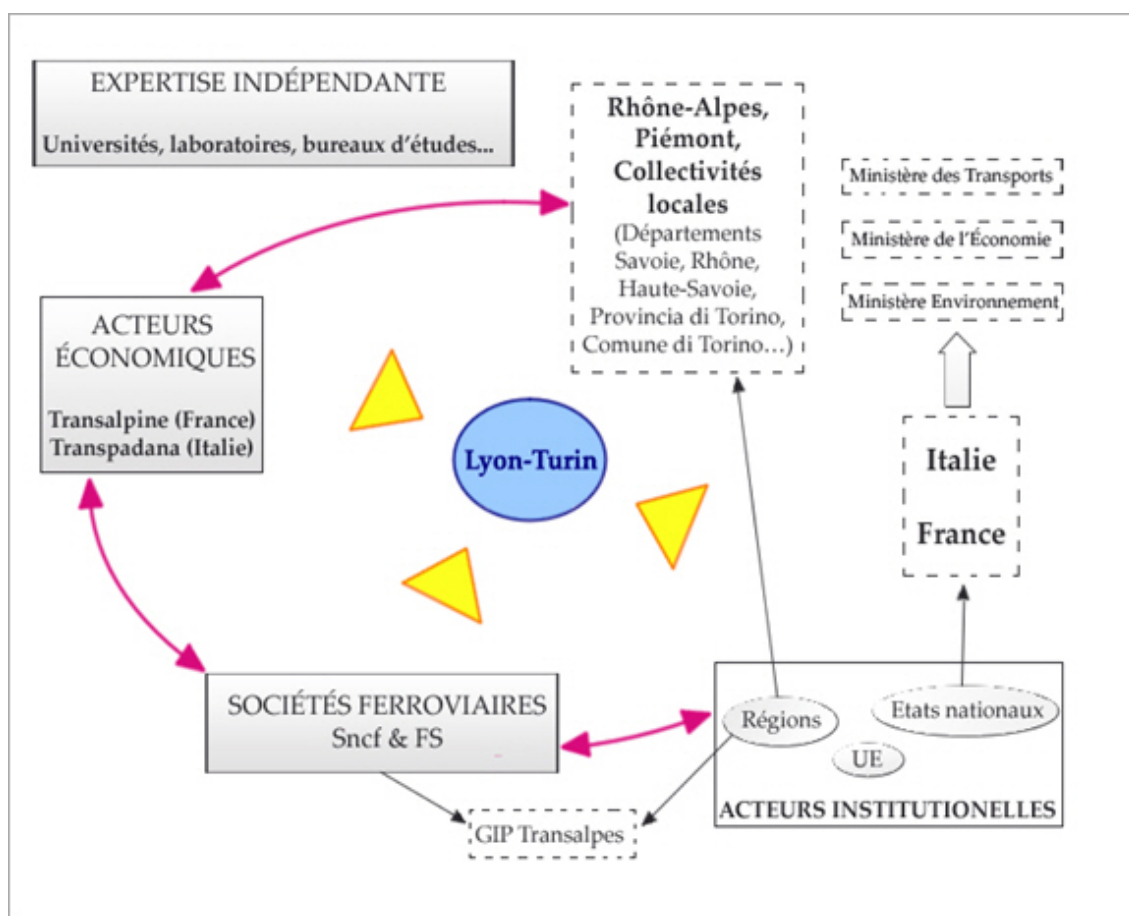


Fig. 6 – La première configuration de la growth machine du projet

Source : élaboration propre

Ces acteurs régionaux ne se limitent pas à la réalisation d'une activité de *lobbying* (campagnes d'information, organisation de colloques...), mais ils mettent au contraire en place des réseaux et concentrent leur activité dans la participation à la réalisation des études et dans l'organisation de formes de concertation et de discussion locale visant la construction d'un consensus autour du projet. Les deux activités se recoupent, puisque les études qu'ils ont réalisées ou commanditées sont mobilisées dans le processus de concertation. L'implication de la Région Rhône-Alpes ne représente pas une nouveauté uniquement du point de vue des structures relationnelles qu'elle met en place et des études qu'elle participe à développer. Elle l'est aussi du point de vue du contenu de son engagement, qui s'inscrit dans un processus d'investissement de champs de compétences politiques nouvelles : les transports à longue distance, le développement économique et les relations internationales à la fois. Ces thèmes viennent s'ajouter aux compétences spécifiques de l'aménagement du territoire, et la conduite d'un projet TGV, se situant à la croisée entre transports et aménagement du territoire, est l'élément qui permet de faire

ce lien entre les compétences propres à l'acteur régional et les compétences qu'il est en train d'investir. Les motivations qui poussent la Région à rechercher une légitimité d'intervention sur des champs nouveaux sont à retrouver dans le cadre des acteurs et des institutions. Du côté politico-institutionnel, cette recherche s'inscrit dans le cadre du processus de décentralisation de l'État français. Du côté des acteurs, elle est aussi le fruit de l'investissement personnel de quelques individus, notamment le président de Rhône-Alpes de l'époque, Charles Millon, qui s'engage dans un travail de construction d'un consensus autour du projet à l'intérieur de la Région et en opposition à l'État central. Ce dynamisme permettra – comme nous le verrons dans les paragraphes suivants – au président d'obtenir un très large consensus parmi les différentes instances de Rhône-Alpes. Cet investissement, cette implication personnelle d'un homme politique dans un projet qui lui offre l'opportunité de repousser les limites des compétences institutionnelles de sa fonction électorale permet de rapprocher l'activisme de Millon du concept d'entrepreneuriat politique (Jouve, 1999).

3.2.2. Les caractéristiques de la dimension régionale du projet

La participation des collectivités locales de Rhône-Alpes à la réalisation des études sur le projet crée une situation assez inhabituelle pour l'époque. L'histoire des longues négociations autour de la création du GIP Transalpes décrite plus haut démontre que l'implication de la Région est ressentie par l'État comme un risque d'interférence qu'il cherche à éviter. La défense des prérogatives étatiques face à l'activisme de la Région atteste de l'importance du rôle que cet acteur est en train d'acquiescer non seulement sur le dossier mais, plus en général, dans la gestion au niveau du territoire régional, indépendamment de l'État central, de débats et de décisions dont la compétence demeure de ce dernier. C'est pour la forte implication de la Région sur le projet, à laquelle on peut opposer à cette époque un certain éloignement de l'État, que nous avons décidé de rechercher les éléments pouvant caractériser cette phase du projet d'une connotation régionale.

L'inscription du projet dans une dimension régionale repose prioritairement sur le rôle actif des acteurs rhônalpins. Cela pose un problème de définition à propos d'un projet binational, dont l'histoire s'est développée tant en France qu'en Italie. Cependant, dans cette phase initiale de son histoire, la vie du projet demeure fortement ancrée sur la scène française. Ainsi, si d'un côté des Alpes il est possible d'observer une très forte mobilisation des acteurs politiques et économiques, s'engageant dans un travail technique et politique en collaboration avec les opérateurs ferroviaires, du côté italien l'implication des acteurs locaux sur ce dossier est moindre. Au début des années 1990, nous ne retrouvons en Italie ni l'intensité ni l'ampleur des débats et des études qui ont lieu au même moment en France.

D'ailleurs, le déséquilibre de cette situation repose sur une vision différente du projet des deux côtés des Alpes, qui explique la plus faible présence de la Région Piémont par rapport à celle de Rhône-Alpes au sein du processus décisionnel. En effet, vu d'Italie, le Lyon-Turin ne constitue pas un projet « isolé », destiné uniquement à relier les deux régions concernées. Les autorités italiennes ont une vision plus large que la vision française qui limite le projet au seul trajet entre les deux villes de Lyon et Turin. Il s'agit d'un élément d'une réflexion plus vaste, amorcée déjà en 1986 lors de l'élaboration du *Piano Generale dei Trasporti*, qui fixait l'objectif prioritaire de la politique des transports nationaux dans l'amélioration de l'accessibilité du pays, coupé par les Alpes de l'Europe. Le Lyon-Turin vient s'insérer dans cette réflexion et dans le cadre des projets ferroviaires italiens en cours d'élaboration à l'époque : il devient l'extension vers l'ouest européen de la dorsale italienne,

le réseau à grande vitesse en forme de « T » prévue pour connecter Turin, Milan, Bologne, Rome et Naples. La combinaison de ces deux réflexions, la réalisation de l'infrastructure de la dorsale italienne et le franchissement de la barrière alpine, déboucheront en l'espace de quelques années sur l'élaboration du « Corridor V » traversant le nord du pays de l'Est à l'Ouest pour le relier au reste du continent européen et à un bassin d'environ 150 millions d'habitants.

De ce fait, le projet revêt pour l'Italie une importance géostratégique dépassant largement le cadre des relations franco-italiennes, ce qui explique le moindre espace d'intervention laissé aux acteurs locaux et régionaux dans la discussion du projet. Sa portée est donc prioritairement nationale, ce qui explique la moindre implication de la Région Piémont sur le dossier et l'absence d'une rivalité à cette époque entre territoires, par exemple entre les deux régions Piémont et Lombardie, pour la desserte assurée par cette liaison. Jusqu'à la fin des années 1990, le projet Lyon-Turin vu d'Italie se résume à la question du tracé de franchissement alpin, alors que la localisation de la nouvelle ligne en basse vallée n'est pas abordée pendant une longue période. Cela explique la différence du contenu des débats, qui à ce moment se focalisent du côté français sur le choix du tracé de la section nationale, alors qu'en Italie ce sujet ne sera développé qu'une dizaine d'années plus tard.

A la différence de la France, en Italie, les FS et le projet ont su faire de l'État un allié. En effet, l'importance stratégique attribuée dès le début par le gouvernement à cette infrastructure devant assurer la compétitivité du secteur économique italien et sa participation au marché européen, lui garantit un large consensus qui ne sera jamais remis en cause par les gouvernements italiens s'étant succédés au fil des vingt dernières années. Du fait de sa position géographique enclavée, la nécessité du projet devient ainsi un axiome en Italie, ce qui réduit la portée de la discussion. D'ailleurs, une moindre propension à la concertation des décisions de compétence du gouvernement central (comme nous le verrons mieux plus loin dans ce chapitre) ainsi que la forte volonté de ce dernier de résorber une situation de retard infrastructurel décennale et la moindre place de l'évaluation économique dans la prise des décisions (qui aurait fourni des arguments de contestation du discours étatique) sont autant de facteurs qui ont réduit les possibilités de remise en cause du projet du côté italien. Toutes ces différences d'approche du projet entre la France et l'Italie se couplent avec la situation différente du cadre des acteurs que nous avons décrite plus haut. Nous avons vu que, alors qu'en Italie le projet étudié par les chemins de fer bénéficie de l'appui inconditionnel du gouvernement, en France il fait partie d'un très vaste programme d'infrastructures qui peuvent rentrer en concurrence entre elles et nécessitent d'un sponsor politique pour les porter au niveau national. Il y a aussi une influence de la morphologie différente des deux pays et, par conséquent, des projets envisagés sur la prise de décisions : la forme allongée du territoire italien conduit à projeter un réseau fait de plusieurs tronçons intégrés, qui ne rentrent pas en conflits entre eux, alors que le territoire plus vaste et moins densément peuplé de la France nécessite un réseau différent, composé, comme celui dessiné par le Schéma Directeur, de projets en concurrence entre eux.

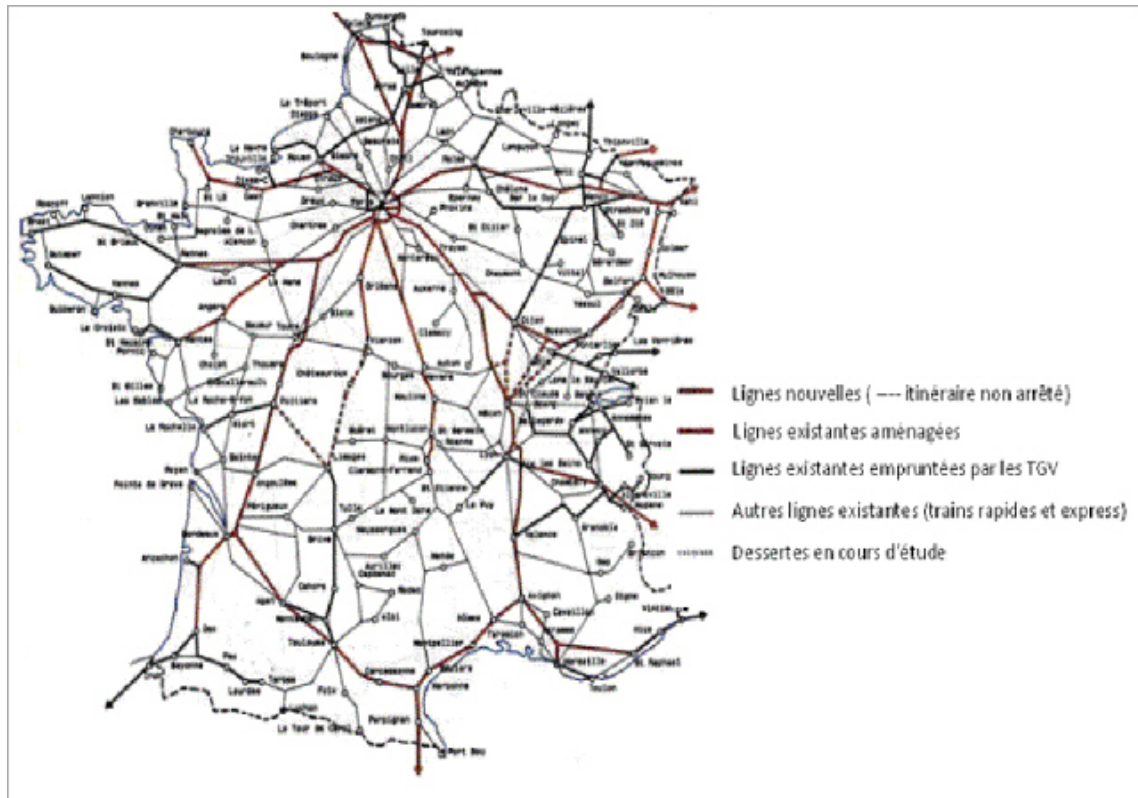


Fig. 7 – *Projet de Schéma Directeur*

Source : SNCF, Schéma Directeur, 1989



Fig. 8 – La dorsale italienne à grande vitesse

Source : Ferrovie dello Stato (2006)

En focalisant l'attention sur les acteurs, nous avons ainsi expliqué les premières évolutions du projet comme la conséquence d'une stratégie de l'acteur SNCF orientée vers l'obtention de ses objectifs et la recherche d'alliances. Il faut maintenant voir comment, dès son inscription dans sa « dimension régionale » le projet fait l'objet d'un travail de consolidation du consensus qui passe par la réalisation de nouvelles études techniques et la construction d'une nouvelle argumentation.

3.2.3. Les effets du changement du cadre des acteurs sur la représentation du projet

L'inscription à l'agenda politique régional consolide l'évolution du projet. L'implication des acteurs régionaux rhônalpins dans la réalisation des études techniques se dirige vers la construction du consensus et la recherche de soutien et se caractérise par la focalisation du débat autour du thème des trafics. Il faut cependant introduire un *distinguo* pour ce qui concerne l'argumentation du projet qui ressort des études. En effet, il faut souligner que, depuis son investissement dans le projet, la Région mène deux combats différents, ne s'appuyant pas sur le même outillage du discours. Pour elle, la prise de position sur le dossier du projet se traduit premièrement par la nécessité de créer un fort consensus en interne et, ensuite, par la recherche de nouvelles alliances et appuis à l'extérieur de la région. En sachant que ces deux objectifs ne sont pas sans liens entre eux, le premier étant nécessaire à la poursuite du deuxième, force est de constater que leur obtention se fonde sur deux stratégies différentes.

3.2.3.1. La construction d'un consensus interne

Malgré l'accueil positif réservé dès le début au projet en Région Rhône-Alpes, des divergences existent parmi les différents acteurs locaux au sujet du Lyon-Turin. En effet, si le tunnel de base n'est jamais remis en question, la section française fait au contraire l'objet d'un débat animé. La question du tracé de la ligne nouvelle à grande vitesse traversant le territoire rhônalpin soulève un certain nombre de dissensions. Ainsi, puisque l'acteur régional voit dans le projet une importante ressource de positionnement géostratégique, il décide de s'investir dans une activité destinée pour l'essentiel à la consolidation du consensus interne, parmi les différentes forces politiques présentes au conseil régional ainsi que parmi les différents acteurs territoriaux de Rhône-Alpes.

Le projet dans les discours des acteurs régionaux : le choix du tracé français

Les institutions territoriales partagent le même avis quant à la nécessité de l'ouvrage, censé apporter des bénéfices économiques aux territoires et une meilleure accessibilité. Le seul point de désaccord entre les acteurs locaux concerne les quatre itinéraires différents entre Lyon et Montmélian proposés en 1989 par la SNCF lors de l'établissement du Schéma Directeur. D'ailleurs, ce même désaccord atteste de l'importance perçue par les divers acteurs du territoire rhônalpin.

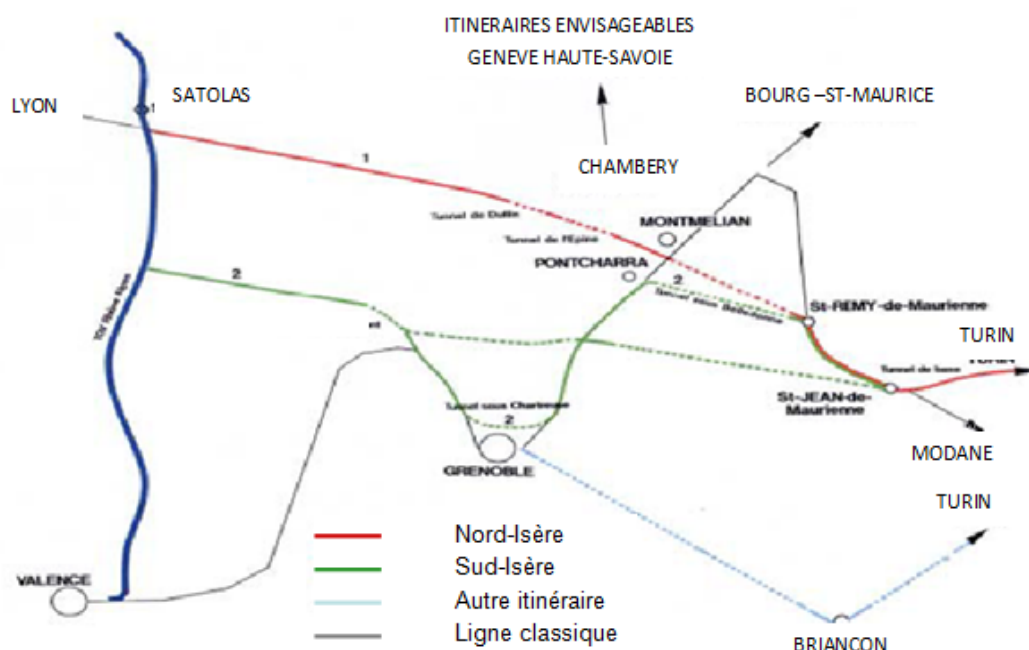


Fig. 9 – Les itinéraires possibles de la section française

Source : SNCF, Schéma Directeur, 1989

La principale question posée par les deux familles de tracés dans lesquelles peuvent s'inscrire les quatre itinéraires de 1989 concerne l'intégration plus ou moins forte de Grenoble dans le projet. Comme illustré par la carte de la figure 9, il existe une variante Nord-Isère (qui suit l'axe Lyon-Chambéry, emprunte un premier tunnel sous le massif de la Chartreuse pour rejoindre Montmélian et un deuxième tunnel sous les Hurtières pour arriver à St-Jean-de-Maurienne) et trois variantes Sud qui desservent plus directement

Grenoble. L'existence de ces variantes réveille les conflits d'intérêt entre les différentes villes et territoires de Rhône-Alpes qui, outre Lyon, pourraient être concernés par les effets de la nouvelle ligne : Chambéry et Grenoble principalement, mais aussi les autres villes rhônalpines de Saint-Étienne, Aix-les-Bains, Annecy, Annemasse, Roanne, Bourg-en-Bresse et Valence participent au débat. Pour dépasser les dissensions, la Région décide de faire appel à une expertise externe et confie à Alain Bonnafois, à l'époque directeur du Laboratoire d'Économie des Transports, la mission de réaliser une évaluation des quatre itinéraires. Pour la Région, et pour Charles Millon en particulier, cet arbitrage répond aussi à l'objectif d'imposer un leadership régional sur les grandes questions d'aménagement. Cette évaluation met en avant des considérations prenant en compte les effets de réseau générés par les tracés (notamment, la connexion avec un axe Genève-Chambéry, le projet de LGV « sillon alpin » qui pourrait compléter l'axe Lyon-Turin dans le cas de la variante Nord-Isère), les effets sur l'aéroport de Satolas (Lyon) et les effets d'induction sur les trafics régionaux, nationaux et internationaux. Sur la base de ces critères, l'étude donne la priorité à la variante Nord-Isère. Celle-ci est censée faire de Satolas une plateforme majeure sur des grandes relations européennes. Elle montre, en outre, une meilleure cohérence de réseau avec d'autres projets et induit plus de trafics nationaux et internationaux, les effets sur le trafic régional demeurant comparables entre les quatre variantes. L'ensemble de ces effets donne un avantage à la variante de Chambéry de 1% en termes de rentabilité financière et de 3% en termes de rentabilité collective. Le calcul de l'utilité collective transforme l'opposition entre Grenoble et Chambéry pour la desserte directe des deux villes dans une opposition entre Grenoble, à l'époque dirigée par Alain Carignon, une autre figure montante de la droite comme le président de Rhône-Alpes Millon, et le reste de la région.

Les éléments de la régionalisation du débat sur le Lyon-Turin

Au-delà du résultat en soi, il est intéressant de remarquer que la volonté de la Région de construire un consensus régional s'est traduite par le recours à une expertise économique et que les différents acteurs locaux ont accepté de se remettre aux résultats issus de cette démarche technique.

Il est également intéressant de remarquer comment, à travers l'évaluation technique, on a opéré une transformation du problème posé au début, d'un choix entre l'utilité de Grenoble et celle de Chambéry en une question d'utilité régionale. Cette transformation a relevé d'un débat fortement « régionalisé », avec des contenus que nous pouvons opposer aux objectifs associés au projet au départ. En effet, le soutien apporté par les représentants politiques de la Rhône-Alpes exprime la forte ambition internationale de la Région, qui comprend assez vite que le Lyon-Turin peut être un moyen utile pour servir ses intérêts géostratégiques. Afin d'atteindre ces objectifs, la Région doit toutefois se confronter à la question des ressources financières, juridiques et de légitimité dont elle dispose pour exercer un contrôle direct sur ce projet. Dès lors, elle est obligée de rechercher une unanimité de visions parmi les différents acteurs territoriaux de la région afin de construire sa légitimité dans la conduite du dossier et augmenter son poids sur la prise de décisions.

Un premier succès dans cette direction est atteint à travers la démarche de consultation des acteurs territoriaux au sujet du choix du tracé français décrite ci-dessous. Cette démarche, s'étant traduite par une opération de « régionalisation » du débat, a reposé sur le fait que la recherche du consensus interne demandait politiquement et financièrement à ce que l'on prouve que le TGV Lyon-Turin était utile à l'ensemble du territoire rhônalpin. Cela permettait non seulement un renforcement de la position régionale sur le projet, mais aussi de recueillir l'adhésion de partenaires susceptibles d'être concernés par le financement. La

régionalisation du débat est alors passée par l'intégration du projet dans une approche plus globale de politique des transports, visant un développement équilibré de l'ensemble des villes de Rhône-Alpes et capable de faire dépasser les effets de polarisation de l'espace engendrés par une ligne TGV. Cet objectif a nécessité de représenter le projet non comme une ligne isolée, mais au contraire comme un tronçon à grande vitesse relié au réseau ferré national, qui aurait à la fois contribué au développement de l'offre régionale de transport et au maillage des vallées alpines. Dans ce cadre, la discussion concernant le choix de raccordement de Chambéry a été souvent conduite sur la base de logiques plus proches de d'une desserte régionale que d'une desserte internationale. Ainsi, dans l'expertise réalisée par A. Bonnafous en 1989, l'évaluation du tracé s'est basée sur les éléments de valorisation du réseau existant ou prévu de Rhône-Alpes, notamment la connexion avec le projet de LGV « sillon alpin » et les effets de réseau sur l'aéroport de Lyon Satolas.

Le premier, en particulier, est un élément important de la régionalisation du projet. En effet, le projet de LGV « sillon alpin », inscrit avec le Lyon-Turin au Schéma Directeur des Lignes à Grande Vitesse adopté en 1991, est constitué par un axe nord-sud entre Genève et Valence connecté avec l'axe Lyon-Turin en gare de Montmélian. Il prévoit des tronçons de lignes nouvelles à grande vitesse entre Genève et Aix-les-Bains et la modernisation et l'électrification des lignes existantes entre Chambéry, Grenoble et Valence. L'existence de ce projet a servi dans les débats à « alimenter » le projet Lyon-Turin : en effet, avec des liaisons à grande vitesse depuis Grenoble et Genève vers Turin, le projet « sillon alpin » renforce le caractère européen du Lyon-Turin et, à son tour, l'itinéraire Lyon – Montmélian permet de renforcer l'offre potentielle sur le sillon alpin, mis en connexion avec Lyon et Paris. De ce fait, les mêmes acteurs régionaux soutiennent les deux projets, qui se complètent et se légitiment mutuellement. Le projet « sillon alpin » se configure donc comme un élément de consolidation du consensus en Rhône-Alpes autour du Lyon-Turin. Dans le choix du tracé français de la ligne nouvelle, il représente l'élément qui permet d'élargir l'ensemble des territoires intéressés (rabattement d'Annecy et de Grenoble sur la nouvelle infrastructure) et d'obtenir, ainsi, l'acceptation par Grenoble du tracé plus direct, *via* Chambéry, finalement retenu. Comme nous le verrons dans la suite, l'abandon de ce projet à la fin des années 1990 participera de l'échec de cette phase de la régionalisation du Lyon-Turin.

À l'issue de ce débat, la justification portée par la Région de la nécessité du projet est double. À la première représentation d'un projet à forte image et capable de donner à Rhône-Alpes une place d'importance au sein du réseau et du marché européens, s'ajoute ainsi une représentation plus régionale du Lyon-Turin. Dans le cadre de cette vision, le projet est ainsi présenté comme un outil d'affirmation d'une identité rhônalpine, permettant un rapprochement entre les différentes entités territoriales de la région. La meilleure connexion de ces dernières, offerte par l'interconnexion de la ligne nouvelle au reste du réseau régional, devient ainsi un objectif de la Région, qui lui permet non seulement de poursuivre son parcours de construction d'un consensus interne autour du projet, mais aussi de s'investir dans des thématiques et des démarches nouvelles : la politique des transports, la construction d'un cadre politique régional et la gestion des procédures dialogiques et décisionnelles afférentes, la consolidation d'une identité régionale.

A propos de l'investissement régional dans les transports, on peut attirer l'attention sur le fait qu'il est en apparence paradoxal que la Région Rhône-Alpes dépasse ses compétences naturelles pour s'investir sur un projet qui va l'emmener, en retour, à développer des projets fortement orientés vers l'irrigation interne de son territoire alors même qu'elle tient vis-à-vis de son implication dans l'organisation de l'offre ferroviaire régionale une position très restrictive : au début des années 1990, la Région Rhône-Alpes

est l'une des rares régions de France métropolitaine à refuser tout conventionnement avec la SNCF concernant les dessertes régionales. Son argumentation pose comme condition que la Région soit érigée en Autorité Organisatrice des transports ferroviaire régionaux, ce qui n'est pas le cas à cette époque (il faudra attendre l'expérimentation initiée en 1996 pour voir apparaître des « TER Rhône-Alpes »). Au-delà de l'apparent paradoxe, on perçoit donc une continuité dans la revendication d'un élargissement des prérogatives de la région. En matière de transport, cette revendication conduit la Région à délaisser les réalisations concrètes et immédiates (l'implication dans l'organisation et le financement d'un réseau de dessertes TER) au profit d'une action beaucoup plus immatérielle de renforcement de sa capacité d'influence sur des grands dossiers d'horizons plus lointains.

Les effets de la régionalisation du projet sur la réduction des conflits en France

C'est sur la base de cette vision du projet, en tant qu'instrument capable de garantir un développement équilibré de l'ensemble du territoire, que la Région arrive à construire une unanimité autour du Lyon-Turin parmi les différentes instances territoriales. Le consensus issu de la conformation aux résultats de l'étude de Bonnafous est un fait important, qui permettra au projet de ne plus être remis en question localement par la suite. En effet, les différentes collectivités locales qui participent au débat, en acceptant les règles du jeu et les résultats finaux, s'engagent directement sur le projet pour l'avenir. À partir de ce moment, il sera beaucoup plus difficile pour elles de revenir en arrière et contester le projet ou le tracé choisi.

Nous pouvons alors remarquer que ce débat est très précoce en France par rapport à l'Italie. Ici, non seulement le choix du tracé des lignes d'accès au tunnel n'aura lieu que beaucoup plus tard, mais surtout la démarche sera dirigée directement par l'État italien, sans offrir l'opportunité à la Région Piémont d'engager une consultation interne parmi les différentes instances de son territoire. Ainsi, l'absence d'une démarche similaire de verrouillage à niveau régional peut être l'une des causes qui expliquerait l'explosion d'un conflit en Italie au milieu des années 2000, dans une phase très avancée du processus décisionnel.

La place du projet dans l'action des acteurs régionaux de Rhône-Alpes

La recherche d'un consensus fort sur le projet n'est pas uniquement une fin en soi, mais elle s'inscrit aussi dans les actions et les démarches plus globales que les acteurs qui s'en font porteurs conduisent dans d'autres domaines.

Ainsi, du point de vue de l'engagement personnel du président du conseil régional Millon, son investissement dans la gestion du débat sur le tracé et sur la construction d'un consensus peut être interprété en tant qu'une des dimensions de la recherche d'un consensus politique plus large. En effet, sa démarche ne se vise pas uniquement l'obtention d'une vision unanime du projet parmi les institutions territoriales de Rhône-Alpes, mais elle vise également l'ensemble des forces politiques représentées au conseil. Cela est la conséquence de la composition de l'assemblée régionale, où pendant sa présidence, entre 1992 et 1998, Millon ne dispose pas de la majorité absolue. Ainsi, concernant le projet Lyon-Turin, le président obtient l'alliance des élus Verts, qui supportent le projet à la condition que la composante grande vitesse soit accompagnée par le développement de la fonction fret. Pour eux, l'opportunité de réaliser un projet de fret ferroviaire attractif est un atout majeur afin de mettre en place une solution aux problèmes environnementaux engendrés par le recours massif au transport routier des marchandises à travers les Alpes. Leur adhésion au projet

se fonde donc sur un soutien de principe à l'objectif du report modal et est, par conséquent, conditionnée par l'inclusion de cet objectif dans la représentation et configuration du projet. Comme nous le verrons plus loin dans cette analyse, cette position ne sera pas sans conséquences sur les évolutions successives du projet et du débat. Entre temps, de 1992 jusqu'à la fin de la présidence Millon en 1998, le soutien régional au projet est unanime. Malgré le manque de majorité dans la composition politique régionale, la construction d'un consensus autour du Lyon-Turin arrive à fédérer les différents acteurs et partis politiques autour d'un projet commun et d'une vision de la politique des transports à l'échelle régionale.

La construction d'un consensus autour du Lyon-Turin investit, comme nous l'avons déjà souligné, des champs d'intervention nouveaux pour l'acteur régional, notamment les transports, le développement économique et les relations internationales, que l'engagement sur un projet TGV permet de mettre en relation. Cette recherche d'autolégitimation de son propre rôle à travers l'acquisition de compétences nouvelles doit être replacée dans le cadre du processus de décentralisation de l'État français. Le projet Lyon-Turin vu de Rhône-Alpes a ainsi une fonction double : la première, d'ordre économique, suppose que l'offre d'infrastructure induira une mobilité capable de jouer un rôle déterminant dans le développement économique et le rayonnement régional ; la deuxième, d'ordre plus politique, implique l'opportunité pour la Région de peser sur des décisions qui dépendaient jusqu'à présent uniquement de l'État central. En effet, la plus forte implication de la Région Rhône-Alpes en France par rapport au cas italien s'explique aussi par la différente organisation institutionnelle des deux États. En France, au contraire de l'Italie, les régions sont des instances récentes et, pendant longtemps, elles ont essentiellement constitué des services décentralisés de l'État central, avec un exécutif régional représenté par le préfet directement nommé par l'État.

Ce n'est qu'au début des années 1980 que ces instances ont été dotées des Conseils régionaux et transformées ainsi en institutions de gouvernement territorial. Le processus de décentralisation de l'État s'accompagne ainsi par l'attribution des compétences de ces nouvelles institutions. La Loi d'Orientations des Transports Intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 octroie des compétences en matière de transports aux collectivités territoriales. L'article 4 dispose que *l'« élaboration et la mise en œuvre de la politique globale des transports sont assurées conjointement par l'État et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés »*. Une année plus tard, la loi conforte les Régions dans leur rôle de « relais et de plaque tournante du développement économique et social ». C'est donc dans le cadre de la définition des champs d'intervention de compétences des régions qu'il faut interpréter l'engagement de Rhône-Alpes sur le projet Lyon-Turin. Ce dernier représente, du point de vue de la Région, une occasion pour exercer l'autonomie et le pouvoir diplomatique qu'elle est en train d'acquérir et de vouloir légitimer, ainsi, dans le contexte politique national. Cette légitimation passe aussi par la mise en place ou le renforcement d'un réseau de relations internationales propres à la région (les Italiens et l'Europe) et par l'appropriation et l'extension des compétences : de la compétence acquise de l'aménagement du territoire à la compétence nouvelle en planification des transports.

C'est dans ce cadre que vient s'inscrire le projet Lyon-Turin, qui se présente donc comme un instrument privilégié pour permettre à Rhône-Alpes de poursuivre sa stratégie : s'engager directement sur un sujet d'envergure internationale, acquérir une plus grande indépendance et consolider son identité dans le cadre d'une Europe qui fonde à son tour sa stratégie d'autolégitimation sur le concept d'« Europe des régions ». Il faut ainsi resituer les changements de forme et de représentation du Lyon-Turin parmi les potentialités que

représente le projet pour la stratégie de chaque acteur, afin de pouvoir apprécier les effets de ces stratégies sur le projet et non seulement l'influence de ce dernier sur la stratégie des acteurs.

3.2.3.2. Du consensus interne à la recherche d'appuis à l'extérieur

L'obtention d'un consensus fort à l'intérieur du territoire régional est un passage obligé pour se rapprocher de l'objectif que se fixe la Région : obtenir un soutien majeur pour le projet, à l'extérieur du cadre des relations déjà établies entre les opérateurs ferroviaires ou avec les partenaires régionaux des autres pays. En effet, l'existence du consensus régional permet de faire avancer le projet au niveau national et international. Il ne faut pas oublier que la justification du projet avancée par la Région est double : il s'agit à la fois d'un projet à la portée régionale, capable de structurer les espaces et favoriser la mobilité interrégionale avec des effets qui se déploieraient sur l'économie et les relations internes du territoire, et d'un projet qui doit servir l'ambition internationale de cette région, décidée à développer son potentiel de carrefour européen.

La recherche de reconnaissance et d'appuis extérieurs se dirige tout d'abord vers l'Europe. C'est Michel Barnier, à l'époque Président du Conseil Général de Savoie et qui deviendra, après 1999, Commissaire européen chargé de la Politique régionale, qui s'occupe de faire avancer le dossier au niveau européen. Au début des années 1990 cette stratégie de la Région d'inscription européenne du projet rencontre celle de la SNCF, impliquée à l'époque dans l'élaboration d'un schéma directeur européen, avec le soutien actif de l'État, clairement intéressé par la possibilité d'arriver à vendre le TGV en Europe. Cette convergence d'intérêts entre la Région et la SNCF se traduit, lors de la réalisation d'une nouvelle phase d'études en 1993, par la construction d'une argumentation nouvelle destinée à donner une représentation européenne du projet Lyon-Turin. Comme nous le verrons mieux dans le chapitre 4, les résultats de ces études permettent de traduire en chiffres la convergence de vision politique en matière de transport entre ces différents acteurs. En Europe, comme en Rhône-Alpes, les discours tendent à souligner la centralité de la place des transports et des infrastructures de transport dans le soutien du développement économique des territoires. De la même manière, les transports représentent pour l'Europe, comme pour Rhône-Alpes, un champ nouveau d'investissement de compétences, au sein duquel elle a besoin de légitimer sa place et à travers lequel elle envisage d'atteindre des objectifs dans des domaines politiques plus vastes.

La convergence de visions et d'intérêts entre ces deux acteurs trouve son expression dans la représentation du projet donnée par Rhône-Alpes. La Région fait apparaître très tôt dans l'histoire les enjeux géostratégiques du Lyon-Turin. Elle l'inscrit, dès 1987, dans le dessein commun aux régions Piémont et Catalogne d'un « arc sud méditerranéen » et, suite à l'élaboration du Schéma Directeur national, au cœur de l'idée d'un « diamant alpin », composé par les trois villes de Lyon, Genève et Turin, qui auraient été mises en réseau par le biais de l'interconnexion du Lyon-Turin avec le projet TGV du sillon alpin, au niveau de Montmélian. Ce deuxième projet rhônalpin de la SNCF vient non seulement renforcer la légitimité de la liaison Lyon-Turin, mais il conforte plus particulièrement la stratégie de développement soutenue par la Région Rhône-Alpes. Le dessein commun des régions tend à se concrétiser au fil des années. En 1995, avec la mise en place de l'entente interrégionale Arc Sud Européen, regroupant des régions ibériques, françaises, italiennes et d'Europe centre-orientale, la Région Rhône-Alpes participe à la promotion d'un schéma interrégional de réseaux de transport duquel fait partie le projet Lyon-Turin. Ce dernier gardera toujours une forte connotation internationale dans les discours de la

Région : « *la liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin est fondée sur l'idée simple de rapprocher les hommes et les territoires au-delà des obstacles naturels, des difficultés techniques et des frontières administratives. Ce projet à forte dimension géostratégique [...] met également en réseau et en synergie des villes et des régions dont l'histoire souvent commune, dont la proximité culturelle ou économique accéléreront l'effet "gain de temps" : Lyon, Genève, Turin, la Suisse lémanique, Rhône-Alpes, Piémont. Notre objectif commun est de permettre aux quinze millions d'habitants concernés de constituer ensemble une grande région mondiale, élément majeur dans la dynamique de l'Arc Sud européen, rassemblant les pôles de développement et proposant une Europe plus équilibrée* » (Anne-Marie Comparini, Présidente du Conseil régional Rhône-Alpes, 2003)¹⁴.

Le discours développé par la Région Rhône-Alpes au début des années 1990 tendait à souligner la contradiction entre la position centrale de son territoire, ayant vocation à être un carrefour géostratégique d'importance européenne pour les flux Nord-Sud comme pour les liaisons Est-Ouest, et l'accessibilité moyenne qui caractérisait Rhône-Alpes par rapport à d'autres territoires. Ce discours s'appuyait sur les premières études comparatives fondées sur des critères multiples des villes et des territoires européens, qui remontent à cette même époque (Brunet, 1989 ; Cheshire et Hay, 1989 ; Conti et Spriano, 1990). La mise au point en 1989 du modèle utilisé par Roger Brunet pour désigner les espaces actifs et passifs en Europe, la fameuse « banane bleue » notamment, permettait de constater que Lyon et Rhône-Alpes ne faisaient pas partie de la région européenne où se concentrent les zones industrielles les plus importantes du continent.

Cette étude, qui développe un modèle centre-périphérie, met en évidence un couloir urbain cohérent et courbe, s'étendant de Londres à Milan, centre majeur du développement spatial européen. C'est ici que se concentre la « mégalopole ou dorsale européenne », correspondant à un espace aux fortes densités spatiales, qui rassemble les villes et les espaces les plus dynamiques en termes de poids politique, économique et culturel : on y retrouve Londres, « ville globale » ; le Benelux, avec deux villes regroupant les institutions majeures de l'Union européenne (Bruxelles et Luxembourg), le Randstad Holland et l'un des plus grands ports du monde (Rotterdam) ; l'Europe rhénane ; l'Italie du Nord, avec les villes industrielles de Milan et de Turin. Dans ce modèle territorial, qui a depuis fait l'objet de nombreuses révisions et critiques¹⁵, Rhône-Alpes se situe à la périphérie de la dorsale européenne où se concentre la richesse du continent. Elle met dès lors en avant dans sa stratégie politique la volonté de se connecter à la « mégalopole européenne », en améliorant ses connexions et en développant, en même temps, celles avec d'autres régions européennes, le Sud ouest notamment, dans le but de développer d'autres espaces de croissance en Europe en contrepoids de la « banane bleue ».

¹⁴ Discours cité dans le rapport « Les chemins de la transalpine », (2004) réalisé par O. Klein et S. Martin dans le cadre du projet Alpencors, du Programme Interreg IIIb Espace Alpin.

¹⁵ D'autres concepts ont été utilisés depuis le modèle de la « banane bleue » afin de décrire le cœur économique européen, comme celui du Pentagone « Londres-Paris-Milan-Munich-Hambourg » (qui diffère nettement du premier, en intégrant Paris au centre du territoire européen) et celui d'Euro-ring, centré autour de Bruxelles, qui rassemble toutes les métropoles européennes reliées les unes aux autres par TGV dans un délai d'environ 3 heures (Londres, Paris, Amsterdam, La Haye, Francfort, Cologne et bientôt Milan). Aujourd'hui, l'ensemble de ces modèles centre-périphérie est néanmoins remis en question. En matière d'aménagement du territoire, émerge en Europe la notion de polycentrisme, en réaction à la centralité excessive du territoire européen. Cette centralité est décrite et dénoncée dans le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (document d'orientation de la politique territoriale et spatiale de l'Union européenne de 1999, qui vise à un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union) qui pointe du doigt la figure du « Pentagone » et propose un modèle de développement différent, fondé sur un concept polycentrique.

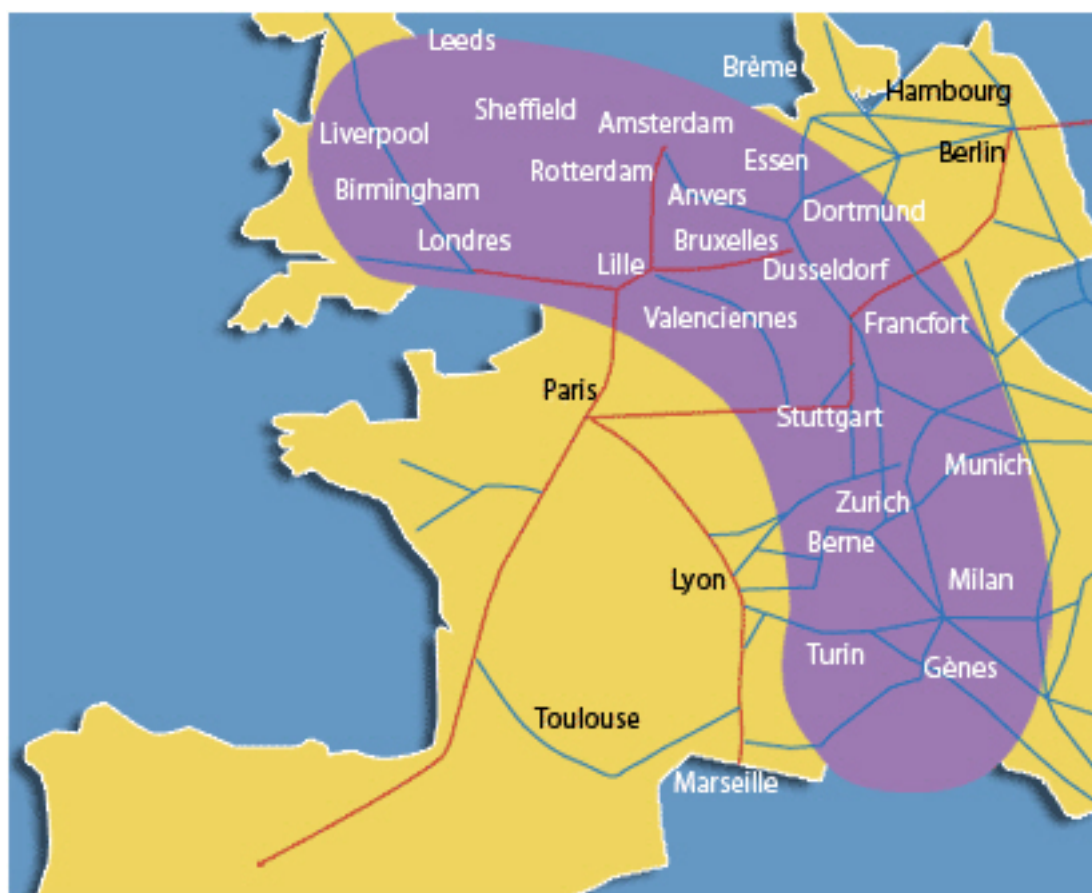


Fig. 10 - La banane bleue

Source : <http://crdp.ac-amiens.fr>

L'investissement sur le Lyon-Turin et l'insertion de ce dernier dans l'arc sud méditerranéen répondent à cette volonté de placer Lyon au centre d'un nouveau réseau d'envergure européenne. À partir de ce moment, l'un des soucis majeurs mis en avant par la Région au sein de sa stratégie de développement est justement celui de mettre en place des politiques utiles pour soutenir l'amélioration de l'accessibilité de l'extérieur de son territoire et de conforter, par-là, son rôle « naturel » de pivot en Europe. On peut très bien voir comment la représentation du projet discutée pour la première fois en 1987 lors du symposium réunissant les trois régions de Rhône-Alpes, du Piémont et de la Catalogne, répond à cet intérêt de rayonnement international. L'insertion du Lyon-Turin dans les axes internationaux de l'arc sud méditerranéen et du « diamant alpin » a ensuite facilité son inscription dans le cadre des projets européens. Mais c'est surtout grâce au travail mené par la Région en collaboration avec la SNCF que la convergence d'intérêts entre ces différents acteurs et l'Europe a pu être valorisée. Le rapprochement entre la SNCF et la Région Rhône-Alpes repose sur l'existence d'une convergence d'intérêts entre ces deux acteurs. En effet, la Région cherchait pour sa part à développer l'accessibilité de son territoire et à s'intégrer en tant que nœud d'importance au sein d'un réseau d'infrastructure d'envergure internationale, alors que la SNCF voyait dans le même temps un réel enjeu dans une ligne grande vitesse Lyon-Turin, qui pour sa portée à la fois nationale et internationale aurait participé de la construction des connexions dans le cadre des schémas directeurs français et européen.

C'est dans le cadre de cette vision internationale que le projet est officiellement présenté à l'Europe lors du Sommet d'Essen de 1994 par la Région Rhône-Alpes, Romano Prodi pour l'Italie et le président de la Catalogne Pujol. L'État central français est le seul acteur qui ne soutient pas le projet lors de ce sommet, où l'Europe, sur la base de la convergence évidente d'objectifs politiques, décide de l'inscription du Lyon-Turin aux 14 projets du réseau transeuropéen des transports (RTE-T).

Cette convergence entre l'Europe et les régions se fonde prioritairement sur des intérêts géostratégiques qui, à eux seuls, ne sont pas forcément en mesure de justifier l'intérêt de ce projet face à des questions économiques, financières et d'efficacité des transports. Dès lors, les efforts de la Région et de la Commission européenne, qui sont les acteurs les plus engagés mais aussi ceux qui ont un moindre pouvoir financier, se dirigent vers la construction d'une justification plus forte du projet, misant sur les enjeux économiques de cette infrastructure. Dans cette perspective, l'argumentation se focalise sur la centralité de la mobilité dans le développement économique et la cohésion des territoires tant à l'intérieur des régions concernées (portée régionale du projet) que entre les différentes régions, dans une optique européenne.

La SNCF et les FS développent cet argument avec la réalisation d'une première étude de prévision des trafics, que nous allons analyser dans le chapitre 4. Les résultats de ces études, comme on le verra, représentent la traduction chiffrée d'une réflexion plus vaste qui se développait à l'époque concernant la place des transports dans des systèmes économiques en évolution et sur le niveau pertinent de coordination politique de ce secteur particulier des systèmes économiques. À ce sujet, la SNCF confie en 1993 à l'Atelier de recherches théoriques de l'ISMEA une étude sur la liaison Lyon-Turin qui inscrit le projet dans le cadre de ces réflexions et qui marque un pas supplémentaire dans l'argumentaire du projet en direction de l'Europe.

En partant du constat que les grands axes terrestres de transport sont soumis à la pression due à l'internationalisation des économies nationales et menacés, par conséquent, par un risque de saturation imminente, la rapport rendu par l'ISMEA en 1993 à la SNCF cherche à comprendre quel est l'espace de référence sur lequel il faut agir pour répondre de façon efficace et cohérente au problème. Or, puisque l'internationalisation des économies consiste dans une délocalisation de la production et de la consommation, cela se traduit par une augmentation des flux de marchandises entre les nations. Le terme « déstructuration » des systèmes productifs nationaux est évoqué dans ce rapport pour désigner une situation dans laquelle le gouvernement central se trouve privé des moyens d'assurer la cohérence et le renouvellement des structures productives sur son espace de référence. La question qui se pose alors est celle de savoir quel est l'espace de gestion cohérent pour trouver une solution à la saturation des grands axes lorsque la nation n'apparaît plus être le niveau de référence pertinent pour la résolution de ce problème. Les cas de la France et de l'Italie sont présentés à ce propos comme exemplaires : la première est en effet le passage obligé pour le transport terrestre entre l'Espagne et le reste de l'Europe, alors que la deuxième se trouve à devoir prendre en charge le transit le long de la plaine du Pô des marchandises entre les pays de l'Est et le Sud-ouest de l'Europe. Le rapport ISMEA conclut que l'Europe constitue une échelle plus pertinente de gouvernance des questions de transit fret par rapport aux États. Le Lyon-Turin, qui s'inscrit dans l'objectif de supporter les systèmes économiques en délestant les axes routiers saturés, nécessite dès lors d'être considéré dans un contexte coordonné à une échelle plus vaste du cadre binational où il avait jusqu'à ce moment été discuté.

3.3. La dimension européenne du Lyon-Turin

Nous pouvons situer le début d'une dimension européenne du projet au milieu des années 1990. Cette dimension perdure jusqu'à nos jours, même si ses caractéristiques se sont modifiées au fil du temps. Le début de cette dimension correspond à l'entrée sur le dossier d'un nouvel acteur, la Commission européenne, qui inscrit le projet au cœur de sa politique des transports, en le dotant d'un intérêt plus vaste que l'intérêt régional l'ayant jusque là caractérisé en France ou que l'intérêt limité au franchissement d'une barrière physique aux échanges commerciaux internationaux de l'Italie. A partir de ce moment, l'Europe restera présente tout au long de l'histoire du Lyon-Turin. Même sans avoir de pouvoirs d'initiative directe sur le projet, la Commission lui fournit un soutien politique important, en raison du fort intérêt européen qu'il présente en tant que projet alpin à caractère binational. Le Lyon-Turin vue de l'Europe est, surtout au début, un instrument pour intervenir sur un problème identifié de longue date, c'est-à-dire l'existence d'un « goulot d'étranglement » alpin. Il représente alors un moyen pour répondre à l'objectif prioritaire de la politique des transports européenne, à savoir le principe de libre circulation des biens et des personnes établi lors du Traité de Rome en 1957. Les mesures qui ont accompagné l'élargissement de l'Union européenne depuis cette date ont, en effet, constamment été dans le sens du respect de l'objectif d'assurer le bon fonctionnement du marché européen, en mettant en avant le rôle prépondérant des transports à cet égard.

3.3.1. L'inscription du projet Lyon-Turin à l'agenda européen

Le projet Lyon-Turin est évoqué pour la première fois dans le cadre européen en 1990, lorsque la Commission publie des propositions pour aider au développement du RTE-T (Réseau Transeuropéen des Transports). L'idée des réseaux transeuropéens est née dans les années 1980, en même temps que le marché unique. Le lien entre la création d'un réseau d'infrastructures européen et le développement d'un marché européen est primordial. Dans l'optique européenne, la création d'infrastructures de liaison modernes et efficaces représentait le moyen indispensable pour garantir la libre circulation des marchandises, des personnes et des services, elle-même condition nécessaire au développement du marché unique.

Le projet est mentionné dans le rapport de 1990 sur les projets RTE-T parmi les principaux itinéraires européens et tant que « liaison européenne Sud passant par Lyon et Turin ». Ensuite, le Lyon-Turin est inséré en tant que « maillon manquant Est » dans le Schéma directeur du réseau européen de lignes à grande vitesse, approuvé par le Conseil des ministres de la Communauté européenne le 17 décembre 1990. En 1993, les instances européennes créent une ligne budgétaire pour les études de faisabilité du projet. Il est ensuite inscrit, lors du Conseil européen de Corfou de juin 1994, au nombre des 11 projets hautement prioritaires dont les travaux sont en mesure de commencer dans les deux ans suivants. Le Lyon-Turin devient officiellement un projet européen en décembre 1994, lors de l'établissement de la liste d'Essen des 14 projets RTE-T.

A partir de ce moment, le projet suivra un parcours d'affirmation croissante de son rôle au sein de la politique des transports européenne. En retour, il sera largement influencé par les évolutions de l'Europe, acteur politique en cours de construction, et de sa politique des transports, qui constitue un champ d'intervention naissant et en formation. Au cours de l'histoire du projet Lyon-Turin, de nouveaux éléments institutionnels européens, de nouvelles orientations de la politique commune, de nouveaux projets et réalisations modifient l'environnement des projets européens et se répercutent sur les modalités de leurs

définition et réalisation. Étudier la dimension européenne du Lyon-Turin, signifie replacer le projet dans les stratégies et les enjeux des acteurs européens et comprendre ses relations réciproques avec des éléments tels que la construction de l'espace économique européen, l'élaboration des RTE-T, les corridors paneuropéens et le problème identifié du « goulot d'étranglement » alpin.

Au milieu des années 2000, l'Europe réaffirme son engagement sur ce projet. Le Lyon-Turin est confirmé en avril 2004, lors de la révision de la liste des RTE-T, qui compte désormais les trente projets illustrés dans la carte de la figure 11. Depuis 2005, la liaison Lyon Turin est devenue l'un des six axes européens disposant d'un coordinateur désigné par la Commission européenne. Après Loyola de Palacio, décédée en 2006, c'est aujourd'hui Laurens Jan Brinkhorst qui est en charge de suivre dans ce contexte l'axe Lyon-Turin-Budapest.

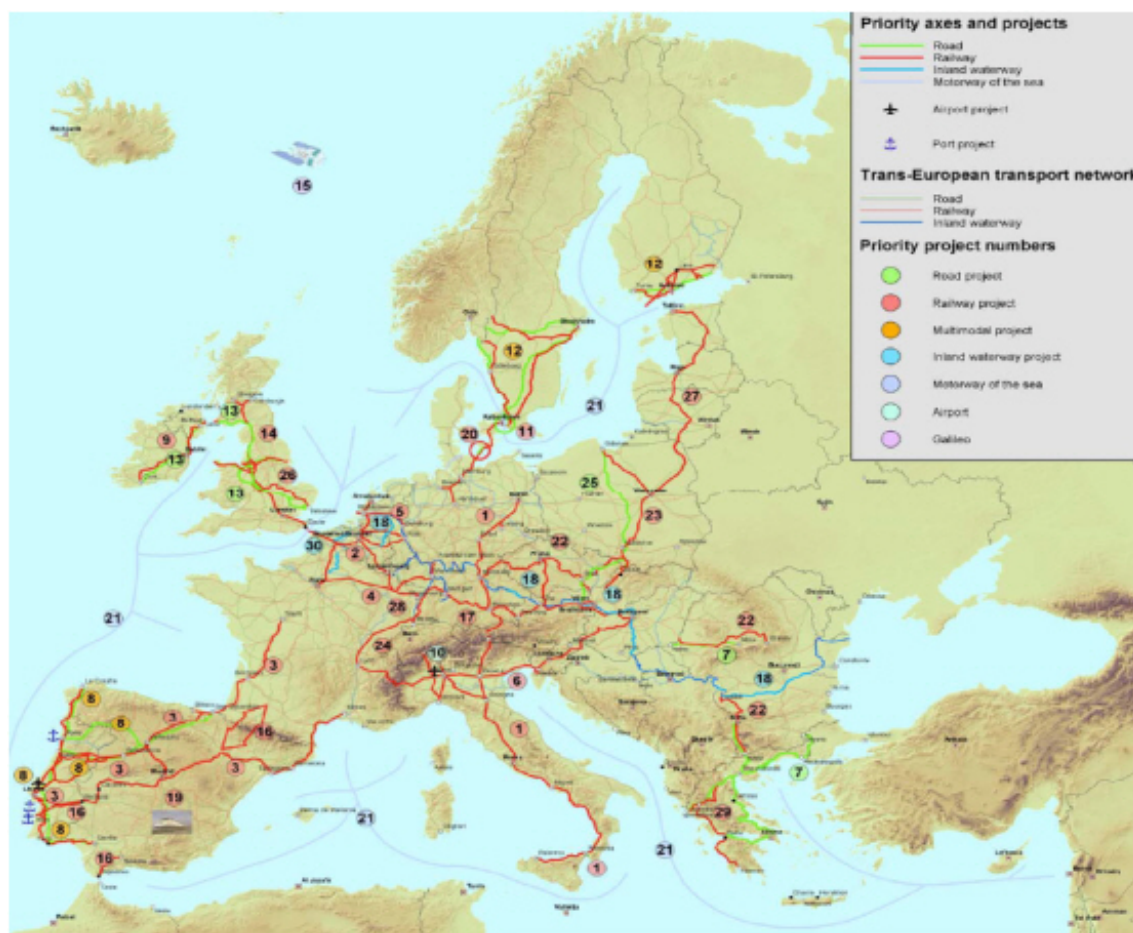


Fig. 11 – Les projets du Réseau Transeuropéen des Transports

Source : DG-TREN

3.3.2. Le projet Lyon-Turin au milieu des années 1990

Le projet inscrit à la liste d'Essen et issu des études et des négociations de la première partie des années 1990 est une liaison prioritairement à vocation voyageurs. Sa configuration se pose en contradiction avec la conduite des débats et des études, prioritairement alimentée par des considérations relatives au trafic de marchandises.

En effet, malgré la centralité de l'argument fret dans l'argumentation mobilisée par la Région dans sa recherche d'appuis à l'extérieur, jusqu'au milieu des années 1990, l'accès des trains de fret au tunnel de base reste confiné au réseau existant à partir de Lyon jusqu'à la zone de Montmélian. À partir de là, le tunnel sous Belledonne, envisagé dans le cadre de l'établissement d'une liaison à grande vitesse entre Lyon et Turin, permet aussi l'accès aux trains de fret. Cela donne à ces derniers un accès plus direct à St-Jean-de-Maurienne que le détour par les vallées de l'Isère et de l'Arc empruntant la ligne historique. Néanmoins, en dehors du tunnel de Belledonne, l'option de rendre utilisable aux trains de fret la ligne nouvelle à grande vitesse prévue entre Lyon et Montmélian n'a jamais été prise en considération, la principale justification étant que sur ce tronçon le trafic de voyageurs régional, national et international est déjà conséquent. À cet argument s'ajoutent, comme nous l'avons expliqué dans les paragraphes sur la dimension régionale du projet, des considérations d'ordre technique concernant l'optimisation du tracé face au cumul de contraintes propres aux LGV et au transport de fret. Du côté italien au contraire, une seule ligne mixte fret-voyageurs est prévue, mais dont le tracé reste à définir.

3.3.3. L'Europe dans le Lyon-Turin : les arguments de la construction d'une dimension européenne du projet

L'implication de la Commission européenne dans le dossier du projet se traduit essentiellement par le support rhétorique offert à l'argumentation de la nécessité du Lyon-Turin. L'Europe, en effet, n'a pas un pouvoir d'initiative directe sur le sujet et ses limites quant aux possibilités de contribution financière à la réalisation de l'ouvrage ne font que réduire son poids par rapport à celui des États sur chaque projet RTE-T. Les subventions européennes pour les études assurent en partie la poursuite des projets, mais sans pour autant offrir de solutions à court terme pour le financement de leur réalisation. De ce fait, le poids de l'Europe reste secondaire et s'exerce surtout à un niveau incitatif. Il est possible de distinguer deux phases différentes dans la rhétorique européenne du projet.

3.3.3.1. Le potentiel économique du Lyon-Turin

Dans un premier temps, l'apport de l'Europe au Lyon-Turin s'appuie essentiellement sur la construction d'un argumentaire d'ordre économique et politique, qui fait référence à la vision européenne de la place des transports dans le développement économique.

Dans son Livre Blanc de 1993 sur la croissance et la compétitivité, elle met l'accent sur le fait qu'à la fin des années quatre-vingts, le marché commun de la Communauté économique européenne, prévu par le traité de Rome du 25 mars 1957, restait inachevé. Même si les échanges intracommunautaires avaient été libérés par l'élimination rapide des contingentements et par l'abaissement progressif des barrières douanières, suite au programme d'achèvement du marché intérieur lancé par Delors en 1985, lors de sa présidence à la Commission européenne, de nombreux obstacles à la libre circulation subsistaient néanmoins. Ainsi, en 1993, la Commission propose de se référer au Livre Blanc précédent, datant de 1985, qui préconisait les dispositions institutionnelles nécessaires à la réalisation du marché unique. Le Livre Blanc de 1993 envisage de poursuivre

l'établissement du marché intérieur et de l'« espace européen sans frontières », qui a consisté jusque là dans la suppression progressive de trois types d'entraves à la circulation : les barrières physiques, techniques et fiscales. Dans ce cadre, elle soutient la centralité de la place des transports et des infrastructures dans la construction d'une cohésion territoriale et économique européenne.

Malgré cette reconnaissance et l'existence dans le traité de Rome de l'objectif de l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports¹⁶, les systèmes de transports en Europe dans les années 1980 demeurent peu homogènes, avec des différences d'équipement et de politiques importantes entre des pays plus favorisés et des pays plus désavantagés, des pays périphériques et des pays centraux, des pays enclavés et des pays mieux connectés aux réseaux internationaux. Les disparités d'infrastructures entre les États traduisent des disparités en termes d'opportunités et de développement économiques et constituent de ce fait une barrière à la croissance globale européenne. Il existe, en outre, des différences organisationnelles et technologiques au niveau des pays. Dans le secteur ferroviaire notamment, les conceptions nationales des réseaux sont encore très prégnantes et les techniques très différentes d'un pays à l'autre : on dénombre cinq systèmes d'alimentation électrique, sept de signalisation, ainsi que des différences d'écartement des rails en Espagne et Portugal par rapport au reste du continent. Le concept de « grande vitesse » n'est pas le même selon les pays et, pour ce qui est du matériel roulant, chaque État fait fabriquer ses matériels par son industrie nationale. Des modes d'organisation du travail et des réglementations incompatibles viennent encore ajouter aux rigidités frontalières. Le réseau ferroviaire européen est loin d'être un système intégré.

La construction des projets des grands réseaux européens d'infrastructures, dont le Lyon-Turin, répond à cet objectif d'harmonisation. Ce dernier est à inscrire dans le cadre de l'implication croissante de la Communauté européenne dans la construction d'une politique des transports commune, qui fait suite à l'accusation que la Cour de justice de Strasbourg de 1985 adresse à la Commission de ne pas avoir défendu les deux principes de la libre concurrence de l'exploitation des transports intra-communautaires et du libre accès des exploitants étrangers aux différents réseaux nationaux. Cette accusation fait référence au Règlement N°1017 de 1968, qui définissait les modalités d'application aux transports ferroviaires, routiers et par voie navigable des articles sur l'interdiction des ententes anticoncurrentielles et des abus de positions dominantes. En outre, pour le secteur routier, un système d'autorisations communautaires était prévu afin de permettre aux transporteurs routiers ressortissant d'un État membre, d'assurer un fret entre n'importe quels autres États membres. Malgré ces dispositions, les principes défendus ne trouvent que de rares applications pratiques, avec des conséquences directes sur l'existence d'une cohésion européenne. C'est pour cette raison que le Parlement européen, en 1982, assigne les États membres, représentés par le Conseil des Ministres, devant la Cour de Justice européenne. En 1985, cette cour rend un arrêt de « carence », reconnaissant que l'Europe n'a pas assuré les deux principes de la libre concurrence et du libre accès, sans pour autant parvenir à dénoncer l'absence d'une politique commune, en raison du manque de précision à ce sujet dans le Traité de Rome.

A partir de cette date, l'élaboration d'une politique communautaire des transports devient un champ d'investissement conséquent pour l'Europe. Le jugement de 1985 lui donne un plus grand pouvoir d'intervention dans la défense des principes établis et une plus grande légitimité dans la construction d'une politique des transports. En même temps, avec l'Acte Unique européen de février 1986, le concept de « cohésion européenne »

¹⁶ Article 3e du Traité de la CEE, devenu l'article 3f dans le Traité de l'Union européenne.

monte en puissance et, dans ce cadre, les transports deviennent un chapitre important de la constitution d'un espace économique unique, sans frontières, dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux serait assurée selon les dispositions du Traité CEE (Acte Unique). Le Traité de l'Union européenne (UE), signé à Maastricht en février 1992 et entré en vigueur en 1993, renforce les pouvoirs communautaires dans le domaine des RTE-T. La construction du marché unique donne un nouvel élan aux politiques de transport et, plus particulièrement, à la politique infrastructurelle des RTE-T. Ces derniers sont développés pendant les années 1990, dans un moment historique de récession qui conforte la commission européenne dans sa volonté de relance économique par le développement des infrastructures, censées permettre la dynamisation du commerce, des échanges et de l'emploi mais aussi, dans une perspective keynésienne, à travers l'ouverture des chantiers pour leur réalisation. En 1991, le rapport « Transport 2000 et au-delà » fixe les objectifs pour un système de transport intégré à l'échelle du continent, qui devrait améliorer les liens avec l'Europe centrale et de l'est et légitimer une plus grande implication de la Communauté européenne dans un rôle d'assistance pour la connexion entre les réseaux nationaux. Parmi les RTE-T, le réseau ferroviaire marque l'affirmation de la grande vitesse et développe un modèle largement inspiré par le modèle français. En 1990, sous la présidence française de la Commission européenne, le Conseil des ministres de la Communauté européenne approuve le Schéma directeur du réseau européen de lignes à Grande Vitesse et ses 15 maillons-clés, dont le « maillon manquant » Lyon-Turin. Le livre Blanc de 1993 désigne les projets RTE-T comme des facteurs déterminants de la mise en place du marché intérieur et du renforcement de la cohésion sociale européenne.

La construction des grands réseaux européens d'infrastructures et de leurs projets prioritaires, dont le projet Lyon-Turin, répond donc à cet objectif de favoriser ou soutenir la croissance économique globale par des investissements massifs dans le secteur du transport. Le succès du travail d'inscription du projet à l'agenda européen mené entre autres par les acteurs de la Région Rhône-Alpes s'explique, en partie, par cette convergence entre les argumentations régionale et européenne sur la place du projet dans le soutien des systèmes économiques territoriaux. L'entrée de l'Europe sur le dossier du Lyon-Turin renforce l'approche déterministe à laquelle la Région adhère de fait : l'idée d'un lien de causalité linéaire entre le développement d'une offre nouvelle de transport et des transformations spatiales, sociales ou économiques. L'Union européenne radicalise l'argument des « effets structurants » (à ce sujet, voir le par. 4.3.1) des infrastructures dans le débat sur la réalisation de cette nouvelle ligne. Selon cette approche, l'idée prédominante dans les discours de nombreux hommes politiques au milieu des années 1990 est que la prospérité de l'économie européenne se retrouve directement liée à l'efficacité de son secteur des transports. Il s'agissait, cependant, à l'époque d'une idée déjà ancienne, empruntée de la littérature des années 1960 et 1970, qui a longtemps influencé l'approche des politiques de transport et les politiques d'aménagement des territoires, ici réadaptée au contexte politique européen.

De l'idée que, pour supporter le développement économique et accompagner l'intégration européenne, il était indispensable de réaliser l'intégration des systèmes nationaux de transport de marchandises est née l'expression de « maillons manquants », relevant aussi de la rationalité de l'acteur européen qui se concentre non seulement sur les tronçons du réseau européen de transport qui lui semblent les plus déficients, mais aussi sur ceux qui, en raison de leur caractère binational, lui offrent le plus de légitimité à intervenir. De l'existence des maillons manquants du réseau de transports européen dériveraient, selon cette pensée, l'érosion des avantages provenant de l'intégration et les limites de

compétitivité du système européen. Le Lyon-Turin devient, ainsi, le maillon manquant du Corridor V européen, qui traverse l'Europe d'est à ouest, de Budapest à Lisbonne, en passant par la plaine du Pô en Italie et à travers les Alpes, entre Lyon et Turin. L'argument des corridors devient désormais central dans le discours tant de l'Europe, qui envisage l'interconnexion des réseaux nationaux de transport afin de se doter d'un réseau à son échelle, que de l'Italie, qui représente le Corridor V comme la seule solution possible, dans le cadre de la politique européenne des transports, d'éviter l'enclavement de son territoire par rapport au reste du continent. Dans cette optique, le Lyon-Turin est présenté comme étant en concurrence, dans les discours des défenseurs italiens du projet, avec d'autres corridors européens de direction est-ouest, qui passent au nord du massif alpin et qui, une fois réalisés, réduiront l'intérêt et les possibilités de réalisation du seul projet traversant l'Italie, renforçant par conséquent son isolement. Les défenseurs du projet en Italie avancent ainsi que cet isolement ne permettra pas au pays de bénéficier des effets économiques et sociaux positifs générés par l'interconnexion des territoires.

3.3.3.2. Le potentiel environnemental du Lyon-Turin

Depuis quelques années, le soutien européen du Lyon-Turin se caractérise par une argumentation différente, axée sur les enjeux environnementaux liés à ce projet ferroviaire alpin. Le glissement vers une problématique environnementale dans la justification du projet est, en partie, une réponse à la remise en question des projets ferroviaires qui ressort de plusieurs études et rapports réalisés dans le cadre du programme d'action lancé par la Commission européenne sur la période 1995-2000. Ces analyses tendent à mettre de plus en plus en évidence les difficultés financières liées à la réalisation de ces ouvrages. Ces difficultés sont d'autant plus aggravées qu'une forte concurrence modale conduit depuis plusieurs années le chemin de fer à perdre d'importantes parts de marché.

Dans ce contexte, les considérations essentiellement économiques de la première moitié des années 1990 se doublent de nouvelles préoccupations d'ordre environnemental. L'affirmation des enjeux environnementaux des transports ouvre sur l'affirmation de l'objectif du report modal, qui prévoit d'aboutir à un rééquilibrage entre les modes de transports, au bénéfice du maritime et du ferroviaire, en raison de leur moindre impact en termes d'émissions polluantes et de consommations énergétiques. Les mesures mises en place pour favoriser le report modal permettraient aussi d'améliorer le bilan financier des projets ferroviaires en Europe, en ouvrant des perspectives nouvelles de gains de trafic pour le chemin de fer. Même sans compétence directe sur ces projets ni, surtout, marges d'intervention financière, l'engagement fort que l'Europe a pris sur ces derniers entre la fin des années 1980 et la première moitié des années 1990 demande, à partir du moment où « ses » projets sont attaqués, à ce qu'elle en défende la légitimité. La nouvelle argumentation du report modal permet d'atteindre un objectif double : d'un côté, il s'agit de justifier l'intérêt et l'utilité du projet en lui associant un nouvel objectif ; de l'autre, elle permet de nuancer la portée des critiques dirigées contre la faisabilité et l'efficacité de ses choix en matière de politique des transports.

Le problème du transfert modal est abordé par le Livre Blanc de 2001, le document programmatique qui doit guider les choix de l'Europe en matière de politiques des transports, d'infrastructures et de financement pendant la première décennie des années 2000. Ce document prône un rééquilibrage des modes de transport, dans le cadre d'une tarification plus juste et d'une politique d'infrastructure ambitieuse. En particulier, l'Europe souligne que le transfert modal devra être poursuivi notamment dans les vallées alpines. Ici, elle considère, en outre, que le Lyon-Turin pourrait jouer un rôle important pour sa contribution

potentielle à la fois à l'écoulement des flux intracommunautaires et au transfert intermodal des trafics transalpins : « *les deux projets portant sur des liaisons ferroviaires dans les Alpes [le Lyon-Turin et le projet du Brenner] restent des projets prioritaires particulièrement importants pour contribuer dans le cadre d'une politique globale des transports dans les Alpes à transférer une partie de la croissance du trafic routier vers le rail dans cette région carrefour sur le réseau transeuropéen* » (Livre Blanc, 2001). Avec la publication du Livre Blanc, l'objectif du report modal est officiellement « légitimé ». Le recours à ce dernier sera de plus en plus fréquent de la part des défenseurs du Lyon-Turin, qui pourront faire référence à la légitimité de l'Europe pour fournir une nouvelle argumentation au projet dans le cadre des controverses au sujet de la réalisation de cet ouvrage.

3.3.4. Le Lyon-Turin dans l'Europe : la place du projet au sein de la stratégie globale européenne

L'implication de l'Europe sur le Lyon-Turin, auquel elle fournit un soutien politique majeur, repose sur la place que ce projet occupe dans les stratégies politiques européennes dans des domaines différentes.

3.3.4.1. Le rôle des infrastructures dans l'espace unique européen

Nous avons déjà expliqué ci-dessus que, en tant que projet RTE-T, le Lyon-Turin fait partie des instruments dont l'Union européenne s'est dotée dans le cadre de la construction d'un espace unique européen. En s'appuyant sur le concept des « effets structurants » des transports, c'est une stratégie d'auto-construction et d'autolégitimation que l'Europe met en place et au sein de laquelle le Lyon-Turin trouve sa place.

3.3.4.2. Le rôle du Lyon-Turin pour la légitimation de l'Europe dans les Alpes

Dans l'espace alpin l'Europe montre un engagement particulier dans la défense des principes qui inspirent sa politique des transports. En prenant une position nette sur les maillons manquants, l'Europe s'est légitimée en tant qu'acteur de référence au sein de la question alpine, en occupant les espaces laissés libres par les États dans les zones transfrontalières, où ces derniers ont plus de problèmes à intervenir. Au début des années 1990, existaient trois maillons clefs en projet à travers les Alpes, mais seul le Lyon-Turin concernait deux pays et, donc, directement l'Europe. Les deux autres projets étaient le tunnel du Lötschberg et du Saint Gothard du programme NLFA suisse.

La prise de position sur ce projet constitue l'élément qui va permettre à l'Europe de renforcer la légitimité de son rôle dans la région alpine, où la question de la gestion des trafics était en train d'acquérir un poids considérable et, souvent, des caractéristiques dissonantes par rapport aux principes défendus par la Communauté européenne. Notamment, c'est la présence de la Suisse qui rend ce conflit d'intérêts plus fort, en légitimant, ainsi, l'intervention de l'Europe dans cette région. Ici, en effet, le respect du principe européen de libre circulation est parfois mis en danger par les dispositions mises en place ou envisagées par la Suisse et, en même temps, la centralité de cette région en Europe, où se croisent des trafics importants, rend le problème du respect du principe européen particulièrement aigu. Le caractère composite de cette région ne fait que participer à porter atteinte au respect de ces principes. Les pays alpins envisagent, en effet, la défense d'objectifs différents et parfois divergents. Cette dissymétrie entre des pays spécifiquement alpins (Suisse, Autriche), globalement concernés par la problématique du transit, des grands pays frontaliers des Alpes (France, Allemagne), pour qui la question est forcément diluée, et

l'Italie, complètement dépendante de la traversée des Alpes pour ses échanges terrestres avec le reste de l'Union, rend problématique la conciliation de ces intérêts divers entre eux et avec ceux de l'Europe. Ainsi, cette dissymétrie et la présence de la Suisse sont un moyen puissant pour l'Europe pour imposer son intervention. Comme garante de la liberté de circulation, elle est davantage légitime que n'importe quel pays membre pour demander à la Suisse de négocier avec elle sa politique des transports. En même temps, outre les moyens de pressions dont elle dispose, elle est aussi un partenaire acceptable pour la Suisse, car elle permet, mieux que des discussions bilatérales de pays à pays, d'espérer voir prendre en compte les objectifs environnementaux que la Confédération défend. La base de la négociation qui a donné suite à l'Accord bilatéral sur les transports entre l'UE et la Suisse en 1999 a d'ailleurs été le partage de ces deux préoccupations respectives. On peut donc aussi interpréter cette implication de l'UE dans le cadre d'un renforcement de sa légitimité « diplomatique » à représenter l'ensemble des pays membres et à concilier leurs intérêts particuliers sur une question d'intérêt général. Dans le domaine des transports, l'effort pour imposer l'Europe en lieu et place de chacun des États membres a par exemple été un des aspects important de l'accord « ciel ouvert » négocié avec les États-Unis en remplacement des accords bilatéraux préexistants. Cet exemple illustre la réalité de cette construction d'une légitimité « diplomatique ». Dans les Alpes, le processus de construction de cette légitimité passe aussi par l'engagement de l'Union sur la question des percées alpines : la présence de l'Europe dans le Lyon-Turin est l'un des moyens pour affirmer sa propre légitimité dans cet espace. L'inclusion du Brenner dans le programme RTE-T ne fait que renforcer cette stratégie.

3.3.4.3.L'Europe et la question alpine : la construction d'un nouvel argumentaire environnemental

La prise de position de l'Europe dans les Alpes se révèle davantage stratégique lorsqu'elle se retrouve à devoir construire une nouvelle argumentation de sa politique infrastructurelle. La mise en cause de la faisabilité et de l'efficacité du ferroviaire, qu'elle a largement défendu, demande un nouvel argumentaire, que l'Europe trouve dans les enjeux environnementaux et la défense de l'objectif du transfert modal. L'espace alpin représente pour plusieurs raisons, du point de vue de l'Europe, la région idéale pour s'engager dans la construction d'un argumentaire nouveau pour la défense de sa propre politique des transports. En effet, sa fragilité intrinsèque du point de vue environnemental se croise avec une pression particulièrement forte des flux des trafics, qui affectent spécialement cette région, en raison de plusieurs facteurs : la rareté des passages, qui oblige les trafics à se concentrer dans des espaces étroits ; son positionnement géographique, qui en fait une région de transit traversée par des axes de trafics importants ; le dynamisme économique des pays alpins, qui fait de cette région un fort générateur de trafics.

La montée de l'environnement dans l'argumentation européenne sur les projets de transports doit en outre être comprise dans le contexte plus large d'un investissement progressif de la question environnementale par les instances de l'Union, dont la Commission. Cet investissement progressif répond bien entendu à la montée de ces préoccupations dans les opinions publiques des États membres. Mais il est aussi un domaine sur lequel l'Union Européenne y légitime ouvertement son intervention avec deux arguments. Elle évoque, d'une part, le risque d'entrave à la concurrence ou la libre circulation que pourraient revêtir certaines réglementations environnementales nationales. D'autre part, elle s'appelle à l'incapacité des États à agir isolément sur certaines questions s'ils n'ont pas l'assurance de la réciprocité des éventuelles mesures coercitives. L'ensemble de ces éléments font que la question environnementale, absente des compétences

de l'Union avant l'Acte Unique de 1986 et le Traité de Maastricht de 1992, est une problématique où l'intervention de l'Europe est attendue, mais aussi un des domaines sur lesquels se jouent la question de la subsidiarité des États et celle de l'élargissement des compétences de l'Union.

Dans le cas spécifique de l'espace alpin, la négociation avec la Suisse n'a pas été sans effet de retour sur l'élaboration de la politique européenne des transports dans les Alpes. Elle a constitué un élément déterminant du développement d'un argumentaire environnemental à ce sujet. La confrontation avec les objectifs de la Confédération a ainsi accéléré l'inscription de façon spécifique de la préoccupation environnementale alpine à l'agenda de la Commission. La négociation a aussi été un moment d'apprentissage, de « percolation » des raisonnements et des solutions proposées par les Suisses dans ce domaine. Enfin, l'option suisse de développer des capacités ferroviaires en échange d'une limitation de fait des capacités routières s'impose pour partie aux autres passages en raison des effets de contournement ou d'aspiration (cf. rapport Brossier, par. 3.4.2.1). Elle rend d'autant plus inévitable l'argumentaire environnemental des projets ferroviaires que l'UE, elle-même engagée dans le soutien au Lyon-Turin, pouvait dès lors arguer de ce soutien comme d'un signe tangible de souci pour l'environnement alpin.

Ces considérations éclairent, sous un angle différent, l'affirmation d'un argumentaire environnemental à propos du projet Lyon-Turin. Cet argumentaire apparaît ainsi, pour partie, comme le résultat d'une évolution exogène qui soumet le projet et la politique des transports à une politique environnementale transversale. En retour, l'engagement de l'Europe en faveur de projets d'équipements lourds, mais désormais justifiés au nom de la protection de l'environnement, est aussi une manière de conforter et de concrétiser la politique environnementale de l'Union, souvent critiquée pour son manque d'efficacité.

3.4. La dimension nationale

Suite à la forte prise de position de l'Union européenne au sujet du Lyon-Turin, les deux gouvernements nationaux de la France et de l'Italie décident de renforcer leurs prérogatives étatiques sur le dossier du projet et réduire le risque d'une ingérence excessive de la part des régions sur des sujets dont la compétence financière reste à la charge de l'État. L'action de l'État français est à resituer aussi, comme celle des régions, qui se sont lancées – comme nous l'avons vu plus haut – dans leurs propres activités « diplomatiques » avec les autres régions européennes, dépassant ainsi le strict cadre de la décentralisation. Ainsi, le resserrement évident que connaît le débat dans la deuxième partie des années 1990, dont le centre se déplace au niveau des États centraux à travers la création d'acteurs nouveaux et à la redistribution des compétences techniques et politiques parmi l'ensemble des acteurs, peut se lire comme le résultat de la volonté de redéfinir les frontières de l'action publique entre l'État et les régions. Paradoxalement, la sortie de la dimension régionale, où la région Rhône-Alpes et la SNCF avaient conduit la discussion, et le passage à une nouvelle phase, où la centralité du rôle de ces deux acteurs s'affaiblit, se vérifie au même moment où leur association obtient une reconnaissance officielle avec la création du GIP Transalpes (par. 3.2.1.1). Néanmoins, il faut remarquer que l'approbation par l'État français de cette structure se traduit en réalité par une augmentation de son contrôle sur les études qu'elle réalise : le terrain d'étude autorisé pour la région est en effet limité, à partir de ce moment, aux recherches et aux activités liées à la concertation pour l'insertion de la section française du projet sur le territoire régional. L'ensemble des autres études est reconduit sous la direction du gouvernement central. L'étiollement des acteurs régionaux dans l'histoire du Lyon-Turin

s'accompagne ainsi de l'affirmation du rôle des États au sein du processus décisionnel, qui récupèrent une position de pouvoir à travers la création de deux nouveaux acteurs.

Ces changements d'organisation et des rôles des acteurs dans le processus décisionnel relatif au projet sont à mettre en relation aussi avec les éléments relatifs à l'évolution des acteurs, indépendamment du projet. Ainsi, les alternances politiques qui ont concerné l'État français (l'arrivée du gouvernement Jospin, avec des écologistes et un Ministre des transports communiste) et la Région Rhône-Alpes (perte de la présidence de la Région dans un contexte très conflictuel par Charles Millon) sont des éléments déterminants de la redistribution des rôles qui s'opère. Pour l'État, en effet, la présence conjointe des écologistes et des communistes impose un arbitrage plus favorable au transfert modal, s'appuyant entre autres sur des actions volontaristes. Le soutien à un grand projet d'infrastructure dont la finalité serait désormais de réduire le trafic routier est une manière de concilier les productivistes, les étatistes et les écologistes qui composent la nouvelle majorité. Pour la Région, l'éviction de Charles Millon se traduit par une rupture de fait avec un style de pouvoir tendant à la fois à personnaliser l'action de cette collectivité et à repousser les frontières de ses compétences. La Région continue donc à soutenir le Lyon-Turin, mais en abandonnant le rôle moteur qu'elle a eu jusque là au profit de l'État d'une part, et, dans une moindre mesure, des élus locaux d'autres part. Ce dernier point est facilité par le consensus construit sous l'ère Millon, qui se maintient intact. Il est visible dans l'arbitrage rendu sur la desserte de Chambéry où la vision locale l'emporte nettement sur une vision plus régionale. Michel Rivoire, dans son interview exprime à la fois le ressentiment d'avoir perdu son rôle, ce qui illustre le renouvellement intervenu avec l'éviction de Charles Millon, et son regret du choix de la desserte de Chambéry qui lui semble sacrifier le projet à des intérêts locaux¹⁷.

3.4.1. Les changements du cadre des acteurs

Le passage de la dimension régionale à la dimension nationale est un processus progressif, fait de plusieurs événements et raisons qui, mis en perspective, donnent corps à un ensemble cohérent d'éléments allant dans le sens d'une réaffirmation du rôle des États. Néanmoins, dans le cadre de cette reconstruction historique focalisée sur les actions et les relations des acteurs, nous avons fixé le début de cette nouvelle phase au milieu des années 1990, lors de la création de deux nouveaux acteurs binationaux décidée par les gouvernements italien et français. Le renforcement du rôle étatique s'est ensuite poursuivi au fil de la deuxième partie de la décennie.

3.4.1.1. Alpetunnel, un nouvel acteur technique

Lors du Sommet franco-italien de Rome du 26 novembre 1993, les deux États demandent des études approfondies sur la section Montmélian-Turin. Avec l'accord issu de ce sommet, les deux ministères des transports décident de créer, en s'appuyant sur les réseaux déjà mis en place entre les chemins de fer italien et français, un GEIE¹⁸ chargé de conduire les

¹⁷ Entretien filmé avec Michel Rivoire, membre fondateur du Comité pour la liaison Transalpine. Réalisé par le Laboratoire d'Économie des Transports (2005).

¹⁸ Un groupement européen d'intérêt économique (GEIE) est une entité juridique fondée sur le droit européen. C'est l'adaptation au cadre international européen du concept français de Groupement d'intérêt économique (GIE). Il a été institué par le Règlement CEE n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985. Son objectif est de faciliter la coopération transnationale entre les entreprises. Il s'agit d'un regroupement de sociétés, de droit privé ou public, décidant de mettre en commun des moyens tout en conservant leur personnalité juridique propre. Un GEIE doit compter au minimum deux sociétés européennes appartenant à deux États membres différents.

études sur la partie internationale. La mise en place du GEIE Alptunnel le 24 novembre 1994 marque l'affaiblissement définitif du lien privilégié entre la Région Rhône-Alpes et l'acteur technique responsable du projet, la SNCF. L'affaiblissement de ce lien est aussi à lire en relation à l'affaiblissement respectif des deux acteurs qui se produit au fil des années et devient évident vers la fin de la décennie. En effet, l'existence d'une dimension nationale du Lyon-Turin apparaît clairement seulement à la fin des années 1990, lorsqu'il est possible de mettre en perspective l'ensemble des événements ayant caractérisé la deuxième partie de la décennie et qui marquent le développement progressif de la réaffirmation du rôle des États. Ainsi, il faut relativiser le poids de la volonté explicite et unanime des deux gouvernements dans la création d'une nouvelle configuration de la *growth machine*, qui voit à son centre un nouvel acteur technique binational, chargé de conduire les études, en influençant les représentations et, par conséquent, les évolutions du projet. En effet, cette nouvelle configuration de la *growth machine* est aussi déterminée par d'autres facteurs externes, qui sont indépendants de la stratégie des États et liés aux destins de la Région et de la SNCF.

3.4.1.2. La de-régionalisation du processus décisionnel

La réduction de l'engagement de la Région Rhône-Alpes dépend de deux faits majeurs : d'un côté, le changement de la composition politique au conseil régional et, de l'autre, le passage à une nouvelle phase technique de la vie du projet.

Concernant le premier point, il est possible de constater que le moment de plus forte implication de la Région sur le projet correspond à la période de la présidence de Charles Millon au conseil régional (1992-98). Cette implication commence à s'affaiblir lorsque l'élection de Millon comme Président de la Région est invalidée le 9 décembre 1998. À l'issue de cet événement, la présidence du conseil régional est reprise par Anne-Marie Comparini, élue avec l'aide de la gauche, qui poursuit l'action entamée par son prédécesseur sur le projet. Ce changement s'accompagne incontestablement par une mise à l'épreuve du consensus régional. Plusieurs événements marquent cette fragilisation de la présence régionale dans le dossier du projet. Tout d'abord, l'échec de la régionalisation du processus décisionnel du Lyon-Turin est marqué par l'abandon du projet de LGV « sillon alpin », qui avait participé de la consolidation du consensus en Rhône-Alpes autour du Lyon-Turin au début des années 1990, lors des débats concernant le choix du tracé en France. L'annonce, en septembre 1998, du Ministre des Transports de la poursuite du projet Lyon-Turin et de l'abandon du projet de LGV sillon alpin est alors interprétée comme une rationalisation économique du projet Lyon-Turin. Selon Ch. Maisonnier, Directeur régional adjoint de l'Équipement, « *la ligne à grande vitesse sillon alpin a été abandonnée comme les autres branches les moins rentables du Lyon-Turin* »¹⁹. Ensuite, en 1999, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon commence à se tourner vers le projet de TGV Rhin-Rhône, alors qu'en 2000 le Conseil Général de Haute-Savoie propose une alternative au Lyon-Turin par le percement d'un tunnel ferroviaire sous le Mont-Blanc d'une longueur de 37 km. Pour mieux saisir le sens et les causes de ces changements, il faudra réinsérer ces événements de la fin des années 1990 dans le cadre plus vaste du contexte politique international, des évolutions des trafics et des controverses liées aux connaissances scientifiques en matière d'analyse et gestion des transports. Dans ce chapitre, nous nous limiterons néanmoins à remarquer que la fin de la phase de régionalisation du projet s'accompagne par les changements du cadre des acteurs politiques impliqués dans la conduite du dossier.

¹⁹ Entretien filmé avec Christian Maisonnier. Réalisé par le Laboratoire d'Économie des Transports (2005).

Deuxièmement, l'affaiblissement de la position de la Région, sa prise de distance par rapport au dossier peuvent être aussi mis en relation avec une volonté explicite de faire avancer ce dernier à une étape plus concrète du processus décisionnel, où l'État soit en mesure d'affronter la question finale du financement et de la réalisation de l'ouvrage. En effet, après le sommet européen d'Essen, la Région se mobilise lors du Conseil Européen de Cannes de juin 1995, qui doit entre autres choisir trois lignes prioritaires sur les quatorze projets de la liste d'Essen, et les élus rhônalpins R. Barre, C. Millon et M. Mercier s'efforcent de faire du projet Lyon-Turin une priorité nationale. Il s'agit d'un défi difficile, puisque l'État français n'a jamais soutenu ce projet, en se faisant porteur d'autres projets en Europe, notamment le TGV Paris-Strasbourg, dans l'espoir de renforcer la position de la ville de Strasbourg en tant que capitale européenne. Néanmoins, avec l'inscription aux projets européens de la liste d'Essen et à travers le dessein d'un arc sud européen, les intérêts géostratégiques d'origine régionale tendent à monter en généralité dans les discours des acteurs régionaux. Ils font du Lyon-Turin un projet à forte connotation internationale, donc d'intérêt national, ce qui le distingue des autres projets français. Le discours que les élus rhônalpins cherchent à faire entendre à l'État est que, en raison de sa portée européenne, le Lyon-Turin ne se limitera pas à être un projet stratégique pour la place de Rhône-Alpes en Europe et dans l'Arc Sud-européen, mais il le sera aussi pour la France entière. Sur le plan économique également, l'intérêt du projet n'est plus uniquement présenté en termes régionaux. Comme nous le verrons dans le chapitre 4, les études techniques parviendront à montrer l'intérêt économique de ce projet, capable de favoriser la croissance économique et des échanges entre les deux pays. Dans cette optique, supporter le Lyon-Turin ne reviendrait plus uniquement à accompagner le dynamisme régional de Rhône-Alpes, mais il se révélerait utile afin de soutenir, dans une perspective keynésienne, la croissance économique globale. Ainsi, l'affirmation du rôle des États peut être aussi vue comme la marque d'une reconnaissance du projet au niveau national.

3.4.1.3. La réorganisation des compétences techniques suite à la création d'Alpetunnel

La création d'Alpetunnel en 1996 s'accompagne par la création de la structure partenariale du GIP Transalpes entre la Région et la SNCF, qui marque la phase descendante du rôle de la Région au sein de la *growth machine* du Lyon-Turin. Le groupement Transalpes a eu un rôle plus marginal par rapport au centre du processus décisionnel, à partir de ce moment constitué par la CIG et Alpetunnel. La création du GIP s'est accompagnée aussi par un changement dans la nature des études réalisées par les deux acteurs, qui ont consisté depuis sa création dans l'accompagnement des deux États français et italien dans la prise de décisions à travers la réalisation d'analyses et recherches sur l'insertion et l'acceptation de la nouvelle ligne sur le territoire français. Depuis la création d'Alpetunnel, toute étude technique concernant la section transfrontalière du projet devient monopole de cet acteur.

En outre, la collaboration entre la SNCF et la Région connaît un affaiblissement ultérieur en 1997, lors de l'application de la directive européenne 91-440, relative à l'introduction de la concurrence dans le secteur des transports ferroviaires en Europe et à la séparation de la gestion de l'infrastructure ferroviaire de celle de l'exploitation des services de transport. Celle-ci se traduit par la création d'un nouvel acteur, Réseau Ferré de France (RFF), qui devient propriétaire de l'infrastructure nationale et responsable de la conduite des études techniques relatives aux projets. La SNCF après 1997 n'est plus l'acteur de la société qui à la fin des années 1980 traversait une phase euphorique et de grands succès liés aux premiers projets TGV. Désormais les infrastructures ne lui appartiennent plus et « *la*

création de RFF casse la dynamique antérieure mise en place au sein de Transalpes entre la SNCF, les Piémontais et les sociétés d'autoroutes » (M. Rivoire)²⁰. Cette séparation a aussi des conséquences concrètes sur les études de trafic. En effet, la SNCF, comme exploitant, connaissait mieux que quiconque le trafic ferroviaire et, comme planificateur du TGV, elle disposait d'outils reconnus de prévision du trafic voyageur. Après 1997, son attitude par rapport au projet devient plus attentiste qu'active et la fourniture de ses données commerciales à des acteurs extérieurs pour un projet dont bénéficieront aussi ses concurrents, plus circonspecte. Pour Alpetunnel, la compétence d'analyse et de prévision de trafic est entièrement à construire. Cette construction s'accompagne aussi du recours à des outils de bureaux d'étude, donc davantage ouverts sur l'extérieur.

3.4.1.4. La CIG, un nouvel acteur politique

L'entrée du projet dans la dimension nationale se caractérise aussi par la décision des deux Ministres des Transports italien et français, lors du sommet d'Aix en Provence de décembre 1994, de nommer deux hauts responsables chargés de mettre en place une structure intergouvernementale pour préparer le cahier des charges d'une concession avec investissements privés et le projet de traité. Cette structure, la commission intergouvernementale (CIG)²¹ franco-italienne du Lyon-Turin est créée le 15 janvier 1996. Elle réunit les ministères des Transports, de l'Environnement et de l'Économie des deux pays et les deux préfets de région Rhône-Alpes et de Turin. La composition de cette instance reproduit davantage le modèle étatique français ; elle est, en effet, l'expression d'une forme de gouvernement centralisée, ne correspondant pas forcément aux exigences et à l'organisation italiennes. L'exclusion des entités politiques régionales et l'implication, à leur place, des préfets en représentation des territoires concernés répond à une logique institutionnelle française, qui s'adapte moins au modèle étatique italien, où les pouvoirs des préfets sont beaucoup plus limités, alors que l'autonomie régionale confère à ces acteurs des pouvoirs plus importants. Les régions seront admises à prendre part aux travaux de la CIG uniquement dès le début des années 2000, avec toutefois des moindres prérogatives par rapport aux autres membres de la commission.

Le CIG se compose de trois sous-commissions techniques qui travaillent sur les thèmes de la sécurité dans les tunnels, les questions économiques du projet et l'environnement. Sur la base des indications formulées par les trois sous-commissions, la CIG commande les études qu'Alpetunnel doit réaliser. Elle a ensuite la charge de contrôler la conduite des études réalisées par Alpetunnel, de valider les résultats obtenus et d'en référer aux deux gouvernements centraux. A partir de 1996, le GEIE Alpetunnel commence donc à travailler en étroite collaboration avec la CIG : les deux organismes constituent des groupes de travail se rencontrant régulièrement pour établir ensemble le déroulement des études techniques et des études économiques.

Avec la création de la CIG, le réinvestissement de l'État dans le dossier franchit une étape supplémentaire. Le passage à la dimension nationale représente, pour les

²⁰ Entretien filmé avec Michel Rivoire, membre fondateur du Comité pour la liaison Transalpine. Réalisé par le Laboratoire d'Économie des Transports (2005).

²¹ Une conférence intergouvernementale est une réunion de diplomates, en général plénipotentiaires, délégués par leurs gouvernements pour préparer un traité international ou en modifier un existant. Il s'agit d'une négociation entre gouvernements qui joue un rôle majeur en relations internationales. Aujourd'hui quatre CIG franco-italiennes existent, toutes impliquées dans le domaine des transports : la CIG Lyon-Turin, la CIG du Fréjus, la CIG du Mont-blanc et la CIG des Alpes du sud.

changements importants qui ont lieu au sein de la *growth machine*, une étape fondamentale de l'évolution du projet.

Tout d'abord, on passe à une situation dans laquelle le nouvel acteur central du processus décisionnel, l'État, est un acteur moins consensuel par rapport aux phases précédentes, puisqu'il s'agit, par rapport à la Région, d'un acteur davantage pluriel, poursuivant des objectifs divergents à concilier et un moindre lien avec le territoire et ses expressions d'intérêt différentes. L'entrée de cet acteur moins consensuel dans la conduite du processus décisionnel favorise l'émergence d'une première controverse au sein de la *growth machine*, que nous allons présenter dans le paragraphe suivant, pour l'analyser dans le chapitre 4.

Ensuite, cette évolution permet de saisir la relation entre l'évolution du projet et les événements externes au contexte spécifique du Lyon-Turin. Les acteurs ont une vie propre et la manière dont ils prennent position sur le Lyon-Turin est largement influencée par d'autres événements, intérêts, priorités ou visions politiques plus vastes. Réciproquement, le projet influence les acteurs, en conditionnant leurs décisions dans d'autres domaines. Dans cette optique, nous considérons que ce réinvestissement progressif de l'État dans le dossier accompagne, en France, le parcours de redéfinition du rôle de l'État au sein du processus de décentralisation. Avec la transformation des régions de services décentralisés de l'État en collectivités territoriales, dotées de compétences spécifiques et du pouvoir de former une assemblée, ce ne sont pas uniquement les régions qui ont besoin de définir et légitimer leur rôle, mais également l'État, qui doit réaffirmer et défendre ses prérogatives face aux régions. Le passage de la situation précédente, où l'organisation étatique basée sur la « déconcentration » des services de l'État sur le territoire se fondait sur l'existence d'un « État gestionnaire », à une situation de décentralisation demande ainsi une nouvelle définition des fonctions de l'État. La restructuration de l'État se fonde alors sur la création d'un nouveau rôle en tant que « État stratège ». La création de la CIG peut être lue dans cette optique de construction des fonctions stratégiques de l'État. La configuration prise par la *growth machine* du Lyon-Turin dans le cadre de la dimension nationale du projet peut être synthétiquement représentée par la figure suivante.

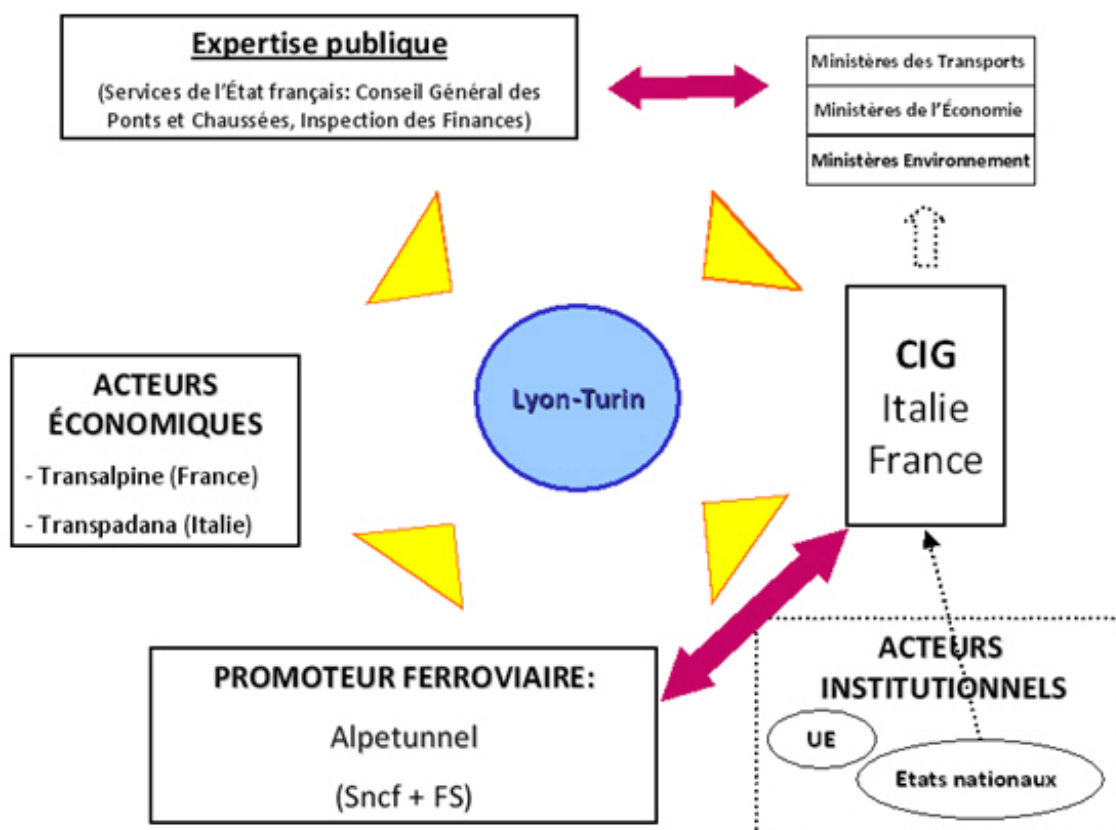


Fig. 12 – La configuration de la growth machine dans la dimension nationale du Lyon-Turin

Source : élaboration propre

3.4.2. Les représentations du Lyon-Turin dans la dimension nationale

Le travail technique d'étude et de définition du projet conduit par Alpetunnel et la CIG amène à la conclusion de l'accord intergouvernemental issu du sommet franco-italien de Turin en janvier 2001, qui donne le feu vert à la réalisation de la section internationale du projet. Cet accord marque la clôture d'une controverse interne à l'État français, caractérisée par quelques événements saillants : la sortie en 1998 d'un rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées – le rapport « Brossier » – sur la situation des transports terrestres dans les Alpes, qui met pour la première fois en question le postulat technique de l'inadaptation présumée de l'offre à la demande en faisant vaciller le consensus interne à la *growth machine*, et l'accident au tunnel du Mont-Blanc en 1999, qui fait varier l'ordre des priorités affichées dans le cadre de la politique de transport de marchandises française dans les Alpes.

3.4.2.1. Les controverses internes à l'État français et le rapport « Brossier »

En 1998, le Ministère de l'Équipement commissionne une expertise au Conseil Général des Ponts et Chaussées d'analyse sur la situation et la politique des transports dans les Alpes. En ayant recours à cette expertise technique propre, indépendante d'Alpetunnel, le promoteur du projet, l'État français affiche encore sa volonté de redevenir décideur du projet et donne voix à une partie des critiques qui s'adressent au projet.

Le rapport « Brossier » arrive, en effet, à l'issue d'une phase d'interrogations au sein de l'appareil d'État, où à partir du milieu des années 1990 plusieurs acteurs commencent à montrer une certaine réticence à s'engager dans le financement du projet. Des raisons budgétaires, tenant autant au coût du projet ou à la faiblesse des recettes escomptées qu'au déficit cumulé de la SNCF, induisent une certaine prudence. La volonté de défendre ses prérogatives dans la conduite du dossier exercée à travers la création des deux nouveaux acteurs, Alpetunnel et la CIG, peut alors être mise en relation avec ces doutes que l'État français commence à exprimer quant aux possibilités de financement du Lyon-Turin. Cette hésitation trouve une première expression dans le rapport « Rouvillois » sur les perspectives en matière de création de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse, qui en octobre 1996 recommande un redimensionnement des projets, préconise des phasages supplémentaires, tout en confirmant l'intérêt d'une liaison telle que Lyon-Turin pour ses dimensions internationales et fret. Les déclarations officielles rendues par le gouvernement français à l'Italie quant à la volonté de faire avancer rapidement le projet se posent alors en contradiction avec la décision en 1998 du Premier ministre Jospin de donner la priorité au TGV Est entre Paris et Strasbourg. Cet arbitrage est en effet rendu au détriment de l'ensemble des projets en lice à ce moment en France, mais de manière spécifique à l'encontre du projet Lyon-Turin parmi les projets européens. De même, la proposition avancée pour la première fois (toujours en 1998), par le ministre des transports Gayssot, d'introduire un phasage, prévoyant plusieurs étapes successives, pour la mise en œuvre du projet est-elle également une manière d'entériner l'allongement des délais de réalisation.

La fin des années 1990 se caractérise en France par la recherche de solutions alternatives au Lyon-Turin. Cette recherche vise, entre autres objectifs, à résoudre la question lourde de son financement. L'introduction d'une hypothèse de phasage dans la réalisation du projet est clairement un effort en ce sens. Elle s'accompagne ainsi de la naissance de projets alternatifs, à réaliser à la place du Lyon-Turin, et moins coûteux. Nous avons déjà évoqué plus haut l'alternative proposée en 2000 par le Conseil Général de Haute-Savoie, qui prévoyait un tunnel ferroviaire de 37 km sous le Mont-Blanc. D'autres projets possibles sont évoqués.

Un premier groupe est celui des projets qui proposent de remplacer le Lyon-Turin par des tracés alternatifs :

- le projet porté par les écologistes de réhabilitation de la ligne existante dite du Tonkin Evian-Saint Gingolph, au sud du lac Léman, vers la haute vallée du Rhône et le tunnel du Simplon, déjà alimenté par le Lötschberg et la ligne de Vallorbe-Lausanne, repose davantage sur la crainte du « grand chantier » que sur la préoccupation financière ;
- le projet du tunnel de 21 km sous le Montgenèvre reliant Briançon en France et Oulx en Italie, soutenu par Marseille, le Conseil Régional de PACA et la grande majorité des écologistes résulte aussi de la volonté de renforcer la desserte du port de Marseille. Ce dernier projet soulève des inquiétudes et des oppositions parmi nombre d'acteurs en Rhône-Alpes et en Italie, notamment la Savoie, la Région *Piémont* et la *Provincia* de Turin, qui voient dans cette solution annoncée comme moins coûteuse et bénéficiant du soutien politique naturel d'une autre Région une menace à la réalisation du Lyon-Turin. A ce propos, Franco Campia²², adjoint aux transports de la *Provincia* de Turin, rappelle que la capacité offerte par le Montgenèvre correspond à un dixième des capacités du projet Lyon-Turin et souligne que ce projet n'est à engager qu'une fois la réalisation du projet Lyon-Turin fermement décidée, car il risquerait de constituer une solution alternative largement insuffisante aux besoins

des traversées alpines franco-italiennes. Ainsi, la ligne du Montgenèvre tend à être présentée non pas comme une alternative au Lyon-Turin, mais plutôt comme une ligne complémentaire et affluente du Lyon-Turin. Ce qui est intéressant, c'est que cette présentation du Montgenèvre comme complémentaire, induisant de fait une hiérarchie et une succession entre les projets, vient d'Italie et plus précisément du Piémont. Les Rhônalpins sont désarmés par rapport à un projet qui ne passe pas par leur territoire. Seuls les Piémontais pouvaient accepter, refuser ou hiérarchiser les projets. Ce positionnement nuancé leur permet aussi d'afficher une solidarité nationale vis-à-vis de Gênes, le grand concurrent de Marseille, tout en maintenant une certaine pression sur le Lyon-Turin. Cet épisode, situé en plein dans la phase de dimension nationale, fait, en France, mesurer la force que constitue la construction politique sous l'égide de la Région dirigée par Charles Millon, d'un réseau d'alliance pour soutenir le projet. L'État, en particulier, qui a d'emblée été unanimement très sceptique vis-à-vis du projet du Montgenèvre a pu ainsi éviter de se positionner fortement contre un projet.

En focalisant l'attention sur l'observation des trafics et des capacités disponibles, d'autres envisagent des solutions différentes qui, au lieu de proposer des tracés alternatifs, permettraient d'augmenter la capacité sur le même tracé entre Lyon et Turin sans avoir à construire un tunnel de base de 54 km. Par exemple, la fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) soutient que les problèmes de saturation de la ligne classique ne concernent pas les tronçons d'accès au tunnel actuel de Modane, mais se situent au contraire - du côté français - au niveau de Chambéry. De ce fait, ils proposent la création d'un itinéraire Ambérieu-Maurienne dédié au fret au lieu de la construction du tunnel de base.

Enfin, toujours dans le cadre du transport de marchandises, la plupart de ces solutions alternatives sont défendues en remettant en cause la place de Lyon dans le cadre d'un projet qui desservirait des flux prioritairement en provenance ou à destination du sud-ouest (du sud de la France, de l'Espagne et du Portugal) ou du nord de l'Europe. Selon les acteurs qui se font porteurs de ces solutions alternatives, puisque le premier groupe de flux n'a pas besoin de remonter jusqu'à Lyon pour rejoindre l'Italie, le projet du tunnel sous le Montgenèvre se révélerait plus pertinent à faire passer les trafics entre le Sud-ouest de l'Europe et l'Italie, alors que le trafic en provenance du Nord pourrait passer par Ambérieu, prendre le tunnel sous les Bauges et rejoindre l'Italie.

L'attention portée à l'ensemble de ces alternatives au Lyon-Turin relève non seulement d'un problème d'ordre financier relatif au coût du projet, mais aussi d'une nouvelle perception de son rapport coût-opportunité à mettre en relation avec les modifications de la croissance des trafics transalpins d'une part et avec l'évolution des connaissances et des approches de la place des transports dans l'économie d'autre part. Le rapport « Brossier » de 1998 fait le lien entre ces deux problèmes du poids financier et du rapport coût-opportunité du projet, en donnant voix à cette controverse qui a lieu tant en interne à l'État français que parmi les expressions diverses des territoires. Ce rapport replace – comme nous le verrons dans le chapitre 4 – la discussion sur la réalisation de cet ouvrage dans le cadre des évolutions des flux transalpins. L'originalité de cette réflexion sur le projet consiste à inscrire le Lyon-Turin dans le contexte alpin au lieu d'isoler les échanges franco-italiens du contexte général des échanges européens à travers l'arc alpin. C'est sur la base d'une analyse prenant en compte autant les évolutions des trafics alpins que l'ensemble des autres projets alpins de la Suisse et de l'Autriche (tunnels ferroviaires de base, taxes routières), que le groupe présidé par Brossier conclut la non-urgence et, peut être, la non-nécessité

d'un tunnel ferroviaire de base entre St.-Jean-de-Maurienne et Suse. La recommandation des experts qui ont élaboré le rapport est d'améliorer les réseaux existants avant de décider la réalisation d'un nouveau tunnel alpin et de se focaliser sur des améliorations à court et moyen terme sans se fonder sur des prévisions à long terme, contradictoires et donc incertaines. Les déclarations du groupe Brossier sont suivies, la même année, par la déclaration du ministre Gayssot qui remet en cause la politique du « tout TGV » et affirme la volonté d'orienter la politique infrastructurelle vers la rénovation du réseau classique. Cette position gouvernementale peut être considérée comme la synthèse d'une critique d'origine communiste du sous-investissement sur le réseau ferroviaire classique et d'une critique écologique dénonçant le recours trop systématique aux grandes infrastructures, dans laquelle les conclusions du rapport Brossier s'inscrivent parfaitement.

3.4.2.2. La place de l'accident du tunnel du Mont-Blanc dans l'avancement du projet

Cette phase de remise en cause progressive du projet au fil des années se termine assez brusquement en 1999 avec l'incendie en mars au tunnel du Mont-Blanc. A la suite de cet accident, qui a causé la mort de 39 personnes et entraîné la fermeture du tunnel pendant presque trois années, les déclarations concernant le projet se modifient. Par ailleurs, la réglementation concernant les tunnels se renforce.

À partir de ce moment, l'attention est mise sur les risques des tunnels, et le thème de la sécurité des transports devient central dans les discours politiques concernant la gestion des transports dans la région alpine. L'accident et la fermeture du tunnel permettent, en effet, de relancer les débats sur le développement du fret ferroviaire, dont on met en lumière dans les discours politiques la capacité à répondre à la fois aux problèmes de sécurité et aux risques environnementaux.

En 1999, le ministre Gayssot annonce son intention de doubler en dix ans le tonnage du fret ferroviaire au niveau national. Dans son discours, le fret ferroviaire doit devenir une priorité pour la SNCF. Il tire parti des accidents affectant les tunnels routiers pour argumenter sa position, comme l'illustre cet extrait d'interview : « *Vous le savez, je plaide pour une grande politique ferroviaire en Europe ; au demeurant, les récentes catastrophes dans les tunnels routiers au Mont-Blanc et en Autriche confirment l'absolue nécessité de développer le transport ferroviaire des marchandises* »²³. Avec ce discours, le ministre français annonce le début d'une politique très volontariste orientée vers le report modal du fret de la route vers le fer qui aboutira à l'inscription de l'objectif de doublement du trafic fret dans les Schémas de Services Collectifs de Transports adoptés par le gouvernement français le 9 juillet 2001.

Concernant le Lyon-Turin, le discours du gouvernement s'inscrit très rapidement dans ces orientations générales. Une déclaration du Ministre des Transports du 26 Mai 1999 précise ainsi les objectifs du gouvernement :

- « renforcer la sécurité,
- faciliter l'écoulement du trafic entre la France et l'Italie et réduire les contraintes engendrées pour les habitants et les transporteurs routiers,
- *accélérer la mise en œuvre d'un meilleur partage modal, notamment au profit du rail* »²⁴
(et du cabotage maritime aussi) » .

Pour réaliser ces objectifs dans la perspective d'une « *croissance de 80% du tonnage de fret franchissant les Alpes* », le Ministre évoque l'augmentation à court terme de la capacité de la

²³ Les Echos n°17921 du 16 Juin 1999, page 22.

ligne existante, l'accélération de la réalisation du Lyon-Turin, le développement du transport combiné et du ferroutage et « *une augmentation, modulée, progressive et échelonnée dans le temps, des tarifs des péages routiers, pour le franchissement des Alpes* ». Dès cette date, tous les éléments qui vont désormais constituer le cadre du projet Lyon-Turin sont en place.

L'incendie du Mont-Blanc a donc participé à une redéfinition importante du projet, de ses fonctions et de sa représentation. Il consacre la place déterminante désormais occupée par l'acheminement du fret. Il entérine aussi la poursuite d'objectifs environnementaux. Il élargit la perspective géographique du projet en l'inscrivant dans l'arc alpin. Il élargit également sa perspective temporelle en lui associant des actions à mener à court terme, avant sa réalisation. Enfin, il élargit son contenu en liant la réalisation d'une infrastructure nouvelle à la mise en œuvre d'une politique de transport cohérente alliant mesures tarifaires, dispositions réglementaires et développement de l'offre de services.

La meilleure acceptation du projet dans les années suivant l'accident repose, en effet, sur cette nouvelle représentation. Dans cette représentation, la place de la grande vitesse se réduit face à la montée de la composante fret et de la grande capacité. Les considérations qui ont fait suite à l'accident, concernant la place et l'organisation du transport de fret dans des espaces particulièrement dangereux et sensibles comme le milieu alpin, ont renforcé et accéléré ce processus de transformation de la représentation publique du projet, de plus en plus tournée vers le transport de marchandises.

3.4.3. La place du transport de fret dans le projet

L'objectif de la relance du report modal du transport de marchandises s'inscrit dans le cadre d'une réflexion engagée à partir du milieu des années 1990 sur le rôle du fret dans le cadre du projet Lyon-Turin. Cette réflexion, qui a eu lieu tant en France qu'en Italie, a cependant suivi des parcours et des contenus différents.

3.4.3.1. Le ferroutage et la discussion d'un nouveau tracé fret en France

En France, les événements et les discours de la fin des années 1990 montrent clairement que la composante TGV du projet Lyon-Turin, prioritaire au début de la décennie, n'occupe plus une place centrale dans les débats et les controverses sur la réalisation de cette infrastructure. Comme nous l'avons vu, les critiques relatives au coût-opportunité de cet ouvrage s'appuient principalement sur des considérations relatives tant au comportement des flux de marchandises qu'aux politiques et aux infrastructures de transport de marchandises des autres pays alpins. Les débats suivant l'accident du Mont-Blanc focalisent également l'attention sur les problèmes du transport de marchandises en région alpine. La priorité du fret dans le cadre du projet Lyon-Turin recommence à être clairement affichée à cette époque, même si la place du fret dans le projet a en réalité alimenté les débats entre les acteurs dès le début de la dimension nationale du projet.

Les débats sur les tracés fret

C'est en effet avec la programmation d'une nouvelle infrastructure dédiée au fret et incluse dans la section française du Lyon-Turin que la primauté du transport de fret se réaffirme. Suite au choix d'un tracé de la ligne nouvelle pour les voyageurs (l'option Nord Isère), de nombreuses questions et contraintes techniques concernant l'acheminement des trains de marchandises amènent à reconsidérer les conséquences de la solution retenue. Sur la base des décisions prises, le projet du milieu des années 1990 ne prévoit l'accès des trains fret au tunnel de base que par la ligne historique sur l'itinéraire entre Lyon et Montmélian.

Après Montmélian, les trains fret peuvent cependant emprunter le tunnel de Belledonne, qui fait partie du projet de la ligne à grande vitesse, et rejoindre directement St-Jean-de-Maurienne (comme on le peut voir sur la carte de la Fig. 14, qui montre les deux lignes fret et voyageur prévues en 2003). Exception faite pour le passage dans ce tunnel, la logique de la séparation des trafics typique de la SNCF a prévalu dans les années 1990 pour la solution envisagée sur le territoire français, où il n'a jamais été question de rendre utilisable aux trains de fret la ligne nouvelle entre Lyon et Montmélian. Par conséquent, concernant les trains de marchandises, ce sont les caractéristiques techniques de la ligne historique entre Ambérieu (point de départ de la ligne existante) et Montmélian qui déterminent les performances de l'acheminement des trains de fret, une fois le goulot d'étranglement des Alpes éliminé par la construction du tunnel de base. Cette ligne présente toutefois des nombreuses contraintes et nécessite, dans une optique d'utilisation performante du fret, de nombreux travaux de réaménagement et de mise au gabarit A+. En outre, elle traverse des territoires fragiles, où des problèmes écologiques existent, notamment le long du lac du Bourget, ainsi que les gares d'Aix-les-Bains et Chambéry. Ce dernier point rajoute des problèmes de saturation aux problèmes déjà existants et encore accrus par le choix de la solution Chambéry Nord pour l'accès au sillon alpin des TGV en provenance de Lyon. L'ensemble de ces contraintes techniques, imposées à la possibilité de créer un itinéraire fret performant entre la France et l'Italie par le choix de construire une ligne nouvelle dédiée uniquement à la grande vitesse voyageurs, amène le ministre des Transports Bosson à demander, le 14 avril 1995, à la SNCF d'engager l'étude d'une ligne nouvelle fret entre Ambérieu et St.-Jean-de-Maurienne. La réflexion sur ce nouvel accès dédié au fret va donc être menée de façon complètement indépendante du projet de LGV Lyon-sillon alpin.

Le débat qui s'ouvre en 1995 sur le choix du tracé de cet itinéraire fret permet de saisir, à travers les questions et les interrogations techniques soulevées par les divers acteurs intervenus sur le dossier, le glissement qui est en train de s'opérer dans les objectifs associés au projet. Le passage d'un projet prioritairement voyageurs à un projet prioritairement fret est un processus progressif, qui se construit à partir de ce moment à travers l'intégration des nouvelles controverses et des différentes finalités soulevées par les acteurs.

Suite à la requête du ministère, la SNCF commence à étudier les options de tracé fret possibles entre Ambérieu et St.-Jean-de-Maurienne. En 2003, de la mi-septembre au 1^{er} décembre, les trois options retenues (illustrées par la carte de la Fig. 13) des fuseaux « Bauges », « Ouest Bugey » et « Bas Dauphiné » sont soumises à une vaste consultation de tous les représentants des territoires concernés : élus, collectivités territoriales, organismes consulaires et socioprofessionnels, milieux associatifs et services de l'État.

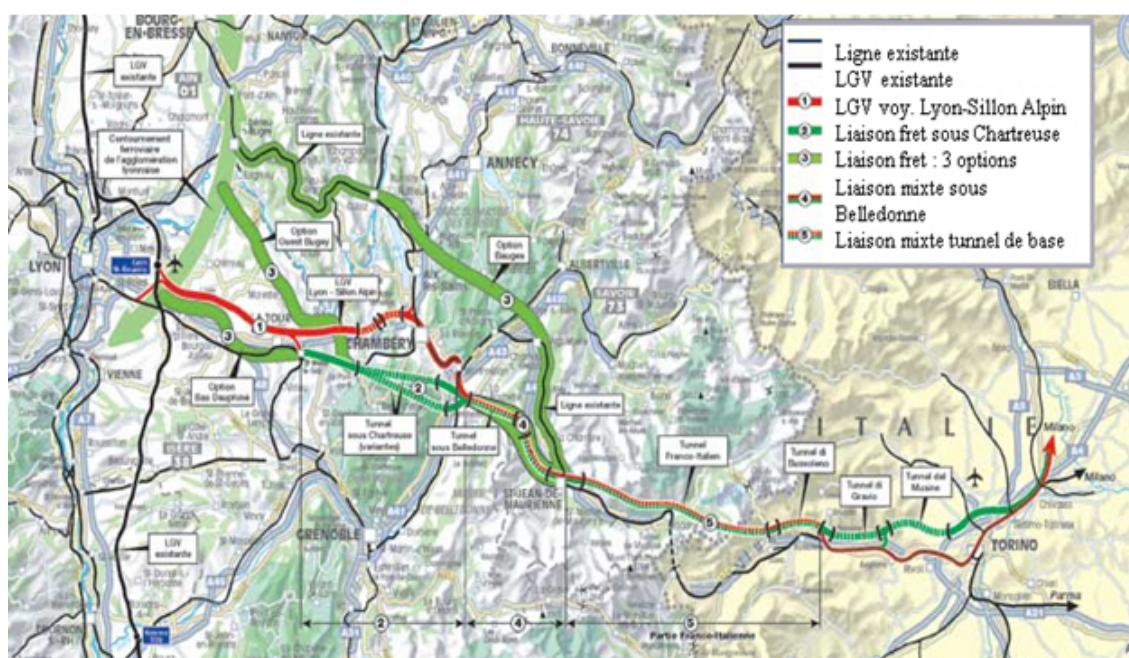


Fig. 13 – Les trois variantes du tracé fret étudiées en France (1995-2003)

Source : RFF/RFI

Le premier scénario est celui du fuseau « Bauges » qui suit la ligne classique entre Ambérieu et St. Jean de Maurienne. Il évite le passage par Aix-les-Bains et Chambéry par un nouveau tunnel de 30 km sous le massif des Bauges, qui permet de rejoindre la ligne historique à l'entrée de la vallée de la Maurienne et, par-là, le tunnel de base à St. Jean de Maurienne. Ce scénario rencontre l'opposition des collectivités locales, contraires à son passage le long du lac du Bourget empruntant la ligne existante. Il n'obtient pas non plus l'appui de RFF, qui réalise les études des trois tracés et souligne que cette option comporte non seulement une augmentation des coûts due à la construction du tunnel de Bauges, mais aussi des problèmes de capacité, limitée dans ce cas à 40 millions de tonnes par an. Elle est cependant défendue par les associations d'écologistes, qui la préfèrent à d'autres options parce qu'elle utilise le plus d'infrastructures existantes et évite la construction du tunnel de la Chartreuse.

Le deuxième scénario est celui du fuseau « Ouest Bugey », qui suit un itinéraire Sud en direction du tunnel de la Chartreuse, traversant la plaine de l'Ain et la région de l'Isle-Crémière. Cette option passe par un territoire qui présente des spécificités et des équilibres biologiques particulièrement délicats et qui fait en outre déjà l'objet de deux autres projets : en direction Ouest-Est la ligne à grande vitesse entre Lyon et Chambéry du Lyon-Turin et, en direction Nord-Sud, le projet de l'autoroute A48, qui suit un tracé parallèle au fuseau en question entre Ambérieu et Bourgoin-Jallieu. De ce fait, ce territoire devient le symbole de la contestation écologiste.

Le troisième scénario est celui du fuseau du Bas Dauphiné, qui court en parallèle à la LGV Lyon-Turin sur l'axe Saint-Exupéry – La Tour du Pin en direction du futur tunnel de la Chartreuse. Cette option est celle parmi les trois qui trouve le plus large consensus : elle est acceptée par les écologistes et supportée par l'État, les élus de la Région, la SNCF et RFF. En 2003, à l'issue de la consultation des élus, des collectivités territoriales, des services de l'État et des milieux associatifs et socioprofessionnels des territoires concernés, c'est cette option qui est retenue et inscrite dans la section française du projet Lyon-Turin. La carte

de la figure suivante montre l'ensemble du projet Lyon-Turin en 2003, composé par une nouvelle ligne fret et une nouvelle ligne voyageurs.

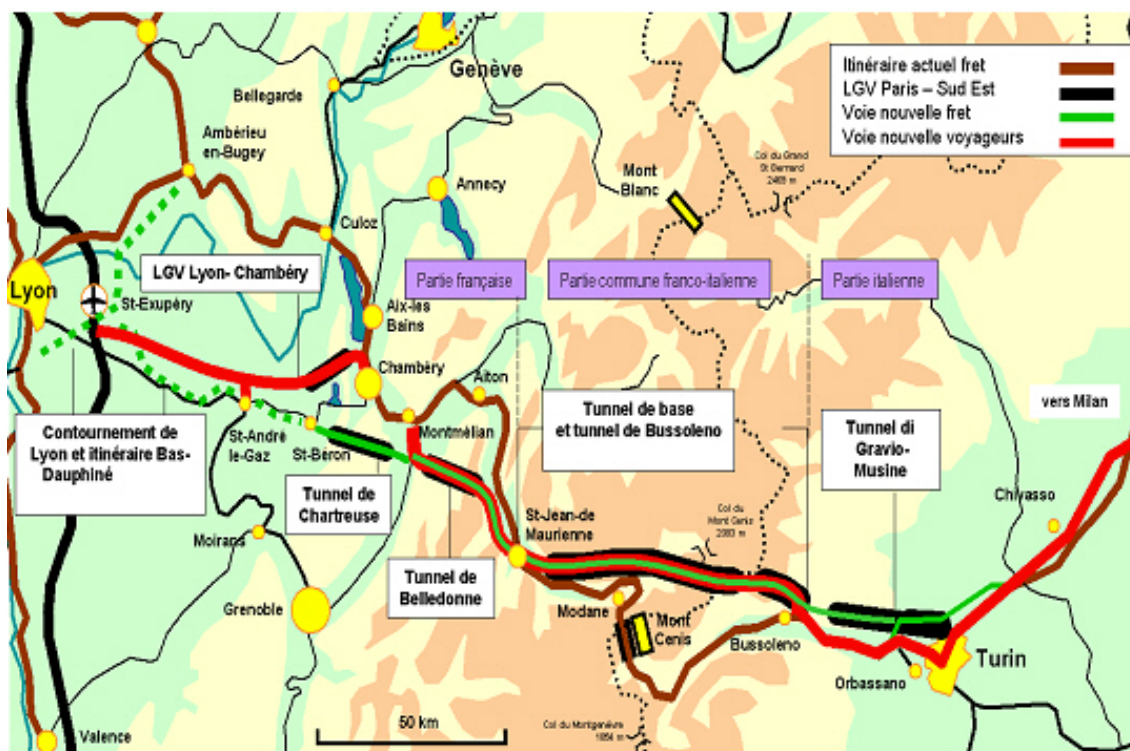


Fig. 14 – Ligne fret et ligne voyageurs du projet Lyon-Turin en 2003

Source : DRE Rhône-Alpes (2003)

Le contournement de Lyon, le choix du tracé fret du Lyon-Turin et le glissement des objectifs du projet

La décision du tracé de la ligne fret fait suite à la clôture en 2002 du débat public sur le projet de contournement ferroviaire fret de l'agglomération lyonnaise (CFAL), qui, du fait de sa possibilité à se raccorder à la ligne fret du Lyon-Turin uniquement à travers l'option du Bas Dauphiné, en a automatiquement déterminé le choix. Le projet CFAL joue un rôle d'importance dans l'histoire du Lyon-Turin, qui ne se limite cependant pas au seul choix du tracé pour l'acheminement des trains de marchandises entre Lyon et le tunnel de base. Son rôle s'exerce surtout dans le glissement des objectifs associés au projet et dans l'affirmation de la fonction fret sur la fonction voyageurs dans l'ensemble du Lyon-Turin.

Le projet de contournement de Lyon remonte au début des années 1990 et s'inscrit dans le cadre d'un projet d'autoroute ferroviaire (AF) entre Calais et Avignon, étudié par la SNCF entre 1990 et 1995 (Poinssot, 1992). Ce projet, que la SNCF – en raison de ses moindres compétences dans le fret – a toujours considéré plus comme un projet de recherche que comme un projet réellement réalisable, prévoyait la construction d'une ligne nouvelle du Nord de la France au Sud de Lyon entièrement dédiée au transport des poids lourds sur fer et comprenant la réalisation d'un contournement de l'agglomération lyonnaise sur une voie nouvelle. Malgré son abandon en 1995, le projet d'AF nord-sud a introduit dans l'histoire du projet Lyon-Turin des éléments importants, qui seront développés plus tard. Tout d'abord, la SNCF a associé les deux projets en considérant la liaison à grande vitesse Lyon-Turin comme une opportunité pour l'étude d'une autoroute ferroviaire (SNCF – Direction

du Fret, 1993). Cette connexion entre les deux projets permet de conforter la rentabilité – problématique – de chacun d'eux : le Lyon-Turin pris comme affluent de l'AF nord-sud permet à cette dernière de capter une part supplémentaire de trafic entre l'Italie d'une part le nord de la France, les îles britanniques et le Benelux d'autre part ; en retour, l'AF nord-sud alimente le trafic du Lyon-Turin. Ainsi, l'amortissement des lourds investissements de chacun des deux projets est en partie adossé à la réalisation de l'autre.

En réalité, de telles considérations financières sont à nuancer en prenant en compte les contraintes techniques que la connexion de deux projets différents impose, par exemple le fait que les dimensions du tunnel ne peuvent pas être les mêmes selon qu'il s'agisse de faire passer des trains de fret classique ou de ferroutage. Cependant ce qui nous paraît intéressant à souligner ici est que les études de la SNCF ont permis d'associer le concept d'AF au Lyon-Turin et que cette association va résister ensuite à l'abandon du projet AF de la part de la SNCF. Aujourd'hui, le projet de contournement fret de Lyon s'inscrit dans un nouveau projet élaboré à la fin des années 1990 par RFF, qui a repris l'étude initiée par la SNCF sur une base plus large que le seul ferroutage. Ce nouveau projet, la magistrale Eco-Fret, vise à augmenter la performance (vitesse, régularité, fiabilité, coûts...) de l'axe ferroviaire qui, à travers la France, relie la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. L'objectif est de mettre progressivement en place un réseau de grands axes ferroviaires intégrés, qui permette – dans une logique de corridor – la complémentarité du transport fret ferroviaire avec le mode routier.

Dans ce cadre, le CFAL est le maillon qui va permettre le raccordement de la section nord de la magistrale avec la section sud, en augmentant le débit et la régularité de trains à la hauteur du nœud ferroviaire de Lyon, et, surtout, l'insertion du Lyon-Turin dans cette politique des transports orientée vers l'augmentation du recours au fer dans le transport de marchandises. La mise en place d'une autoroute ferroviaire sur l'itinéraire alpin, au lendemain notamment de l'accident au tunnel du Mont Blanc, se prête tout particulièrement à supporter les justifications écologiques ou relatives à la sécurité des transports associées à projet de la magistrale Eco-Fret.



Fig. 15 – La Magistrale Eco-Fret

Source : RFF

3.4.3.2. Les tracés et la place du fret dans le projet Lyon-Turin discuté en Italie

Nous avons déjà vu comment, en relançant les débats sur le ferroutage et la nécessité d'une réglementation plus sévère en matière de sécurité et transports, l'accident du tunnel du Mont-Blanc a en quelque sorte constitué un catalyseur pour l'évolution du Lyon-Turin. Cependant, en Italie, cet événement a eu des conséquences différentes et a participé du ralentissement qu'a connu le processus décisionnel à partir de la fin des années 1990. Dans ce pays, particulièrement dépendant des points de franchissement alpins, la fermeture pendant trois ans du tunnel suite à l'accident a influencé l'ordre des priorités assignées aux interventions en matière de franchissements. Ainsi, face à la limitation des capacités transalpines créée par la fermeture du tunnel, la priorité du gouvernement italien devient la réouverture du Mont-Blanc alors que le projet Lyon-Turin glisse au second plan. Cet affaiblissement de la place du projet au sein de l'agenda politique italienne se vérifie dans un moment d'hésitation plus général au sein de l'État, qui a son origine dans les négociations concernant le choix du tracé de la ligne nouvelle sur le territoire italien.

A la fin des années 1990 la question du tracé italien demeure encore ouverte. Ici, en effet, à la différence de ce qui s'était passé du côté français, la question du choix du tracé de la ligne sur le territoire italien n'avait pas encore été abordée à l'époque de la création d'Alpetunnel et de la CIG. À l'exception d'une première étude réalisée en 1993 par les FS

sur une hypothèse de tracé en surface entre Bussoleno (à la sortie italienne du tunnel) et Collegno (dans la périphérie ouest de Turin), qui ne prenait pas en compte la question de la connexion de la ligne nouvelle avec le nœud de Turin, l'analyse du tracé italien n'a pas fait l'objet d'études supplémentaires. Ainsi, le projet Lyon-Turin vu d'Italie se résume à l'époque uniquement à la question du tracé de franchissement alpin, alors que la localisation de la nouvelle ligne dans la basse vallée, censée poser plus de problèmes qu'en haute vallée tant du point de vue humain de son insertion sur le territoire que du point de vue des transports, en raison de la plus grande concentration des trafics, n'est pas abordée. Ce manque de réflexion sur les impacts territoriaux et de transport de la nouvelle infrastructure vient, en outre, s'inscrire dans un contexte de dialogue particulièrement faible entre les acteurs de la *growth machine*. Dans la phase nationale du projet, comme le rappelle G. Marengo²⁵, directeur du Service de Planification des Transports de la *Provincia* de Turin, le travail technique réalisé par Alpetunnel et les décisions prises ensuite par la CIG suivent de procédures « internes » et les échanges avec le territoire et les collectivités territoriales sont peu fréquents et limités du point de vue du contenu. La CIG se limite à communiquer les résultats des études et les décisions déjà prises. La possibilité de participer à la construction des décisions est de fait niée aux acteurs territoriaux, pourtant fortement supporteurs du projet.

Cette organisation du travail et du processus décisionnel a des répercussions particulières sur l'élaboration du tracé italien. En effet, la création d'Alpetunnel et la réorganisation des compétences parmi les acteurs ferroviaires ont davantage réduit la possibilité pour les acteurs territoriaux d'intervenir sur cette question. Le travail d'étude d'Alpetunnel concernait le tronçon international du projet entre St.-Jean-de-Maurienne et Bussoleno, alors que la SNCF puis RFF travaillaient sur la section Montmélián - St.-Jean-de-Maurienne et les FS, et RFI par la suite, sur la section Bussoleno - Torino. Cependant, l'inclusion du tracé jusqu'à Bussoleno (comprenant donc le deuxième tunnel situé, après le tunnel de base, entièrement sur le territoire italien) dans la section internationale étudiée par Alpetunnel limite de fait les possibilités de choix du tracé en Italie, en le reléguant à la seule option de la traversée du Val de Suse.

En 2001, le président de RFI M. Moretti présente au gouvernement italien un projet de tracé, qui vient aussi résoudre, après des années de silence, la question du nœud de Turin. En introduisant la *Gronda merci*, le contournement ferroviaire de l'agglomération turinoise dédié aux trains de fret qui court le long de l'actuel périphérique nord autoroutier, cette hypothèse de tracé complète le projet du *passante ferroviario* de Turin, qui prévoyait la traversée ferroviaire de la ville par quatre voies nouvelles (deux voies rapides pour les trains voyageurs de longue distance et pour les trains de fret et deux voies lentes pour la desserte régionale). La *gronda merci* connecte la ligne nouvelle du Lyon-Turin avec, d'un côté, la future ligne à grande vitesse Turin-Milan et, de l'autre, le *passante ferroviario* au nord de la ville de Turin.

Ce tracé élaboré par RFI prive la ville de Turin d'une desserte directe par la ligne nouvelle Lyon-Turin. De ce fait, la *Provincia* de Turin et la Région Piémont s'opposent au tracé proposé par RFI, qui se pose en contradiction sur nombre de points avec la politique envisagée par les acteurs territoriaux, concernant tant le système des transports de marchandises que les services voyageurs régionaux et de longue distance. A travers le projet Lyon-Turin, la Région et la *Provincia* envisagent en effet de défendre deux objectifs prioritaires : le développement logistique et la desserte du système industriel turinois d'une part, et le développement du transport ferroviaire régional de l'autre. Concernant le premier

²⁵ Entretien avec Giannicola Marengo. 3 janvier 2008.

point, le tracé proposé par RFI présente le problème de ne pas desservir la gare de triage d'Orbassano et sa plateforme multimodale SITO. Avec l'ouverture de la *gronda merci*, le terminal de l'autoroute ferroviaire alpine Aiton-Orbassano est supposé être transféré d'Orbassano à Chivasso, 20 km à l'est de Turin, en direction de Milan. Concernant le deuxième point, cette option de tracé prévoit un seul point d'interconnexion entre la ligne nouvelle et la ligne historique au niveau de Caprie, très en amont par rapport à la ville de Turin. Cela oblige les trains en provenance de la France et à destination de Turin à quitter très tôt la ligne nouvelle, avec des répercussions importantes tant sur la desserte de longue distance de la ville que sur les possibilités de mettre en place une politique de transports ferroviaires régionaux. En effet, cette solution implique une concentration plus importante de trafics sur la ligne historique par rapport à la situation où tout le trafic de longue distance passe sur la ligne nouvelle, ce qui interfère avec le projet de la Région et de la *Provincia* de dédier la ligne existante au développement des services ferroviaires régionaux. En outre, selon la *Provincia*, avec cette option, non seulement les avantages pour la ville de Turin en termes de réduction des temps de parcours seront limités, mais les fréquences de sa desserte risqueraient aussi une forte limitation lorsque la privatisation des services ferroviaires sera effective, en raison de la moindre rentabilité de cette liaison.

Les critiques de la *Provincia* au projet de RFI s'appuient sur un projet de tracé qu'elle a élaboré entre 1999 et 2000 et qui prévoit la desserte directe du centre intermodal d'Orbassano et de la ville de Turin. La ligne proposée par la *Provincia* rejoint Turin par le sud et doit ensuite traverser la ville, en se connectant au projet du *passante ferroviario*, pour rejoindre la ligne Turin-Milan au nord de l'agglomération turinoise, comme le montre la carte de la figure 16. L'opposition des collectivités locales aux propositions de RFI s'articule ainsi principalement autour du rôle de Turin au sein du projet. C'est donc une vision différente de la place des territoires dans le projet global qui alimente le conflit entre RFI et les acteurs territoriaux. Pour le premier, l'objectif du Lyon-Turin est la desserte plus rapide et directe possible de Milan et, plus généralement, de l'ensemble de la plaine du Pô, moteur productif du pays et territoire fortement générateur de trafics. Dans cette optique, le Val de Susse et la région de Turin revêtent plutôt un rôle de corridor traversé. Pour les acteurs locaux, le Lyon-Turin représente au contraire un instrument important pour supporter le développement de la logistique dans la région turinoise. L'opposition des visions concernant la place des territoires dans le projet global se fonde prioritairement sur la fonction de transport de fret dans le projet. C'est, en effet, autour de la *gronda merci* et de la desserte du centre intermodal d'Orbassano que se structure le débat et qu'une première contestation a lieu au sein de la *growth machine* italienne. Ces débats renforcent de fait le rôle fret du projet. L'imposition d'une décision concernant le tracé par le gouvernement ne fait que provoquer une montée en puissance de cette première opposition.

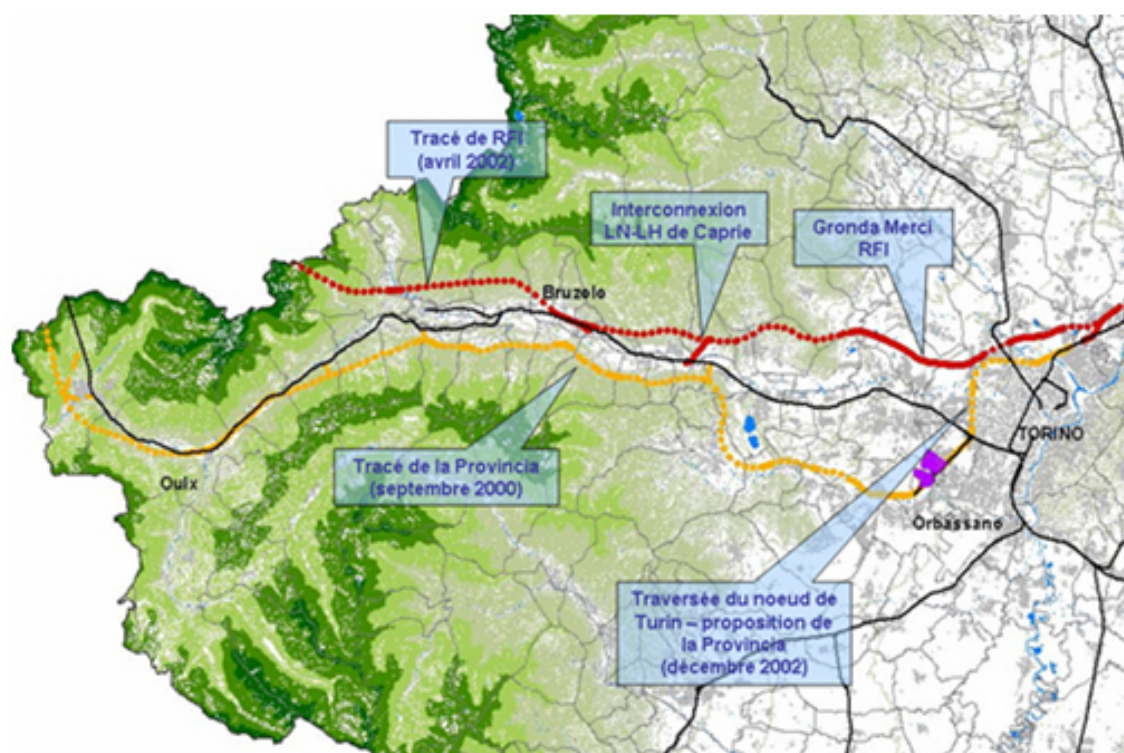


Fig. 16 – Les options de tracé en Italie au début des années 2000 (RFI et Provincia)

Source : Provincia di Torino

En effet, la décision du tracé est prise en Italie dans le contexte de resserrement du processus décisionnel autour de la figure étatique qui fait suite à l'adoption de la *Legge obiettivo* de 2001. Cette loi augmente le pouvoir du gouvernement dans la prise de décisions en matière de grandes infrastructures et réduit le recours à la concertation (voir par. 0). En outre, le climat de conflit entre les acteurs de la *growth machine* italienne déclenché par les décisions concernant le tracé, s'insère dans un contexte déjà caractérisé à l'époque par une opposition politique des institutions locales envers le projet. Les communes du Val de Suse et la communauté de montagne de la basse vallée de Suse²⁶ contestaient en effet le manque de dialogue de la part de RFI et du gouvernement central et ils espéraient, en protestant, pouvoir être admis aux négociations politiques afin de faire entendre leurs requêtes et augmenter les synergies entre le projet, les services programmés et les territoires. Les revendications de participation des représentants institutionnels du territoire ne trouvent pas satisfaction, ce qui durcit finalement leur opposition et facilite ainsi l'association entre ces derniers et les premières organisations de riverains opposés à l'ouvrage. Les divisions perceptibles vers la fin des années 1990 entre les Piémontais, favorables au projet, et le Val de Suse qui s'y oppose, tendent à s'affaiblir. Turin et la Région Piémont gardent toujours une position critique envers les contestations du Val de Suse, mais le début des années 2000 se caractérise en Italie par une exacerbation des conflits, une augmentation des divisions entre les acteurs et la tentative de l'État central de légitimer sa place de garant *super partes* au sein du processus décisionnel, à travers notamment un renforcement réglementaire de ses prérogatives et pouvoirs décisionnels. Les divergences entre les acteurs se focalisent

²⁶ Une communauté de montagne est un organisme du droit public italien, prévu par la loi n. 1102 du 3/12/1971. Il s'agit d'une collectivité locale, créée par les présidents des régions et dont l'appartenance est obligatoire pour les communes de montagne, même lorsqu'elles font partie de provinces différentes.

sur les fonctions fret liées au projet et marquent le passage à une nouvelle représentation du projet axée sur la grande capacité en opposition à l'objectif précédemment considéré prioritaire de la grande vitesse.

3.4.4. Conclusion : les éléments du Lyon-Turin issus de la dimension nationale

En conclusion, la dimension nationale de l'histoire du Lyon-Turin se caractérise par une redéfinition des rôles et des tâches des acteurs de la *growth machine*. D'un côté et de l'autre des Alpes, cette réorganisation se traduit par un par un renforcement des prérogatives étatiques sur le dossier du projet et par le resserrement du débat autour des États centraux, qui fait suite à la création des deux nouveaux acteurs binationaux, la CIG et Alpetunnel. La dé-régionalisation du débat, qu'on observe surtout du côté français, s'accompagne par l'émergence des premières controverses au sujet de la réalisation de l'ouvrage, qui permettent d'observer les divisions internes à l'appareil des États et d'analyser l'évolution des représentations du projet dans la conduite des débats et dans la résolution des conflits. De part et d'autre des Alpes, la dimension nationale du Lyon-Turin correspond à une nouvelle représentation du projet, qui déplace l'accent du transport de voyageurs aux services fret envisageables grâce à nouvelle ligne. Les débats sur le tracé d'une nouvelle ligne fret, qui vient compléter la section français du projet, et sur la *gronda merci* en Italie, en ouvrant la voie à une nouvelle argumentation du projet, participent de son inscription au cadre des autres projets ferroviaires alpins et, plus globalement, des politiques de transport et de régulation des trafics discutées à l'échelle de l'espace des pays alpins.

3.5. La dimension alpine du Lyon-Turin

Plusieurs éléments permettent de situer entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 le moment de la transition du projet à une nouvelle dimension. On observe, tout d'abord, qu'à cette époque les promoteurs du projet, Alpetunnel et la CIG, introduisent dans le débat qui a lieu au sein de la *growth machine* une nouvelle argumentation du projet. En mettant en avant les enjeux environnementaux et de sécurité liés au projet, ils visent apporter une réponse aux controverses internes à la *growth machine* sur la nécessité de l'ouvrage. Ce changement d'argumentation s'accompagne par un retour à une conception prioritairement fret du projet. Au début des années 2000, avec la fin des disputes autour du tracé fret en France et la conclusion du débat en Italie entre la *Provincia*, RFI et le gouvernement quant au tracé de la section italienne, une nouvelle configuration du Lyon-Turin en tant que projet fret et voyageurs est arrêtée.

La carte de la figure suivante et les quelques lignes descriptives qui suivent rappellent les éléments dont se compose le projet Lyon-Turin des deux côtés des Alpes au début des années 2000. On remarquera, à ce propos, les différences des deux tracés nationaux (notamment la présence de deux lignes distinctes fret/voyageurs du côté français et d'une ligne mixte sur le territoire italien) et les choix de desserte des deux agglomérations lyonnaise et turinoise faites dans les deux pays.



Fig. 17 – Le projet Lyon-Turin au début des années 2000

Source : LTF 2003

Du côté français, le nouveau projet du début des années 2000 prévoit l'adjonction d'une nouvelle ligne aux ouvrages déjà envisagés : le tunnel de base transfrontalier, le tunnel de Belledonne et la ligne à grande vitesse voyageurs « Lyon-sillon alpin », qui donne accès au réseau TGV français. Nous avons vu dans les paragraphes précédents que le tracé retenu en France en 2003 pour la nouvelle ligne gabarit fret (LGF) est celui appelé « Bas Dauphiné ». Cet itinéraire suit un axe Saint-Exupéry - Bourgoin-Jallieu – La-Tour-du-Pin – Saint-André-le-Gaz, en direction du futur tunnel sous le massif de la Chartreuse. Il court en parallèle au tracé de la nouvelle ligne à grande vitesse voyageurs entre le secteur de Saint-Exupéry et le Nord-est de Bourgoin-Jallieu, avant de rejoindre la ligne existante Lyon-Saint-André-Le-Gaz en grande partie en souterrain. Le tracé fret emprunte ensuite le tracé de la ligne existante jusqu'à Saint-Béron avant de pénétrer dans le futur tunnel sous Chartreuse. La séparation entre les lignes voyageurs et fret dans la zone préalpine, de Lyon à Chambéry, dépend du fait que « *la coexistence sur une même ligne de trains qui voyagent à des vitesses très différentes est difficile. Ainsi, pour accroître la capacité de l'infrastructure et la qualité des services, il est donc souhaitable de réaliser des lignes différentes pour les voyageurs et pour le fret. Cependant, du fait de la longueur des tunnels nécessaires, la réalisation de deux lignes totalement spécialisées conduirait à des investissements inacceptables. C'est pourquoi, la ligne française sera mixte dans la traversée centrale des Alpes, entre Chambéry et Bruzolo* » (Gérard Cartier, 2004)²⁷.

Le choix français n'a pas été retenu du côté italien des Alpes. Le tracé de RFI pour la section italienne du Lyon-Turin comporte une ligne unique mixte fret et voyageurs, qui rejoint l'agglomération turinoise par le nord-ouest en grande partie en souterrain, pour se connecter au niveau de Settimo Torinese à la nouvelle ligne ferroviaire actuellement en cours de réalisation entre Turin et Milan. Le système logistique de Turin est ainsi desservi indirectement par le Lyon-Turin, à travers l'interconnexion de la *gronda merci* avec le

²⁷ Texte de la 557ème Conférence de l'Université de tous les savoirs donnée le 27 octobre 2004. Gérard Cartier, responsable des projets de LTF : « Projet Lyon-Turin : la partie transfrontalière ».

passante ferroviario. Ce tracé ne prévoit pas non plus une desserte de la ville de Turin pour les voyageurs. Les trains passagers à destination de Turin sont obligés de quitter la ligne nouvelle à 40 km de la ville pour emprunter la ligne historique et rejoindre ainsi la gare de Turin.

3.5.1. Les éléments de la dimension alpine : une nouvelle forme pour une nouvelle argumentation

Le retour à la primauté du transport de marchandises dans la représentation du projet se fonde désormais sur une argumentation nouvelle par rapport à la phase initiale. Aujourd'hui tout projet de fret est normalement présenté en tant que solution à un problème environnemental, mais nous savons que cela n'a pas toujours été le cas pour le Lyon-Turin. Au début, en effet, la SNCF avait envisagé une nouvelle infrastructure entre la France et l'Italie essentiellement dans le but d'améliorer les conditions économiques du transport de marchandises. Jusqu'alors, il n'y avait aucune trace dans la justification du projet d'un recours à des discours environnementaux et cela à un moment historique où la demande sociale et politique pour des transports plus écologiques dans les Alpes n'était pas très affirmée, ni en France, ni en Italie. Au contraire, la réaffirmation de la composante fret au début des années 2000 s'accompagne par un virage assez marqué du discours des promoteurs en direction des enjeux environnementaux. Ce virage correspond à un changement de la demande sociale et politique, qui a connu une sensibilisation croissante aux thèmes de l'environnement et de la sécurité au fil des années 1990. Désormais, la réduction des temps de parcours pour les voyageurs n'est plus présentée comme le premier bénéfice à atteindre à travers le projet. D'autres considérations sont mises en avant, notamment la capacité de la ligne nouvelle à rendre le transport de marchandises plus fiable, plus sûr et plus écologique en même temps.

3.5.1.1. La place du fret dans le Lyon-Turin et l'inscription à la dimension alpine

Les promoteurs du projet font référence à ces arguments de la sécurité et de l'environnement pour expliquer l'évolution du Lyon-Turin de la grande vitesse à la grande capacité. Ces objectifs sont officiellement affichés lors du sommet de Turin de janvier 2001, lors duquel est signé un accord intergouvernemental sur la réalisation de l'ouvrage. Ils se traduisent par la décision de mettre en œuvre un service d'autoroute ferroviaire à travers les Alpes, l'Autoroute Ferroviaire Alpine (AFA). Ce service sera finalement lancé, en voie expérimentale, fin 2003, entre Bourgneuf-Aiton et Orbassano, dans le but de tester la faisabilité technique sur un tracé au gabarit limité et d'évaluer les potentialités commerciales du concept d'autoroute ferroviaire.



Fig. 18 – Le service d'autoroute ferroviaire lancé en 2003 entre Aiton et Orbassano

Source : AFA (www.ferralpina.com)

Il s'agit d'une mesure qui, bien qu'elle ne soit pas à proprement parler un mode de régulation du trafic routier, peut être inscrite dans l'ensemble de mesures étudiées et concertées au sein de l'espace alpin, parmi les pays du Groupe de Zurich et dans le cadre de la Convention alpine. L'objectif affiché dans l'accord franco-italien de cette décision est de réduire le trafic des itinéraires routiers transalpins en utilisant le rail pour une partie du parcours. À plus long terme, la réalisation du projet Lyon-Turin pourra contribuer à un report modal important, notamment grâce au service d'autoroute ferroviaire de grand gabarit et de longue distance qu'il sera en mesure de permettre.

Ainsi, le Lyon-Turin qui fait l'objet de l'accord de 2001 est un projet prioritairement à vocation fret, dont on affiche, à travers l'AFA, sa capacité à répondre à des objectifs essentiellement écologiques et de sécurité. L'évolution de la grande vitesse à la grande capacité est justifiée au nom de la défense de ces deux objectifs, s'étant enracinés dans le débat sur le projet à la suite des quelques événements « déclencheurs » que nous avons mentionnés dans le paragraphe précédent : la controverse « Brossier » de 1998 et le ralentissement de la croissance des trafics, l'accident du tunnel du Mont Blanc en 1999, la participation de la France et de l'Italie aux travaux menés dans le cadre de la Convention alpine pour l'élaboration d'un protocole Transports, la constitution en 2001 du Groupe de Zurich, le nouveau dispositif de coopération entre les Etats alpins au sujet de la gestion du transit transalpin. Or, la décision de réaliser une ligne fret est antérieure à l'ensemble de ces événements. Elle remonte, en effet, au milieu des années 1990, lorsque l'attention portée à ces problématiques était encore faible. À cette époque les débats concernant les choix du tracé fret étaient déjà avancés, mais l'exigence d'une telle desserte était argumentée sur la base de la nécessité de formuler une réponse à la croissance des trafics à travers cette région. On peut donc retrouver une ambiguïté dans la manière dont les faits sont présentés par les promoteurs du projet au début des années 2000 et se demander si le lien de cause à effet entre la fonction du projet (fret plutôt que voyageurs) et les objectifs stratégiques

associés au projet (écologiques plutôt qu'économiques) ne pourrait pas être interprété dans le sens inverse de celui présenté par les acteurs politiques engagés sur le dossier.

La « disparition » des trafics, ayant jusque-là justifié la nécessité du projet, et la dégradation du consensus à l'intérieur de la *growth machine*, synthétisée par la controverse du rapport Brossier, peuvent en effet amener à penser que c'est plutôt la fin des négociations sur le tracé fret et la stabilisation du projet avec une nouvelle ligne dédiée au transport de marchandises qui ont facilité l'évolution des discours dans une direction plus écologiste et, donc, plus « alpine ». Dans une telle optique, l'inscription du projet dans la dimension alpine relèverait de la justification du projet et de la volonté de raffermir le consensus à l'intérieur de la *growth machine*. En effet, la composante fret a toujours été présente dans le projet. Néanmoins plusieurs facteurs ont rendu difficile sa justification. Par exemple, la difficulté de la SNCF à s'engager sur le volet fret qui l'a obligée, dans sa recherche d'alliances politiques, à réorienter son discours vers le transport des voyageurs. Ce choix lui a permis, comme nous l'avons vu, de capter l'attention des acteurs régionaux, intéressés par les répercussions positives en termes d'image, positionnement géostratégique et développement économique du territoire. Cette transformation a, en outre, permis d'aller à la rencontre de l'Union européenne, avec un projet qui s'inscrivait pleinement dans la démarche de construction de cohésion entre les régions transfrontalières du continent. Désormais, la focalisation sur la fonction fret nécessite une justification différente : les avantages en termes d'augmentation de l'offre ne sont pas suffisants à eux seuls à justifier la nécessité d'un Lyon-Turin fret. En effet, ces avantages offerts au tissu économique ne sont pas spécifiques au mode ferroviaire. Bien au contraire, dans le cadre d'une politique d'infrastructure purement orientée vers le soutien au secteur productif et à la fluidité des échanges, le transport routier s'avèrerait mieux adapté. Les spécificités en termes d'avantages propres au transport ferroviaire n'étant pas les mêmes selon qu'il s'agisse de transport de voyageurs ou de marchandises, un projet d'infrastructure de fret ferroviaire nécessite d'être accompagné par d'autres arguments ; il implique, notamment, l'existence d'une volonté politique explicite de réorientation de l'organisation du secteur des transports. La nouvelle définition du projet, qui prévoit désormais, en France, deux lignes d'accès au tunnel séparées pour le fret et les voyageurs, nécessite dès lors une argumentation capable de faire valoir les différences d'un projet ferroviaire par rapport à un projet routier. C'est dans ce cadre que les enjeux environnementaux et de sécurité trouvent leur place naturelle dans l'élaboration d'un projet de plus en plus orienté sur le volet fret. Cette évolution des objectifs stratégiques associés au projet permet, alors, de renforcer la position de ce dernier face aux oppositions soulevées tant à l'intérieur de la *growth machine* que, avec une force croissante, à l'extérieur.

Le renforcement du fret dans le projet Lyon-Turin en France

En février 2007, Dominique Perben, ministre des Transports français, fixe le programme prioritaire de réalisation des accès, côté français, au tunnel ferroviaire international Lyon-Turin²⁸. Avec cette décision, qui vise à préparer l'ouverture du tunnel international, le ministre présente un nouveau tracé pour la section française du projet. Les deux lignes séparées fret/voyageurs de la zone préalpine entre Lyon et Chambéry sont réunies dans une ligne unique mixte fret/voyageurs. Comme le montre la figure suivante, la nouvelle ligne arrêtée en 2007 est mixte entre l'Est de Lyon (Grenay) et les pré-alpes au niveau d'Avressieux (en Savoie). Elle se débranche, ensuite, pour le fret vers Montmélian grâce à un premier tube

²⁸ Communiqué de presse du Ministère de l'Équipement du 6 février 2007. www.transalpine.com

du tunnel de Chartreuse et pour les voyageurs vers Chambéry, avec les tunnels de Dullin et de l'Épine.

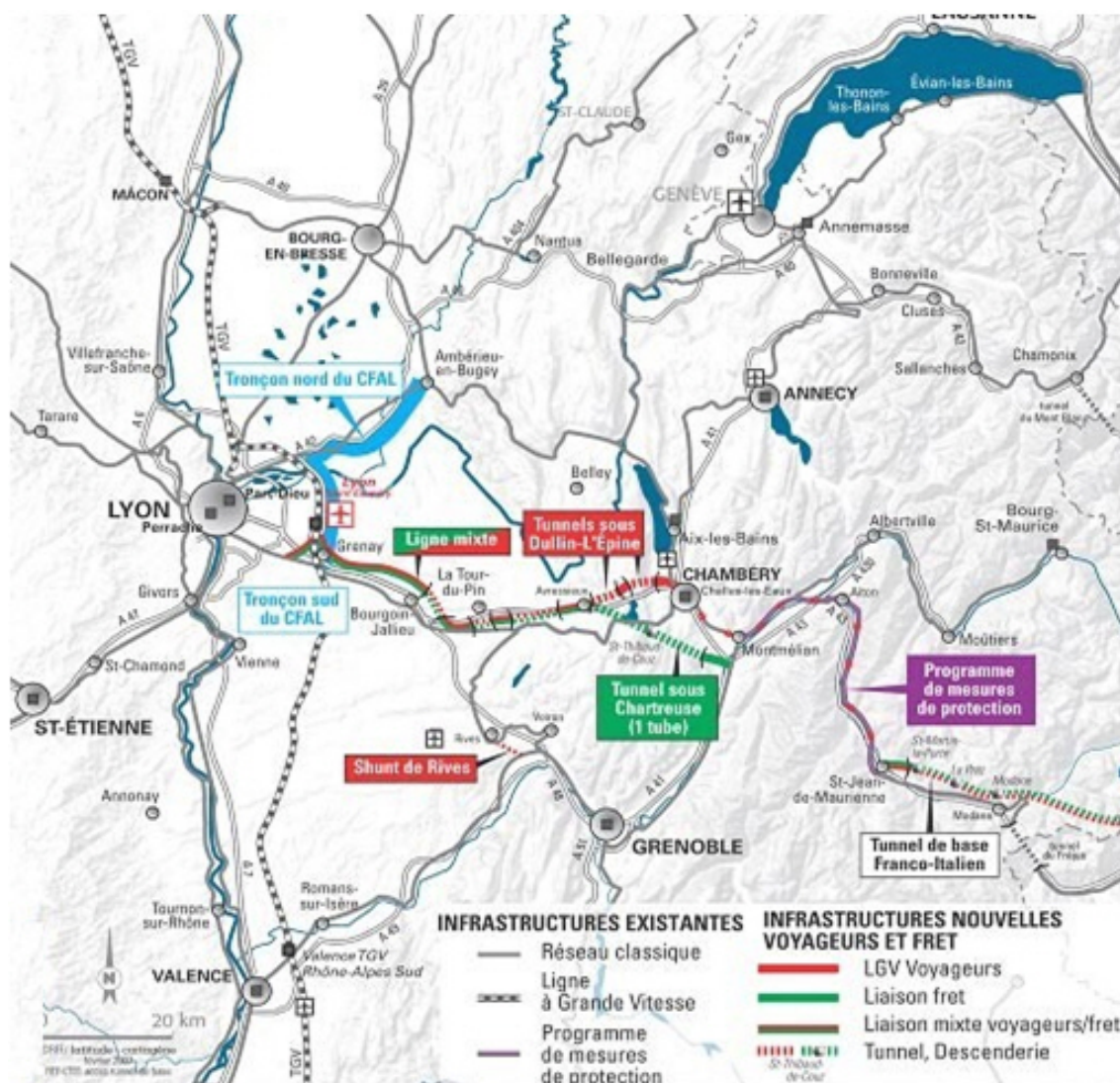


Fig. 19 – Le nouveau tracé mixte de 2007 (section française du Lyon-Turin)

Source : RFF

Cette décision est la marque de l'importance grandissante du volet fret dans le projet. Comme l'a souligné, en effet, le Comité pour la Transalpine à cette occasion « *la liaison Transalpine est un projet à dominante FRET, inégalé dans ses ambitions de soulager l'ensemble du massif alpin des conséquences d'un trafic routier en forte croissance dans tout le sud de l'Europe, de l'Espagne à la Slovénie* »²⁹. Ce changement apporte, tout d'abord, une réponse aux critiques et aux problèmes concernant la quantité de trafics sur cet itinéraire et le niveau des coûts de réalisation du projet. La construction d'une seule ligne mixte au lieu de deux lignes spécialisées réduit clairement le montant des investissements nécessaires à la réalisation du projet dans son ensemble et permet aussi de réduire la place de l'argument de la faiblesse des trafics dans le cadre de la contestation du projet. En

²⁹ Communiqué de presse de la Transalpine du 9 février 2007. www.transalpine.com

même temps, cette décision renforce la composante fret du projet au détriment des services voyageurs, qui verront leurs avantages en termes de gains de temps se réduire. Mais cette rationalisation correspond aussi à une nouvelle vision du projet et à une nouvelle approche de sa discussion et élaboration.

On peut, en effet, observer que ce changement introduit une meilleure intégration du projet dans le réseau national. Auparavant, l'existence de deux lignes séparées pour chaque type de trafic garantissait une large autonomie à l'organisation des services sur chaque ligne. Désormais, la présence d'une seule ligne nouvelle mixte pour les trains marchandises et les trains voyageurs oblige à ré-inclure la prise en compte de la ligne existante dans l'organisation des services de transport. Cette réduction de l'opposition entre la ligne historique et la ligne nouvelle est, comme nous le verrons mieux par la suite, caractéristique de la nouvelle phase d'élaboration politique qui accompagne la discussion du projet à partir du milieu des années 2000. La nécessité de défendre le projet des attaques critiques remettant en cause sa nécessité face à des trafics stagnants, pour lesquels la capacité de la ligne existante se montrerait largement suffisante, amène les promoteurs du projet³⁰ à effacer l'opposition entre la ligne historique et la ligne nouvelle des évaluations, pour construire une nouvelle représentation des deux lignes, en tant que deux moyens complémentaires et indispensables de la mise en place progressive d'une politique de report modal. La réapparition de la ligne historique dans l'histoire du Lyon-Turin correspond donc à une reconsidération de l'articulation entre le projet et le réseau existant, qui traduit un changement dans l'évolution du Lyon-Turin. La nouvelle décision de réduire la section française à une ligne unique se pose en rupture par rapport aux évolutions précédentes. La capacité d'apprentissage du projet, sa capacité à intégrer les controverses et se réadapter en fonction des évolutions du contexte, avait consisté jusque là dans une méthode basée sur l'accumulation. Les critiques ont été pendant longtemps surmontées à travers l'ajout au projet de nouvelles fonctionnalités et de nouveaux objectifs. Désormais, la nécessité de répondre aux critiques s'appuie sur une réduction, qui est le reflet d'un changement d'approche de la construction des décisions. La nécessité de négocier s'impose dès lors aux promoteurs du projet, qui ne prennent plus uniquement en compte les acteurs de la *growth machine* et les problèmes de coûts et trafics soulevés en son sein, mais aussi l'environnement et les territoires dans lesquels s'inscrit le projet. La réduction du projet à une ligne unique est, en effet, aussi une réponse à l'opposition naissante des territoires traversés par deux lignes courant en parallèle. Cette nouvelle solution, en outre, présentée comme provisoire et éventuellement modifiable à l'avenir (à travers l'ajout d'une ligne deuxième ligne spécialisée par la suite), permet de réintroduire le phasage dans la construction et définition de l'ouvrage. Il s'agit, globalement, d'une nouvelle manière de discuter et de définir le projet, plus ouverte à la prise en compte des exigences des différents acteurs des territoires, à la négociation et au changement et, donc, plus durable.

3.5.1.2. La dimension alpine : une nouvelle échelle géographique de référence

Comme pour les autres dimensions, la dimension alpine du Lyon-Turin n'apparaît pas *ex nihilo*. Elle se construit progressivement, s'affirme et devient structurante du projet à partir de l'accident du tunnel du Mont-Blanc. La vision alpine qu'un Louis Besson expose dès 1995

³⁰ Les promoteurs politiques, c'est-à-dire la CIG qui met en place en 2006 un nouveau groupe de travail « Report Modal », et l'Osservatorio Virano, qui opère en Italie depuis décembre 2006 pour rétablir une concertation autour de la réalisation du projet. Tous ces événements sont examinés sur la base des analyses et simulations de trafic réalisées par ces instances au cours des paragraphes 4.4.3 et 4.4.5 du chapitre suivant.

devant les sénateurs français est révélatrice de ce processus : « *l'Arc alpin, de Nice à Trieste, véritable massif central d'Europe, constitue un obstacle majeur à la structuration de l'espace européen et au développement des échanges en son sein. De fait, la saturation inéluctable des axes routiers dans les Alpes du Nord franco-italiennes nécessite un rééquilibrage des transports des marchandises entre le rail et la route, au profit du premier* » (Besson, 1995). A cette date, elle fait figure de précurseur, mais elle présente un argumentaire encore très partiel, entièrement tourné vers la nécessité d'abaisser la barrière aux échanges que représentent les Alpes et les enjeux géostratégiques de captation des flux de trafic. L'inscription du Lyon-Turin dans l'arc alpin n'est encore ici qu'un moyen de défendre l'urgence de voir l'Europe prendre en compte le projet.

Au début des années 2000, la nouvelle configuration fret du projet lui permet d'être rapproché des autres projets ferroviaires alpins, dont il partage désormais les mêmes caractéristiques et fonctionnalités. Le Lyon-Turin devient, dans les présentations officielles, l'un des quatre projets alpins, avec les deux tunnels du Lötschberg et du St. Gothard, faisant partie des Nouvelles lignes ferroviaires alpines suisses, et le tunnel de base du Brenner, faisant partie du projet de nouvelle ligne ferroviaire entre Vérone, en Italie, et Munich, en Allemagne.

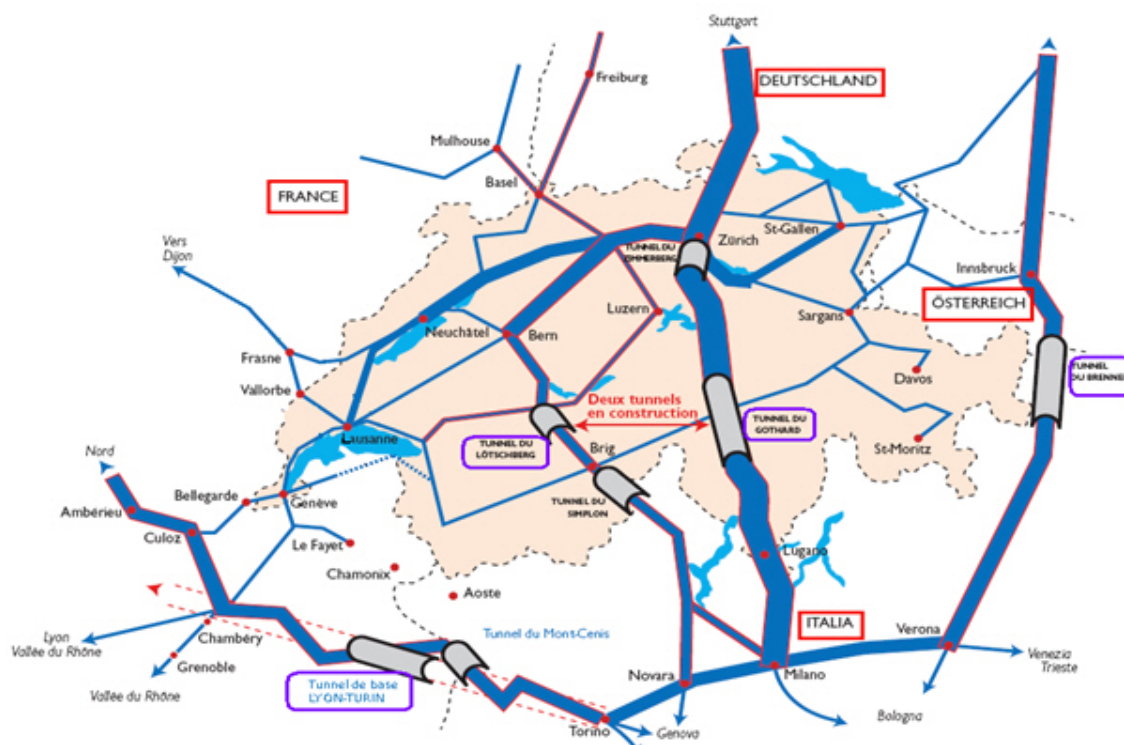


Fig. 20 – Les projets ferroviaires alpins

Source : La Transalpine – Atlas Rhône-Alpes (1999)

3.5.1.3. Le lien entre l'image alpine et l'argumentaire écologique

La définition du Lyon-Turin en tant que projet ferroviaire alpin s'accompagne par la présentation qui est faite par les promoteurs d'un instrument indispensable de « la mise en place d'une politique des transports durables », dans l'esprit du protocole transports de la Convention alpine du 31 octobre 2000 entre les États de l'arc alpin. Ce changement d'image du Lyon-Turin, de projet franco-italien à projet alpin, ne relève pas uniquement de l'affichage

de justifications politiques. Il a bien sûr permis de dégager un accord intergouvernemental en 2001 sur la réalisation de la section internationale dans un climat de forte dissension interne à la *growth machine*, tant en France qu'en Italie ; néanmoins l'inscription du projet dans le cadre des projets alpins repose aussi sur d'autres considérations. Ce sont notamment les débats qui commencent à avoir lieu au sein du Groupe de Zurich après 2001 (partie 2 de la thèse) sur la mise en place de mesures tarifaires et réglementaires de gestion des flux à travers l'arc alpin qui poussent la France et l'Italie à adopter une vision plus « alpine » de la question des franchissements franco-italiens. Le projet Lyon-Turin commence à se configurer pour les deux pays comme le moyen de se protéger contre les conséquences qui se répercuteraient sur leurs points de passage alpins lors de la (éventuelle) mise en place des mesures envisagées par la Suisse et l'Autriche, aboutissant finalement à une limitation du nombre de passages routiers à travers la barrière alpine. Le changement de perspective de la France et de l'Italie et l'adoption d'un cadre de réflexion alpin est donc pour partie le résultat d'une prise de conscience environnementale, pour partie aussi la prise en compte de manière pragmatique de la pression Suisse et Autrichienne. Il découle enfin d'objectifs partagés en matière de sécurité dans les tunnels et de fiabilité des itinéraires de transit. Ce changement de perspective conduit les deux États, chacun avec leurs objectifs et leurs stratégies, à porter au niveau multilatéral du « Groupe de Zürich » des problématiques de sécurité, de recueil d'informations statistiques et de régulation des trafics jusque là essentiellement traitées dans un cadre national. Du strict point de vue du projet Lyon-Turin, cette immersion dans le cadre plus large de l'arc alpin pousse les deux États sur la voie d'avancées concrètes dans l'instruction du dossier : l'accord intergouvernemental de 2001, le lancement de la dernière phase d'études définitives en 2003 et l'accord financier de 2004. Ce nouveau cadre multilatéral s'inscrit, aussi au plan local, dans un contexte de resserrement du processus décisionnel autour des deux gouvernements centraux qui entendent défendre et assumer leurs prérogatives, peser sur des décisions qui les impliquent financièrement et en termes géostratégiques et, pour l'Italie en tout cas, réduire à l'avenir la place des controverses.

3.5.2. Le resserrement du processus décisionnel : les modifications du cadre des acteurs

3.5.2.1. La première étape de la centralisation de la décision : la dissolution du GIP Transalpes

Cette volonté trouve une première traduction concrète dans la dissolution du GIP Transalpes qui a lieu en 2001. Le GIP avait été jusque-là vu comme un risque d'interférence excessive de la part des acteurs régionaux sur un dossier dont la compétence financière demeurerait essentiellement des États. Sa dissolution participe d'un processus de centralisation des études et de la décision plus large, qui concerne d'autres acteurs en France et en Italie.

3.5.2.2. La deuxième étape de la centralisation de la décision : la création de LTF

La reprise en main du processus décisionnel par les États passe par la création d'un organisme d'étude dont la composition reflète fidèlement les compétences institutionnelles formelles de l'appareil d'État dans chacun des deux pays. Alpetunnel est la première version de cet organisme, avec la mission explicite de réaliser les études nécessaires à un accord entre les deux pays. Dans cette version, mise en place avant la transposition en France et en Italie de la Directive européenne 91-440 imposant la séparation de l'exploitation du réseau

d'infrastructure d'une part et des services ferroviaires d'autre part, la SNCF et les FS ont le rôle moteur qui leur revient encore dans la conduite des dossier d'infrastructures nouvelles.

Après la signature de l'accord intergouvernemental de Turin en janvier 2001, les deux gouvernements décident en septembre de la création de la société Lyon Turin Ferroviaire (LTF), le nouveau promoteur technique du projet qui remplace Alpetunnel et a la charge de réaliser les études et les travaux de reconnaissance géologique devant mener à la décision de lancer ou non les travaux de construction. La création de LTF et la dissolution du GIP, en modifiant la configuration interne de la *growth machine*, changent les rôles et les relations des acteurs. Elles renforcent notamment le processus de centralisation autour de la figure étatique : la dissolution du GIP correspond à un éloignement des acteurs régionaux du dossier, alors que la création de LTF peut être vue comme une réduction du groupe appelé à prendre la décision finale sur la réalisation de l'infrastructure et un renforcement des relations en son sein.

La création de LTF repose sur des nécessités « objectives », officiellement argumentées. Tout d'abord, après le sommet de Turin de 2001, une nouvelle structure est rendue nécessaire. En effet, Alpetunnel avait la charge de préparer l'accord entre les deux pays sur la réalisation de la section internationale de l'ouvrage. À partir du moment où les deux gouvernements signent cet accord, la mission d'Alpetunnel peut être considérée accomplie. Deuxièmement, la création d'une nouvelle organisation est rendue nécessaire afin de prendre en compte les modifications intervenues dans la structure des sociétés ferroviaires lors de l'adoption de la directive européenne 91-440, opérée à travers la scission entre la SNCF et RFF en France et entre les FS et RFI en Italie. Enfin, c'est aussi le passage à la nouvelle phase du processus décisionnel qui détermine la nécessité de créer un nouveau promoteur technique. En effet, le champ d'action d'Alpetunnel était limité à la seule réalisation des études. En tant que GEIE, il ne pouvait ni acquérir des terrains, ni réaliser les travaux de reconnaissance. Avec la nouvelle forme organisationnelle de LTF, qui est une société par actions simplifiée binationale dont les actionnaires à parts égales sont RFF et RFI, les gouvernements peuvent conférer au promoteur la charge de la réalisation des études et des travaux de reconnaissance géologique, notamment la réalisation des descenderies et des galeries de reconnaissance de Modane, Saint-Martin-la-Porte et La Praz, en France, et de Venaus, au débouché du tunnel en Italie. La création de la société LTF marque le passage à une phase plus opérationnelle de la vie du projet. Le but final de la mission confiée au nouveau promoteur est de parvenir en 2006, une fois les études d'avant projet sommaire (APS) et d'avant projet de référence (APR) achevées, à la décision de démarrage des travaux de construction de l'ouvrage.

En même temps, la naissance de LTF correspond à une intensification des relations entre l'acteur technique et l'acteur politique, la CIG. Les entretiens avec les acteurs et l'observation sur le terrain du déroulement d'une partie des travaux nous ont permis de conforter l'hypothèse d'un resserrement du processus décisionnel autour d'un « noyau » central de la *growth machine* : la conduite des études de projet est menée en étroite collaboration entre LTF, les deux gestionnaires du réseau ferré national RFF et RFI et les deux gouvernements représentés par la CIG. La société LTF ne réalise pas directement les études. Elle reçoit les indications formulées par la CIG et élabore les cahiers de charges à soumettre aux consultants techniques sélectionnés par une procédure de concours européenne. Néanmoins, cette procédure n'a pas été adoptée pour les études de trafic, pour lesquels on a poursuivi la collaboration précédente d'Alpetunnel avec le bureau d'études SETEC. Les résultats des analyses réalisées par les consultants sont ensuite collectés et commentés par LTF dans des documents appelés « soumissions ». Ces documents

synthétisent l'ensemble du travail effectué par les consultants et les hypothèses et les méthodologies établies par la CIG. Ils font ensuite l'objet d'une vérification de la part de la CIG, qui doit valider les résultats (ou demander des modifications dans les études). Le rôle de LTF consiste donc à effectuer une traduction des requêtes politiques exprimées par la CIG, dont il représente l'appareil technique.

Alors que les relations entre les acteurs de ce groupe interne acquièrent un caractère permanent avec la création de groupes de travail communs et de comités de pilotage (c'est le cas notamment du groupe de travail de la CIG sur le report modal, que l'on examinera plus loin, voir par. 4.4.3.2), les échanges avec l'extérieur se réduisent fortement. Dans cette phase, il est possible de remarquer une réduction des études réalisées par l'expertise indépendante ; notamment les universités et centres de recherche, qui auparavant avaient collaboré tant avec les acteurs politiques qu'avec les opérateurs ferroviaires, sont désormais éloignés du processus. Au contraire, c'est au sein des groupes de travail communs de la CIG et LTF que les différentes hypothèses à retenir dans le modèle de prévisions de trafic et dans l'évaluation socio-économique du projet sont discutées et définies. Le promoteur devient ainsi le nœud du réseau, le lieu où les acteurs et leurs visions respectives peuvent se rencontrer et être débattues.

La figure ci-dessous illustre la nouvelle configuration de la *growth machine* dans la phase « alpine » du projet, qui s'organise autour d'un noyau centra composé par la CIG et LTF. Au sein de ce groupe, les études que le promoteur conduit peuvent être considérées comme les instruments pour construire un consensus entre les acteurs. Puisque les accords sont plus faciles à réaliser sur les moyens que sur les objectifs, débattre des instruments devient une manière de structurer un espace d'échange et de négociations sur des sujets moins problématiques et de plus court terme afin de construire une vision commune franco-italienne de la politique des transports à poursuivre le long de la crête frontière et de la place à donner au projet Lyon-Turin au sein de cette politique.

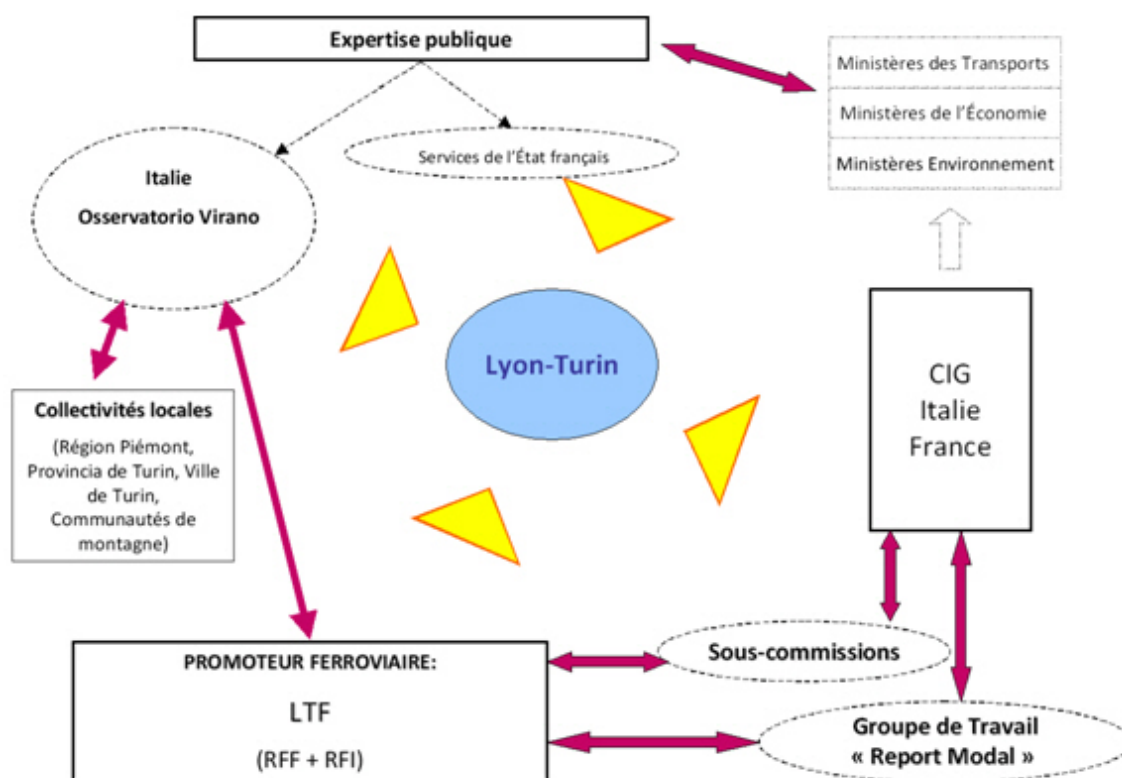


Fig. 21 – La configuration de la growth machine dans la dimension alpine du Lyon-Turin

Source : élaboration propre

3.5.2.3. Le resserrement du processus décisionnel en Italie : la *Legge obiettivo* de 2001

Six mois après les élections italiennes de 2001, en décembre, le nouveau gouvernement Berlusconi décide l'abandon du Plan Général de la Logistique et des Transports (PGTL, 2001), élaboré par le gouvernement précédent. Le PGTL, qui prévoyait un programme intégré de mesures politiques et de nouvelles infrastructures dans les transports et la logistique, est remplacé par le Programme des Infrastructures Stratégiques, comprenant à l'origine 117 ouvrages pour un coût estimé à 125,8 milliards d'euros (arrêté CIPE n.121/2001). Le nombre des grandes infrastructures prévues par le Programme du gouvernement Berlusconi a ensuite doublé en quatre ans, ainsi que, évidemment, le poids financier de la politique infrastructurelle italienne prévue au début des années 2000. L'objectif officiellement visé avec ce nouveau programme est le rattrapage du retard du pays par rapport aux autres pays occidentaux dans le domaine des grandes infrastructures, notamment de transport. En effet, dans les années 1990, l'Italie a connu un fort déficit en investissement d'infrastructures de transport : alors que le réseau routier a augmenté de 3,4% entre 1990 et 1998, le réseau ferroviaire n'a pratiquement pas évolué. Le nouveau programme d'infrastructures a été ainsi conçu et argumenté sur la base de la nécessité de supporter la compétitivité italienne et le développement économique du pays. Cependant, sa réalisation pose problème, non seulement en raison du poids financier, mais surtout, selon la *Corte dei Conti*, à cause du caractère polycentrique des structures

de l'administration publique italienne³¹. Ce caractère, renforcé par la réforme de 1999 du titre V de la Constitution (concernant les compétences des régions, des provinces et des communes), réduirait excessivement, selon le nouveau gouvernement, le pouvoir d'intervention et décision de l'État tant du point de vue réglementaire qu'administratif.

La *Legge obiettivo* n. 443/2001, dont le nouveau programme des infrastructures fait partie, a ainsi été conçue dans « *une optique de revalorisation de l'unité de la république* » (Corte dei Conti). L'article 1 de la loi engage la planification du gouvernement à identifier les interventions stratégiques en matière d'infrastructures, dans une optique de rééquilibrage territorial. Ensuite, elle délègue au gouvernement (au CIPE, le comité interministériel pour la programmation économique, correspondant au CIADT français) les décisions en matière d'infrastructures et installations productives stratégiques. L'objectif visé par cette loi est l'accélération de la réalisation des nouvelles infrastructures de transport, grâce à une simplification des procédures et à une mobilisation plus forte du secteur privé pour le financement et la gestion. En effet, en évitant le recours au parlement pour chaque projet, la *Legge obiettivo* réduit les temps de la décision et permet de lancer plus rapidement les travaux de construction des grands ouvrages.

Le Lyon-Turin fait partie des projets soumis à l'application de la *Legge obiettivo*. A partir de 2001, la place des différents acteurs au sein de la *growth machine* se réduit. Le centre de la décision se déplace, comme dans le contexte de la section internationale, autour de la figure étatique, avec des conséquences importantes sur l'argumentation de l'ouvrage, sur la gestion des conflits, sur les choix de tracé et, au final, sur l'avancement du projet. Toutefois, du côté italien le parcours de réduction de la concertation initié par la *Legge obiettivo* produit un effet opposé à celui espéré. En ne s'accompagnant pas par l'introduction dans le processus décisionnel de nouveaux objectifs, ce choix, au lieu de renforcer le pouvoir du gouvernement sur la prise de décisions, ne fera que cristalliser les positions du conflit entre des opposants, mettant en avant les risques environnementaux liés à la nouvelle politique infrastructurelle et la faiblesse des contreparties locales, et le gouvernement. Il faut, néanmoins, constater que cette tentative de centralisation de la décision, s'inscrit dans une volonté générale, partagée par les deux pays, de faire avancer le projet.

3.5.3. Le processus d'alpinisation du Lyon-Turin : les stratégies des acteurs et les avancées liées à la construction d'une dimension alpine

Nous avons vu comment l'évolution d'un projet principalement présenté comme une nouvelle ligne à grande vitesse à un projet essentiellement dédié à la grande capacité se relie, dans la représentation du projet faite par les promoteurs, à l'introduction d'un nouvel argumentaire écologique. Cet argumentaire, et sa déclinaison en termes de régulation coordonnée du transit alpin, est le principal élément qui pousse à l'inscription du projet dans la dimension alpine et permet par-là la reconstitution d'un consensus à l'intérieur de la *growth machine* autour du projet. Il est le résultat de deux facteurs différents qui agissent en même temps : l'émergence d'une nouvelle vague de controverses pendant la première partie des années 2000 à l'intérieur de la *growth machine* et la réflexion sur les effets des politiques de transports des autres pays alpins.

3.5.3.1. La faiblesse du consensus à l'intérieur de la *growth machine*

³¹ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato. Indagine sullo stato di attuazione della Legge-obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici.

La clôture de la controverse soulevée par le rapport Brossier de 1998 permet la reconstitution d'un certain consensus parmi les positions divergentes qui, au sein de l'État français, opposent Paris et la Région, les ministères des Finances, de l'Équipement et de l'Environnement, ainsi que les expertises diverses dont l'État dispose, à savoir les expertises techniques des opérateurs ferroviaires, la SNCF et RFF, ses propres services et les services territoriaux déconcentrés. La réponse formulée par les promoteurs du projet permet d'afficher des aspects nouveaux de la question du transit alpin franco-italien et de montrer, sur cette base, un consensus partagé au niveau des deux gouvernements qui justifie la signature de l'accord intergouvernemental de janvier 2001. Néanmoins, la première partie des années 2000 marque une nouvelle vague de controverses concernant la nécessité et la réalisation du Lyon-Turin.

Du côté français, c'est la sortie, en février 2003, d'un rapport d'Audit de l'Inspection générale des Finances et du Conseil général des Ponts et Chaussées qui met en lumière une nouvelle montée des oppositions internes à la *growth machine*. Le 10 septembre 2002, les nouveaux ministres de l'Économie, Francis Mer, et de l'Équipement et des Transports, Gilles de Robien, commandent au Chef du Service de l'Inspection générale des Finances et au Vice-président du Conseil général des Ponts-et-Chaussées un audit des principaux projets de grandes infrastructures de transport dont la réalisation est envisagée pour les années à venir. Le nouveau gouvernement, soucieux de respecter un programme électoral qui met au centre de son action l'équilibre des finances publiques et donc, potentiellement, la réduction des ressources dédiées au transport, envisage de disposer d'un classement de l'ensemble des projets de grandes infrastructures de transport annoncés, étudiés ou engagés par le gouvernement précédent. Les experts appelés par le gouvernement évaluent ces projets sur la base d'une analyse de leur rentabilité socio-économique.

Au final, la mission ne retient que cinq projets ferroviaires présentant un « intérêt particulier », dont trois lignes à grande vitesse et la ligne « du Haut Bugey » qui relie Genève à la LGV Paris-sud-est. Parmi les projets indiqués comme à réaliser avant 2020, seul le contournement de Nîmes et Montpellier présente une dimension fret importante. La partie nord du contournement fret de Lyon est mentionnée au conditionnel selon les incertitudes des besoins de capacité, dont la réalisation « pourrait être nécessaire en fin de période ». Les résultats de l'audit apparaissent nettement moins restrictifs concernant les projets routiers, alors que la plupart des projets ferroviaires ou fluviaux sont repoussés au-delà de 2020. Selon M. Bernadet (2003), les résultats d'une telle expertise étaient acquis, en tant que conséquence logique du cahier de charges et de l'approche adoptée par les acteurs : « *la prise en compte quasi-exclusive de leur rentabilité socio-économique, non aménagée par la prise en compte d'autres critères, ne pouvait que conduire à cette conclusion* ».

Concernant plus spécifiquement le Lyon-Turin – sur l'examen duquel l'Audit a été particulièrement attentif, compte tenu de son importance en termes d'engagement financier de la part de l'Etat – les préconisations ne sont pas sans rappeler la logique de prudence qui présidait déjà aux conclusions du rapport « Brossier » en 1998. Le rapport d'Audit conclut donc à l'opportunité de réaliser les aménagements de capacité, de gabarit (mise au gabarit B1 du tunnel existant) et de sécurité prévus à l'horizon 2007, ainsi que de lancer l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire Aiton-Orbassano. On soulignera qu'il s'agit là d'opérations déjà largement entamées à la date de publication du rapport. Pour la suite, le rapport propose de « *mener une politique de veille active* » consistant à vérifier si l'évolution des trafics justifie le lancement de travaux supplémentaires. La mission note que les problèmes de saturation commenceront vraisemblablement au niveau du nœud ferroviaire de Chambéry et qu'en conséquence « *la mise en service du tunnel de base [...]*

Turin, un intérêt international. Plus au sud, les Pyrénées, qui représentent un autre goulot d'étranglement sur ce même arc sud méditerranéen dont le Lyon-Turin fait partie, font l'objet d'un projet bien avancé : la ligne Perpignan-Figueras. A cette liaison est lié le contournement de Nîmes et de Montpellier, l'un des cinq projets ferroviaires jugés prioritaires par l'Audit de 2003. Ensuite, un problème de concurrence territoriale entre régions se pose également à l'intérieur du territoire alpin français : le problème des traversées alpines est en effet bien plus large que le projet Lyon-Turin. Ce dernier ne réussit que partiellement à convaincre les acteurs territoriaux, et en particulier en Région PACA, qu'il est une solution au problème général du transit alpin et de l'organisation des transports dans cette région.

Les conclusions de l'Audit provoquent aussi de vives réactions. En France, les promoteurs Rhônalpins du projet se mobilisent (« Rhône-Alpes défend le Lyon-Turin », *Le Monde*, 11 mars 2003). En Italie et à Bruxelles, les conclusions de l'Audit sont interprétées comme une tentative de l'État français de revenir sur son engagement à réaliser le Lyon-Turin, ou du moins à respecter le calendrier annoncé. Les acteurs piémontais se rapprochent de leurs homologues rhônalpins pour faire pression sur Rome, Bruxelles et, finalement, Paris pour éviter toute remise en cause du projet (voir par exemple l'interview du Président de l'époque à la Région Piémont, E. Ghigo, publiée par *La Repubblica* le 3 avril 2003). Ainsi, bien avant la conclusion du processus parlementaire que l'Audit doit alimenter en France, le gouvernement est contraint de confirmer son respect des engagements pris en réponse à un courrier de la Commissaire européenne aux transports Loyola de Palacio, puis lors d'une visite à Paris du Président du Conseil Italien, S. Berlusconi (*La Repubblica*, 6 juin 2003).

Le CIADT de décembre 2003, qui énonce la position finale du gouvernement à l'issue d'un débat parlementaire alimenté par le rapport d'Audit et un rapport de la DATAR, affirme de fait une vision opposée à celle défendue par l'Audit. La prudence de ses préconisations en matière ferroviaire et l'engagement de certains ministères dans la défense d'une politique d'équilibre des finances publiques n'empêchent donc pas le CIADT de formuler un programme d'infrastructures principalement orienté vers la réalisation des projets ferroviaires. Le Lyon-Turin compte au nombre des projets retenus par le CIADT, qui réaffirme ainsi l'engagement du gouvernement français sur le projet. Plusieurs avancées réglementaires font suite à cette décision. Toujours à la fin de 2003, la CIG approuve la première phase d'études réalisée par LTF et lance la phase d'études finales, qui devrait amener au début des travaux de construction de l'ouvrage. Les deux gouvernements signent quelques mois plus tard, en mai 2004, l'accord financier sur le partage du montant financier de la réalisation de l'ouvrage entre les deux pays. Ainsi, malgré des difficultés internes qui font au final de l'État français un acteur peu consensuel par rapport au projet, le Lyon-Turin arrive à avancer au niveau français et binational. Cet épisode achève de convaincre les promoteurs du projet, si besoin était, de la nécessité de l'amarrer fortement aux problématiques plus globales du transit dans l'arc alpin et de renforcer sa justification environnementale, le protégeant ainsi davantage des controverses budgétaires nationales.

Du côté italien, cette phase de l'histoire du projet se caractérise également par une intensification des controverses. La contestation provenant du milieu des associations et des habitants du Val de Suse se radicalise et s'accompagne de l'expression d'hésitations et de remises en cause à l'intérieur de l'État italien. Au milieu des années 1990, il y avait en Piémont une situation de division entre la Région, favorable au projet, et les habitants et les institutions du Val de Suse, qui se plaçaient sur des positions fortement critiques à l'égard de cette infrastructure. L'opposition des riverains à l'époque s'appuyait surtout sur un argumentaire de défense du territoire, dont ils mettaient en avant son suréquipement en infrastructures, et de la santé des populations résidentes, exposées à

leur avis au risque d'amiante pendant la période du déroulement des travaux (pour plus de détail sur l'argumentaire de l'opposition en Val de Suse au Lyon-Turin, voir le paragraphe 4.4.5). La signature de l'accord intergouvernemental de 2001 radicalise cette opposition et, parallèlement, l'écho des débats qui ont lieu entretemps en France concernant l'opportunité des grandes infrastructures de transport fournit aux contestataires du Val de Suse de nouveaux arguments pour supporter leurs thèses. Le discours des opposants tend alors à adopter l'optique de l'intérêt général pour réfuter la nécessité du projet ; en s'inspirant notamment des réflexions développées dans l'Audit français, ils argumentent l'inutilité du projet à l'égard du contexte des trafics qui caractérise la région alpine des franchissements franco-italiens. La montée en puissance de l'opposition populaire au projet s'accompagne d'une inflexion du consensus interne à l'État, qui fait suite à la décision concernant le tracé de la section italienne, prise par le gouvernement en l'absence d'une réelle concertation avec les représentants politiques locaux et à l'adoption de la *Legge obiettivo*. Ces deux événements marquent une faille dans les relations entre la Région et l'État.

3.5.3.2. L'alpinisation du Lyon-Turin comme réponse aux éléments de faiblesse de la *growth machine*

L'ensemble des critiques qui alimentent de l'intérieur de la *growth machine* une opposition au projet, tant dans le contexte italien que dans le contexte français au début des années 2000, se focalise sur une contestation de l'opportunité économique du projet à partir de l'observation des flux traversant les franchissements franco-italiens. Dans ce contexte de stagnation, la justification du projet à l'égard des évolutions de trafic ne trouve plus sa place au sein du débat. Ainsi, ces critiques demandent, afin de résoudre ces nouvelles controverses et de réduire les points de rupture internes à la *growth machine*, une réponse sur des bases différentes.

La construction d'une image alpine du projet est une première façon de formuler une réponse différente. Elle repose d'abord sur le constat que les trafics de transit se caractérisent par une très forte volatilité. En effet, les événements ayant affecté à la fin des années 1990 les capacités de franchissement alpines (les deux accidents au tunnel du Mont Blanc et du Gothard et les mesures restrictives des PL en transit sur son territoire mises en place par la Suisse d'abord unilatéralement à travers une limitation du tonnage puis dans le cadre de l'accord avec l'Union européenne de 1999 à travers des mesures tarifaires – la RPLP) ont permis de comprendre les comportements des flux transalpins en termes de choix d'itinéraire. Comme nous le verrons dans le chapitre 4 sur les études de trafics et, surtout, dans la partie suivante de cette thèse, portant sur les dispositifs d'observations et d'analyse des trafics dans l'espace alpin, ils ont ainsi montré que l'arc alpin présente des caractéristiques de système du point de vue des trafics de transit qui le traversent. En renforçant le caractère fret du Lyon-Turin, son évaluation et justification peuvent s'inscrire dès lors dans le cadre de l'analyse des évolutions générales des trafics transalpins de marchandises et bénéficier, ainsi, de ce caractère systémique de l'arc alpin. Cela revient à réduire le poids de la stagnation dans les critiques adressées au projet. En effet, même si la croissance est nulle aux passages nord-alpins franco-italiens, les trafics croissent ailleurs, à Vintimille et à travers les passages suisses et autrichiens, qui sont situés toujours à l'intérieur d'un système considéré comme interdépendant. Par conséquent, on peut argumenter qu'en raison de la volatilité des flux, cette croissance pourrait se reporter sur les passages à la frontière franco-italienne en présence de nouveaux événements perturbateurs.

En outre, cette même volatilité permet d'apporter une explication à la stagnation des trafics sur les deux passages du nord des Alpes franco-italiennes, dont le constat, malgré les

perturbations induites par la fermeture du Mont-Blanc, commence à s'imposer. Une analyse détaillée des évolutions de trafics sur l'ensemble des passages de l'arc alpin permet de conforter l'hypothèse d'un détournement d'une part importante du transit entre la Grande-Bretagne et le Benelux, d'une part, et l'Italie, d'autre part, qui diminue fortement aux points de passage franco-italiens (Robert, 2004 ; Sutto, 2004). La reprise de ces arguments dans le cadre de la défense du projet Lyon-Turin vient étayer la possibilité d'un redémarrage de la croissance des trafics. Le changement de contexte de référence et son élargissement à l'ensemble de l'arc alpin rend, au final, le projet moins attaquable.

Cette nouvelle image alpine du Lyon-Turin correspond aussi à une manière d'effacer la concurrence entre les projets à travers les Alpes. Nous avons vu que, en France, l'une des conclusions du rapport Brossier de 1998 avait consisté à conseiller aux gouvernements d'attendre la mise en œuvre des projets suisses, avant de prendre toute décision concernant la réalisation du Lyon-Turin. La réalisation de ce dernier était donc mise en compétition avec celle des projets suisses. Dans cette optique, l'existence de ces derniers était censée réduire la nécessité du Lyon-Turin. De la même manière, un problème de concurrence se pose en Italie. Ici, c'est la coexistence du Brenner et du Lyon-Turin et l'énormité des montants financiers nécessaires à leur réalisation qui pourrait poser la question d'un choix entre deux solutions antagonistes. La résolution, dans une situation de forte contrainte financière, d'une éventuelle compétition entre les deux demanderait une évaluation comparée à partir des trafics prévus sur les deux lignes, ce qui amènerait à l'abandon du Lyon-Turin en faveur de l'investissement plus rentable de la ligne du Brenner. La construction d'une argumentation fondée sur le caractère interdépendant de l'ensemble des points de franchissement alpins permet d'effacer cette concurrence entre les deux projets, en inscrivant l'évaluation du Lyon-Turin dans le cadre des évolutions globales des trafics à travers l'arc alpin dans son ensemble.

Enfin, l'image alpine du projet sert à afficher un déplacement du centre de la décision et à réduire, ainsi, le poids des oppositions internes au gouvernement français exprimées par l'Audit. À partir du moment où le Lyon-Turin n'est plus simplement un projet binational, mais alpin et européen à la fois, la décision concernant sa réalisation se lie aux décisions prises dans un contexte plus vaste. Cela revient à délégitimer ces acteurs qui, à l'intérieur du gouvernement français, se font porteurs d'une position critique par rapport au projet. En même temps, l'affichage d'une image alpine du projet permet d'exercer une pression sur l'Europe afin de s'assurer son appui à la défense du Lyon-Turin. Pendant la première partie des années 2000, en effet, la liste des projets RTE-T fait l'objet d'une révision motivée, d'une part, par la nécessité de mettre à jour le programme sur la base des nouvelles exigences de l'Europe élargie, d'autre part par le constat du faible degré d'avancement des projets prioritaires pendant les dix années s'étant coulées depuis la définition de la liste d'Essen et enfin par l'opposition des principaux États membres à un accroissement significatif du budget de l'UE permettant un financement plus important des projets inscrits au RTE-T. Dans ce cadre, la situation du Lyon-Turin apparaît incertaine. Le support européen du projet montre, en effet, des signaux d'inflexion, notamment en raison des considérations de nature financière exprimées par la Banque Européenne des Investissements lors de l'évaluation économique d'une opportunité d'octroi d'un prêt aux deux pays pour la réalisation des travaux (Turrò-Calvet, 2004)³². Or, l'affirmation de la dimension alpine du projet représente aussi, de ce point de vue, un argument en interne et une manière de poser la concurrence entre les projets européens, en s'arrimant à un sujet, la question du transit alpin, qui pèse

³² M. Turrò-Calvet, directeur des Projets de la BEI. C. ité dans le rapport « Les chemins de la transalpine » (2004), réalisé par O. Klein et S. Martin dans le cadre du projet Alpencors, du Programme Interreg IIIb Espace Alpin.

d'un poids conséquent au sein de la politique européenne des transports. En effet, la définition d'une dimension alpine du projet représente aussi un enjeu du point de vue de la stratégie européenne. Prendre position sur un Lyon-Turin alpin constitue un moyen pour l'Union européenne de renforcer sa place dans les décisions qui sont négociées et étudiées dans l'espace alpin des transports. Cet espace bénéficie, en raison de la présence de la Suisse, d'une forte autonomie qui en fait une sorte de laboratoire expérimental de politiques de transports interdites ailleurs en Europe. Les projets alpins de transport représentent dès lors pour l'UE une manière d'affirmer sa présence dans cet espace et de chercher un compromis entre les objectifs divergents défendus par la Suisse d'un côté, et l'Europe de l'autre. La succession des événements nous montre que, malgré les réticences et les doutes exprimées au sujet du projet, en avril 2004, le Lyon-Turin est retenu parmi les projets de la nouvelle *short list* du RTE-T, dont la Commission affirme le caractère d'intérêt européen, en déclarant prioritaire leur réalisation. Le positionnement de l'Europe est un fait important dans une phase caractérisée par une fragilisation du consensus autour du projet. La construction d'une dimension alpine du Lyon-Turin renforce par contrecoup sa dimension européenne et la réaffirmation du support de l'Europe sur le dossier permet, ainsi, de relancer un processus de reconsolidation du consensus parmi les différents acteurs du projet.

Le rapprochement du projet aux autres projets alpins sur la base des fonctionnalités qu'il partage avec ces derniers, à savoir son apport à l'écoulement et à la gestion des trafics de fret à travers les Alpes, représente ainsi la première étape du processus d'acquisition d'une dimension alpine de la part du projet, qui est la conséquence de l'intégration d'un argumentaire écologique dans la définition des intérêts stratégiques attachés à sa réalisation. Cette intégration passe par l'inclusion dans la définition du projet de l'objectif du report modal qui est défendu, au sein de l'espace alpin, par la Suisse. L'engagement sur cet objectif dans les Alpes représente pour le gouvernement français un moyen pour concrétiser la politique volontariste en matière de transports affichée, dans un premier temps, par le ministre Gayssot et réaffirmée, ensuite, à fin 2003 par la DATAR et le CIADT, après la phase de remise en question lors de la controverse soulevée par l'Audit. S'abriter derrière le volontarisme des politiques suisses et autrichiennes constitue un moyen pour l'Italie de défendre son point de vue sur le franchissement alpin. L'Italie est, en raison de sa position géographique, le seul acteur qui possède une réelle vision « alpine » du franchissement. En s'appuyant sur une représentation de l'arc alpin comme d'un système unique de passages interdépendants et soumis à une réglementation restrictive qui dépend uniquement des décisions prises ailleurs, elle envisage de réclamer une place au sein de la concertation des mesures de transports alpines. Elle cherche, en même temps, à défendre les projets ferroviaires de franchissement des Alpes des attaques internes, en démontrant leur caractère vital pour garantir la fluidité de ses échanges face aux politiques des autres pays alpins.

Chapitre 4 - La nécessité du Lyon-Turin lue à travers les études de trafic

Dans le chapitre précédent, nous avons présenté une reconstruction de l'histoire du projet Lyon-Turin sur la base d'une typologie des différentes représentations qui l'ont caractérisée au fil du temps. Dans ce chapitre nous tâchons de lire à travers les études de prévision des trafics de marchandises, réalisées dans le cadre de l'évaluation du projet, comment

les discours des acteurs et les représentations du projet ont été construites. Le but est ici de voir les mécanismes ayant produit la dynamique de l'histoire du projet, celle qui lui a permis d'évoluer d'une dimension à une autre. Il s'agira de comprendre à la fois comment les acteurs, d'une part, et le cadre des outils et des connaissances techniques en matière d'économie des transports, d'autre part, ont façonné la forme du projet, l'agenda politique dans lequel il s'est inscrit, mais aussi comment le projet a influencé de retour ce cadre politique, les acteurs et les connaissances scientifiques relatives aux comportements des transports.

4.1. Les premières études de projet au début des années 1990

En matière d'élaboration des projets ferroviaires de transport, les deux sociétés de chemins de fer nationales, la SNCF et les FS, ont de par la loi le monopole des études concernant le développement du réseau ferroviaire. Au début des années 1990, elles réalisent les deux premières études du projet à partir d'une analyse des évolutions des trafics à travers les passages alpins franco-italiens. C'est autour des résultats de ces études que se structure un premier débat entre des acteurs différents, qui contribue à construire et à faire évoluer les représentations du projet.

4.1.1. D'un projet fret à une première hypothèse de liaison à grande vitesse : l'entrée des études techniques dans la définition du Lyon-Turin

La première formulation du problème de départ exposée par la SNCF est clairement axée sur le coût économique de l'acheminement du fret à travers l'itinéraire alpin franco-italien. Le récit des acteurs mentionnés dans le chapitre précédent en témoigne. Malgré ce positionnement initial, la SNCF en collaboration avec les chemins de fer italiens publie en 1991, quatre ans après leurs premières discussions à ce sujet, un rapport sur le projet Lyon-Turin, qui présente une argumentation du projet très différente (FS/SNCF, 1991).

La réalisation d'une première phase d'étude du projet permet aux acteurs ferroviaires de mieux visualiser les apports potentiels. Dans le but de quantifier l'impact de la nouvelle infrastructure sur l'amélioration de l'offre ferroviaire, cette première analyse explore l'hypothèse d'une liaison à grande vitesse empruntant le tunnel de base. Elle se focalise sur l'examen des gains de temps consentis par la réalisation d'un tel ouvrage, composé désormais, outre le tunnel de base, d'une nouvelle ligne entre Lyon, Chambéry et Turin.

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 coût-avantage et la prise en compte des effets de l'accroissement des vitesses commerciales sur les trafics (Klein 2001a). L'introduction de ces méthodes est une rupture par rapport aux pratiques antérieures, qui ont par exemple mesuré l'avantage, pour l'entreprise, des grandes électrifications menées depuis 1945 sur la base des seuls gains de productivité des facteurs (main d'œuvre et matériel roulant) que le remplacement de locomotives à vapeur par des machines électriques permettaient (Meunier, 2002). Jean-Michel Fourniau (1988) a décrit comment l'effort de modernisation des méthodes d'élaboration des décisions publiques mené à cet époque a conduit à l'importation depuis les Etats-Unis et « l'acclimatation » en France des outils permettant cette évolution. Le « service de la grande vitesse » que dirigeait Gérard Mathieu, héritier direct des compétences économiques de l'équipe du « projet C03 » au sein duquel le TGV a été conçu, applique donc 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 déplacement 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).

Dès lors, cet appareil méthodologique va être d'autant mieux appliqué au projet Lyon-Turin naissant que l'étude en est confiée au service de Gérard Mathieu qui, à travers l'expérience des lignes à grande vitesse (LGV), concentre l'expertise de la SNCF en matière d'évaluation des grandes infrastructures. L'intégration à cette première analyse coûts-avantages du projet des gains de temps, calculés sur la base d'une estimation des évolutions futures du trafic voyageurs, permet d'obtenir un taux de rentabilité pour la collectivité (TRI socio-économique) assez élevé, de 7,5% (FS/SNCF, 1991). Cette variable exprime la rentabilité d'un projet, calculée sur la base du bilan de la collectivité, c'est-à-dire en prenant en compte tous les gains et les pertes de toutes les personnes concernées par le projet : au-delà de l'opérateur qui construit et exploite l'ouvrage, les usagers, les entreprises, les riverains et les citoyens, en général, les collectivités publiques... Le résultat de 7,5% est obtenu en large partie à travers l'intégration à l'évaluation économique des gains de temps permis par la réalisation du projet. Cela permet 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.

Il y a donc dès cette époque une importante dissymétrie de traitement entre le trafic voyageurs et le trafic fret au sein des études du projet. Les méthodes d'estimation et d'évaluation mises en œuvre permettent en effet de prendre en compte, pour les voyageurs, les caractéristiques de l'offre de transport (principalement les temps de transport, mais aussi la fréquence de desserte) pour estimer leurs effets sur la croissance du trafic. Ces effets s'ajoutent, au niveau du bilan économique, aux gains de productivité correspondant à l'accroissement des rotations d'un matériel roulant plus rapide. Pour le fret, les effets de l'amélioration des caractéristiques de l'offre sur les trafics sont en revanche largement ignorés, soit parce qu'ils sont méconnus (on n'évoque pas, par exemple, à cette époque, une meilleure fiabilité des acheminements comme un facteur d'accroissement de l'attractivité du chemin de fer), soit parce qu'ils sont estimés peu importants (effets des gains de temps sur le trafic).

Concernant le projet Lyon-Turin, la mise en avant de l'hypothèse d'une nouvelle liaison voyageurs est ainsi en partie déterminée sur les compétences techniques de la SNCF et sur les chiffres qu'elle sait fournir. Les résultats obtenus lors de cette première exploration du projet permettent de constater une amélioration conséquente de l'accessibilité des deux régions Rhône-Alpes et Piémont, connectées par la nouvelle infrastructure. Ces dernières, comme le souligne le rapport conjoint FS/SNCF, viendront se retrouver au milieu d'un réseau à grande vitesse très étendu, allant de Londres, Lille et Bruxelles au nord, jusqu'à Rome et Barcelone au sud.

Dès lors, l'argument des gains de temps devient central dans cette évaluation du Lyon-Turin, parce qu'il permet une nouvelle représentation du projet, axée sur le thème de l'accessibilité des territoires desservis. En effet, ce thème se lie, dans le rapport du groupe SNCF/FS, à l'introduction du concept de risque d'enclavement des territoires. Cette nouveauté traduit un glissement dans l'argumentation du projet. La place centrale dans la présentation de l'ouvrage initialement accordée à l'objectif du renforcement de la viabilité économique des échanges ferroviaires de fret entre les deux pays commence à évoluer vers un argument plus général, lié à la capacité des franchissements franco-italiens et à leur adaptation aux évolutions futures de la demande de transport de marchandises et voyageurs. On constate ainsi que dès ce moment les analyses de trafic interviennent dans

la discussion du projet. En effet, cette première étude de 1991 sur la faisabilité économique du projet a eu pour objet l'établissement d'une base de trafic commune, à partir des données disponibles dans les deux pays. Cette base de données a permis d'établir des prévisions de trafic associées à la réalisation du projet et de formuler ainsi une justification différente de la nécessité du projet. Même en l'absence d'une étude de trafic spécifique aux franchissements alpins, la SNCF et les FS, en tablant sur les taux de croissance prévus par le Ministère des Transports italiens et sur les évolutions du réseau de transports ferroviaires prévues pour le même horizon de réalisation de cette ligne (2000 à l'époque), mettent en garde sur le fait que l'évolution des trafics voyageurs et fret n'aurait pas manqué de poser de délicats problèmes de saturation. C'est donc le thème de la croissance des trafics et du risque corolaire de saturation des liaisons existantes qui commence à prendre forme au tout début des années 1990.

Les premières analyses réalisées par la SNCF et les FS en 1991 posent, d'un côté, les bases pour les futures études de trafic. Dans ce cadre, elles établissent une première base de données commune entre la France et l'Italie (qui est aussi la condition à la concrétisation de l'engagement commun des deux réseaux) et alertent sur la nécessité de poursuivre et approfondir les prévisions de trafics, en raison d'un risque de croissance excessive le long de cet itinéraire et de saturation des capacités existantes. D'un autre côté, ces analyses introduisent la transformation du projet d'un tunnel de base en une ligne à grande vitesse. À travers le recours aux gains de temps dans l'évaluation économique d'une hypothèse de liaison à grande vitesse sur cet itinéraire, elles facilitent et accélèrent cette transformation, qui s'installe très rapidement dans la définition du Lyon-Turin. Nous avons vu dans le chapitre précédent que plusieurs facteurs ont joué sur cette évolution, notamment l'affirmation de la vision des acteurs locaux et de celle de l'Italie, motivés par la nécessité de l'opérateur ferroviaire d'aller à leur rencontre afin de trouver des alliés politiques pour porter le projet. Néanmoins, cette transformation ne repose pas que sur des logiques stratégiques de recherche d'alliance fondées sur un élargissement du champ d'intérêts du projet. Elle est aussi en lien avec les capacités et les limites intrinsèques des acteurs engagés sur le projet. La SNCF a une compétence limitée dans le fret alors que c'est dans le domaine du TGV qu'elle a le plus de connaissances, d'où sa plus grande facilité à s'engager dans ce secteur en plein essor à cette époque. En 1991, le succès technique, commercial et politique du TGV sont à l'origine de la conception du Schéma directeur, qui prévoit des liaisons à grande vitesse partout en France et arrive à influencer l'élaboration d'un Schéma directeur européen, établi sur la base du modèle français. Au contraire, le fret n'a jamais occupé une place importante dans la stratégie de la SNCF. Les projets nouveaux dans ce domaine sont rares et ne sont pas poursuivis avec beaucoup de persévérance. Par exemple, le projet d'autoroute ferroviaire entre Calais et Avignon, conçu au début des années 1990 dans l'idée de construire une infrastructure nouvelle entièrement dédiée à l'acheminement de véhicules routiers, était plutôt vu comme un projet de recherche, ayant de faibles chances d'être réalisé. Ce projet, en effet, a été rapidement abandonné et il a fallu quelques années pour que l'idée des autoroutes ferroviaires retrouve une place dans la stratégie des chemins de fer français, qui s'est d'ailleurs plutôt imposée à la SNCF. Il faut, par conséquent, considérer qu'il n'y a pas que des contraintes externes parmi les facteurs déterminants des stratégies des acteurs, mais que les contraintes internes, à savoir le cadre de leurs propres connaissances et compétences, ont aussi un poids important. De ce point de vue, le contexte français lié au TGV est essentiel dans la première transformation du Lyon-Turin. Les analyses de trafic accompagnent et favorisent cette évolution, en fournissant à la SNCF les éléments quantitatifs nécessaires à une argumentation territoriale, qu'elle développe à la place des régions, dans le but d'obtenir leur soutien aux projets.

4.1.2. La construction d'un nouveau discours pour un nouveau projet : le rôle des prévisions de trafic dans la construction d'une dimension régionale et d'une dimension européenne du Lyon-Turin

Pour une présentation des modèles de prévision des trafics, voir :
ENCADRÉ 1

L'hypothèse étudiée en 1991 d'une ligne à grande vitesse raccordée au tunnel de base se rapproche rapidement du projet de liaison transalpine que l'on connaît aujourd'hui. En 1993, le projet se compose désormais de trois sections : une section transfrontalière, la section française et la section italienne. C'est sur la base de ce projet que la SNCF et les FS réalisent une première étude de trafic basée sur un modèle monomodal et visant à estimer les volumes des différents marchés du transport ferroviaire de fret : transport ferroviaire combiné, fer conventionnel et autoroute ferroviaire. Cette étude est menée à l'horizon 2002, année prévue pour la mise en service de la nouvelle ligne, et 2010. Trois modèles indépendants servent à projeter les données de trafic de l'année de référence (1990) pour les trois modes étudiés afin de prévoir la demande de chacun des trois segments de transport ferroviaire.

Pour le transport combiné et le fret conventionnel, les taux de croissance sont estimés sur la base des évolutions du PIB des quatre pays majoritairement concernés par les points de franchissements de la frontière franco-italienne, à savoir l'Italie, la France, l'Espagne et le Royaume-Uni. Deux scénarios sont prévus : un scénario de référence et un scénario de projet, qui prend en compte la réalisation du tunnel de base en 2002. Des hypothèses concernant la réalisation d'autres infrastructures sont en outre considérées en tant que facteurs pouvant jouer sur les niveaux futurs des flux : les projets suisses de franchissement alpin en 2010 et la mise en service du tunnel sous la Manche, censée – selon les auteurs du rapport – profiter tout particulièrement au projet franco-italien.

Dans cette étude de trafic, la répartition modale n'est pas modélisée. Elle est calculée sur la base des données de l'année de référence et est donc supposée se maintenir sur les mêmes niveaux que ceux observés en 1990. Le partage modal entre fer et route ne se modifie pas entre 1990 et 2002. Il s'agit d'une méthode de modélisation plutôt diffusée au milieu des années 1980 en France, où l'approche monomodale, consistant à utiliser des techniques de modélisation séparées pour chaque mode de transport envisagé, était à l'époque dominante (Chatzis et Crague, 2007). Cependant, déjà au début des années 1990 les modèles de choix modal étaient en train de se diffuser en France sur la base des exemples d'autres pays. Parallèlement à la modélisation désagrégée (qui essayait de décrire le comportement de l'individu qui se déplace en traduisant les comportements en probabilité de choisir l'une plutôt que les autres façons de se déplacer en fonction de ses caractéristiques propres et son univers de choix), qui est pour l'essentiel un produit d'importation, les années 1990 se caractérisent par l'introduction et la diffusion en France de plusieurs logiciels de planification multimodaux. Concrètement, le choix méthodologique fait par la SNCF et les FS, probablement davantage dicté par leurs limites intrinsèques que par une réelle volonté de ne pas prendre en compte cette étape de la modélisation, se traduit par

le fait que, grâce à la prise en compte, pour le calcul des parts de marché de chaque mode utilisé pour le transport de marchandises transalpin, des passages suisses, où le transport ferroviaire est historiquement très développé, la répartition modale considérée est assez avantageuse pour le fer : la part de marché du fer est fixée à 40% et celle de la route à 60%. En réalité, si on compare ces chiffres avec les données d'Alpinfo, on constate que la répartition réelle de 1990 était beaucoup moins avantageuse pour le fer. Comme l'illustre la figure suivante, si l'on prend en compte uniquement les passages des Alpes du nord entre la France et l'Italie, la part du fer s'établit autour de 25% et elle descend à 22% lorsque l'on considère l'ensemble des passages franco-italiens.

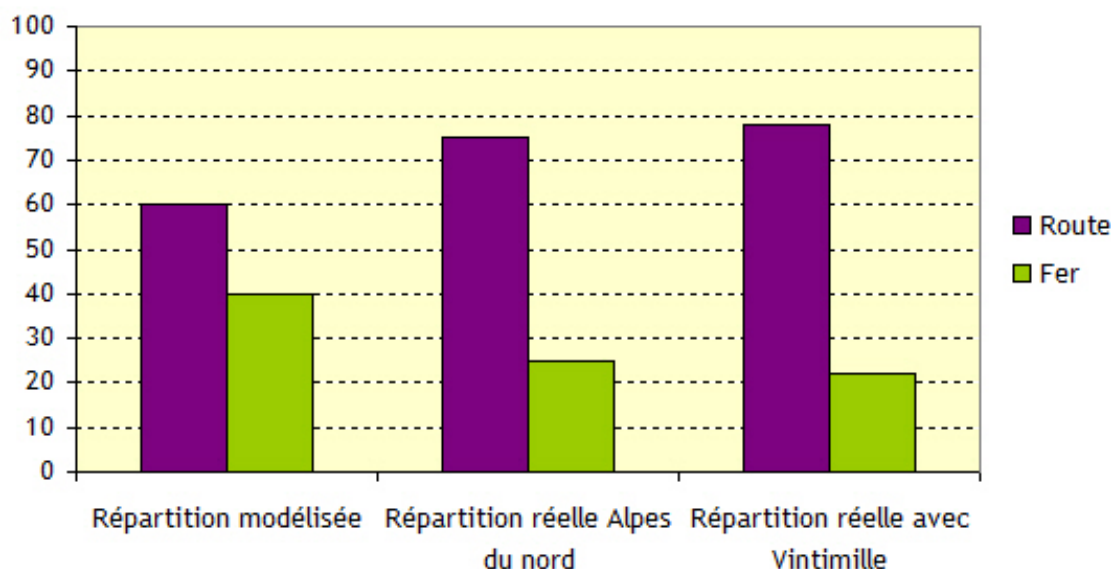


Fig. 23 – Répartition modale réelle et modélisée

Source : élaboration propre à partir de données SNCF, FS et Alpinfo

En ce qui concerne la route, un modèle de prévision de la demande globale de transport routier est estimé sur la base d'une relation économétrique entre le PIB des deux pays et les évolutions des trafics aux passages entre la France et l'Italie, afin de prévoir la demande potentielle de l'autoroute ferroviaire. Cette relation est estimée à 1,86. Les niveaux de croissance retenue en hypothèse pour les années 1990 sont comparables à ceux de la croissance observée pendant les années 1980 : l'hypothèse centrale correspond à une hausse du PIB de 2,4% de 1988 à 2010 et de 2 % au-delà ; l'hypothèse haute à une hausse de 3,8% de 1994 à 2010 puis de 3% après ; l'hypothèse base à une hausse de 1,6% et 1%. Selon le scénario central du modèle, les trafics ferroviaires sur le corridor du projet atteindront 9,4 Mt en 2002 en situation de référence et 14,1 Mt en situation de projet.

2002	Fret Conventionnel	Transport Combiné	Total
Situation de référence	5 Mt	4,4 Mt	9,4 Mt
Situation de projet	7,8 Mt	6,3 Mt	14,1 Mt

Fig. 24 – Les résultats de la modélisation de 1993 (trafics ferroviaires à l'horizon 2002)

Source: SNCF/FS

Ces chiffres sont le résultat d'une prévision de croissance de l'ordre de 7% par an en situation de référence et de 13% en situation de projet. Ils font référence au scénario central et représentent donc des valeurs moyennes entre le scénario haut et le scénario bas. Avec l'argument que la valeur moyenne est celle dont la probabilité de réalisation est la plus forte, seul le scénario moyen a été présenté dans le rapport final des études. Les résultats de ce scénario ont servi de base pour tirer des conclusions quant à la nécessité de la nouvelle ligne. Le manque de débat sur l'ensemble des scénarios et des résultats globaux des études indique qu'il y a eu, de la part des auteurs de ce premier exercice de prévision, une approche relevant plus de la justification que de l'analyse de l'utilité et des risques liés à la réalisation du projet. Le rapport de 1993 est conçu dans le but de fournir un résultat chiffré et unique, permettant de démontrer l'utilité du projet sur la base de la définition de son apport aux systèmes des transports et économique. Ce résultat repose cependant sur la conviction que les tendances observées pendant les années 1980 se reproduiraient indéfiniment par le futur. Il s'agit d'une hypothèse qu'aujourd'hui nous pouvons juger peu réaliste, sur la base des évolutions des trafics réels aux passages franco-italiens illustrées par la figure suivante.

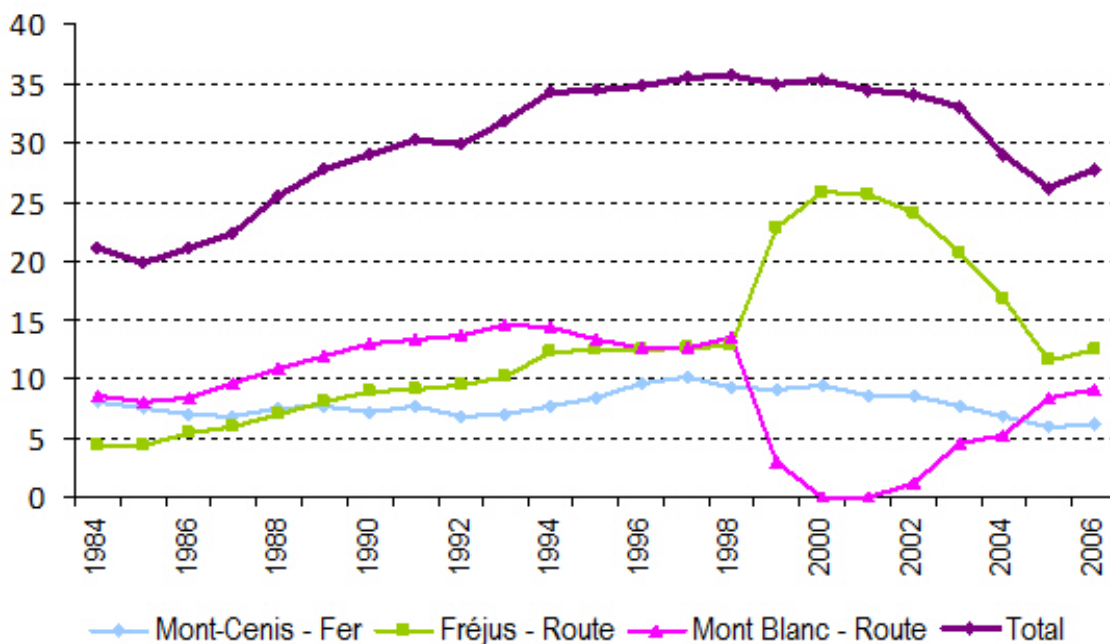


Fig. 25 – Évolution des trafics aux passages nord-alpins français

Source : élaboration propre à partir des données Alpinfo (2006)

Néanmoins, remettre en cause ce postulat n'était pas simple à l'époque, en raison du nombre élevé de changements économiques et politiques en cours en Europe et capables de relativiser la portée de toute prévision. Nous savons, en effet, que l'une des raisons principales pour lesquelles l'exercice de la prévision des trafics est affecté par un niveau d'incertitude très élevé est que le transport est une demande dérivée et dépend de plusieurs variables exogènes, qui sont, elles aussi, incertaines : les évolutions socio-économiques et démographiques des pays, les changements dans la politique des transports, les changements technologiques... Au milieu des années 1990, la Direction de la Prévision avait, par exemple, contesté les taux de croissance retenus, en jugeant

notamment l'hypothèse haute de croissance à long terme comme très excessive. Mais cette critique a été remise en cause et n'a pas eu de suite. A. Bonnafous, par exemple, a considéré ces hypothèses comme « extrêmement prudentes » (1996), car nettement inférieures, à l'horizon 2005 à ce que donnerait un simple prolongement des dernières tendances enregistrées. A partir de l'exemple des tunnels routiers du Mont Blanc et du Fréjus, qui en 1991 ont enregistré un trafic supérieur de 2% à l'hypothèse haute d'une étude de simulation réalisée cinq ans plus tôt par le CETE, il a insisté sur le risque de sous-capacité du système d'infrastructures qu'aurait impliqué la non prise en compte d'une hypothèse de forte croissance. D'après ses considérations, la nécessité de respecter le principe de précaution devait conduire à prendre en compte l'ensemble des possibilités existantes et à évaluer les différents risques sur la base d'une approche prospective. Les réponses aux critiques concernant les taux élevés considérés par les opérateurs ferroviaires ont souvent pris cette forme. En effet, même si la croissance des flux se concentrait essentiellement sur les axes principaux traversant les Alpes en direction Nord-Sud, deux arguments ont été plusieurs fois évoqués pour démontrer que des fortes augmentations étaient à prévoir aussi sur les directrices alpines Est-Ouest : la croissance économique des pays de l'Europe orientale et le futur élargissement de l'Union européenne à l'est.

4.1.2.1. La construction d'un argumentaire territorial : le lien entre croissance des trafics et développement des régions à l'origine d'une dimension régionale dans l'histoire du Lyon-Turin

L'acceptation des résultats de cette première étude de prévision a permis à la SNCF et aux FS de présenter le problème du trafic alpin en termes de risque de saturation des capacités disponibles : « à l'horizon 2002 aucune autre grande percée alpine n'aura encore été réalisée. La croissance des échanges de marchandises se portera donc intégralement sur les itinéraires existants. Cependant le tunnel actuel et surtout les lignes d'accès y conduisant, ne pourront absorber l'intégralité de la croissance. En effet les contraintes d'exploitation réduisent la capacité disponible dans de bonnes conditions pour le fret. Le trafic de référence est donc limité, ce qui conduit à une affectation de la capacité résiduelle pour chaque groupe de marchandises » (SNCF/FS, 1993). Cette conclusion représente une base pour la construction d'un « argumentaire territorial » du projet. À partir de ce moment, en effet, le problème de la fluidité des flux sur ces axes commence à être posé dans cette forme par les acteurs locaux : la Région Rhône-Alpes, les associations regroupant les principales collectivités territoriales et organisations économiques des deux régions (comités de promotion Transpadana, en Italie, et Transalpine en France), la ville et la région de Turin argumentent sur la nécessité du projet en démontrant comment les risques de saturation des infrastructures existantes pourraient affecter négativement les systèmes économiques régionaux et déterminer un enclavement des territoires. C'est sur la base de cette argumentation faisant le lien entre le projet et les avantages en termes de développement économique et de rayonnement des territoires que s'est fondée la construction de la dimension régionale du projet dans la première partie des années 1990.

4.1.2.2. La représentation de la relation entre infrastructures de transport et développement économique ou comment le Lyon-Turin devient européen

Si le projet a pu avancer à l'étape suivante de son parcours, c'est parce qu'il y avait dans les chiffres avec lesquels les acteurs accompagnaient leurs discours des éléments propres à doter le projet d'un intérêt plus vaste que le simple caractère interrégional qui l'a fortement caractérisé pendant les premières années 1990. Le travail de construction mené par les

décideurs de Rhône-Alpes et les deux comités de promotion en collaboration avec la SNCF et les FS a permis au projet de devenir européen avant même de voir son intérêt national reconnu par les deux pays concernés. En effet, le combat pour inscrire définitivement le Lyon-Turin parmi les projets prioritaires du continent n'était pas « *évident pour tout le monde : pour l'État [français] il y avait une seule priorité établie, c'était Strasbourg, dans l'espoir que cela renforcerait la position de la ville comme capitale européenne* » (Pierre Dumas, Vice-président du Conseil régional, chargé Transports)³³. En s'appuyant sur les trafics induits par le projet (+4,7 Mt/an en 2002, entre la situation de référence et la situation de projet, comme représenté en figure 24), les acteurs qui le portaient allaient à la rencontre des idées contenues dans le Livre Blanc de 1993, qui faisait des grandes infrastructures une variable fondamentale de la reprise économique européenne et des maillons manquants un point central de la politique européenne des transports. Le projet a pu ainsi être inscrit parmi les projets prioritaires d'Essen en 1994, grâce à la démonstration de son apport – les trafics induits estimés – à la dynamique économique européenne. En même temps, l'Europe a pu se légitimer en tant qu'acteur de référence dans l'histoire du projet et dans la question alpine des transports.

4.1.3. En guise de bilan partiel : la construction progressive d'une communauté d'intérêt

Nous avons vu que les premières années 1990 se caractérisent par une argumentation fortement axée sur la croissance des trafics. Effectivement, à cette époque, les évolutions observées sont telles qu'elles laissent entrevoir une forte croissance des flux pour l'avenir. De nombreux éléments externes viennent en outre conforter une telle hypothèse de prolongation des tendances observées par le passé : la perspective de l'entrée dans l'UE des pays de l'Est, qui – avec des taux de croissance économique importants – sont censés induire une augmentation des échanges commerciaux, en supportant ainsi la croissance des trafics ; la réalisation de nombre d'autres projets de transport, tels les projets alpins, le tunnel sous la Manche, les autres lignes TGV du Schéma directeur français ainsi que les projets inscrits au programme RTE-T européen, est considérée comme pouvant se répercuter en tant qu'élément multiplicateur sur la croissance des trafics.

L'argument de la croissance des trafics est donc à ce moment suffisant pour justifier la nécessité d'une nouvelle infrastructure, solution à un « problème du trafic alpin » qui consiste en une contradiction entre des flux croissants et des franchissements rares et contraignants pour les échanges économiques. Les acteurs s'engageant sur le dossier Lyon-Turin au début des années 1990 concordent sur une telle définition du problème de départ. La SNCF et les FS, en réalisant leur étude de 1993, construisent un discours pour les régions fondé sur le rôle déterminant du développement du réseau des transports pour soutenir le rayonnement international. A partir de ce moment, cet objectif devient un argument central dans les débats entre les acteurs régionaux (on le retrouve par exemple, dans les verbatims des réunions du Conseil Régional de Rhône-Alpes), mais aussi dans les études que la Région fait réaliser pour alimenter la consultation de l'ensemble des acteurs régionaux au sujet du choix du tracé français du projet. Ensuite, les deux réseaux de chemins de fer fournissent leur appui à la construction d'une dimension européenne du projet. En construisant un discours toujours fondé sur le lien entre la croissance économique et la croissance des transports, ils aident la Région Rhône-Alpes dans le cadre du travail qu'elle mène pour l'inscription du projet à l'agenda européen.

³³ Cité dans : GIP Transalpes (2001), L'Odyssée Transalpes. Petite histoire d'un grand projet de liaison à travers les Alpes.

Cette formulation du problème alpin devient l'instrument qui va permettre à chaque acteur (la Région Rhône-Alpes, la SNCF, l'État italien et l'Union européenne) d'adhérer au projet et de poursuivre, en s'appuyant sur ce dernier, ses propres objectifs. Nous synthétisons ici le positionnement de chaque acteur (chapitre 3), pour montrer en quoi l'argument de la croissance des trafics vient apporter des éléments intéressants pour la poursuite de stratégies différentes.

Pour la SNCF, cet argument permet de justifier un projet qui, pour sa portée à la fois nationale et internationale, se configure comme un instrument utile afin de porter sa revendication d'une réorientation des investissements publics en faveur du ferroviaire non seulement en France, mais aussi en Europe. Pour la Région Rhône-Alpes, l'argument de la croissance des trafics alpins franco-italiens traduit une opportunité de rayonnement international de son territoire. Cette croissance implique que l'on mette en place tous les moyens nécessaires afin de la supporter et d'éviter ainsi que d'opportunité elle se transforme en risque d'enclavement. Pour l'Europe, l'implication dans le problème du trafic alpin représente un moyen de supporter la cohésion interne au continent. Plus particulièrement, en s'engageant sur la réalisation de nouvelles infrastructures là où les évolutions de trafic semblent plus dramatiquement se heurter aux capacités physiques des infrastructures existantes, elle cherche à défendre le principe de libre circulation à l'intérieur de ses frontières, l'équité des opportunités entre les pays et, par-là, une relance de la dynamique économique équilibrée sur l'ensemble de son territoire. Le Lyon-Turin, vu de l'Europe, constitue aussi une étape du parcours de construction progressive de sa légitimité d'intervention dans le champ des transports. Pour l'Italie, enfin, le problème de la croissance des trafics transalpins représente l'argument central de sa politique de commerce extérieur. La barrière alpine et la rareté des passages sont pour elle une limitation économique importante à sa capacité d'échanger avec le reste du continent. Dès lors, l'adhésion à une telle formulation du problème de la part de l'Italie est évidente et son appui au projet Lyon-Turin traduit une claire volonté de réduire au maximum le poids de cette barrière physique sur son système économique.

Néanmoins, cet argument, qui se révèle efficace au début des années 1990 pour la construction d'un consensus large autour du projet, va bientôt rencontrer ses limites. Les études de trafic réalisées dans cette phase ne s'éloignent pas d'une simple prolongation des tendances observées par le passé. En tablant sur la poursuite des taux de croissance observés par le passé, elles apportent un argument aux stratégies des différents acteurs de la *growth machine* du projet. L'évidence d'une évolution des trafics fortement positive au cours des décennies précédentes permet à cet argument, qui se fonde sur l'existence d'une relation forte entre le système des transports et le système économique, de ne pas être remis en question. Les acteurs qui le portent peuvent s'appuyer sur la croissance des trafics pour démontrer tant l'existence d'un problème des transports spécifiquement alpin que ses implications économiques. Cependant, cet argument présenté de manière non-critique devra se confronter à partir du milieu des années 1990 à un changement dans l'évolution des flux à travers les Alpes franco-italiennes ainsi qu'à une remise en cause du postulat de l'existence d'une relation forte entre le développement économique et les évolutions des transports.

4.2. Les études de la dimension nationale

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, qu'au milieu des années 1990, suite à la forte prise de position de l'Europe en faveur du projet, les deux États nationaux décident de

rétablir leurs prérogatives de contrôle sur le dossier Lyon-Turin et créent un nouvel acteur technique binational, Alpetunnel, et une nouvelle structure politique binationale, la CIG, chargée de suivre les études réalisées par Alpetunnel. L'organisation du travail d'étude se fonde sur une collaboration étroite entre Alpetunnel et la CIG, représentant les ministères des deux gouvernements, qui récupèrent ainsi un plus grand contrôle sur l'analyse et la discussion du projet. C'est, en effet, la CIG qui commande directement, après avoir consulté les trois sous-commissions dont elle se compose (sécurité, analyse économique, environnement), les études qu'Alpetunnel doit réaliser. Ensuite, la CIG évalue et valide les résultats de ces études, sur la base desquels les gouvernements prendront les décisions relatives à la réalisation de l'ouvrage.

Alpetunnel commence en 1995 ses études de projet, qui s'inscrivent dans le cadre des procédures légales définissant les stades d'avancement progressifs des grands projets d'infrastructure. La circulaire ministérielle n.91-61 relative aux procédures d'élaboration des projets figurant au schéma directeur définit différentes étapes d'étude dans l'élaboration des projets :

- les études préliminaires (EP), aboutissant au choix d'un fuseau ;
- les études d'avant-projet sommaire (APS), destinées à la préparation de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) ;
- les «études d'avant-projet détaillé (APD), qui devraient amener à l'approbation ministérielle.

Ces différentes étapes sont engagées sur l'initiative du ministre en charge des transports et les études sont réalisées par les opérateurs ferroviaires. Alpetunnel a la charge de réaliser les études préliminaires et de préparer l'accord des gouvernements sur la réalisation de la section internationale de l'ouvrage. La conduite de ces études se déroule en deux phases, une première phase intermédiaire de 1995 à 1998 et une deuxième de 1998 à 2001, les deux ayant fait l'objet de validation de la part de la CIG. Les études de la première phase se caractérisent par la réalisation d'un premier modèle de prévision des trafics spécifique pour l'arc alpin, qui sera repris ensuite, après 2001, par le nouveau promoteur binational Lyon Turin Ferroviaire (LTF). Ce dernier réalise entre 2001 et 2003 les études d'avant projet sommaire (APS) et, entre 2003 et 2006, les études d'avant projet de référence (APR), qui remplacent les études d'APD définies par la circulaire ministérielle de 1991.

La figure suivante synthétise les trois phases d'études et détaille les choix faites par les deux promoteurs concernant les modèles et les données de référence à utiliser pour l'analyse de l'évolution de la demande de transport considérée comme potentiellement intéressée par la réalisation du projet. Pour chaque phase d'étude, nous pouvons aussi observer les résultats des prévisions, présentés dans la dernière colonne.

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)	▪ Enquêtes routières spécifiques ▪ Données SNCF, Fs	Loi centrale : relation entre le PIB moyen européen et la croissance des échanges	▪ 77 Mt - 1997 ▪ 145 Mt - 2015 ▪ 200 Mt - 2020
2001-2003	LTF Phase APS (SETEC)	Arc Alpin (Vintimille-Tauern)	CAFT 1999	Idem, mais : ▪ PIB italien ▪ Élasticités décroissantes	▪ 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 : ▪ Import : PIB italien ▪ Export : PIB 10 pays	▪ 125 Mt - 2004 ▪ 238 Mt - 2020 ▪ 293 Mt - 2030

Fig. 26 – Les trois phases d'étude de trafics du projet

Source : élaboration propre

Les études de trafic conduites par Alpetunnel dans le cadre de l'évaluation du projet se basent sur un modèle alpin qui prend en compte l'arc alpin occidental allant de Vintimille à Chiasso (situé sur l'itinéraire du St. Gothard, à la frontière entre la Suisse et l'Italie). Les passages autrichiens ne rentrent pas dans le modèle. Ce modèle, développé par le bureau d'étude français SETEC, comporte une première étape de génération des trafics sur l'ensemble de l'arc considéré et pour les deux modes de transport pris en compte, la route et le fer (demande globale de transport), une deuxième étape de répartition modale et une troisième étape d'affectation sur le réseau existant et prévue aux horizons temporels choisis. Les études d'Alpetunnel introduisent dans la modélisation l'étape du choix modal, qui n'était pas abordée par les études de trafics précédemment élaborées par la SNCF et les FS. Cette étape a été développée sur la base d'un module de choix modal réalisé par le bureau d'études privé britannique MVA Consultancy. MVA et SETEC ont approfondi les facteurs de choix modal entre les deux modes terrestres, route et fer, sur la base des préférences déclarées par les acteurs du transport alpin, à travers une enquête de 50 interviews.

Dans la phase de génération, le modèle prévoit les évolutions de la demande globale de transport à long terme sur l'ensemble de l'arc alpin pris en compte (de Vintimille à Chiasso). Pour ce faire, les concepteurs du modèle ont estimé qu'il existe une relation entre l'évolution de la demande de transport et l'activité économique des territoires dépendant des passages alpins pour une partie de leurs relations économiques. Cette relation, qui est dans toute étude de prévisions des trafics à la base des fonctions économétriques de la demande de transport de marchandises, est le fruit de nombreuses évidences empiriques ayant justifié le recours à cette relation en prévision des trafics. A présent, les techniques économétriques connues pour estimer la sensibilité de la demande de transport de marchandises par rapport au PIB (élasticité) sont nombreuses. La technique employée par Alpetunnel est celle des modèles économétriques standards, la plus courante dans l'administration et, plus généralement, pour l'ensemble des prévisionnistes en économie des transports dans le cadre de l'évaluation d'une infrastructure de transport. Cette méthode permet d'obtenir une valeur constante dans le temps pour l'élasticité qui lie l'évolution des transports à l'évolution économique dans un espace considéré.

Sur la base d'une hypothèse qu'Alpetunnel définit comme « modérée » des taux de croissance du PIB des pays de l'Union européenne (1,8% par an) et d'une croissance soutenue du commerce extérieur en Europe (4%), le modèle de génération de la demande globale (représentant ici les transports ferroviaires et routiers entre l'Italie et l'Europe) utilisé en 1998 arrive à prévoir que l'arc alpin occidental sera saturé en 2020. Ce résultat démontre, selon le rapport intermédiaire qu'Alpetunnel rend à la CIG en 1998, la nécessité du Lyon-Turin dans le cadre plus vaste des évolutions de trafics à travers l'arc alpin. Désormais la représentation du problème de l'incapacité des infrastructures existantes à répondre aux évolutions de la demande ne concerne plus uniquement les passages franco-italiens des Alpes du nord, mais l'ensemble des franchissements alpins censés rentrer en concurrence directe avec les premiers, de Vintimille au Gothard. L'extension de l'argument du risque de saturation induit par la croissance des trafics prouve ultérieurement la nécessité du projet. En effet, au contraire de ce qui se passait dans l'étude du groupe SNCF/FS de 1993, désormais les 200 millions de tonnes de marchandises atteignant la capacité totale de l'arc alpin occidental démontrent que le nouveau projet est nécessaire parce que les trafics dépassant la capacité des franchissements franco-italiens ne peuvent plus se reporter sur les autres points de passage alpins, qui seront également saturés à partir de 2020.

Les premières études d'Alpetunnel renforcent l'argument de la croissance des trafics et de la nécessité d'adapter l'offre infrastructurelle à une demande en forte évolution, qui tend ainsi à se configurer en tant qu'argument « historique » du projet. Les résultats obtenus ne se posent pas en contradiction avec les justifications précédentes du projet qui, à partir de la dimension régionale au tout début des années 1990 jusqu'à la dimension européenne, avaient souligné l'apport du Lyon-Turin dans la redynamisation des secteurs économiques régionaux desservis et la prévention du risque d'enclavement pour ces territoires au carrefour des principaux axes de transit du continent. Les nouvelles études ajoutent au contraire un élément à cette vision du projet : la CIG, en acceptant ces résultats dans son rapport de 1998 aux deux gouvernements, conclut qu'il ne s'agit pas uniquement de supporter la croissance économique avec une meilleure desserte infrastructurelle, mais que c'est cette même croissance, qui se traduit par une évolution des trafics particulièrement positive dans la région alpine et censée se prolonger, qui détermine la nécessité d'une nouvelle offre.

L'ensemble des argumentations de la Région Rhône-Alpes, de l'Europe et de la CIG, qui font de la croissance des trafics l'élément central de la justification du projet, commence à se

heurter à la fin des années 1990 aux évolutions de certains facteurs externes. Ces éléments amènent à remettre en question le postulat de base de l'ensemble de ces représentations qui font du projet le moteur du rayonnement international de la région, du développement économique et des échanges à l'intérieur de la macro-région européenne constituée par les territoires transfrontaliers du corridor de Lyon-Turin.

4.2.1. La stagnation des trafics à la frontière franco-italienne et la première controverse au sein de la *growth machine* : le rapport Brossier

Malgré les résultats des prévisions de croissance des trafics fortement positifs obtenus par Alpetunnel, force est de constater que, à la fin des années 1990, la dynamique positive des trafics observée pendant les décennies précédentes commence à s'estomper. Le ralentissement de la croissance des flux aux franchissements franco-italiens est le premier élément qui amène à remettre en cause l'argument de la nécessité d'adapter l'offre infrastructurelle à une demande en forte évolution. En effet, comme le montrent les graphiques suivants, réalisés à partir des données Alpinfo, les trafics routiers ont commencé à stagner depuis 1994 aux passages routiers (Fig. 27) et à partir de 1997 au passage ferroviaire de Modane (Fig. 28). Cette inflexion s'est ensuite confirmée les années suivantes tant pour les flux routiers que pour les flux ferroviaires.

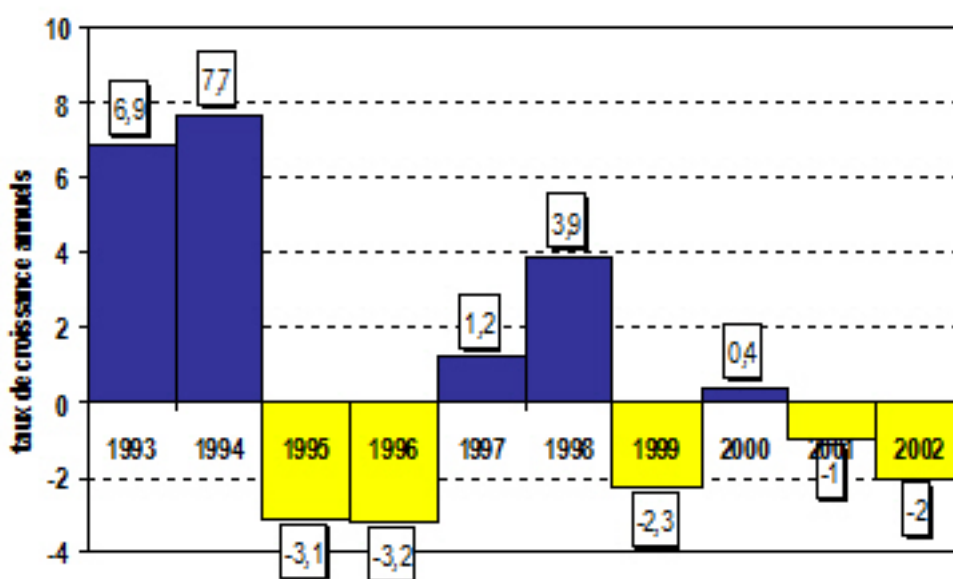


Fig. 27 – Taux de croissance des trafics routiers aux passages alpins franco-italiens

Source : notre élaboration des données Alpinfo

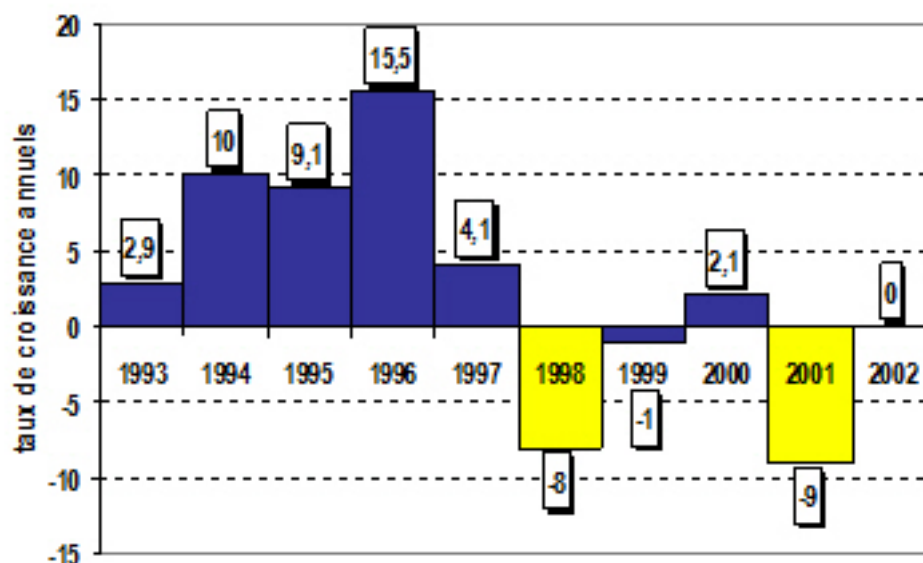


Fig. 28 – Taux de croissance des trafics ferroviaires au passage alpin de Modane

Source : notre élaboration des données Alpinfo

L'argument de la croissance des trafics pour démontrer la nécessité d'une nouvelle traversée alpine a été remis en cause pour la première fois lors de l'entrée d'un nouvel acteur sur ce dossier, à savoir les services de l'État français s'affirmant en tant que producteurs d'expertises et contreexpertises techniques au cours de la dimension nationale du projet. En 1998, le Ministère de l'Équipement commande une expertise sur la situation des transports terrestres dans les Alpes au Conseil Général des Ponts et Chaussées, le rapport « Brossier », qui met pour la première fois en question le postulat technique de l'inadaptation présumée de l'offre à la demande et fait vaciller ainsi le consensus interne à la *growth machine*.

Dans ses conclusions finales, ce rapport recommande de reporter la décision sur la réalisation de l'ouvrage, en réalisant entre-temps des travaux d'amélioration, dans l'attente de voir les effets générés par les politiques envisagés en Suisse, à savoir la réalisation des nouvelles lignes ferroviaires alpines et l'ouverture aux PL supérieur aux 28 tonnes, en cours de négociation avec l'UE dans le cadre de l'accord sur les transports terrestres à travers le territoire helvétique. Cette conclusion se fonde sur l'observation d'évolutions très récentes à l'époque. Effectivement, la stagnation qui s'est vérifiée aux passages routiers depuis 1994 est sûrement un élément d'importance, à ne pas négliger dans l'évaluation du projet. Néanmoins, les données dont le groupe des experts dispose en 1998 courent jusqu'en 1997 : trois ans d'observation d'un phénomène conduisent à se poser des questions, mais, en l'absence d'une analyse des facteurs déterminants d'une telle évolution, peuvent-ils être suffisants à tirer des conclusions quant à l'évaluation d'un projet qui est localisé dans une région se caractérisant par une histoire assez longue de très forte croissance ? Aujourd'hui, nous savons que les événements ont donné raison aux critiques exprimées par le groupe Brossier, néanmoins les doutes quant à la solidité de ces conclusions à l'époque restent pertinents. La question des prévisions à des horizons temporels lointains est un fait complexe, qui nécessite une certaine précaution dans l'interprétation. Les critiques du groupe Brossier peuvent être, en effet, relativisées si l'on pense que les hypothèses retenues dans le dossier d'études SNCF/FS des années 1990, qui prévoyait des taux de

croissance comparables à la croissance des années 1980, avaient déjà été considérées très excessive par la Direction de la Prévision. Mais déjà à cette époque, cette critique n'était pas unanimement partagée. Par exemple, selon Alain Bonnafous, (1996), les niveaux retenus, suite à l'élimination de l'hypothèse haute d'un taux de croissance de 4% des trafics le long du corridor d'étude, « *excluent un retour à une croissance vigoureuse* ». Cependant, une telle croissance vigoureuse, si elle avait lieu, engendrerait de gros problèmes de sous-capacité des infrastructures. En effet, A. Bonnafous souligne que « *c'est une chose de juger improbable une croissance installée entre 4 et 4,5%, c'est une autre chose de refuser d'explorer une telle hypothèse. Les conséquences d'une telle conjoncture sur les trafics, en particulier internationaux, peuvent être considérables et poser de redoutables problèmes de saturation. Le principe de précaution ne semble pas respecté dans les analyses actuelles du franchissement alpin* ». Il y a donc deux risques inverses dans le choix des tendances macro-économiques, la sur- ou la sous-capacité des infrastructures, autrement dit le gâchis financier ou la congestion. A. Bonnafous, en soulignant le fait qu'une hypothèse de croissance faible ne permettrait pas de rassembler les financements nécessaires lors de la survenue d'un problème, met ainsi en avant le risque qu'il y aurait en excluant de considérer l'ensemble des éventualités futures. Son approche s'inscrit dans une démarche prospective qui se pose en contradiction avec l'approche plus déterministe des outils techniques de la prévision des trafics proposée par le groupe Brossier.

En réalité, les critiques des experts techniques de l'État, auxquelles le rapport Brossier donne une voix officielle, sont à resituer dans le cadre du débat français et du virage libéral des oppositions au projet pour des raisons économique-financières pendant le ministère Gayssot, dont nous avons parlé dans le chapitre précédent. Or, il est intéressant de remarquer ici que ces considérations économiques à l'origine des dissensions internes à l'État français ont recours, pour être publiquement exprimées, à une analyse de trafic. Ainsi, le rôle du rapport Brossier dans le déroulement de l'histoire du projet a été celui de donner une voix à cette controverse interne de l'État français en repositionnant la discussion sur la réalisation de cet ouvrage dans le cadre des évolutions des flux transalpins.

Selon les auteurs du rapport Brossier, l'analyse des données de trafic montre que les évolutions des trafics routiers aux franchissements alpins franco-italiens sont telles que les infrastructures peuvent garantir des marges de croissance importantes, grâce à des réserves de capacités largement suffisantes à l'avenir. En effet, le trafic routier à l'époque atteignait 26,3 millions de tonnes pour les deux tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus, alors que la capacité estimée selon le rapport s'élevait à 68 Mt. En outre, selon les experts du groupe Brossier, plusieurs événements concernant le contexte alpin laissaient entrevoir une poursuite du ralentissement de la demande pour les traversées franco-italiennes. En effet, l'ouverture prévue des tunnels suisses (Lötschberg en 2006 et Gothard en 2010) devait soulager, selon les experts, de 20 à 30% le réseau routier français du trafic artificiellement rejeté sur la France par l'interdiction du transit à travers la Suisse des camions de plus de 28 tonnes. L'éventualité de la suppression de la limitation suisse pour les PL supérieurs à 28 tonnes aurait également redirigé une partie des trafics vers leur itinéraire routier naturel à travers la Suisse. Dans ce cadre, les itinéraires routiers français sont censés être dé-saturés et le projet de tunnel ferroviaire, destiné à absorber le transit routier, perdrait une partie de sa rentabilité, en plus d'être directement concurrencé par les deux projets ferroviaires suisses, qui se révéleraient plus attractifs pour les trafics transalpins sur des relations Nord-Sud. Comme l'illustre la figure suivante, la capacité globale des passages routiers nord-alpins français estimée par le rapport Brossier (68 millions de tonnes pour le Fréjus et le Mont-Blanc) est loin non seulement des flux constatés à l'époque, mais aussi de l'ensemble des prévisions concernant les trafics à travers les Alpes citées dans le rapport.

Les projections réalisées par l'INRETS et le cabinet PROGNOS en 1998 développent deux scénarios, une projection haute et une projection basse sur la base de l'ouverture ou de la non-ouverture de la Suisse au trafic des camions supérieurs à 28 tonnes. Même si l'on retient la prévision la plus haute, les 37 millions de tonnes estimés par le cabinet PROGNOS dans l'hypothèse de réouverture de la Suisse, la situation de la consommation des capacités routières n'est pas censée s'empirer beaucoup en 2010.

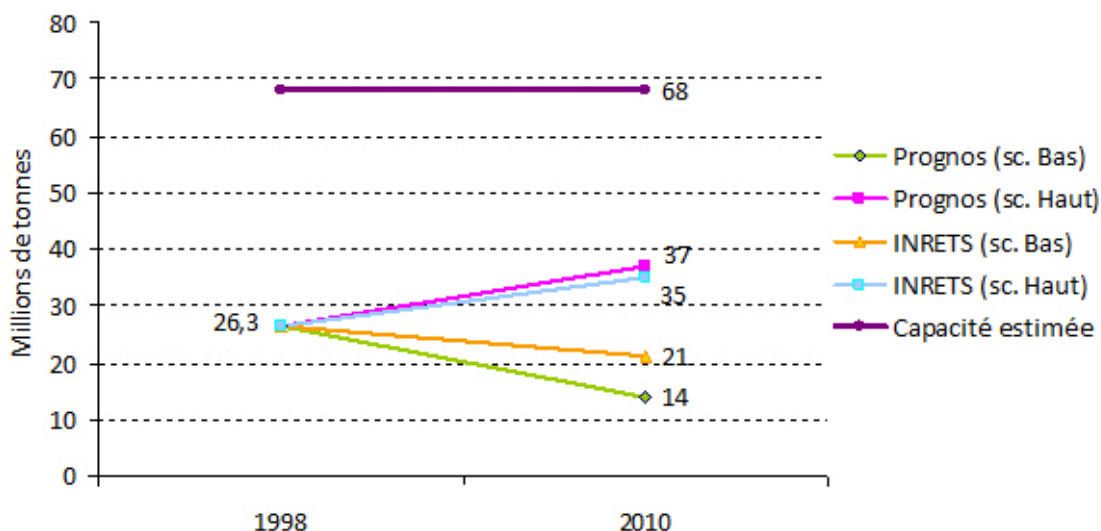


Fig. 29 – Les prévisions pour 2010 des flux aux passages routiers nord alpins français

Source : Rapport Brossier

C'est sur la base de ces considérations que les experts du groupe Brossier déclarent la non-urgence du projet Lyon-Turin et conseillent d'attendre les effets des politiques suisses avant de dégager toute décision. Ils rappellent, en outre, que cette différence entre la capacité disponible et le ralentissement de la demande s'inscrit dans une situation déjà incertaine, où, face à une demande stagnante, l'offre allait connaître une augmentation conséquente suite à la mise en service progressive de l'autoroute de la Maurienne à partir de 1996.

Les résultats des études d'Alpetunnel ne permettaient pas de construire une argumentation du projet différente de celle centrée sur la croissance et le risque de saturation, de manière à répondre aux critiques du rapport Brossier en mettant en avant d'autres priorités, par exemple les enjeux environnementaux dans l'argumentation de la nécessité de l'ouvrage. L'attention, dans cette première phase de modélisation, s'est focalisée sur l'étape de la génération de la demande globale. Au contraire, les résultats obtenus lors de la modélisation de la répartition modale sont insignifiants et montrent que la part du marché du fer n'est pas censée évoluer beaucoup. En l'absence du projet, en effet, le système ferroviaire conserve sa part de marché actuelle, alors qu'avec la réalisation du projet le trafic ferroviaire sur l'arc alpin occidental passe en 2015 de 56,3 Mt/an, sans projet, à 56,8 Mt/an avec le projet, soit une augmentation de moins de 1%, ce qui pour un projet qui se pose un objectif d'amélioration des impacts environnementaux est un résultat très mauvais.

4.2.2. Une nouvelle vision politique et la résolution de la controverse sur la croissance des trafics à la frontière franco-italienne

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la résolution de la controverse a porté sur l'introduction dans les débats de deux thèmes nouveaux. A la suite de l'accident routier du tunnel du Mont-blanc de 1999, les partisans du projet s'appuient sur une argumentation différente pour répondre aux critiques du rapport « Brossier » mettant en avant la stagnation des trafics pour démontrer la non-urgence du projet. En effet, l'accident au tunnel avait permis de relancer les débats sur le ferroutage en faisant appel au thème de la sécurité et des impacts environnementaux de la congestion créée au tunnel du Fréjus. La situation créée par la fermeture du Mont-Blanc pendant presque trois ans, avec des conditions d'utilisation du tunnel routier du Fréjus contraignantes et de saturation pour les poids lourds, a ainsi rendu particulièrement opportuns les projets de lignes de fret ferroviaire, au moins dans les discours des politiques et auprès de l'opinion publique. Lors du sommet franco-italien de Nice en septembre 1999, les deux ministres des transports Jean-Claude Gayssot et Tiziano Treu, déclaraient : « *après cette catastrophe, les gouvernements français et italien entendent tirer toutes les conséquences en termes de sécurité et de transfert du fret de la route sur les rails et réaffirment leur volonté de réaliser le plus rapidement possible le projet de tunnel ferroviaire entre Lyon et Turin* »³⁴.

Toutefois, l'observation des flux pendant la période de fermeture du Mont-Blanc permet de constater une certaine distance entre les discours politiques, axés sur la centralité du mode ferroviaire dans la résolution des différents problèmes liés au transport de fret, et la réalité du fonctionnement du transport. Comme l'a mis en évidence le Comité National des Transports (CNT) dans un rapport sur les conséquences de l'incendie au Mont-Blanc, le trafic du tunnel du Mont-Blanc s'est reporté massivement (à 90%) sur le Fréjus, portant le trafic de 2100 poids lourds par jour à 4200 en moyenne, et 3300 voitures (CNT, 2000). Quant aux autres passages alpins, ils n'ont connu que de faibles reports. Les passages suisses notamment, n'ont capté que 160 poids lourds par jour, ce qui s'explique par les limitations de poids interdisant le transit des PL de plus de 28 tonnes sur le territoire suisse (limitant de fait la possibilité de report sur la Suisse aux seuls PL vides ou à moitié chargés). Avec cette analyse, le CNT affirme que la fermeture du Mont-Blanc n'a produit d'effets ni sur le report modal, ni sur le report d'itinéraire : les flux perdus par le tunnel du Mont-Blanc sont restés sur la route, en se détournant sur le tunnel voisin du Fréjus. Cette explication s'insère dans la ligne des critiques du rapport « Brossier » et pointe du doigt la stagnation des trafics aux franchissements franco-italiens, en soulignant que l'accident du Mont-Blanc ne peut pas être considéré comme facteur explicatif de la stagnation, les trafics étant majoritairement restés dans les passages nord-alpins français.

D'autres études soulignent au contraire qu'en réalité, le report sur le Fréjus aurait pu être encore plus conséquent qu'il ne l'a été. Selon J. Brunel par exemple, dans un mémoire universitaire réalisé au LET, si l'on se focalise sur le trafic de transit, l'ampleur du report mesuré en millions de tonnes sur les autres passages alpins, y compris le passage autrichien du Brenner, peut être estimée à sept millions de tonnes (Brunel, 2003). En effet, d'après ces calculs, les points de passage routiers entre la France et l'Italie auraient dû laisser passer en 2001 plus de 15 millions de tonnes de marchandises en transit contre 8,2 millions en réalité. Ces chiffres se situent bien au-delà des chiffres évoqués par la plupart des experts (par le CNT, par exemple). Ils attestent le fait qu'en raison de l'important volume de trafic de transit perdu par la route française dans les Alpes par la simultanéité de la fermeture du Mont-Blanc et de la réouverture, en 2001, de la Suisse aux PL jusqu'à 34 tonnes, la stagnation des trafics routiers à travers la crête frontière franco-italienne est en

³⁴ Communiqué de presse du 24 septembre 1999. Consulté le 25/05/2008 à l'adresse internet : <http://www2.equipement.gouv.fr/archivesdusite/actu/jcg-1997-2002/communiqués/1999/septembre99/relevéfrit.htm>

réalité trompeuse. Elle pourrait se révéler explosive lors de la disparition des causes du détournement des trafics de transit.

Quelle que soit l'interprétation de la stagnation des trafics routiers aux franchissements franco-italiens, il est sûr que, malgré des déclarations politiques en faveur du rail de plus en plus fréquentes, les dix sillons supplémentaires fret mis en place après l'accident du tunnel du Mont-Blanc sur la ligne de Modane, en théorie pour des trains de conteneurs, n'ont pas eu le succès escompté. Un an après l'accident, en dépit de la fermeture du tunnel et de la chance historique que cela pouvait représenter pour le chemin de fer de reconquérir des parts de marché, et malgré les très grandes difficultés éprouvées par les routiers dans la vallée de la Maurienne, non seulement il n'y a pas eu de transfert, mais le trafic à Modane a diminué de 900 000 tonnes.

La catastrophe du tunnel du Mont-Blanc a donc permis de mettre en lumière des premiers éléments du fonctionnement du trafic routier de marchandises dans les Alpes (la volatilité en termes d'itinéraires des trafics de transit et la forte dépendance de ces derniers de la route, démontrées par les analyses de report des flux suite à l'accident) ainsi que le besoin de poursuivre et d'amplifier les réorientations annoncées par les gouvernements français et italien. La situation créée par la fermeture du tunnel du Mont-Blanc aurait pu être une opportunité pour la mise en place de mesures incitatives au transfert des marchandises de la route vers le rail. Dans cette optique, par exemple, l'augmentation temporaire des sillons était conçue comme un premier pas vers la mise en place d'un service d'autoroute ferroviaire et le projet Lyon-Turin était présenté comme un outil nécessaire et suffisant à produire des changements conséquents sur l'organisation du secteur des transports. Les mesures envisagées dans ce cadre se sont cependant limitées aux interventions possibles du côté de l'offre, alors qu'aucune mesure capable d'intervenir sur la demande n'était prise en compte. On souhaitait, à l'époque, provoquer un changement culturel et saisir une telle opportunité, la pensant plus pertinente pour susciter un transfert modal que des mesures fiscales perçues comme non équitables. Dans la pratique, cela n'a pas eu lieu, mais les déclarations en faveur du projet et de l'autoroute ferroviaire se sont multipliées et ont contribué à l'avancement du projet, tout comme les réunions interministérielles et les études qui ont suivi.

Concernant les études, en effet, ces orientations politiques se sont traduites par l'introduction d'une hypothèse de politique volontariste de croissance du ferroviaire, avec notamment l'introduction d'un service d'autoroute ferroviaire dans le modèle de répartition modale d'Alpetunnel. Dans ce scénario, Alpetunnel observe que la date de saturation de la ligne ferroviaire existante passe de 2020 à 2014. Deuxièmement, la montée des préoccupations pour la sécurité amène à remettre en cause une partie de l'analyse développée par le rapport Brossier. L'introduction dans le modèle d'une hypothèse de réduction administrative de la capacité routière à la frontière franco-italienne porte à limiter le trafic dans les tunnels en deçà du seuil envisagé par le rapport, qui considérait un plafond de 48 Mt/an pour le Fréjus et de 20 pour le Mont Blanc, pour une capacité globale des franchissements nord-alpins franco-italiens de 68 Mt/an (Fig. 29, p.167). Cela se traduit évidemment par une réduction des marges de capacité résiduelle prévues par le groupe Brossier et remet en cause ainsi les conclusions du rapport. Ce dernier, en comparant les faibles évolutions du trafic PL avec les réserves de capacité des infrastructures routières, avait conclu la non-urgence d'une nouvelle infrastructure à travers les Alpes et recommandé d'attendre la mise en service des nouvelles lignes ferroviaires suisses avant de prendre une décision définitive quant à la réalisation du Lyon-Turin. La prise en compte par Alpetunnel d'une contrainte de sécurité plus stricte concernant le transport routier réduit la portée de ces

affirmations. La CIG valide les résultats de la deuxième phase d'étude d'Alpetunnel en 2001 et affiche ainsi sa volonté de considérer résolue la controverse sur l'évolution des trafics aux franchissements franco-italiens soulevée par le rapport Brossier. Dans son rapport final, la commission intergouvernementale argumente l'inconsistance des conclusions de Brossier en soulevant des doutes sur les solutions proposées par ce dernier, qui consistent à diriger l'essentiel de la croissance des trafics vers les capacités routières restantes ou sur les passages des pays voisins. Sur la base de ces considérations, la CIG conclut son évaluation des études réalisées par Alpetunnel en recommandant aux deux États « *de dégager entre 2015 et 2020 une offre supplémentaire pour le franchissement des Alpes par la construction d'une voie nouvelle* » (CIG, 2001).

L'argumentation de la nécessité de l'ouvrage ouvrant la voie à la signature de janvier 2001 de l'accord intergouvernemental de la part de la France et de l'Italie s'appuie ainsi sur l'introduction des deux objectifs de la sécurité et du respect environnemental qui, une fois intégrés dans les études, permettent de montrer une nouvelle représentation et utilité du projet. Cependant, la traduction de ces objectifs dans les études passe par l'introduction de deux hypothèses qui ne font que jouer sur la saturation prévue des franchissements franco-italiens, tant ferroviaires (avec l'introduction de l'autoroute ferroviaire) que routiers (avec l'introduction d'une restriction administrative aux tunnels du Fréjus et du Mont-Blanc), alors que la modélisation du choix modal effectuée par Alpetunnel restitue toujours des résultats décevants en termes de transfert modal, pour un projet dont on souligne avec toujours plus de force les enjeux environnementaux.

En effet, dans les études de 2001, le report modal généré par la réalisation du tunnel de base sur l'ensemble de l'arc alpin considéré demeure au niveau de 1%, comme dans la phase d'étude précédente (résultats de 1998). Le tableau suivant synthétise les résultats des prévisions du trafic ferroviaire en situation de projet et en situation de référence, pour le scénario de base, à l'issue des deux étapes de la modélisation du choix modal et de l'affectation sur le réseau. La comparaison entre la situation de projet et la situation de référence pour les deux catégories de passages, français et suisses, montre en effet que, entre la France et l'Italie, la croissance des trafics ferroviaires induite par le projet n'est pas la conséquence d'un report modal, mais uniquement d'un détournement des itinéraires suisses vers l'itinéraire français. On voit, en effet, que les trafics à Modane passent de 16,9 à 20,1 Mt en 2015, avec la réalisation du Lyon-Turin, alors que les trafics ferroviaires diminuent de 37,3 à 35,3 Mt aux passages suisses. Le report modal joue donc un moindre rôle dans l'explication de l'augmentation des trafics ferroviaires sur le corridor de Modane que la réalisation du Lyon-Turin est censée produire.

Points de passage	Année de base (1997)	Référence (2015)	Projet (2015)
Modane	10,1	16,9	20,1
Traversées en France (1)	10,9	18,9	21,6
Traversées en Suisse	18,5	37,3	35,3
Total	29,4	56,3	56,8

(1) : Modane + Vintimille

Fig. 30 – Les trafics ferroviaires aux passages alpins selon les études d'Alpetunnel

Source : Alpetunnel

Ces résultats s'accompagnent, en outre, de simulations effectuées en prenant différentes hypothèses de sur-taxation de la route (0€, 100€ et 200€) qui conduisent à des résultats très voisins : le trafic estimé à 20,1 millions de tonnes à Modane en 2015 avec une taxe routière de 100€ passerait à 19 Mt avec une taxe nulle et à 20,9 Mt avec une taxe de 200€. L'augmentation des trafics au passage ferroviaire de Modane provient prioritairement de la politique infrastructurelle (réalisation de la ligne nouvelle), censée avoir un fort impact sur le choix d'itinéraire, alors que les effets en termes de report modal sont faibles même en présence d'une politique tarifaire. Il faut ainsi constater que, malgré le renouveau des discours politiques, les nouveaux objectifs déclarés en faveur de l'environnement et de la sécurité ne trouvent pas une confirmation dans les études. La question centrale des analyses techniques demeure celle du thème de la capacité des infrastructures et du risque de saturation face à la croissance des trafics.

Au final, la forme de la réponse que la CIG et Alpetunnel ont donnée aux critiques exprimées par le rapport Brossier élude la question centrale posée par ce dernier. Effectivement, aucune réflexion n'est avancée quant à la stagnation des trafics aux franchissements franco-italiens ; au contraire, la croissance des trafics, notamment routiers, demeure le postulat de base pour démontrer l'utilité du projet pour éviter une saturation que l'on prévoit à un horizon de plus en plus proche. Ce qu'il est intéressant de remarquer ici est donc la capacité de l'argument de la croissance des trafics à influencer le patrimoine cognitif du réseau des acteurs et de résister à la confrontation avec l'observation des faits.

4.3. La remise en cause du paradigme de la relation transports-économie

L'axiome de la croissance des trafics en fonction de la croissance économique n'a pas fait l'objet d'une réflexion spécifique au sein de la *growth machine*. On s'en est tenu au mieux au constat de la stagnation des flux aux franchissements français des Alpes du nord. Cet axiome connaissait néanmoins une remise en cause d'un point de vue théorique. Au milieu des années 1990, en effet, l'existence et la persistance de la relation économie-transport commencent à être questionnées et cela dans les deux sens de cette relation, tant pour ce qui concerne les effets que les transports sont censés induire sur les systèmes économiques que pour ce qui concerne, à l'inverse, les effets des systèmes économiques sur l'évolution des transports. De nombreux auteurs se sont consacrés à étudier l'existence d'effets positifs induits par les infrastructures de transport sur les systèmes economico-productifs des territoires traversés ou desservis (Plassard, 1976, 1987, 1989 ; Offner, 1985, 1993 ; Klein, 1998). Une attention croissante a été également dédiée à la question des facteurs qui génèrent la demande de transport, afin de tester et expliquer l'impact des évolutions économiques sur les comportements de cette demande. Nombre d'auteurs et de programmes de recherche ont travaillé à ce sujet (Bennathan, Fraser et Thompson, 1992 ; Baum, 2000 ; Banister et Stead, 2002 ; Fosgerau et Kveiborg, 2004 ; voir en outre les nombreux programmes de recherche européens : POSSUM, 1998 ; REDEFINE, 1999). Ainsi, le postulat sur lequel s'appuient les différentes argumentations du projet faites par les chemins de fer, la Région Rhône-Alpes, l'Europe et les deux États, à savoir l'apport du projet en termes de développement économique et la confiance dans le prolongement des tendances observées par le passé qui justifieraient la mise en place d'une nouvelle infrastructure, rentre en crise.

4.3.1. La relation « transports-économie » remise en cause. Le dépassement de l'approche déterministe des effets structurants des infrastructures de transport

L'argumentation qui a permis à la Région Rhône-Alpes ainsi qu'à l'Union européenne de supporter le projet, en le présentant en tant qu'outil privilégié de développement économique et de positionnement géostratégique, se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les infrastructures de transport entraînent des effets positifs sur l'activité économique et sur les échanges des territoires desservis. Cette hypothèse est fondée sur l'idée que les transports, en améliorant les conditions de fonctionnement des marchés, favorisent la production et les échanges. En effet, la participation au développement local de la circulation des flux sur un territoire et de la présence d'infrastructures de transport semble plutôt évidente, puisqu'elles sont susceptibles de générer des retombées économiques directes et indirectes, tels que le renforcement local d'activités logistiques et productives pouvant induire de la valeur ajoutée, des emplois et des services nouveaux utiles tant au tissu économique local qu'au rayonnement national et international d'un territoire.

Cette représentation d'une relation linéaire entre transports et économie a été largement prégnante dans les discours politiques et elle a été très fréquemment évoquée dans les nombreux débats sur la nécessité de réaliser les projets de lignes ferroviaires à grande vitesse en France pendant les années 1990 (Klein, 1998). Pour ce qui concerne plus spécifiquement le Lyon-Turin, l'implication de l'Europe sur le projet, qui dans son Livre Blanc de 1993 faisait du transport un élément essentiel du développement économique, n'a fait que renforcer cette approche déterministe de l'existence d'effets positifs des infrastructures sur l'économie. En effet, avec la création du slogan des « maillons manquants », l'Europe a fourni un soutien rhétorique important au projet. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la représentation européenne des projets RTE-T, dont le Lyon-Turin fait partie

depuis 1994, se fonde sur une approche keynésienne de la politique de relance qui faisait de la prospérité de l'économie européenne une conséquence directe des investissements dans plusieurs secteurs, dont les transports. Les maillons manquants étaient, dans ce cadre, l'instrument indispensable afin de réaliser l'intégration des systèmes nationaux de transport nécessaire à l'intégration européenne et, par là, au développement économique de l'Union.

Cependant, cette idée largement exploitée dans les discours politiques des années 1990 est une idée ancienne, empruntée à la littérature des années 1960 et 1970, et réadaptée au contexte politique européen. Les effets indirects, habituellement considérés positifs, des modifications du réseau de transport étaient appelés « effets structurants » dans la littérature de l'époque. Par exemple, Plassard en 1976 les définissait comme des modifications des comportements des acteurs engendrant des changements dans les structures économiques consécutivement au passage d'une infrastructure. Cette définition a longtemps persisté dans les modes de penser le territoire et, encore aujourd'hui, les infrastructures sont souvent présentées comme bénéfiques à l'économie des espaces desservis, aussi bien pour les grands pôles que pour les territoires traversés. Néanmoins, le rôle central de la mobilité dans le développement économique et la cohésion des territoires concernés par les nouvelles infrastructures peut être discuté. En effet, le lien entre les transports et donc la mobilité comme facteur nécessaire à la cohésion territoriale ne va pas forcément de soi, puisque d'autres modes de cohésion et connexion peuvent exister. Mais ce sont surtout les effets des nouvelles infrastructures sur la mobilité, le développement économique et la visibilité internationale qui ne sont pas garantis. Par exemple Plassard, en étudiant le phénomène des effets structurants, a été le premier à les remettre en question et à relativiser cette idée d'un développement induit sur les espaces traversés. Sur la base de ses études, il affirme que l'expérience constatée dans de nombreux cas n'a pas permis d'isoler les effets spécifiques d'une infrastructure dans les analyses d'impact. Plus tard, Offner a également dénoncé une vision des effets structurants qui ne repose sur aucune preuve scientifique tangible (Offner, 1993). En effet, les effets induits par une infrastructure ne sont pas automatiquement des effets positifs : une augmentation de l'offre de transport peut par exemple réduire les investissements sur un territoire, en déterminant des effets de délocalisation qui réduisent les activités économiques sur le territoire desservi. De plus, comme le fait remarquer M. Bernadet, ces effets n'ont rien d'automatique, parce que les opportunités offertes par la création d'une infrastructure ont besoin d'autres conditions et d'autres mesures politiques pour pouvoir se concrétiser. Ainsi, concernant le rôle de Lyon *« le passage d'une capitale régionale à métropole européenne nécessitera aussi un effort des acteurs privés et publics. Mais cette ambition exige en outre l'adhésion et la participation de la population à cette ouverture sur l'international »* (Bernadet, 2003).

Ces constats ont conduit à remettre en cause le paradigme déterministe des « effets structurants », qui détient souvent une place centrale dans le discours politique en raison de sa tendance à la simplification. Cependant, nous pouvons remarquer comment, dans l'histoire du projet Lyon-Turin, la centralité de cet argument a été redimensionnée avec l'évolution des dimensions du projet. La tenue des effets structurants dans l'argumentation politique de la nécessité du Lyon-Turin correspond en effet aux phases de la dimension régionale et de la dimension européenne du processus décisionnel, où ils servent à défendre les objectifs géostratégiques et de dynamisation du secteur économique associés au projet. La force de ces arguments dépend des acteurs qui les portent : la Région et la Commission européenne, les acteurs les plus engagés sur le projet, mais aussi ceux ayant un moindre pouvoir dans la concrétisation du projet. A partir du moment où leur rôle s'affaiblit et où les acteurs moins consensuels et pluriels que sont les deux États récupèrent leurs prérogatives dans la conduite du processus, les attaques critiques du paradigme déterministe des effets

structurants ont davantage de prises sur cette argumentation et déterminent son déclin progressif. La place des effets structurants dans la justification du projet se réduit avec le passage à la dimension nationale. L'État français s'était déjà auparavant montré moins enclin à ce type d'approche. Au début des années 1990, il avait construit pour son propre compte et à propos des autoroutes, un discours critique des effets structurants, en adoptant assez largement la rhétorique des effets conditionnels, qui est apparue mieux adaptée aux faits observables et mieux adaptée aussi aux nécessités politiques de mobilisation des acteurs locaux dans un contexte de décentralisation (Joignaux et Langumier, 2004).

Comme nous l'avons vu plus haut, les résultats de la première phase d'études réalisées par Alpetunnel conduisent en 1998 la CIG à affirmer que la nécessité du projet n'est pas uniquement déterminée par la nécessité de supporter la croissance économique par une meilleure desserte en infrastructures, mais que c'est cette même croissance qui, s'étant traduite par une évolution des trafics particulièrement positive dans la région alpine et censée s'accroître davantage, le rend nécessaire. Le passage à cette nouvelle justification du projet implique un changement de sens dans la relation entre économie et transports. Ce ne sont plus les effets des transports sur l'économie qui fondent l'argumentation, mais les effets de l'évolution économique sur la demande de transport. Cette relation, qui lie l'évolution de la demande de transport à celle de l'activité économique, est à la base des fonctions économétriques utilisées pour alimenter les modèles de prévision des trafics utilisés dans le cadre de l'évaluation du projet. Malgré les nombreuses observations empiriques étayant cette relation, la controverse soulevée par la publication du rapport Brossier a montré que son usage dans le contexte des franchissements franco-italiens de la fin des années 1990 se pose en nette contradiction avec les évolutions réelles des trafics traversant cette région. Le retard dans la prise de conscience de la rupture dans la tendance des flux affectant depuis 1994 les passages franco-italiens des Alpes du nord relève, d'un côté, des difficultés techniques liées aux délais nécessaires pour produire les chiffres et pour pouvoir les utiliser dans un modèle statistique. De l'autre côté, elle relève de la difficulté politique à voir des chiffres qui dérangent. Dans un certain sens, le passage, dans le cadre de l'évaluation du projet, à l'usage d'un modèle alpin, prenant en compte les passages suisses en plus des passages français, permet de ne pas se focaliser sur les évolutions spécifiques franco-italiennes et d'inscrire ainsi le rôle du projet et son analyse dans un cadre plus vaste et « neutre ». Dans ce cadre, la question sur la stagnation des trafics peut être plus facilement dérobée. En l'éludant, on rend possible la concrétisation de la volonté politique de construire une nouvelle justification du projet, fondée sur des objectifs différents par rapport à ceux défendus dans le cadre du débat régional et par la Commission européenne.

Cette nouvelle argumentation ne sera pas non plus exempte d'attaques critiques, se limitant cependant à l'époque du rapport Brossier à affirmer la nécessité de prendre en compte les chiffres « réels » des trafics transitant par les passages du Fréjus, du Mont-Blanc et du Mont-Cenis. Les critiques successives, en s'appuyant entre autres sur ce constat d'une stagnation des trafics aux passages franco-italiens, parviendront à remettre en cause le postulat de cette argumentation, c'est-à-dire la persistance de la relation qui lie l'évolution de la demande de transports à celle de l'économie.

Les origines de cette question concernant les causes de ce lien et les facteurs qui pourraient l'affaiblir sont de loin antérieures aux événements que nous relatons et sont motivées par des raisons afférentes à des domaines différents. Elles s'inscrivent dans la même tendance qui a été à l'origine de la remise en cause de la représentation déterministe de la relation entre transport et société faisant des transports dans le discours politique un générateur d'effets automatiques et habituellement positifs. Cette remise en

cause repose sur une demande plus générale, provenant aussi bien des citoyens que du monde scientifique, pour que ce discours politique prenne mieux en compte la complexité de la société. Concernant les transports, cette complexité s'affirme avec force lors de l'émergence des préoccupations écologiques, qui induisent un changement dans les débats sur les infrastructures de transport : les argumentaires construits sur une opposition au productivisme prennent le contre-pied de ceux qui font de l'abaissement des obstacles aux déplacements le déterminant de progrès de nature socio-économique (Klein, 2001b). C'est dans ce cadre que peuvent être comprises les contestations, de plus en plus fréquentes, des riverains concernant les grands projets d'infrastructures, fondées sur l'opposition de considérations concernant la qualité de vie face aux prévisions de trafic des projeteurs.

Ces oppositions aux discours univoques de la politique sur les effets socio-économiques de l'offre de transport s'accompagnent de changements dans l'approche théorique, qui viennent entamer d'un autre point de vue l'efficacité de cette argumentation déterministe. En effet, le paradigme de la relation positive entre transport et société est aussi l'élément central d'une bonne partie de l'évaluation socio-économique des projets. Comme le souligne G. Joignaux (1997), la méthode des coûts-avantages, largement utilisée dans l'évaluation des investissements dans le domaine des transports, repose sur ce même type de lien déterministe entre transport et société. La somme des avantages et des inconvénients monétarisables qui peuvent être retirés d'un projet suppose alors la création d'un lien de causalité entre un investissement et ses conséquences socio-économiques. Cependant, dans le cadre de l'évaluation des projets de transport, la remise en cause de la mesurabilité des effets spécifiques d'une infrastructure sur un système social réduit l'opérationnalité de cette méthode d'analyse. Les répercussions d'un tel changement d'approche se font plus particulièrement ressentir dans le cadre de la mesure et de la prévision des trafics, étape préalable au calcul économique en transports. En effet, l'analyse de la nature des liens entre système de transport et système socio-économique demande, dans un premier temps, à explorer le lien entre les comportements de mobilité, affectant l'évolution des trafics, et les mutations externes. Le dépassement d'une approche déterministe amène à considérer que ces comportements sont en relation avec un ensemble vaste d'actions et interactions, ne relevant pas d'une relation linéaire entre les évolutions des deux seuls secteurs en question. Ainsi, la prise en compte du caractère systémique qui lie les multiples interactions entre transports, économie et société amène à rechercher une approche plus complexe dans l'analyse des évolutions de la demande de transport. Dans ce cadre, on ne se contente plus de décrire cette dernière comme une conséquence automatique des tendances économiques, mais l'on envisage de découvrir, à partir de l'observation empirique de ce lien, quels sont les facteurs pouvant l'expliquer. Le dépassement de l'approche déterministe se traduit, ainsi, non seulement dans un affaiblissement de la relation économie et transports dans le sens transports-économie, mais aussi dans le sens économie-transports. C'est là l'origine du concept de « découplage », qui a été à la base d'une nouvelle approche dans la discipline de l'économie des transports.

4.3.2. La relation « économie-transports » remise en cause : l'affirmation du concept du découplage

Pendant longtemps, la prévision de la demande de transport de marchandises à moyen/long terme n'a pas figuré parmi les grandes interrogations de la recherche académique, où la modélisation de cette demande a souvent été focalisée sur les modèles de choix modal ou de choix d'itinéraire (Winston, 1985). Selon Vickerman (2002 ; 2004), le faible intérêt des chercheurs pour les modèles de génération de la demande de transport de

marchandises tient à ce que l'exercice de prévision de la demande de transport restait soumis à la nécessité de « prévoir et fournir » (*predict and provide*), soumis en fait à la nécessité de répondre à une demande de transport toujours croissante. Aujourd'hui ce constat est toujours valable, même si des évolutions récentes sont en train de modifier la situation. Depuis une quinzaine d'années, la prise en compte d'un nombre croissant d'enjeux liés au transport a amené à s'interroger sur la génération de la demande et sur ses facteurs déterminants. En France, en particulier, il y a une tradition spécifique de modélisation de la demande de transport de marchandises à moyen/long terme et les études réalisées pour évaluer le Lyon-Turin s'inscrivent dans cette tradition, qui a connu ces dernières années des évolutions importantes. La question que nous nous posons alors est de savoir si les avancées théoriques développées dans le cadre de cette tradition ont aussi influencé les méthodes utilisées pour l'analyse de ce projet, modifié les hypothèses à la base de son analyse ou obligé les acteurs qui ont porté le projet à modifier leur stratégie et leur argumentation dans le cadre du débat sur la réalisation de l'ouvrage.

L'évolution des techniques utilisées dans le cadre des prévisions a été en partie influencée par un concept nouveau s'étant dégagé au milieu des années 1990 en matière de transports et croissance: le découplage. Résultant d'une large évolution de société, la question a commencé à se poser de savoir s'il était possible de changer notre modèle de développement par un modèle moins consommateur d'espace et d'énergies et moins générateur de nuisances³⁵. Autrement dit, en partant du constat que la croissance économique s'accompagne toujours de la croissance de certains facteurs, tels les transports ou la consommation d'énergie, on a commencé à se poser une question différente. Il ne s'agissait plus de savoir si le transport génère de la croissance ou si cette dernière induit du transport, mais s'il est possible de découpler la croissance économique des facteurs dont elle s'est habituellement accompagnée par le passé (découplage absolu). Nous pouvons retracer dans trois milieux différents l'origine de la question du découplage.

4.3.2.1. L'origine militante du découplage : des théories de la croissance zéro au concept de développement durable

Dans certains milieux militants écologistes, le concept de découplage s'est affirmé concernant uniquement la relation entre la croissance économique et celle des consommations d'énergie et il représentait la vision « réformiste » du concept de décroissance. Ce dernier s'était développé pendant les années 1970. En partant du constat que la croissance économique engendre toujours plus de consommations énergétiques et plus de transports et que ces derniers sont responsables de nuisances croissantes sur l'environnement, la croissance était alors identifiée comme le coupable ultime. La solution proposée pour réduire les atteintes environnementales consistait dans l'arrêt du coupable et, donc, dans l'arrêt de la croissance. La solution proposée pour réduire les atteintes environnementales consistait en l'arrêt du coupable et, donc, en l'arrêt de la croissance. La solution de la « croissance zéro » était supportée par des études et des modèles

³⁵ Le Sommet de Rio de 1992 consacre le terme de développement durable et le concept commence à être largement médiatisé auprès du grand public. Lors de ce sommet, la définition de développement durable formulé par le rapport Brundtland de 1987 (« un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »), axée prioritairement sur la préservation de l'environnement et la consommation prudente des ressources naturelles non renouvelables, est modifiée par la définition des « trois piliers », qui doivent être conciliés dans une perspective de développement durable : le progrès économique, la justice sociale et la préservation de l'environnement. Le Sommet de Rio pose publiquement la question du découplage entre la croissance économique et la consommation des ressources planétaires. Il affirme l'idée de durabilité forte en opposition à un objectif de durabilité faible.

développés à l'époque. Des économistes avaient notamment essayé de montrer comment le processus d'accumulation se heurterait à la pénurie des ressources naturelles. Les conclusions de certaines études, comme les modèles systémiques du club de Rome et du MIT (Meadows, 1977), amenaient à s'interroger sur les conséquences de la contradiction entre un mode de développement basé sur la croissance économique et un monde aux ressources naturelles finies. La seule évolution acceptable, dans cette perspective, était l'arrêt de la croissance, la « croissance zéro ». La crise économique a cependant réduit la prise de cette pensée. La relance économique est ainsi redevenue le principal objectif politique, ce qui n'a pas empêché le retour, quelques années plus tard, des mêmes problématiques et questionnements sur les effets de la croissance et sur la soutenabilité de ces effets dans le long terme. Ces questions se sont traduites alors par l'affirmation de l'approche plus souple du développement durable. L'idée à la base de ce concept est qu'il faut envisager les moyens pour garantir une croissance au moindre coût possible en termes de nuisances environnementales et de consommation des ressources. Autrement dit, il faut trouver comment découpler la croissance économique de la croissance des facteurs nuisibles avec lesquels elle est corrélée, dans cette optique de solidarité globale et intergénérationnelle qui s'est affirmée dans les débats successifs au sommet de la Terre à Rio en 1992.

4.3.2.2.L'origine scientifique du découplage

Dans le milieu scientifique, la problématique du couplage a également son origine dans le domaine de l'économie de l'énergie. L'idée de départ, née au cours des années 1970, avait pu se développer à partir des travaux du groupe de Meadows. En partant de ce constat d'un épuisement des ressources énergétiques, des économistes se sont ensuite attachés à appréhender le lien qui relie la croissance économique et les nuisances qu'elle engendre. Ces études se sont bientôt concentrées sur le secteur des transports. Dans le secteur de l'énergie, en fait, le problème du couplage semblait trouver une solution grâce aux améliorations technologiques et aux changements de comportements. Ces derniers auraient permis de réduire la consommation énergétique en présence d'une dynamique économique croissante (Baum, 2002). La solution, dans ce cas, passait par un découplage technologique, aussi appelé découplage relatif en opposition au découplage absolu que constituerait une diminution de la consommation d'énergie en contexte de croissance économique.

L'inscription de la problématique du découplage (absolu) dans la recherche en économie des transports

Par contre, dans le secteur du transport, la solution posait davantage de problèmes. Ici, les évolutions constatées en termes d'évolution de l'intensité de la consommation finale de pétrole par unité de PIB démontraient que le seul progrès technologique n'était pas suffisant à réduire la pression sur l'environnement due à la croissance des transports (Crozet, 2002). Face à la faible efficacité du découplage technologique, en transports l'approche du découplage absolu a été davantage approfondie. Pour les partisans du découplage absolu, l'objectif est de contenir l'augmentation de la demande de transport sans gêner la croissance économique. Il s'agit dès lors d'identifier les facteurs déterminants de cette relation (couplage), qui est justifiée par de nombreuses évidences empiriques.

D'un côté, de nombreuses techniques économétriques ont été employées dans la littérature pour estimer cette relation. Dans son travail de thèse, J. Brunel (2007) réalise une revue des méthodes utilisées et des études réalisées depuis une quinzaine d'années

pour étudier la significativité de la relation entre la conjoncture industrielle ou économique et la demande de transport de marchandises. Il souligne ainsi, comme l'ensemble de la littérature le démontre, que l'analyse de la causalité entre la demande de transport et la production économique corrobore l'évidence selon laquelle la demande de transport de marchandises est causée par la production économique ou industrielle. A l'intérieur de cette littérature, des différences méthodologiques importantes existent. Les modèles les plus fréquemment utilisés sont les modèles économétriques standards, qui reposent sur l'idée que la demande de transport de marchandises est une demande dérivée de la production économique. A l'intérieur de cette catégorie, les modèles se divisent entre les modèles double-logarithmiques, qui permettent d'estimer une élasticité supposée de la demande de transport par rapport à la variable explicative, et les modèles à taux de croissance qui permettent d'introduire l'hypothèse d'une élasticité variable. De nombreux chercheurs estiment que la sensibilité de la demande de transport est variable par rapport à la production industrielle. Par exemple, cette hypothèse régit le modèle utilisé par C. Gabella-Latreille (1997) dans sa thèse, portant sur une simulation à l'horizon 2015 des flux de transport de marchandises, qui considère que l'élasticité de la demande de transport par rapport à la production industrielle est inversement proportionnelle au taux de croissance de l'indice de la production industrielle. Dans le milieu scientifique, cette littérature est cependant en train d'être renouvelée par les développements issus de l'économétrie des séries temporelles. Sur la base de sa revue, J. Brunel juge cette méthode, qui se fonde sur une relation agrégée entre demande de transport et le PIB ou la production industrielle, la plus pertinente pour les modèles de prévision de la demande.

Néanmoins, la plupart des modèles estimés restent des modèles standard à élasticité constante. Le recours à ces modèles est habituel pour l'expertise technique, dans les services de l'administration et auprès des consultants et prévisionnistes privés. Dans le cas de la prévision de la demande de transport de marchandises à travers les Alpes, on constate également un recours très fréquent à ces modèles, qui confirment l'hypothèse de causalité entre la demande de transport et la production économique ou industrielle, mais ne permettent pas d'enquêter plus loin sur les facteurs explicatifs de cette demande. Cependant, le résultat principal de ces travaux est que l'ensemble de la littérature a confirmé l'hypothèse de cette relation, en estimant des élasticités en général proche de l'unité. Cette confirmation a eu un impact sur l'orientation des recherches visant l'identification des possibilités de réduction des impacts négatifs corrélés à la croissance économiques, qui se sont alors consacrées à l'exploration des facteurs pouvant casser ce lien.

La première branche d'études se consacre à l'estimation d'indicateurs agrégés de couplage, qui permettent de distinguer entre des situations différentes de couplage et de mettre ainsi en évidence de premières spécificités. Un indicateur agrégé de couplage est l'intensité de transport de marchandises, égal au ratio entre le nombre d'unités de transport observées (mesurées en tonnes-km) et la valeur du PIB. L'évolution de cet indicateur, représentant le nombre d'unités de transport nécessaires à la production d'un euro de richesse, permet de distinguer une situation de couplage d'une situation de découplage, cette dernière étant caractérisée par une baisse de l'intensité de transport. Son application à l'étude de cas différents a cependant restitué des valeurs très variables, selon les contextes analysés, comme le montre J. Brunel à travers une revue des principales études sur l'évolution de l'intensité de transport de marchandises (Peake, 1994 ; Baum, 2000 ; Gilbert et Nadeau, 2002 ; Banister et Stead, 2002). Sa limite consiste dans le fait que, exactement comme l'élasticité de la demande de transport au PIB, il fait référence à une demande de transport agrégée, les tonnes-km, qui mêle les deux effets de la distance et du volume des transports dans un indicateur unique des évolutions de la demande (Prud'homme, 2002).

Ces deux indicateurs, l'intensité de transport et l'élasticité, demeurent des outils descriptifs. Ils ne permettent pas par conséquent de répondre aux questions concernant les facteurs explicatifs de la demande de transport. Ils ouvrent cependant la voie à une deuxième branche d'études, qui, en dépassant cette approche agrégée, proposent une décomposition de l'indicateur en plusieurs facteurs, dans le but de parvenir à estimer leur influence spécifique sur les différents niveaux de couplage ou découplage mesurés à travers les indicateurs agrégés. Dans sa thèse, J. Brunel réalise une revue de la littérature concernant cette deuxième branche focalisée sur la décomposition du couplage. Par exemple, Kiang et Shipper (1996) introduisent dans leurs études sur la problématique du découplage les quantités énergétiques consommées par le secteur des transports. En décomposant l'intensité énergétique du transport de marchandises en trois facteurs (volume de transport, part modale et énergie utilisée par unité de transport), ils illustrent les limites du découplage technologique. Puisque la meilleure efficacité énergétique du transport routier ne permet pas de compenser l'augmentation du transport (mesuré en tonnes-km) et celle de la part modale du transport routier, leur étude démontre que le découplage relatif (technologique) est insuffisant afin de compenser le couplage absolu entre les transports et la croissance économique. Steenhof *et al.* (2005), démontrent également, par le biais d'une décomposition en facteurs, que les émissions de gaz à effet de serre générées au Canada par le transport de marchandises augmentent à cause de l'augmentation de la part modale du transport routier et des transports à l'international. Dans une approche différente, qui ne prend pas en compte les consommations énergétiques ni les émissions de gaz à effet de serre, mais se focalise sur le rapport entre la demande de transport et le PIB, Joignaux et Verny (2004) soulignent l'impact de l'augmentation de la distance moyenne des transports sur le couplage. En effet, en mesurant la relation entre la croissance économique et le volume de marchandises transportées exprimées en tonnes, ils établissent qu'en France il y a une situation de découplage, qu'ils comparent ensuite au couplage observable lorsque l'on met en relation la croissance économique avec les transports exprimés en tonnes-km. D'autres travaux parviennent à identifier d'autres facteurs de découplage, tels la part modale de la route et la distance parcourue (Steer Davies Gleaves, 2004), la réduction depuis 1997 au Royaume Uni de la part la route, l'augmentation de la part des transporteurs étrangers dans le transport routier, les changements de la structure du PIB national et la déconcentration spatiale de l'activité économique (McKinnon, 2007). En prolongeant ces travaux, Brunel (2007) expose un modèle réalisé dans le cadre de sa thèse, introduisant comme nouveau facteur de découplage la part de l'industrie dans l'économie. À partir de l'identification du transport routier de marchandises, ce modèle isole quatre facteurs de l'indicateur agrégé d'intensité de transport : la part modale du transport routier de marchandises, la distance moyenne de transport, le ratio entre le tonnage de marchandises transportées et la valeur ajoutée de la production industrielle et la part de l'industrie dans l'économie (ratio entre la valeur ajoutée industrielle et la valeur du PIB). L'estimation des évolutions de ces quatre facteurs par rapport au PIB montre l'existence de deux facteurs de couplage (l'augmentation de la part modale du transport routier et de la distance moyenne) et de deux facteurs de découplage (la baisse de la part de l'industrie dans l'économie et le poids moyen d'un euro de la valeur ajoutée de la production industrielle).

L'impulsion donnée par une sensibilité accrue pour les questions environnementales aux travaux sur la génération de la demande de transport et sur la problématique du couplage a produit des résultats qui ont permis un renouveau de l'analyse à long terme de la demande de transport. Ces résultats, en clarifiant les impacts respectifs des différents facteurs à l'origine de la demande de transport, ont apporté des éléments de connaissance utiles à la réflexion sur les actions à mettre en œuvre dans le cadre d'une stratégie de

découplage visant la réduction des impacts négatifs des transports. Ils ont notamment montré que, puisque cette demande est une demande dérivée (qui dépend des besoins des autres secteurs, puisque le transport de marchandises n'est qu'un des maillons de la chaîne productive), il n'est pas suffisant, afin de la modifier, d'intervenir sur les transports uniquement à travers des instruments classiques comme les prix, les coûts ou les infrastructures. Il est au contraire nécessaire d'agir aussi sur les autres secteurs où la demande de transport est générée : les systèmes de localisation, de production, la structure des échanges industriels et commerciaux, par exemple. Ainsi, les résultats restitués par nombre de recherches ont montré qu'une politique de découplage en transports dépasse largement le cadre de l'économie des transports et s'ouvre à des champs tels que l'économie industrielle, l'organisation logistique, l'économie spatiale ou l'aménagement du territoire, qui ont un impact sur la génération des trafics et sur leur organisation (Baum, 2002).

L'ensemble de ces éléments mis en évidence par les nouvelles recherches en économie des transports fournit des inputs nouveaux au travail de modélisation et de prévision de la demande de transport.

L'introduction du concept de découplage dans la modélisation en transports

Certains modèles ont, ainsi, tenté d'intégrer au concept d'élasticité les éléments issus des recherches sur les facteurs déterminants de la demande de transport de fret, comme l'évolution des distances de transport, les évolutions du secteur productif ou de la logistique.

Une première solution dans cette direction a consisté à considérer des élasticités variables permettant de mieux prendre en compte l'impact des évolutions productives et de la variation de la conjoncture industrielle. Ensuite, dans les premiers modèles Quinquin fret développés au LET déjà au milieu des années 1990 (le modèle Quinquin fret national, QFN, développé par Gabella-Latreille dans sa thèse, 1997), la génération des trafics était considérée une fonction de la production industrielle (remplaçant le PIB) avec une élasticité variable selon onze catégories de marchandises NST (Nomenclature Statistique de Transports). Tout en restant dans le cadre des modèles non spatialisés, où la possibilité d'un découplage ne peut pas être saisie, ce modèle séparait les déterminants du tonnage et ceux de la distance de transport, cette dernière n'étant pas considérée comme fonction de la croissance économique. L'évolution des distances moyennes était alors supposée se prolonger selon les tendances affirmées au cours des décennies 1970 et 1980, de manière différenciée par NST. Cela permettait au modèle de différencier la croissance des trafics provenant de l'augmentation industrielle de la croissance résultante de l'augmentation des distances. Des modèles successifs, comme le modèle Quinquin fret multirégional, QFMR, ont approfondi les facteurs de l'allongement des distances avec l'introduction de la dimension spatiale, qui a permis de dissocier la dimension conjoncturelle du fret de sa dimension structurelle (Durand, 2001). Une part de l'évolution des distances moyennes était estimée à partir de l'impact de la division spatiale des activités. Le modèle permettait de cette manière d'identifier un facteur multiplicateur du couplage dans la spécialisation des territoires générant des tonnes-km supplémentaires.

4.3.2.3.L'origine politique du découplage

Enfin, la troisième dimension de la problématique du couplage a une origine politique. Les doutes quant aux effets positifs des infrastructures, les prévisions de forte croissance des trafics ainsi que les problèmes budgétaires que les États et l'Europe commencent à rencontrer au cours des années 1990 ont conduit à constater qu'on ne pouvait pas financer

le coût de la mobilité pour une durée indéterminée. La lecture des prévisions de trafic conduisait en effet à l'époque à des besoins d'infrastructures difficilement réalisables, d'une part en raison des montants financiers à mobiliser, d'autre part en raison des contraintes imposées aux territoires. Ce discours était particulièrement vrai dans le cas de l'espace alpin, où les espaces sont limités et le milieu fragile. Il réunissait donc les questions de transport et les questions environnementales, qui ont été portées en premier ressort par des études de trafic, comme nous l'avons mentionné plus haut.

La question du couplage s'est ainsi territorialisée sur l'espace alpin et déclinée d'une manière spécifique pour ce qui concerne les passages alpins franco-italiens. Dans ce cas précis, elle a été alimentée par l'évolution contrastée des trafics qui a caractérisé la deuxième partie des années 1990. Dans le cadre de l'évaluation du projet Lyon-Turin, les questions concernant la croissance des flux sont devenues particulièrement prégnantes lorsque les données ont montré la persistance de la stagnation affectant depuis 1994 les trafics routiers et depuis 1997 les flux ferroviaires. La question s'est posée alors d'expliquer ce phénomène de stagnation en présence d'une croissance économique non nulle dans les deux pays et, surtout, très forte dans des pays comme l'Espagne ou ceux de l'Europe de l'est, réputés être des origines ou des destinations d'une partie importante des flux captés par ce corridor. Dans le cadre de la planification de cette infrastructure ainsi que des mesures politiques à mettre en œuvre afin de gérer les trafics transalpins, on s'est alors inquiété de savoir si la forte croissance des flux à l'est ou sur la relation Espagne-Italie était censée durer et combien de temps. On s'est encore demandé si la croissance économique de ces pays aurait pu changer de contenu, en allant vers un modèle différent de développement, moins générateur de transport. Autrement dit, la question était de savoir s'il était possible de retrouver dans l'évolution des trafics sur le corridor Lyon-Turin quelque facteur de découplage, qui aurait pu amener à des prévisions différentes pour l'avenir.

4.3.2.4. Conclusion

La question du couplage a fait l'objet d'une large réflexion sociale : en investissant des milieux divers, où elle a été différemment réélaborée, les multiples approches et réflexions développées dans ces champs ont pu s'alimenter réciproquement. Retrouve-t-on trace de tous ces débats dans les discussions entre acteurs de la *growth machine* du Lyon-Turin ? Comment ces sujets sont-ils intervenus dans les débats et controverses qui ont suivi ? Quels écarts peut-on mesurer entre les idées développées au sein de *growth machine*, celles que l'on retrouve dans les paradigmes scientifiques et les systèmes de valeurs et d'idéologies exprimés par la société civile ? Quoi qu'il en soit, la problématique du découplage et les développements théoriques auxquels elle a donné lieu répondent à une tendance de complexification de la problématique de la prévision du trafic pour le projet Lyon-Turin.

4.4. Les études « alpines » du projet

Suite à la signature de l'accord intergouvernemental de 2001 sur la réalisation de la section internationale de l'ouvrage, les deux États créent la société Lyon Turin Ferroviaire, qui remplace Alpetunnel dans la poursuite des études du projet. Entre 2001 et 2006, LTF réalise les études d'avant projet sommaire (APS, 2001-2003), les études pour l'instruction du dossier d'utilité publique en France (DUP, 2006) et les études d'avant projet de référence (APR, 2003-2006).

4.4.1. Les études d'avant projet sommaire

Les études de trafic initiées en 2001 par LTF s'inscrivent dans la tradition des études de modélisation réalisées en France dans le cadre de la prévision des trafics franchissant la frontière alpine. Cette tradition se caractérise par un ensemble de modèles standards de prévision, qui estiment l'élasticité de la demande de transport par rapport à la production économique. Le modèle de LTF ne s'éloigne pas de cette méthodologie. Il s'agit d'un modèle en trois étapes, conçu et géré par le bureau d'études SETEC, qui développe :

- l'analyse de la demande globale de transport de marchandises (étape de génération) ;
- l'élaboration d'un modèle de choix modal route – fer pour le fret (étape de répartition modale) ;
- l'élaboration de modèles de choix d'itinéraires routiers et ferroviaires (étape d'affectation).

Le graphique de la figure suivante illustre une partie des nouveautés introduites par LTF (dans le cadre des études d'APS, phase 1 et phase 2, réalisées à partir de 2001), par rapport aux études d'Alpetunnel. Pour ce qui concerne la modélisation de la répartition modale et de l'affectation, les nouveautés consistent essentiellement dans l'introduction des résultats d'une enquête de préférences déclarées (sur la base de 120 interviews), réalisée par SETEC et SYSTEMATICA, dans la modélisation de l'autoroute ferroviaire (AF), qui est étudiée comme un mode à part dans la dernière étape de la modélisation (affectation). Le modèle de choix modal est le même utilisé par le promoteur précédent, Alpetunnel, sur la base d'une enquête de 50 interviews réalisée par MVA concernant les critères de choix modal des acteurs du transport de fret. Mais le nouveau module d'autoroute ferroviaire mis à part, le reste des nouveautés se concentre dans la première étape de la modélisation, concernant la génération de la demande globale.

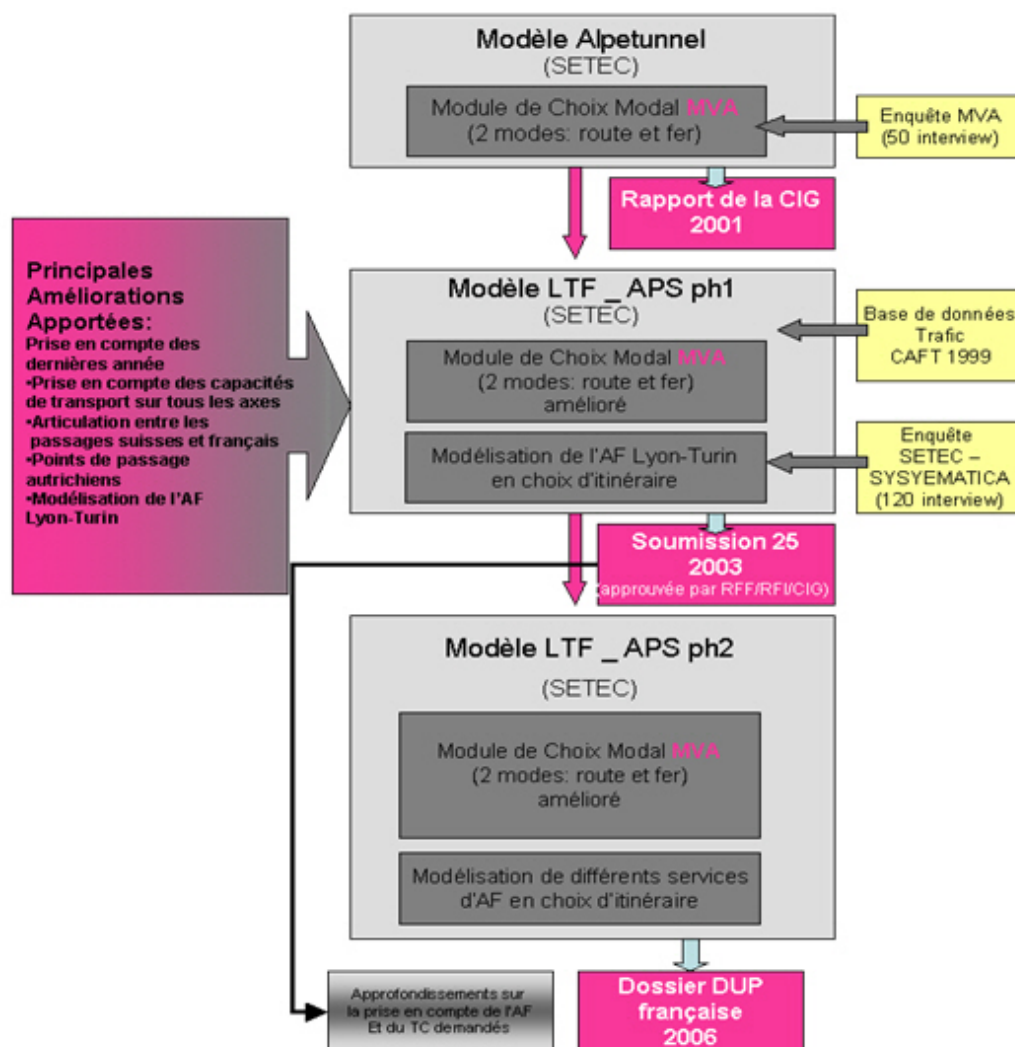


Fig. 31 – Chronogramme du Modèle Fret

Source : LTF

Le modèle d'analyse de la demande globale éligible pour le projet se différencie par rapport aux études d'Alpetunnel par l'introduction de deux nouveautés concernant les éléments de cadrage de toute étude de trafic, c'est-à-dire l'espace géographique de référence (en relation à l'introduction d'une nouvelle base de données pour alimenter le modèle, la base CAFT 1999) et les tendances macro-économiques retenues, comme nous allons l'examiner dans les deux paragraphes suivants. Ces nouveautés, ont un impact important sur les résultats des prévisions. Elles ne manquent pas de soulever des contestations, tant pour les résultats qu'elles produisent que pour la différente vision du problème du franchissement alpin qu'elles impliquent.

4.4.1.1. L'espace de référence : la construction d'une image alpine du projet dans les études

Tout d'abord, LTF prend en compte une nouvelle échelle géographique de référence par rapport aux études précédentes. La nouvelle vision politique en matière de gestion des transports, qui se focalise sur les objectifs du report modal et de la sécurité, en rapprochant la France et l'Italie des visions des autres pays alpins, trouve une traduction dans les études du promoteur avec la prise en compte de cette nouvelle échelle géographique. La demande éligible pour le projet, considérée par LTF, est plus large et s'étend, à partir de ce moment, à l'ensemble de l'arc alpin allant de Vintimille au Tauern, en Autriche, et correspondant au segment alpin B au sens d'Alpinfo.

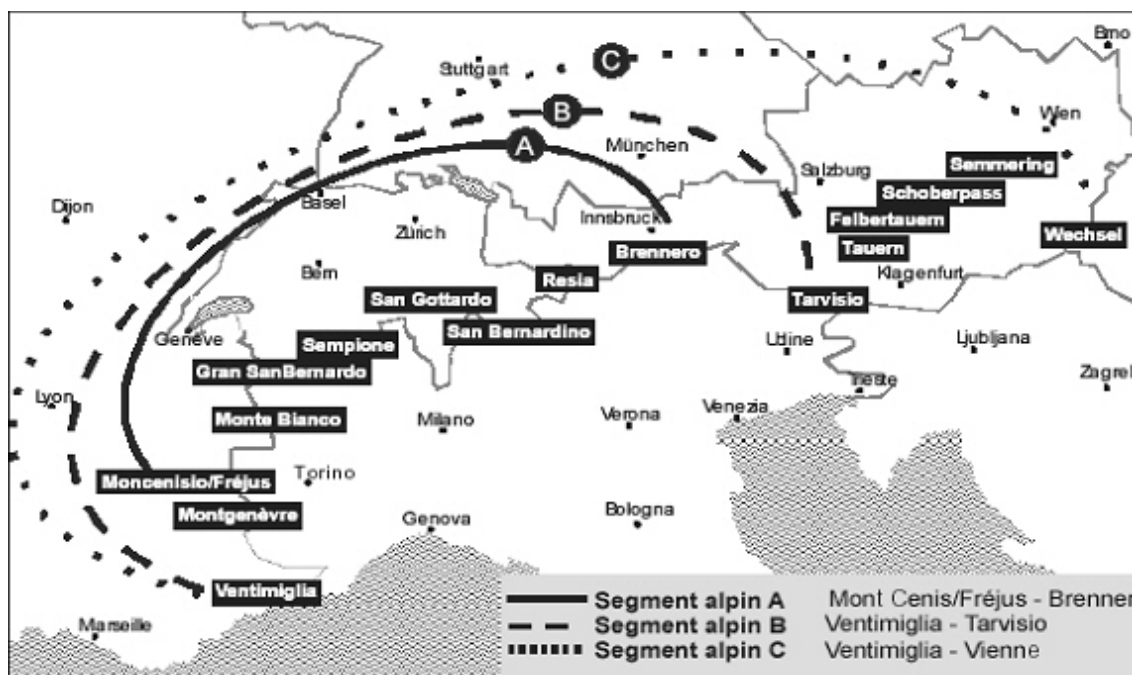


Fig. 32 – Les segments alpins d'Alpinfo

Source : Alpinfo

Le passage du Tarvisio, qui fait partie du segment alpin B d'Alpinfo, est cependant exclu du périmètre étudié, en raison du fait que ce passage ne rentre pas dans la base de données CAFT. En effet, cette source statistique ne compte que les trafics transalpins : les flux transitant par le Tarvisio qui sont proprement des trafics transalpins et non pas des trafics locaux transitant aussi par d'autres passages. Ainsi, leur prise en compte au Tarvisio engendrerait un double comptage. Pour cette raison, ce passage n'a pas fait l'objet des enquêtes CAFT.

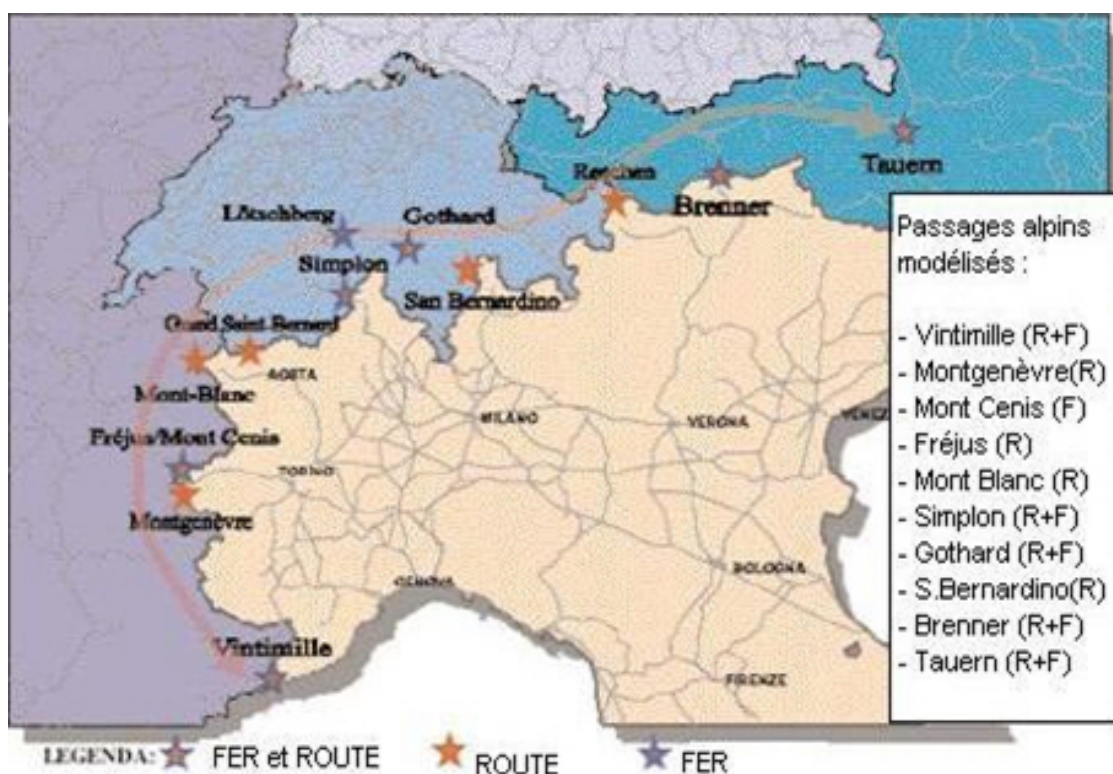


Fig. 33 - Périmètre alpin modélisé par LTF

Source : LTF

Le changement d'échelle introduit par LTF dans ses études peut être mis en relation avec la nouvelle représentation de l'espace alpin qui émerge au début des années 2000 et qui a été à l'origine de la création du Groupe de Zurich en 2001. Nous verrons mieux dans la deuxième partie de cette thèse comment, suite aux accidents du Mont-Blanc en 1999 et du Gothard en 2001 ainsi qu'aux bouleversements des flux successifs à la fermeture des tunnels, l'arc alpin tend de plus en plus à être représenté comme un système unique du point de vue du comportement des trafics le franchissant (chapitre 7 – L'espace alpin dessiné par la géographie des trafics). Parmi les éléments qui, à la fin des années 1990, concourent à l'affirmation d'une dimension alpine, nous pouvons rappeler ici le rôle central de la Suisse, qui a eu dans l'espace alpin une position à la fois stratégique particulière (au cœur de l'arc alpin, il s'agit aussi du seul pays non membre de l'Union européenne) et volontariste en matière de gestion des transports (un objectif de 650.000 PL/an en transit – à atteindre dès 2009 – est inscrit dans la loi fondamentale de la Confédération en 2000). Cette situation a, pour une part, contraint l'Union européenne à négocier avec la Suisse l'application de mesures capables de répondre à la fois à l'objectif helvétique de réduction du transit routier et aux principes généraux de la construction européenne (libre circulation des biens et des personnes, non-discrimination en particulier). D'autre part, ces négociations, qui donnent lieu à l'accord de 1999, ont permis à l'UE de s'impliquer sur ce sujet au lieu de ses États membres en agissant en tant que puissant facteur d'intégration des différentes contraintes alpines (fluidité des échanges selon les points de vue italiens et allemands, protection vis-à-vis des trafics de contournement pour l'Autriche et la France, prise en compte des objectifs environnementaux portés par la Suisse, l'Autriche et pour partie l'Allemagne). La Commission européenne jouera d'autant plus facilement ce rôle d'intégrateur des contraintes alpines qu'elle y trouve une nouvelle légitimité d'intervention

dans le secteur des transports, où elle est engagée – comme nous l'avons observé dans le chapitre 3 – depuis le milieu des années 1980 dans la concrétisation et la défense des principes énoncés par le Traité de Rome. L'émergence d'une dimension « alpine » de la question des trafics de transit est ainsi le résultat d'un ensemble composite de faits et d'acteurs. Ce qui nous intéresse plus particulièrement ici est que son affirmation sur la scène politique européenne aura des conséquences importantes sur l'évolution de l'histoire du projet.

Tout d'abord ce changement d'échelle, qui renforce la représentation de la dimension alpine du projet Lyon-Turin, a des conséquences très concrètes dans les études. En effet, l'espace de référence retenu joue directement sur les prévisions de trafic : selon que l'on considère les Alpes franco-italiennes, 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, les résultats des prévisions de la demande éligible vont être différents. La comparaison des résultats des prévisions de la demande globale réalisées par Alpetunnel et LTF (voir. Fig. 26 – Les trois phases d'étude de trafics du projet) permet d'apprécier l'impact quantitatif du choix d'élargir le champ de l'analyse, qui se traduit par une augmentation de la demande globale de référence pour le projet : les 77 millions de tonnes en 1997, chiffre de départ considéré par Alpetunnel (sur l'arc alpin entre Vintimille et Chiasso, en Suisse à la sortie du tunnel du Gothard), deviennent 125, en 1999, selon LTF. Ces chiffres, une fois projetés aux horizons futurs, restituent une prévision de 145 millions de tonnes en 2015 selon Alpetunnel et de 256 en 2017 selon LTF.

Selon la CIG et LTF, la pertinence de cet espace de référence tient à la concurrence qu'entretiennent les différents itinéraires englobés dans cet espace. Le choix d'intégrer dans les études de la demande globale le segment B de l'arc alpin fait toutefois l'objet de contestations. La mission d'Audit saisie par le gouvernement français en 2003 notamment, conteste l'intégration des trafics transitant à Vintimille (15 Mt en 2001) et au Montgenèvre (1,5Mt en 2001), où les trafics ont connu une forte augmentation de 6,7% par an en moyenne entre 1984 et 2001. Elle argumente ainsi sa critique sur la base du fait que « *au terme de ses investigations, la mission estime cependant que ces trafics sont peu concurrents de ceux de l'ensemble Maurienne et Mont-Blanc et ne doivent pas être retenus dans le périmètre concerné* ». La mission d'audit propose alors la prise en compte de l'ensemble des passages relevant du segment alpin A au sens de la définition d'Alpinfo, qui comprend les passages suisses, les tunnels français routier du Mont-Blanc et du Fréjus et ferroviaire du Mont Cenis, ainsi que les passages autrichiens du Brenner et du Reschen. La démarche de LTF modélisant l'ensemble des trafics alpin est alors critiquée comme outrepassant largement le périmètre d'étude jugé pertinent. Les résultats produits en termes de prévisions sont dès lors accusés par l'Audit d'être trompeurs, ce qui fournira un argument important aux contestataires du projet dans le cadre des débats italien et français sur la réalisation de l'ouvrage.

Ce choix de la CIG et de LTF révèle, en effet, un caractère de la dimension alpine, qui constitue aussi une façon de répondre à la stagnation des trafics : l'inscription du projet dans un contexte plus large, caractérisé par une évolution positive des trafics, constitue un moyen de réduire le poids de la stagnation dans l'évaluation du projet. Dans l'optique de la CIG, qui n'est pas unanimement acceptée, puisque les trafics croissent ailleurs, mais toujours à l'intérieur d'un système considéré comme interdépendant, cette croissance pourrait se reporter sur les passages nord-alpins franco-italiens. La volatilité des trafics, notamment de transit, entre les différents passages alpins est alors mise en avant afin de porter cette

représentation d'un espace alpin des trafics et contourner, ainsi, la question de la stagnation des flux à la frontière franco-italienne.

On remarque que cette argumentation repose sur la transformation d'un argument qui avait précédemment servi à contester la nécessité du projet. Plusieurs études avaient déjà montré l'existence d'une concurrence directe entre les itinéraires français et suisses sur certaines origines-destinations. Par exemple, une étude du service économique et statistique (SES) du ministère des Transports de 1997 montrait que, suite notamment aux interdictions de la Suisse concernant les camions de plus de 28 tonnes, une partie du trafic s'était détournée sur les passages français du Mont-Blanc et du Fréjus. Dans une note du 4 octobre 2000 relative au projet, la Direction de la Prévision du ministère de l'économie estimait également qu'entre 20 et 30% des trafics ferroviaires passant par le Mont-Cenis bénéficiaient d'un itinéraire plus court par la Suisse. L'idée que la répartition des trafics entre la France et la Suisse dépend largement des mesures réglementaires suisses est reprise également par le rapport Brossier du CGPC, qui avait souligné en 1998 que « *pour chaque origine-destination (OD), un des passages alpins est le meilleur en coûts techniques (distance, effet des rampes, durée du transport) mais des coûts non techniques (péages, fiscalité routière, fiscalité du carburant) peuvent modifier les choix des transporteurs tout comme les règlements nationaux. Certaines OD sont captives d'une traversée : ce sont, en général, les plus courtes [qui ont un moindre marge de choix, n.d.r.]. Mais pour les OD de longue distance, de très faibles modifications des paramètres non techniques peuvent changer les flux entre les points de passage et les modes* ». Ce constat d'une très forte volatilité des trafics de longue distance sur les différents passages alpins a été mobilisé à l'époque du rapport Brossier afin de contester l'urgence du Lyon-Turin dans le cadre de l'augmentation de l'offre capacitaire dans les Alpes permise par les nouveaux projets suisses. Il a ainsi permis aux experts du groupe Brossier de conclure leur analyse en conseillant aux gouvernements de repousser toute décision relative à la réalisation du projet et d'attendre de connaître les effets de cette augmentation de l'offre alpine sur les comportements des flux. Désormais, ce même argument sert à supporter le discours opposé et à démontrer, en gommant la stagnation des passages franco-italiens, la nécessité du projet. Ce dernier, selon cette représentation, servira à répondre à une croissance des trafics pouvant se révéler explosive lors de la disparition des facteurs qui détournent les trafics naturellement dépendant des passages franco-italiens.

Le changement d'échelle géographique de référence est rendu possible par l'adoption d'une nouvelle base de données dans le cadre des études de prévision des trafics. Ce choix traduit la plus grande implication de la France et de l'Italie dans la dimension alpine. En effet, la base de données précédente, résultant d'une enquête spécifique sur les flux routiers en transit aux points de franchissement de l'arc alpin occidental (Chiasso – Vintimille), réalisée par Alpetunnel entre 1995 et 1996, est remplacée par la base de données CAFT relative à l'ensemble des passages de l'arc alpin. Cette base de données est le fruit d'une enquête réalisée tous les cinq ans en collaboration entre les ministères des transports français, suisse et autrichiens depuis 1994 (partie 2, par. 7.4). Les données de cette base sont issues d'un travail commun, fondé sur la confrontation des trois pays alpins (auxquels s'ajoutera l'Italie à partir de 2004) : il s'agit donc de données partagées, à priori moins contestables, censées apporter une plus grande stabilité et légitimité aux résultats de l'évaluation du projet.

4.4.1.2. Les hypothèses à la base de la modélisation

A l'exception de ces deux nouveautés, la première phase d'étude de LTF se conclut en 2003 sans qu'aucun autre changement significatif ne soit apporté au cadre de la modélisation. Dans son modèle de prévision des trafics, la relation entre la dynamique économique, mesurée par le PIB, et les évolutions des transports demeure la variable centrale des exercices de projections des trafics à des horizons futurs. Le modèle de génération utilisé est le même que le bureau d'étude SETEC avait déjà réalisé en 1995 pour le compte d'Alpetunnel. Par conséquent, il ne peut pas intégrer les développements décrits dans les paragraphes précédents, que la recherche a connus en matière d'analyse et prévisions des trafics. Dans les considérations des acteurs de la *growth machine* que nous pouvons lire aujourd'hui à travers les hypothèses des études techniques, nous ne retrouvons que de rares traces des nombreuses réflexions menées au cours des années 1990 dans le domaine de l'économie des transports et de la modélisation. Il faut constater que ces hypothèses ont très peu évolué par rapport à l'évolution des questionnements qui provenaient de l'extérieur. Pourtant, la disponibilité d'une base de données plus détaillée et précise (les données de la base CAFT détaillent les flux par O/D à un niveau de détail départemental – NUTS3) par rapport aux données utilisées par Alpetunnel, aurait permis de résoudre en partie les limites dénoncées par le rapport Brossier en 1998 concernant l'impossibilité de tester l'efficacité d'une politique ou d'un investissement en raison de la précision insuffisante et de l'excès d'agrégation des données disponibles.

Malgré ces avancées théoriques et les nouvelles opportunités offertes par des données plus fines, le modèle utilisé par LTF reste un modèle classique, où la demande est estimée à partir des formulations économétriques qui lient la croissance des échanges de l'Italie à la croissance de l'économie italienne, par branche de marchandises. Ces fonctions économétriques sont appliquées aux hypothèses de croissance du PIB pour calculer la croissance des échanges et leur ventilation sur le territoire. Le niveau global de la demande future sur l'arc alpin est ainsi gouverné par la croissance du PIB italien, que l'on estime à des taux plus élevés jusqu'en 2010 (1,8% dans le scénario de base et 2,4% dans le scénario haut) et plus faibles ensuite. Il est en outre déterminé par un coefficient d'élasticité entre le PIB et les échanges estimé à 2,4 et censé décroître dans le temps. Ainsi, sur la base d'une requête spécifique de la CIG, l'élasticité est estimée à 1,7 après 2010.

Ce choix, qui majore la demande globale en début de période et la réduit dans la phase finale des projections, fait suite à une divergence entre les délégations française et italienne sur la modélisation à retenir. La France conteste les hypothèses macroéconomiques retenues, en faisant appel à la question de l'espace de référence pertinent. Au lieu des prévisions de croissance de l'OCDE à long terme sur l'ensemble de la zone européenne, la Direction de la Prévision réalise des simulations en agrégeant les seuls taux de croissance des pays concernés, qui restituent un taux de 1,4% jusqu'en 2020 au lieu du taux de 1,8% retenu par LTF. Les hypothèses utilisées par LTF sont ainsi jugées optimistes. L'introduction d'une élasticité décroissante dans le temps modère cet optimisme. Ce choix peut en outre être expliqué par la prise en compte de la décroissance dans le temps de l'érosion de l'effet frontière. En effet, l'intégration européenne, en réduisant l'« effet frontière » qui limite les échanges entre les territoires séparés par une frontière, avait pour effet d'amplifier les élasticités des échanges à la croissance économique. Ainsi, conserver l'élasticité constatée durant le processus d'intégration des années 1980 et 1990 aurait conduit à des augmentations explosives des trafics.

La prise en compte d'une réduction dans le temps de l'effet frontière, à travers le recours à une élasticité décroissante, introduit un facteur de découplage dans le modèle. Il s'agit cependant du seul facteur de découplage que nous avons pu trouver dans le modèle utilisé

par le promoteur dans les deux phases d'étude. Le choix de ne pas prendre en compte la question du découplage et des apports des nouvelles connaissances en économie des transports a fourni une base pour une nouvelle controverse.

4.4.1.3.L'audit de 2003 et la contestation des études d'APS du promoteur

En février 2003, la publication d'un rapport d'Audit de l'Inspection générale des Finances et du Conseil général des Ponts et Chaussées met en lumière une nouvelle montée des oppositions internes à la *growth machine*. Les experts appelés à évaluer les grands projets d'infrastructures de transport donnent voix aux réflexions provenant du milieu scientifique. Ils dirigent notamment leurs critiques vers la capacité des analyses macroéconomiques et globales à restituer une image fiable de l'évolution des transports. Cette dernière, selon les experts, « *dépendra sans nul doute d'éléments tels que la croissance des échanges internationaux, les modes de consommation et de distribution, l'accroissement de la taille des marchés, la spécialisation des unités de production, le développement du juste-à-temps dans l'industrie et la distribution, et le développement du commerce électronique* », ce qui pousse à la nécessité de modifier les outils de l'évaluation des projets, en introduisant des analyses fines et plus fiables. Avec l'Audit, la problématique du découplage passe ainsi du milieu scientifique au milieu institutionnel, sans que les études pour le projet ne l'aient jamais prise en considération. Pour rester dans le cadre de l'analyse macro, les experts de l'Audit remettent, en outre, en cause le faible pouvoir explicatif de l'évolution du PIB pour la croissance des transports dans une économie fortement tertiaisée. Encore une fois, il ne s'agit pas d'une critique nouvelle. Nous avons mentionné plus haut dans ce chapitre l'exemple des modèles Quinquin fret, qui ont jugé l'indice de la production industrielle comme une variable plus pertinente afin d'expliquer l'évolution du transport de marchandises, ou d'autres modèles qui ont estimé que la baisse de la part de l'industrie dans la production économique et la baisse du poids moyen de la production industrielle constituent deux facteurs de découplage. Prendre en compte le PIB au lieu de l'indice de production industrielle revient, ainsi, à majorer les prévisions de la demande de transport future et à fausser, selon les critiques mises en exergues par l'Audit (2003), les résultats dans le cadre de l'évaluation du projet.

Les critiques soulevées par l'Audit de 2003 portent prioritairement sur les hypothèses considérées à la base de la modélisation effectuée par LTF. Ces hypothèses ont été établies par la commission qui représente directement les deux gouvernements. Les critiques s'appuient sur le fait que les études du projet et, plus généralement l'ensemble des analyses dédiées aux évolutions du contexte alpin franco-italien se sont développée en dehors du milieu académique. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, la dimension alpine du Lyon-Turin s'est caractérisée, notamment avec la création de LTF, par un resserrement ultérieur du processus décisionnel autour de la figure des deux États, ce resserrement est aussi lisible à travers la réduction des relations entre le milieu académique et le milieu de l'expertise technique des services de l'État ou des services de consultance directement impliqués dans l'évaluation du projet. Cette réduction des échanges entre le monde scientifique et le monde technique est visible dans la distance qui se crée entre les méthodes et les nouvelles connaissances en matière de comportements de mobilité développées dans le milieu académique et les techniques utilisées dans le cadre de l'expertise technique du projet. Le recours à des techniques dépassées permet de ne pas prendre en compte le découplage entre la demande de transport de marchandises et la croissance économique qui pourra se vérifier à l'avenir, ce qui réduit au final les prévisions futures à une prolongation des tendances passées. Les résultats rendus par ces études risquent ainsi d'être biaisés ; ils permettent d'obtenir des prévisions de trafic particulièrement

positives du point de vue de l'évaluation du projet, même en présence d'une situation de stagnation de longue date qui est effacée par l'extension de la demande globale à l'ensemble de l'espace alpin.

4.4.1.4. Conclusion

Nous pouvons conclure que l'ensemble des décisions prises par la CIG dans le cadre des études d'APS (le changement d'échelle de référence, les choix de modélisation) vont dans le sens d'un renforcement de la représentation alpine du projet, s'accompagnant d'une occultation parallèle du phénomène de la stagnation qui affecte la partie française de l'arc alpin.

Ces choix déterminent une contradiction. Ils reposent sur le fait que l'argument central dans la justification de la nécessité du projet demeure celui de la forte croissance des trafics et du risque de saturation des passages alpins, alors que ce risque paraît de moins en moins probable pour le cas spécifique des Alpes françaises du nord et que, surtout, l'argumentation des discours politiques s'appuie désormais sur des objectifs différents, les enjeux de la défense environnementale et de la sécurité ayant pris la place de l'objectif de l'adéquation de l'offre à la demande. Il est ainsi possible de constater qu'un hiatus est en train de se produire entre la rhétorique du discours politique et la conduite du débat en interne, au sein de la *growth machine*, où l'examen du projet reste confiné au cadre de l'évaluation de la capacité et de l'adaptation technique de cette capacité. Les déclarations publiques relèvent alors majoritairement d'un affichage politique, construit en s'abritant derrière le volontarisme suisse et autrichien, qui ne trouve cependant pas une traduction concrète dans les mesures envisagées par la France et l'Italie.

Ce hiatus fragilise la cohérence de la justification du projet. Ainsi, cette stratégie, envisagée depuis la création de LTF dans une optique de renforcement du rôle des États dans la conduite du processus décisionnel, affaiblit au final leur position et rend attaquables leur discours, en ouvrant la voie aux contestations. Outre la controverse soulevée par l'Audit française, qui porte prioritairement sur la fiabilité des résultats à utiliser dans le cadre d'une évaluation économique de l'investissement, une deuxième controverse porte plus spécifiquement sur les objectifs politiques associés au projet. Les arguments développés par les analyses techniques du promoteur participent en effet de l'émergence d'une opposition idéologique au projet auprès du milieu militant environnementaliste et d'une partie des riverains, qui aura des conséquences lourdes sur l'évolution de ce débat du côté italien.

Les contestations s'appuient sur le manque de prise en compte de la problématique du découplage dans l'évaluation du projet. Les modèles utilisés sont accusés d'être figés. En se basant sur un lien entre la croissance économique et la croissance des trafics qui ne fait pas l'objet d'un examen critique, ces modèles considèrent qu'aucun autre facteur n'est censé se modifier sinon les deux variables étudiées. Ils sont, par conséquent, accusés de ne pas permettre d'envisager les moyens de changement, ni au débat d'évoluer. En se focalisant sur la seule variable de la croissance économique, ils font de cette dernière le seul facteur sur lequel il serait possible d'agir pour déterminer un changement. Cela oriente le débat vers une confrontation entre partisans de la croissance zéro et détracteurs de la décroissance, c'est-à-dire à un point qui avait déjà été abordé et résolu d'un point de vue théorique par le passé, en déterminant l'émergence du concept de découplage. Une partie importante de l'argumentation portée par l'opposition des riverains en Italie, qui est en train de monter en puissance dans la première partie des années 2000, s'appuie justement sur la contestation de cette vision du développement fondée sur une croissance infinie.

4.4.2. La deuxième phase d'étude réalisée par LTF (Avant Projet de Référence)

La controverse soulevée par l'Audit arrive à son terme lorsque la CIG valide en 2003 les résultats des études d'APS réalisées par LTF et que les deux États décident d'engager la nouvelle phase d'étude qui doit conduire à la présentation du Dossier d'Utilité Publique (DUP), pour le lancement de l'enquête d'utilité publique de 2006 en France, et, ensuite, à la décision définitive de démarrer les travaux de réalisation de l'ouvrage.

4.4.2.1. Le cadre du débat : contenu et solution de la controverse soulevée par l'Audit

Le contenu des décisions prises après l'Audit est un fait complexe et l'Audit est en effet à resituer dans le cadre du débat parlementaire sur les infrastructures, qui a eu son résultat final dans le CIADT³⁶ de décembre 2003.

Le nouveau gouvernement français installé en 2002 (gouvernement Raffarin) décide de mettre à plat la liste des projets d'infrastructure héritée du gouvernement précédent et de reconsidérer leur réalisation sur la base d'un reclassement de leur utilité et priorité. Dans sa lettre de mission de l'audit gouvernemental, le gouvernement accuse le précédent exécutif d'avoir engagé ou annoncé de nombreux projets de liaisons ferroviaires, routières ou fluviales sans que les financements nécessaires n'aient été pour autant garantis. Il demande ainsi de disposer d'une appréciation précise de la situation des équipements et des divers projets envisagés, en raison notamment du déséquilibre important qui se profile entre les perspectives de ressources et les besoins identifiés. Il confie à l'Inspection générale des Finances et au Conseil général des Ponts et Chaussées la mission de « *dresser un état exhaustif des projets en précisant leur coût et leur degré d'avancement technique et administratif, évaluer leur intérêt socio-économique, ainsi que les enjeux qu'ils peuvent représenter pour la politique européenne des transports, la sécurité routière, l'environnement, l'aménagement et le développement durable du territoire, définir un calendrier prévisible pour chaque projet en tenant compte de leur possibilité de fractionnement dans le temps* » (Audit, 2003).

Le rapport d'Audit apporte une réponse économique au volontarisme du gouvernement précédent. Aux orientations du ministre des transports précédent, Gayssot, qui, dans le cadre de l'affirmation de la dimension alpine du Lyon-Turin et de l'argumentation écologique, avait associé au projet le concept du report modal, l'Audit oppose la rationalité du calcul économique et ramène ainsi la discussion du projet à l'intérieur de l'analyse coûts-avantages. En attaquant, comme nous l'avons vu plus haut, les méthodes d'analyse utilisées par le promoteur du projet et les hypothèses à la base de ces études dictées par la CIG, ses critiques portent principalement sur la surestimation des prévisions de trafic et de la saturation des itinéraires fret existants. Les observations exprimées par l'Audit rejoignent les « critiques sévères » que la Direction de la Prévision du ministère de l'Économie avait adressées trois ans plus tôt aux études conduites par Alpetunnel³⁷.

³⁶ En France, le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) était un comité réuni régulièrement par le Premier ministre et regroupant les ministres concernés, notamment le ministre chargé de l'aménagement du territoire et le Ministre de l'Intérieur. Le Premier ministre Dominique de Villepin a installé le 14 octobre 2005 un Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT), qui se substitue désormais au CIADT.

³⁷ Comme nous l'avons mentionné plus haut, à travers une note sur le projet datant du 4 octobre 2000, la Direction de la Prévision avait contesté les prévisions des trafics ferroviaires au Mont-Cenis faites par Alpetunnel essentiellement sur la base de deux éléments : une prise en compte non correcte de la concurrence entre les passages ferroviaires suisses et le passage ferroviaire français

Elles soulignent le fait que les 40 millions de tonnes prélevées sur le corridor ferroviaire du Lyon-Turin (ligne historique et ligne nouvelle considérées ensemble) marquent une rupture importante avec la stagnation constante des trafics, qui s'attestent depuis plus de 15 ans en dessous de 10 millions de tonnes par an. La capacité du tunnel de Modane est estimée à 20 Mt par an, à partir de la fin des travaux de mise au gabarit B. En extrapolant sur les trafics constatés, la mission met en évidence que des aménagements limités sur les seuls accès français pourraient permettre d'écouler le trafic fret jusqu'à 2020, sans aucun risque d'augmentation significative des trafics dans les tunnels routiers par rapport aux flux constatés jusque-là. Les plus gros désaccords entre l'administration centrale et les promoteurs du projet portent, donc, sur l'argument de l'explosion des trafics, qui garde, d'un côté, un rôle central dans la justification du projet faite par les promoteurs, mais de l'autre « *reste une légende, même si son absence est aussi conjoncturelle* » (Blanchet, 2005)³⁸. Selon les experts de l'Audit, qui rejoignent les observations de la BEI sur les améliorations dans l'utilisation effective de la ligne actuelle (les locomotives montent et redescendent de chaque côté) pouvant permettre un doublement de la capacité actuelle sans investissements importants, il serait préférable de subventionner la ligne existante. Les critiques des administrations centrales rejoignent ainsi celles des écologistes locaux, notamment la COJAM (la coordination associative Coordination Jura-Alpes-Méditerranée), qui travaille avec l'Institut Polytechnique de Milan sur le sujet. Cet institut, en démontrant la non nécessité du projet Lyon-Turin pour cause de dérapage de capacités, alimente avec les résultats de ses analyses l'opposition des riverains du Val de Suse en Italie. Le document « *100 ragioni contro la TAV* » du mouvement d'opposition local NO-TAV du Val de Suse met au premier rang, parmi les raisons de sa contestation du projet Lyon-Turin, le manque de trafic face à une offre existante jugée comme excédant les besoins réels, qui sont quantifiés en faisant appel aux études du Polytechnique et à l'Audit français. Encore une fois, la réponse à ce type de critiques arrive en faisant appel à des réflexions de prospective. A. Bonnaïfous souligne les risques d'engorgements sur les passages alpins routiers que ferait courir une reprise de la croissance des échanges européens à 4-5% par an, ce qui impose, à son avis, de démarrer les travaux sans prendre trop de retard³⁹. G. Mathieu, ancien directeur de la planification à la SNCF, affirme également qu'il faudrait réaliser le tunnel de base le plus rapidement possible à cause des problèmes de capacité sur l'axe franco-italien que ni les tunnels routiers ni les réalisations suisses ne seront en mesure de résoudre. Retarder la réalisation du tunnel risque, à son avis, de freiner le développement économique entre la France et l'Italie⁴⁰.

4.4.2.2. Le cadre du débat : la réaction à l'Audit et la réaffirmation de l'objectif du report modal

Le rapport de la DATAR de 2003 alimente, en complément de l'Audit, le débat parlementaire français sur la politique d'infrastructures de transport qui se poursuit la même année avec (entre 20 et 30% des trafics au Mont-Cenis bénéficieraient d'un itinéraire plus court par la Suisse) et une incorporation discutable des trafics liés à l'autoroute ferroviaire, qui ont été ajoutés à ceux du fret ferroviaire classique, en déniaient toute concurrence de la première sur le second, comme si le trafic AF était intégralement détourné de la route. (Commentaires de la Direction de la Prévision repris par le rapport d'Audit de 2003).

³⁸ Entretien filmé avec Jean-Didier Blanchet, du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Réalisé par le Laboratoire d'Économie des Transports (2005).

³⁹ Entretien filmé avec Alain Bonnaïfous, ex directeur du LET. Réalisé par le Laboratoire d'Économie des Transports (2005).

⁴⁰ Entretien filmé avec Gérard Mathieu, ex directeur de la planification à la SNCF. Réalisé par le Laboratoire d'Économie des Transports (2005).

le rapport des sénateurs Gerbaud et Haenel sur le fret ferroviaire et celui du sénateur De Richemont sur le pavillon français et le cabotage maritime. Élaboré en partie en réponse à l'Audit, il développe une vision générale de l'organisation du système des transports et réaffirme une vision européenne (Livre Blanc de 2001) de la politique d'infrastructures orientée vers le transfert modal de la route vers les autres modes dans une optique de réduction de l'impact environnemental des transports. La justification de la politique de report modal est, en effet, de limiter les nuisances (accidents, dégradation de l'environnement) des transports, notamment de la route qui est aujourd'hui le mode de déplacement largement dominant. Ce rapport réaffirme ainsi la place de l'objectif de transfert modal qui avait été remis en question par le rapport d'Audit. Il place le transport de marchandises non routier au premier rang des priorités de la politique des transports nationale et recommande la constitution de quelques axes ferroviaires dédiés ou à forte priorité fret au débouché des ports ou dans les grands corridors de transit, ainsi que la connexion de ce réseau avec ceux des pays voisins. Le rapport préconise également l'extension du réseau à grande vitesse qui devrait s'attacher à l'irrigation des espaces transfrontaliers de coopération et privilégier, parmi ces lignes à grande vitesse, celles qui permettraient de dégager des sillons en faveur du fret sur des itinéraires intéressants. Il formule aussi une réponse au niveau des problèmes financiers qu'une telle solution est censée soulever, en proposant, entre les deux solutions du financement public et du financement privé, le recours à la troisième voie d'un partenariat public-privé (PPP) : « *la principale piste d'amélioration que l'on peut concevoir consiste à laisser plus de marge de manœuvre aux acteurs privés dans la mise au point des projets* » (DATAR, 2003). Par ailleurs, la logique d'appel d'offre et de mise en concurrence des opérateurs dans les transports est voulue au niveau européen et a profondément transformé le système de concession de maîtrise d'ouvrage antérieur, en conduisant à l'introduction de partenaires privés.

Le CIADT de décembre 2003 conclut cette phase de débat. En s'inspirant du rapport de la DATAR dont les diverses conclusions ont été largement reprises dans le débat parlementaire de l'automne, il définit les choix d'infrastructures des prochaines années, qui portent sur des enjeux de plusieurs dizaines de milliards d'euros et comprennent principalement des projets ferroviaires. Avec la réaffirmation forte de la centralité de l'objectif du report modal dans la politique des transports français, le projet Lyon-Turin s'installe stablement dans la dimension alpine, qui correspond à l'affirmation de l'argumentaire écologique. L'approbation de la première phase d'études de LTF (APS) et la décision de passer à une étape ultérieure d'étude et de réalisation s'insèrent dans ce moment de reconstruction du consensus à l'intérieur de la *growth machine* française, qui se développe autour de l'objectif du report modal.

4.4.2.3. Le renforcement de la dimension alpine dans les études de LTF

Les études réalisées par LTF après 2003 présentent un changement d'approche important et développent une traduction technique des orientations exprimées par la DATAR quant à la place de l'objectif du report modal dans la politique française des transports. La traduction de cette réorientation des objectifs stratégiques de la politique passe par la focalisation de l'analyse des trafics dans la phase d'APR sur le modèle de choix modal. En revanche, la première étape de la modélisation concernant la génération de la demande globale reste inchangée et voit son rôle perdre du poids dans l'analyse. La seule modification, ici, consiste dans le recalage de la formule économétrique de base du modèle sur la base des nouvelles données de l'enquête Caft 2004, alors que les considérations développées dans le milieu

scientifique par rapport aux facteurs déterminants de la demande continuent d'être ignorées dans les études du promoteur.

La nouvelle formulation du choix modal est basée sur l'enquête de préférences déclarées menée par la société Nomisma de novembre 2003 à mars 2004 auprès des acteurs du transport de marchandises de l'arc alpin. Cette enquête visait à détecter les logiques et les paramètres déterminants du choix modal. Cela a permis de construire un modèle plus sensible aux exigences des transporteurs. Ainsi, le nouveau module de choix modal, élaboré à partir de l'enquête Nomisma, a remplacé les deux modes de transports (route et fer), sur la base desquels fonctionnait l'ancien, par cinq modes : le Transport Combiné, l'Autoroute Ferroviaire accompagnée et non accompagnée, le transport ferroviaire conventionnel (trains entiers et trains en lotissement) et le transport routier.

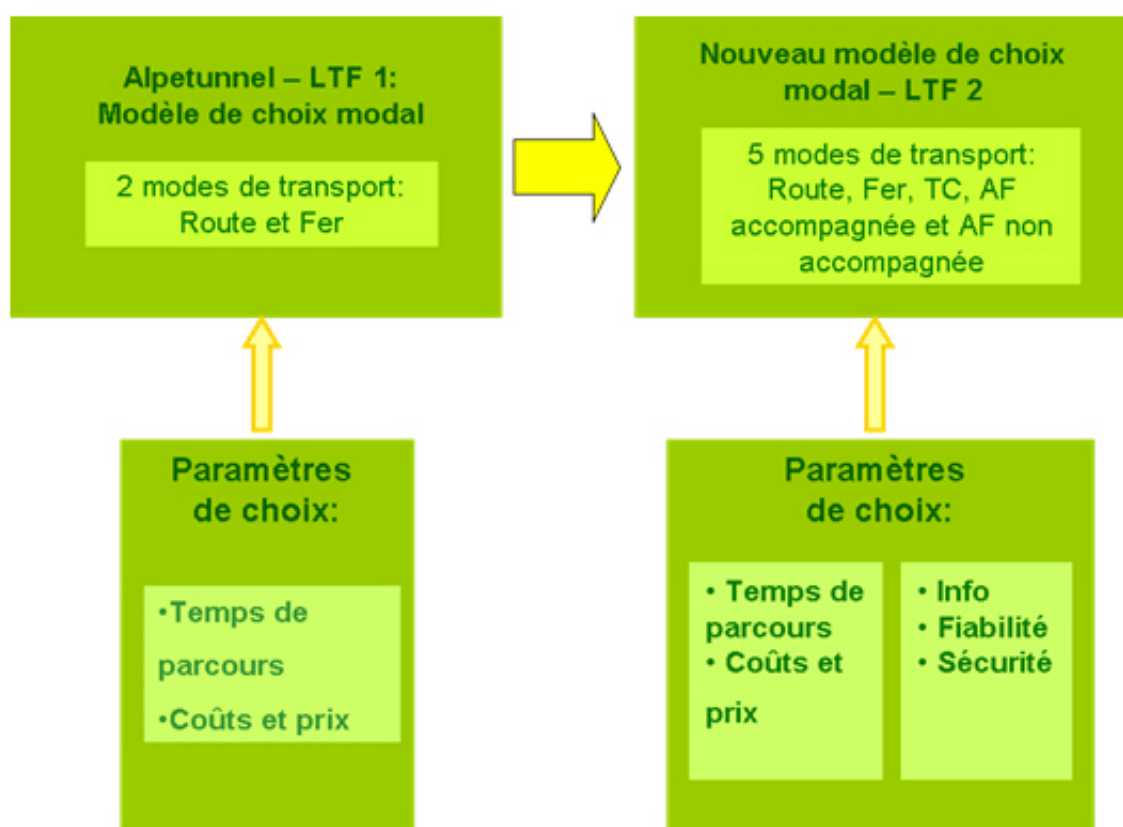


Fig. 34 – Le nouveau modèle de choix modal

Source : élaboration propre

En outre, des nouveaux paramètres de choix modal sont pris en compte. Les paramètres quantitatifs utilisés jusque-là (le temps de parcours ferroviaire et routier, les prix et les coûts des deux modes), sont accompagnés désormais par des paramètres qualitatifs :

- L'information : prise en compte des améliorations de l'information donnée aux clients. Dans les deux situations de référence et de projet, l'information des clients sur le suivi de leurs envois est supposée réalisée à 100% (contre 10% actuellement pour le fer et 70% pour la route).
- La fiabilité, calculée sur la base du pourcentage des envois contractuellement en retard (retard maximum garanti). Pour le mode ferroviaire, en situation de référence, on simule un gain de deux heures sur le « retard maximum garanti dans 90 % des

cas » par rapport à la valeur actuelle fixée à six heures. Ce gain est obtenu par les actions de suppression des goulots d'étranglement des réseaux ferrés et par l'amélioration des performances des entreprises ferroviaires. En situations de projet, un gain supplémentaire d'une heure est retenu sur le corridor projet.

La sécurité mesurée sur la base du nombre d'accidents. Pour ce qui concerne le mode ferroviaire, en situations de référence comme de projet, un gain de 50% par rapport à la situation actuelle (1,5 incident par 1000 envois) est pris en compte. Pour ce qui concerne le mode routier, le nombre d'accidents est considéré stable.

Le nouveau modèle se révèle plus sensible au mode ferroviaire. En effet, avec un détail plus fin des modes et des paramètres de choix, il permet une moindre rigidité en termes de transfert modal. Il permet, de fait, de simuler une amélioration de la compétitivité du fer et de répondre à la faiblesse qui avait caractérisé les phases précédentes d'études, où la croissance du transport ferroviaire prévue sur le corridor du projet ne dépendait pas d'un transfert modal, mais était uniquement le résultat d'un report d'itinéraire des autres points de passage ferroviaire alpins.

C'est donc seulement à cette époque tardive, qu'au niveau des méthodes de prévision de trafic, la « dissymétrie cognitive » entre le traitement des flux de voyageurs et des flux de marchandises est comblée. Dès l'origine du projet, au tout début des années 1990 en tout cas, l'évaluation du Lyon-Turin avait bénéficié de l'expérience de la SNCF en matière d'estimation du trafic voyageurs. On a vu comment les outils disponibles à l'époque permettaient de traduire les caractéristiques essentielles de l'offre de transport passagers, dans ce cas les gains de temps d'une desserte à grande vitesse, en surcroît de trafic. On a également souligné que la même opération n'était pas possible pour le fret, principalement par méconnaissance des caractéristiques de l'offre susceptibles d'influer effectivement sur les trafics de marchandises. En mesurant l'influence de la disponibilité de l'information donnée aux clients, de la fiabilité et de la sécurité des acheminements, le nouveau modèle de LTF rétablit seulement 15 ans plus tard, l'équilibre de traitement entre les deux composantes du trafic. Du point de vue des outils de prévision, c'est à ce moment-là seulement que le Lyon-Turin est en mesure de redevenir un projet essentiellement orienté vers le fret. Sur ce point précis, l'évolution du contenu du projet semble avoir précédé l'évolution des outils.

Dans le nouveau modèle, grâce à la prise en compte des améliorations induites par la ligne nouvelle, LTF considère que l'offre ferroviaire est tellement attractive qu'elle réussit à induire une croissance des flux sur le corridor du projet. Cette croissance sur le corridor du projet a lieu malgré une révision à la baisse de la demande globale prévue pour 2030, qui fait suite au recalage effectué sur la base des données plus récentes de CAFT 2004. Le tableau ci-dessous illustre, dans la première colonne, la diminution de la demande globale prévue à l'horizon 2030 par LTF dans l'étude de 2006 par rapport aux résultats obtenus trois ans plus tôt par l'étude d'APS. L'année de référence des projections passe dans les deux études de 1999 à 2004. La diminution de la demande future traduit ainsi la réduction de la croissance des trafics qui a eu lieu dans la période entre les deux enquêtes. La deuxième colonne du tableau montre que, à l'inverse, la demande ferroviaire augmente sur le corridor de projet.

2030	Demande globale	Corridor Lyon-Turin
APS (2003)	346 Mt	24,3 Mt
APR (2006)	293 Mt	27,8 Mt

Fig. 35 – Les résultats de la modélisation de LTF en 2003 et 2006 (Scénario de base – situation de projet)

Source: LTF

Ces évolutions croisées sont le résultat d'une augmentation globale des trafics ferroviaires prévus par LTF (+5% par rapport aux trafics présentés dans le rapport DUP en 2006), grâce à un modèle de choix modal plus sensible et aux hypothèses favorables au chemin de fer prises en compte lors de la modélisation :

- Hausse des prix du pétrole et augmentation des péages routiers, pour une hausse du coût global de la route de l'ordre du 5% ;
- Amélioration de la qualité du mode ferroviaire : gains en termes de fiabilité ;
- Gains de temps de l'ordre du 20% dus à l'amélioration/augmentation des services ferroviaires sur l'itinéraire Benelux-Italie (augmentation de 20% des vitesses sur la Magistrale Eco-fret) ;
- Croissance de la congestion routière.

Des critiques ponctuelles ont été adressées aux méthodes de calculs employées par LTF dans son modèle de répartition des flux sur le réseau, qui aboutissent à ce que cette croissance généralisée des trafics ferroviaires soit particulièrement concentrée sur le corridor du projet. A ce propos, A. Debernardi (2007) souligne, en effet, que les trafics ferroviaires à Modane ont chuté de 43% entre 1997 et 2005, alors que LTF prévoit une augmentation de 20% entre 2004 et 2020 et de 30% entre 2004 et 2030. Au contraire, la croissance prévue sur d'autres passages, où les trafics ont fortement augmenté jusqu'à présent (37% au Simplon et 30% au Brenner, toujours entre 1997 et 2005), est nettement moindre. Pour A. Debernardi de telles prévisions sont irréalistes et sa critique contribue à alimenter le débat soulevé par les opposants italiens du projet. Elles ont pourtant fait l'objet d'une vérification et validation de la part de la Commission européenne, qui en 2006 a confié au bureau d'études COWI la mission de réaliser une expertise des études réalisées par LTF. Cette expertise confirme les résultats obtenus par LTF, ainsi que le risque de saturation globale du système alpin des transports à l'horizon 2028.

La discordance entre les remarques de Debernardi et les résultats validés par la Commission peut être expliquée pour partie en observant les données modélisées par LTF. On peut constater qu'il y a en effet une différence entre les trafics réels à Modane en 2004 (6,6 Mt) et les trafics modélisés pour la même année (9,4 Mt). Cette différence s'explique par la prise en compte d'un détournement, dû aux travaux d'amélioration, du tunnel historique vers les passages suisses des trafics qui auraient naturellement transité par le Mont Cenis. En particulier, LTF estime à 1 Mt la perte des conteneurs maritimes en 2004, c'est-à-dire de la catégorie de transport qui présente les taux de croissance les plus importants (4,5 et 5% par an dans le scénario de base et haut respectivement). Les données retenues pour la projection aux horizons futurs sont ainsi les données estimées en situation d'absence des travaux. Cette hypothèse revient à considérer qu'une fois les travaux terminés, les trafics reviendront aux valeurs élevées de la situation précédente. En réalité, la période antérieure aux travaux s'est caractérisée par une forte croissance des flux entre 1994 et 1997, sous

l'impulsion de l'effet Eurotunnel, et puis par un brusque affaissement de cette croissance ensuite. La stagnation des trafics à Modane est alors le résultat d'au moins deux effets combinés : la réduction de l'effet Eurotunnel et les travaux de mise au gabarit de la ligne historique engagés à partir de 2002. L'analyse de ce phénomène aurait demandé la prise en compte de plus d'hypothèses de la part du promoteur, alors que le choix de les négliger n'a fait que fragiliser les résultats obtenus, les rendant facilement attaquables.

4.4.3. Les changements d'approches de la problématique environnementale dans la dimension alpine du projet

Le résultat de l'augmentation globale des trafics ferroviaires sur l'ensemble des passages alpins traduit la vision qui s'est imposée à l'issue du débat français de 2003. L'affirmation du concept du report modal au cœur des politiques de transport est la conséquence d'un changement d'approche des problématiques environnementales de la durabilité. Elle traduit, en effet, le passage d'une logique de découplage entre la croissance économique et la croissance des transports à une logique de découplage de la croissance des transports et de la croissance des émissions polluantes. L'objectif politique de cette dernière logique n'est plus celui de réduire le contenu en transports de la croissance économique, en agissant sur des secteurs tels que la logistique ou la production. L'objectif devient désormais de réduire l'impact des transports sur l'environnement, sans forcément contraindre la croissance des trafics. Il s'agit en quelque sorte de la synthèse d'une vision alpine très écologiste et d'une vision française, et plus encore italienne, toujours productiviste.

Au niveau des mesures politiques, ce changement d'approche implique de s'écarter de la voie tracée par les études sur les facteurs déterminants de la demande de transport. Le nouvel objectif implique, en effet, une limitation du champ d'intervention des politiques au seul secteur des transports, plutôt que d'agir sur des systèmes complexes, tels ceux indiqués par les études sur le couplage. Les résultats de ces études, au contraire, avaient mis en lumière la nécessité, afin de réduire les besoins en transport du secteur économique, de recourir à des mesures agissant sur des secteurs tels que la localisation et l'organisation productive, où la légitimité de l'intervention politique est plus problématique. Dans cette nouvelle optique, impliquant une action limitée à l'organisation des transports, les études sur la génération des trafics perdent de l'importance.

Cependant, la fixation de ce nouvel objectif de découplage relatif ouvre deux voies différentes : non seulement celle du transfert du trafic des modes plus nuisants aux modes à moindre impact en termes d'environnement et de sécurité, mais aussi celle de l'amélioration de l'efficacité technique et énergétique des moyens de transport.

Le rapport de la DATAR, le CIADT de 2003 et les études d'APR de LTF montrent, entre ces deux chemins possibles, l'affirmation du report modal. D'un côté, en effet, les progrès technologiques se sont jusqu'à présent montrés insuffisants pour compenser les effets de la forte croissance des trafics (Crozet, 2002). De l'autre, un investissement politique sur cet objectif comporte des résultats plus incertains et une moindre visibilité, en raison de la longueur de l'échelle temporelle à prendre en compte. Au sein de l'objectif du report modal, la France et l'Italie, tout comme l'Union européenne dans le Livre Blanc de 2001, identifient la politique d'infrastructure comme l'instrument principal de leur intervention. A la base de cette politique, il y a l'idée que l'offre orientera la demande et qu'en conséquence les nouveaux investissements en infrastructure sont suffisants à eux seuls à attirer une partie de la croissance des trafics sur le mode de transport privilégié.

4.4.3.1. Le poids de l'objectif du report modal dans le processus décisionnel du Lyon-Turin

L'objectif du report modal est largement « imposé » à l'espace alpin par la Suisse. La reconnaissance par l'Union Européenne des objectifs helvétiques de limitation du trafic de poids-lourds en transit sur son territoire et la reconnaissance parallèle du principe de libre circulation dans l'UE par la Suisse, y compris en transit sur son propre territoire, font du report modal le terrain d'entente sur lequel l'accord de 1999 pourra se conclure. Dès lors, cet objectif s'étend forcément à l'ensemble de l'espace alpin. En effet, les autres pays sont en quelque sorte obligés de prévoir des mesures afin d'éviter le détournement sur leur territoire des trafics routiers détournés par la politique suisse de limitation. Cependant, l'affirmation de cet objectif dans la politique française et italienne repose aussi sur les opportunités qu'il est en mesure d'offrir pour la défense et la justification du projet.

Le contexte des controverses ainsi que les évolutions induites par les événements externes ayant alimenté ces controverses influent donc, une nouvelle fois à cette occasion, sur l'histoire du projet Lyon-Turin. En ce sens, il est possible d'affirmer que ces éléments ont conduit son histoire à se lier progressivement à celle de la construction d'un espace alpin autour de la question de la gestion des transports. Dorénavant, sa justification et sa capacité de résistance dépendent de l'état d'avancement et de la réussite de l'ensemble des politiques alpines des transports, dont il fait désormais partie.

Dans sa première « traduction » franco-italienne, le report modal correspond à la relance de la politique ferroviaire d'infrastructure, en tant que mode de transport à moindre impact. Le succès de l'objectif de report modal dans le cadre du débat sur le Lyon-Turin repose sur une instrumentalisation de l'argumentation environnementale qui arrange finalement la plupart des acteurs de la *growth machine* et permet ainsi de reconstruire le consensus étiolé à l'époque de la publication de l'Audit. Cette traduction répond tout d'abord à une revendication ancienne des écologistes, qui depuis longtemps liaient leur appui au projet à la mise en place d'un ensemble plus large de politiques de transports. Elle permet ensuite à l'Union européenne, qui fait du report modal l'un des objectifs prioritaires de sa politique des transports, de renforcer sa légitimité d'intervention. En effet, au nom même du principe de subsidiarité, les politiques environnementales constituent un domaine privilégié d'intervention de l'institution européenne en lieu et place des États dans la gestion de problématiques où ces derniers ont plus de difficultés à maintenir la cohérence de leur action. Elle convient enfin aux promoteurs du projet qui, après avoir été sévèrement contestés et accusés d'avoir surestimé les évolutions futures des trafics, sont à la recherche de solutions nouvelles afin d'assurer un bon remplissage de l'infrastructure.

L'augmentation des trafics induits sur l'infrastructure nouvelle par le report modal permet, en outre, de répondre aux difficultés de financement, qui représentent un obstacle de plus en plus grand à la réalisation de l'ouvrage. Dans le cadre des études de montage juridique et financier menées par la CIG, les hypothèses de financement privé (deux schémas de type concessif) sont définitivement abandonnées à la fin des études d'APS, lors de la réunion de la CIG du 8 octobre 2003, en raison de l'impossibilité de transférer à un prix raisonnable la totalité du risque trafic au secteur privé, qui ne saurait le maîtriser en raison de la faiblesse des revenus d'exploitation face aux dépenses d'investissements. Dès lors les études ont analysé les trois autres solutions possibles identifiées, à savoir un schéma totalement public (maîtrise d'ouvrage publique/marché public) et deux schémas de Partenariat Public Privé (PPP complet et PPP sur les seuls équipements). Les deux familles d'options (PPP et financement public) sont illustrées ci-dessous.

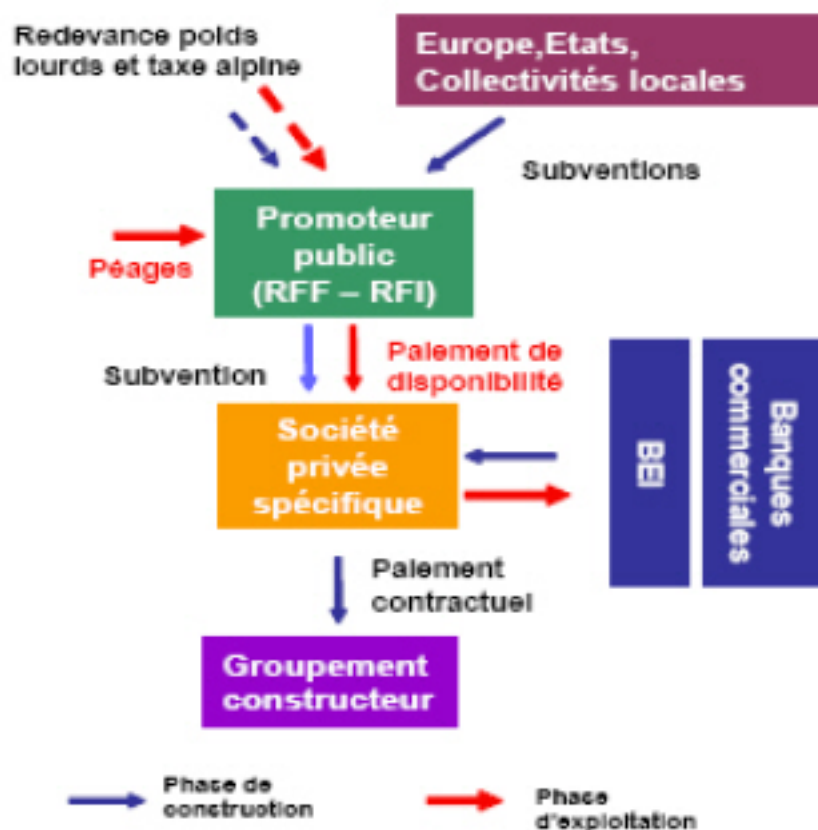


Fig. 36 – Schéma de PPP

Source : LTF

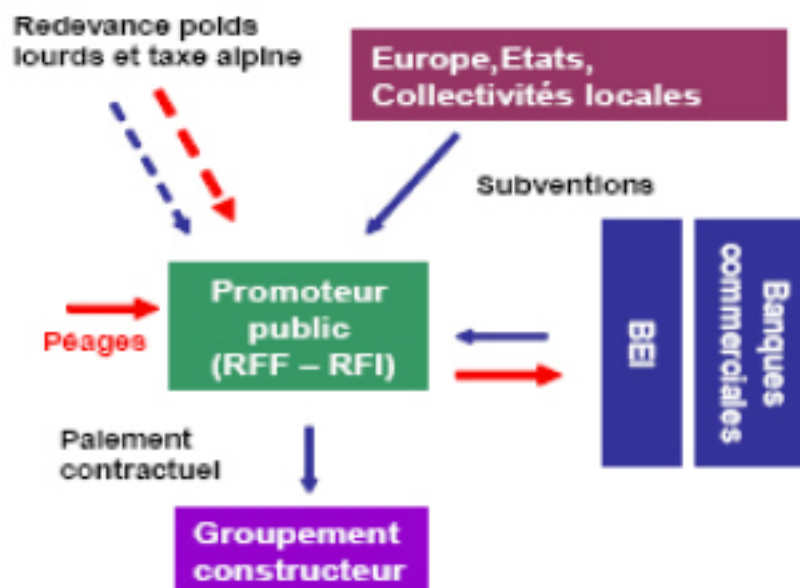


Fig. 37 – Schéma public

Source : LTF

Face aux contraintes budgétaires des États, les solutions de PPP, préférées par la CIG, sont davantage explorées, mais elles posent problème en raison du montant de l'investissement et de la faiblesse des revenus. La participation d'acteurs privés au financement de l'ouvrage est liée au risque de trafic et ouvre le problème des garanties à fournir aux investisseurs privés. En effet, si la puissance publique se doit de choisir les investissements les plus rentables d'un point de vue économique et social, la question de la rentabilité est encore plus importante pour les investisseurs privés. De leur point de vue, la rentabilité repose essentiellement sur le trafic attendu et sur l'appréciation du risque qu'ils prennent. Dans ce cadre, les modèles de prévision de la demande représentent un enjeu fondamental. Mais les acteurs privés sont susceptibles de baser leur contribution financière au Lyon-Turin non seulement sur les trafics prévisionnels, mais aussi sur les orientations de la politique de transports et sur l'existence de mesures concrètes d'incitation à l'usage de l'infrastructure.

Pour une présentation des PPP, voir :

ENCADRÉ 2

Ainsi, la focalisation sur une solution de PPP pour la réalisation du projet est importante parce qu'elle donne une nouvelle force aux études de trafic dans le débat. Dans un contexte de participation privée au financement de l'ouvrage, en effet, le thème du trafic voit non seulement sa place renforcée au sein de l'évaluation de l'investissement et de la définition du contrat entre l'acteur public et les acteurs privés qui prennent part à la réalisation de l'infrastructure, mais il connaît aussi un changement de l'argumentaire associé aux prévisions de la demande future. En effet, les évolutions des trafics ne servent plus uniquement à argumenter la nécessité du projet sur la base de l'utilité collective qu'il apporte en termes de réponse à l'insuffisance de capacité des franchissements alpins. Désormais, elles servent aussi à supporter la capacité du projet à attirer le capital privé, en démontrant la rentabilité de l'investissement. Dans un contexte caractérisé par l'incapacité des États à assurer financièrement la réalisation de l'ouvrage, les prévisions de trafic se confirment comme centrales dans la discussion du projet dans la mesure où elles détermineront la participation du capital privé (et son coût) à la mission et, donc, la possibilité du projet d'être construit. L'engagement politique sur l'objectif du report modal est aussi un moyen pour augmenter l'attractivité et la capacité contributive⁴¹ du projet. En même temps, de cette capacité du projet à attirer le capital privé dépend non seulement sa réalisation, mais plus globalement le succès de cette nouvelle politique de report modal.

Le rôle des prévisions de trafic dans un contexte où la réalisation du projet se lie à la présence du secteur privé mute aussi en raison de l'accroissement du risque d'erreurs et de distorsions dans les résultats que le passage à cette nouvelle situation détermine.

En effet, ce nouveau contexte dominé par la présence du secteur privé, demande tout d'abord un usage différent des prévisions de trafic, pouvant affecter la fiabilité des résultats. Dans la situation précédente, la nécessité du projet pouvait être évaluée en ayant essentiellement recours à la comparaison entre les évolutions de la demande de transport aux franchissements franco-italiens et la capacité d'écoulement de l'offre d'infrastructures

⁴¹ La capacité contributive du projet peut être définie comme ce que le projet est en mesure d'apporter en termes monétaires. Elle est calculée sur la base de la différence entre l'excédent brut d'exercice en situation de référence et en situation de projet.

existante. Le rapprochement des deux variables indiquait le besoin d'une augmentation de l'offre. A partir du moment où la réalisation du projet est liée à l'existence d'un partenariat entre le public et le privé, le besoin de précision dans l'appréciation des prévisions de la demande augmente (Trujillo et al., 2002). Le choix modal et le choix de l'itinéraire deviennent des facteurs de première importance dans les simulations qui servent de base à la préparation et au suivi du contrat de partenariat public-privé. De ce fait, l'exercice de prévision doit faire face à des difficultés méthodologiques plus grandes, en raison de l'importance accrue dans la discussion du projet de variables moins connues et plus difficiles à estimer : l'évaluation de l'utilité des usagers, de leur disponibilité à payer, de leur valeur du temps sont autant des paramètres délicats et primordiaux dans la détermination des parts de marché d'une infrastructure et de sa capacité à attirer du capital privé. Pour cette raison, les déclarations de volontarisme politique des gouvernements en faveur d'un objectif de report modal à réaliser à travers des mesures politiques principalement fondées sur la réalisation d'infrastructures ne sont plus suffisantes. Le secteur privé, appelé à participer à la construction de l'ouvrage, demande des garanties spécifiques et un engagement concret de la part des gouvernements, qui doit s'exercer à travers la mise en place d'autres mesures politiques d'accompagnement de la politique infrastructurelle. La concurrence entre modes et entre itinéraires devient un paramètre déterminant lorsqu'il s'agit d'analyser les parts de marché. Les modèles de répartition modale et d'affectation deviennent plus importants dans cette phase du projet.

Deuxièmement, le problème des erreurs est lié au plus grand risque de manipulation des prévisions. Des études récentes démontrent que les différences entre les prévisions et les trafics observés *ex-post* sont souvent très élevées. Flyvbjerg (2003) explique, par exemple, sur la base d'une vaste analyse sur 183 projets routiers et 27 projets ferroviaires, que des différences de l'ordre de 20% entre les trafics prévus et les trafics observés constituent plutôt la règle que l'exception. En outre, la poursuite de cette analyse amène les auteurs à constater qu'il n'y a pas eu des gains de précision dans le temps (Flyvbjerg et al., 2006). Dès lors, des chercheurs se sont penchés sur les raisons de ces différences et de ces erreurs. Certains ont ainsi mis en lumière que les écarts observables *ex-post* reposent pour partie sur l'incertitude associée à l'exercice de prévision. Le transport étant une demande dérivée, il dépend de plusieurs variables exogènes sociales, économiques et politiques, qui ont une évolution incertaine et des comportements inattendus. En outre, la modélisation demande de nombreuses hypothèses et simplifications, qui s'écartent parfois de la réalité et s'appuient sur des données souvent incomplètes ou de mauvaise qualité (Quinet, 1998 ; Flyvbjerg et al., 2003). Dans son travail de thèse, Nunez (2007) démontre qu'outre les facteurs méthodologiques et la pure incertitude liée à certaines variables, ces écarts peuvent aussi relever d'un usage stratégique de ces outils de la part des acteurs impliqués dans la prévision : les promoteurs peuvent être incités à ajuster le niveau de trafic afin de rendre le projet plus attractif et de négocier des conditions plus avantageuses dans un contrat de partenariat public-privé, mais les prévisionnistes aussi, par un comportement trop optimiste ou trop pessimiste, sont susceptibles d'introduire des biais dans la prévision. Ces derniers, en effet, peuvent avoir une influence sur les études de trafic, par leur propre opinion sur le projet lui-même, par l'estimation de leurs propres capacités de prévision ou encore par la pression extérieure qu'ils peuvent subir. A ce propos, un résultat important de l'étude conduite par Nunez (2007) concerne les fortes pressions que les prévisionnistes affirment recevoir, et les jeux d'acteur des promoteurs des projets afin d'influer sur les prévisions en pressant les prévisionnistes à produire des résultats qui correspondent à leurs attentes⁴².

⁴² Ces résultats sont issus d'une enquête en ligne par sondage que l'auteur a réalisée sur un gros échantillon de prévisionnistes, au sujet de leurs perceptions et opinions sur la prévision de la demande pour les projets de transport.

Dans ce cadre, l'objectif du report modal acquiert désormais une signification différente et une importance accrue dans la discussion du projet. D'une part, cet objectif renforce la viabilité du projet et sa place au sein d'une politique globale, où l'interdépendance entre les mesures diverses à mettre en œuvre afin de modifier les comportements modaux des opérateurs de transport rend chacune de ces mesures, et le Lyon-Turin parmi elles, indispensables. D'autre part, l'objectif de transfert modal et sa traduction en des mesures concrètes devient un enjeu en raison de l'apparition d'un nouvel acteur, le secteur privé éventuellement prêt à s'engager dans des contrats de partenariat, mais qui demande aux gouvernements des garanties et un engagement concret favorisant le fer dans la compétition avec la route.

L'objectif du report modal est inscrit dans le Mémoire signé en mai 2004 par les gouvernements des deux pays, qui définit la participation financière de l'Italie et de la France à la réalisation de la section internationale du Lyon-Turin. Dans le Mémoire, il est rappelé que les dépenses considérables engagées par la construction de l'ouvrage doivent être appuyées par toutes les mesures possibles visant à garantir son utilisation préférentielle pour le transport des marchandises à travers les Alpes. C'est pourquoi la question des mesures de report modal est inscrite au cœur du projet Lyon-Turin : « *Les deux pays s'engagent à mener, conjointement ou indépendamment, une politique forte, visant à favoriser le report modal du transport de marchandises de la route vers le fer dans les Alpes, notamment par la hausse des péages routiers et la mise en œuvre de mesures réglementaires qui pourront contribuer ainsi à améliorer l'attractivité et la rentabilité de l'investissement pour la construction de la nouvelle liaison ferroviaire entre Turin et Lyon* » (Mémoire, 2004). La CIG précise que les mesures de report modal qui seront proposées en appui de la réalisation de la liaison Lyon-Turin doivent permettre de faciliter le montage opérationnel du projet, en garantissant aux partenaires privés potentiels une politique publique cohérente au regard des investissements engagés.

À partir de ce moment, l'objectif du report modal ne représente plus uniquement un argument de justification du projet, mais aussi un moyen concret de répondre à des obstacles financiers qui risquent d'empêcher sa réalisation. L'existence du Lyon-Turin devient alors de moins en moins dissociable de la mise en œuvre d'autres mesures de report modal, qui seraient en retour de nature de garantir une intensification de l'usage de la future liaison. Ce changement d'approche de l'objectif du report modal repose sur la prise de conscience que la construction d'une infrastructure ferroviaire ne peut pas entraîner à elle seule un report modal automatique. Il s'agit d'un changement important par rapport à la situation précédente, dans laquelle on considérait les politiques d'infrastructure comme un moyen suffisant pour d'atteindre cet objectif. Le projet était alors présenté comme « la » solution aux problèmes environnementaux et de sécurité des transports dans les régions alpines des deux pays.

Enfin, cette importance nouvelle accordée aux mesures de report modal est de nature à raffermir le consensus, non pas autour du seul projet Lyon-Turin, mais plus largement autour d'une politique du transit alpin, qui devient moins attaquable. Cette politique n'est dès lors plus exclusivement assise sur un gigantesque chantier d'infrastructure, ce qui, en France au moins, répond à une revendication écologiste, mais aussi à une part de la critique libérale qui voit dans la mise en œuvre de ces mesures autant de tests préalables à l'engagement d'un investissement public important. En outre, l'essentiel de ces mesures repose sur des outils économiques d'orientation du marché, ce qui, dans une optique libérale, présente au moins l'intérêt de faire clairement apparaître le rapport coût-efficacité. Enfin, cette politique du transit alpin peut dès lors être initiée à court terme. Elle répond alors à la critique écologiste

liée à l'urgence des enjeux, mais représente aussi, pour les promoteurs de l'ouvrage, un moyen nouveau de rendre de moins en moins réversibles les décisions concernant sa réalisation.

Dès que l'obtention d'un report modal conséquent devient une condition indispensable à la concrétisation du projet, et non plus sa conséquence automatique, les questions relatives aux logiques de choix des acteurs du transport et aux mécanismes d'orientation des flux, éludées dans l'analyse de la génération de la demande, redeviennent centrales dans l'analyse du choix modal.

4.4.3.2. Les évolutions dans l'analyse du choix modal : la création du groupe de travail « Report Modal » de la CIG

L'engagement fort sur l'objectif du report modal oblige à étudier les conditions qui pourraient garantir sa réussite. La nouvelle approche de cette problématique se traduit alors par des changements dans la modélisation de la répartition modale effectuée par LTF ainsi que par une nouvelle implication de la CIG sur le sujet.

Pour donner une concrétisation aux engagements pris lors de la signature du Mémoire de 2004, à la fin de la même année, la CIG décide la création d'un nouveau groupe de travail qui a la charge d'étudier, en collaboration avec LTF, les conditions de succès du report modal. Le groupe est composé des deux délégations française et italienne et associe des représentants des ministères des transports (des infrastructures en Italie, depuis la formation du gouvernement Prodi en 2006), de l'économie, de l'environnement, de la Commission européenne et des régions concernées. Les acteurs économiques ont aussi été associés aux travaux. Des auditions ont eu lieu avec des chargeurs et des transporteurs, avec les opérateurs ferroviaires et les sociétés gestionnaires des tunnels et des autoroutes. L'objectif du groupe est de parvenir à formuler des propositions concrètes aux deux gouvernements en matière de politiques de transport de fret, en vue de favoriser le report modal dès l'ouverture de la nouvelle ligne. Le groupe analyse plusieurs mesures de différents ordres pour inciter au transfert des marchandises de la route vers le rail : des mesures réglementaires, tarifaires, logistiques ou territoriales sont ainsi testées à l'aide du modèle de répartition modale de LTF sur un périmètre constitué de tous les passages entre la France et l'Italie.

A partir du démarrage des travaux du groupe « Report Modal », au début de 2006, les études de trafic conduites par LTF font référence non plus seulement aux indications des trois sous-commissions techniques Sécurité, Économie et Environnement, mais aussi aux réflexions menées dans le cadre des travaux du groupe Report Modal. Ainsi, trois scénarios différents sont étudiés afin de simuler une intervention des pouvoirs publics destinée à orienter les choix des transporteurs qui traversent les vallées alpines. Ces trois scénarios sont construits autour de trois hypothèses de politique des transports différentes. Un premier scénario de politique des transports au fil de l'eau (P0) maintient les mesures déjà décidées par les États sur les passages routiers de l'arc alpin : il prend notamment en compte, pour les tunnels du Fréjus et du Mont-Blanc, l'évolution effective des péages depuis 1999, majorée de +10% à partir de 2004. Un deuxième scénario de politique de surpéages (P1) est directement influencé par les travaux menés par le groupe de travail Report Modal de la CIG. Ce scénario simulait au début une augmentation des péages de 50 € par camion (valeur 1998) sur tous les grands passages routiers alpins : Vintimille, Fréjus, Mont-Blanc, Gothard, Brenner, Tauern. Il prévoit désormais l'introduction des mesures rendues possibles

par la nouvelle directive Eurovignette 2006⁴³, c'est-à-dire un surpéage de 25% sur tous les grands passages routiers alpins, y compris Vintimille, où, suite à une requête de la CIG, une augmentation ultérieure de 50 € est prise en compte afin de parvenir à équilibrer le prix de ce passage par rapport à celui des autres passages nord alpins⁴⁴. Enfin, un troisième scénario de politique de contingentement (P2) simule une limitation du nombre des poids lourds empruntant les grands passages routiers alpins au niveau de trafic constaté en 2001. Il est désormais dédié à la simulation de la Bourse du Transit Alpin (BTA), un système de marché de droits de passage à travers l'arc alpin envisagé par la Suisse, qui l'étudie depuis 2004 sous ses différents aspects technique, fonctionnel et juridique⁴⁵. La prise en considération de ce système a été étendue ensuite à l'ensemble de l'espace alpin, suite à la décision du Groupe de Zurich en 2006 d'engager une étude commune avec la Confédération sur ce principe, avec le soutien de la Commission européenne.

En mars 2007 le groupe de travail a présenté un rapport d'étape⁴⁶ sur les premières orientations et de nouvelles pistes de travail aux deux gouvernements. Dans ce rapport, la CIG démontre qu'aucune des mesures étudiées ne peut fonctionner de manière autonome, soit en raison de problèmes d'acceptabilité et d'iniquité générés, soit en raison d'une faible efficacité en termes de transfert modal produit. Dans ce cadre, la CIG souligne le rôle essentiel des améliorations d'infrastructures et de l'offre de services alternative à la route au sein des politiques de report modal. Dans une logique qui entend préserver la liberté de circulation, l'existence d'alternatives ferroviaires et maritimes crédibles et efficaces constitue une condition impérative pour consentir l'application des autres mesures tarifaires et réglementaires de report modal. Cependant, la CIG attire l'attention des deux gouvernements sur le fait que cette condition ne devra pas être assurée seulement avec la mise en service de la liaison nouvelle : on devra s'efforcer d'y répondre dans l'immédiat sur la ligne historique, dès la fin des travaux de mise au gabarit du tunnel du Mont-Cenis. Cette amélioration passe, en particulier, par le développement de l'offre de services, notamment par le succès de l'autoroute ferroviaire pour lequel un ensemble de conditions est pré-requis : augmentation des fréquences, et de la fiabilité, réduction du coût par rapport à la route, mise en œuvre de mesures d'accompagnement qui rendent plus difficile le recours au

⁴³ Au sujet de la Directive Eurovignette, voir l'Encadré 3 « Présentation de la directive Eurovignette 2006/38 » en conclusion du chapitre 8 de la deuxième partie de la thèse.

⁴⁴ Cependant, le passage de Vintimille n'est pas éligible à la mesure de surpéage autorisée par la directive de 2006 pour les passages alpins transfrontaliers appartenant au corridor d'un projet prioritaire du RTE. La commission de Bruxelles considère que Vintimille ne peut ressortir du même corridor que le Lyon-Turin. Un arbitrage pourrait être trouvé en attachant le passage de Vintimille à un corridor d'autoroute de la mer entre les côtes espagnoles, françaises et italiennes, mais les positions énoncées à ce sujet sont encore peu claires aujourd'hui (Intervention de Geza Szabolcs Schmidt, DG-TREN Commission européenne, au colloque « La Directive européenne Eurovignette : Mesures et impacts sur les trafics transalpins ». 13 Décembre 2007, Sanremo). Quant à l'hypothèse d'augmentation ultérieure de 50€ supplémentaires pour rééquilibrer le prix des différents passages franco-italiens, sa conformité avec la directive Eurovignette de 2006 est encore plus problématique : elle reposerait sur la mise en œuvre de « droits régulateurs », mesure très peu précis dans le texte de la directive, mais dont on voit mal tant leur application au seul itinéraire côtier entre Gênes et la vallée du Rhône, que leur généralisation dans le cadre d'une directive qui interdit explicitement l'internalisation des coûts externes. Voir à ce sujet l'Encadré 3, dans la deuxième partie de la thèse.

⁴⁵ L'étude réalisée en 2004 par Écoplan, sur mission de l'Office fédéral du développement territoriale et de l'Office fédéral des transports, a analysé deux modèles de bases possibles : le système de réservation (ou de « gestion des sillons »), qui ne limite pas la capacité globale des passages, mais vise au contraire l'optimisation de son utilisation, et le système de « plafond et marché », la bourse de transit proprement dite, qui vise la limitation des passages de camions sur les routes traversant les Alpes (contingentement). Pour une description plus détaillée de la Bourse du Transit Alpin (BTA), voir la deuxième partie de cette thèse (par.).

⁴⁶ Rapport du groupe de travail « Report Modal » à la CIG du 27 mars 2007. Propositions de mesures de report modal.

mode routier. La mise en place de ces conditions et le succès de l'autoroute ferroviaire dans l'immédiat permettront à la fois de montrer un engagement réel de la politique en faveur du report modal et d'entamer un processus progressif de modification des comportements dans le transport de marchandises.

Les conclusions de la CIG apportent une contribution d'importance au débat sur le Lyon-Turin en faisant évoluer le point de vue sur le projet depuis celui d'une opposition historique et fonctionnelle entre ligne nouvelle et ligne existante vers une nouvelle vision fondée sur la complémentarité de ces deux infrastructures. Jusqu'à présent, les controverses entre opposants et défenseurs du projet s'étaient toujours basées sur la comparaison entre la mesure des trafics et la mesure de la capacité des deux lignes. Pour les opposants cette comparaison prouvait la non-nécessité d'une nouvelle ligne, la ligne existante étant considérée comme largement suffisante pour absorber les évolutions futures des trafics. L'argumentation des défenseurs s'appuyait, à l'inverse, sur le constat que la capacité et les performances de la ligne historique ne pouvaient pas suffire à la croissance des trafics. Le nouvel argumentaire développé par la CIG déplace le cœur de la discussion, en démontrant que la ligne nouvelle n'est pas l'antithèse de la ligne historique, mais qu'elles constituent au contraire deux instruments d'une même politique. L'objectif de report modal demande à ce que l'on agisse des deux côtés et que l'on engage cette politique sans attendre la mise en service de l'infrastructure nouvelle.

La prise de conscience de ce que la seule construction d'une infrastructure ferroviaire n'entraîne pas un report modal automatique signifie que la ligne historique doit être utilisée pour commencer à mettre en place toute autre mesure utile afin de favoriser un changement dans les comportements modaux des transporteurs. Ainsi, dans le cadre des mesures de report modal, on distingue toujours un avant et un après Lyon-Turin. En revanche, on insère désormais l'ensemble dans un *continuum* d'actions, un ensemble cohérent et progressif de mesures à mettre en œuvre afin d'atteindre l'objectif fixé à partir d'une utilisation optimale de la ligne existante. Dans une telle optique, l'opposition classique entre ligne historique et ligne nouvelle ne trouve plus de fondements : la réponse aux critiques du projet, qui mettent en avant les réserves de capacité existantes, se fonde désormais sur la reconnaissance, même de la part des promoteurs du Lyon-Turin, des marges de croissance disponibles sur la ligne historique. Ils soulignent que ces marges peuvent apparaître suffisantes uniquement par rapport au niveau actuel des trafics ferroviaires, alors qu'elles se révèlent très limitées par rapport aux flux routiers actuels aux passages franco-italiens (la capacité résiduelle du tunnel du Mont-Cenis est estimée à 700 000 poids lourds par an, ce qui correspond à 25% des 2,85 millions de PL en transit en 2006 aux passages routiers franco-italiens). Atteindre l'objectif du report modal demande ainsi à ce que la ligne historique et la ligne nouvelle soient considérées de manière complémentaire.

4.4.3.3.Conclusion

Avec la création d'un groupe de travail spécifique au sein de la CIG, chargé d'analyser avec LTF les facteurs déterminants du report modal, on passe d'une situation où le rôle des études techniques au sein du processus décisionnel relevait davantage de la passivité à une situation où les études jouent un rôle actif. Désormais, les résultats issus des études ne sont plus utilisés dans une optique de justification, souvent pour démontrer la nécessité du projet, mais ils acquièrent une fonction de planification. Ils servent dès lors à comparer entre elles des mesures différentes pour la résolution d'un même problème, à choisir et combiner ces solutions, à planifier, dans une optique de recherche d'efficacité, une politique qui devient « complexe », parce que faite d'un ensemble composite d'actions et non plus

seulement d'une mesure unique, qui ne serait capable à elle seule de garantir l'obtention efficace d'un objectif dans un système complexe.

L'objectif des travaux réalisés par LTF et la CIG reste, en fin de compte, la démonstration de l'utilité du Lyon-Turin, mais cette démonstration s'appuie désormais sur une représentation différente du projet : d'instrument nécessaire et suffisant pour obtenir d'une meilleure organisation des transports de marchandises, il devient une condition *sine qua non*, mais parmi d'autres, du fonctionnement global d'une politique de report modal. La représentation qui ressort des études sur les conditions de fonctionnement du report modal relève toujours de la justification, mais selon une logique singulièrement plus complexe. Elles mettent en lumière le fait que cet objectif nécessite d'être encouragé et soutenu, parce qu'il pourra difficilement se faire par les seuls mécanismes de marché et que le fonctionnement de ces derniers implique une qualité de service et une fiabilité du transport ferroviaire en nette amélioration, que l'infrastructure actuelle, dit-on officiellement en partie pour ne pas mettre en accusation les opérateurs historiques FS et SNCF, peut difficilement permettre. Dans cette optique la relation de dépendance entre le projet et l'objectif du report modal devient double : d'un côté, l'existence et le financement du projet dépendent de l'existence de mesures efficaces de report modal, de l'autre la faisabilité des autres mesures de report modal repose sur l'existence d'une offre alternative suffisante, en quantité et en qualité, pour permettre le transfert de la route vers le fer.

Cette justification « de second ordre », qui ne fait plus du projet une nécessité en soi, mais la condition de réussite d'un objectif moins attaquant, traduit la forte capacité du projet à évoluer, à se couler dans des problématiques nouvelles, à finalement se trouver de nouveaux alliés. Elle traduit cependant une prise de risque pour le projet. En effet, des mauvaises performances des mesures qui seront prises en faveur du report modal – sur l'itinéraire alpin ou ailleurs en France – avant la réalisation de la ligne nouvelle, ne pourront que fournir des arguments à ses détracteurs. En ce sens, le destin du projet Lyon-Turin lui échappe partiellement puisqu'il dépend par exemple pour partie du succès des services d'autoroute ferroviaire, non seulement entre Rhône-Alpes et le Piémont, mais aussi sur les axes Nord-Sud à travers la France où ils sont initiés actuellement. L'objectif du report modal est donc une nouvelle mise à l'épreuve à laquelle est soumis le Lyon-Turin.

Ensuite, tout en restant dans le cadre de la justification, ce changement dans l'argumentation du projet est d'importance parce qu'il traduit l'enracinement, en bonne partie redevable au Lyon-Turin, d'un nouvel objectif dans la politique des transports de la France et de l'Italie. La transformation est très nette et très rapide. La défense du projet dans un climat de contestation croissante au milieu des années 2000, avec les émeutes du Val de Susse, en Italie et une remise en cause du consensus au sein de l'appareil d'État et de RFF même, en France, appelle une implication de plus en plus concrète en direction de cet objectif. En Italie, la création de l'*Osservatorio* Virano (cfr. 4.4.5) répond, entre autres, à l'exigence de donner une visibilité au report modal et à la relation entre cet objectif et le projet Lyon-Turin. Le report modal est ensuite inscrit dans le document de programmation économique et financière de 2007 en tant qu'objectif de la politique des transports menée par le gouvernement. En France, il fait l'objet d'une nouvelle vague d'études menées par les collectivités locales et les acteurs économiques territoriaux de Rhône-Alpes, désireux de trouver les moyens pour assurer, à travers la réalisation de cet objectif, la réalisation du projet.

4.4.4. Le report modal remis en question

Depuis quelques années, la politique des transports en général et la politique des infrastructures en particulier sont fortement orientées vers cet objectif visant à faciliter la mobilité et accompagner la croissance économique, tout en favorisant les modes alternatifs à la route. Cependant, si le but final d'une telle stratégie est la réduction des impacts négatifs sur l'environnement, il faut aussi considérer qu'une politique de report modal n'est pas forcément positive. Elle peut l'être, lorsqu'elle diminue les coûts sociaux sans trop pénaliser la croissance économique, mais elle devient négative, si elle pénalise l'économie sans apporter d'avantages sociaux significatifs.

En dépit de ces nuances, l'affirmation de l'objectif du report modal au sein de la politique des transports française s'est faite d'une manière que certains auteurs considèrent tranchante. Ainsi, par exemple, Prud'homme (2007) critique les méthodes du choix opéré par le CIADT de 2003 de réaliser l'ensemble des projets du programme gouvernemental, sur la base d'une réaffirmation générique du principe du report modal, sans pour autant prendre en compte l'intérêt économique et social d'un certain nombre de projets. L'inscription du report modal au cœur de la politique française – et plus tard ainsi qu'avec une conviction moindre, de la politique italienne – relèverait ainsi plus de l'affichage politique que d'une évaluation objective. Face aux déclarations politiques, de nombreuses critiques sont adressées à cet objectif. Du report modal, on conteste notamment sa faisabilité (le report modal n'aurait, selon certains acteurs, aucune chance de se réaliser, en raison de la faible compétitivité et efficacité du rail par rapport à la route), son inutilité par rapport aux objectifs (on lui oppose d'autres solutions, notamment les améliorations technologiques des véhicules routiers, qui permettraient mieux et à un moindre coût d'atteindre des objectifs environnementaux), son incapacité à viser la vraie source du problème (selon les mouvements radicaux d'opposition aux grands projets d'infrastructure, la seule solution efficace serait, à nouveau, la décroissance).

Concernant la faisabilité du report modal, certains auteurs ont souligné le fait que cet objectif représente un défi, avec un nombre encore élevé de variables inconnues. Selon Tartaglia (2005) par exemple, le volume des marchandises transportées par fer dans le cas du projet Lyon-Turin ne pourra pas dépasser le 20-25% de la demande globale et cela parce que le paramètre de choix le plus important pour les transporteurs est la fiabilité, qui ne peut pas être assurée sur une ligne mixte marchandises et voyageurs. En outre, le manque de calcul précis de l'impact que cette mesure aura sur le coût généralisé du transport rend impossible toute évaluation de l'acceptabilité de ces mesures de la part des acteurs qui seront davantage concernés : les transporteurs, les gestionnaires d'infrastructures routières, le secteur productif, notamment en Italie, seul pays qui sera pénalisé sur presque la totalité de ses échanges commerciaux, lors de la mise en œuvre de ces mesures sur l'ensemble de l'arc alpin.

Concernant l'efficacité, d'autres auteurs soulignent que l'objectif de report modal conduit à un coût économique beaucoup plus élevé – des centaines de fois dans le cas de certains investissements en infrastructures – que le gain environnemental de la réduction de CO₂ (Prud'homme, 2007). La référence à l'effet de serre représenterait dans ce cadre plutôt un prétexte. Ainsi, le transfert modal serait une façon inefficace de lutter contre l'effet de serre, puisque les mêmes ressources pourraient être utilisées autrement et permettre des réductions plus importantes d'émission de CO₂. Ponti *et al.* (2007) font également remarquer que, puisque à l'heure actuelle le trafic de fret ferroviaire (en nombre de wagons) correspond à 1% de l'ensemble des véhicules sur la route, même un doublement du trafic ferroviaire aurait un impact sur la congestion et sur les émissions complètement marginal (Boitani, Ponti et Ramella, 2007). A la solution du report modal, Ponti oppose celle du

progrès technologique des moteurs, qui aurait un effet de réduction de 80% des émissions de PM₁₀.

L'ensemble de ces critiques, plaidant pour une reconsidération des stratégies à poursuivre dans le cadre de la réorganisation de la politique des transports de marchandises, trouvent également expression au niveau européen. En effet, nous avons vu que la question du report modal a été largement considérée par le Livre Blanc de 2001, qui préfigurait un rééquilibrage de modes de transport, dans le cadre d'une tarification plus juste et d'une politique d'infrastructure ambitieuse. Les deux moyens étaient conçus dans l'optique d'une stratégie conjointe, les mesures tarifaires étant non seulement des moyens pour favoriser directement le report modal, mais aussi comme une façon de financer de nouvelles infrastructures. Cependant, ces objectifs ont été remis en question par la Commission européenne dans son document de révision de mi-parcours de la stratégie du Livre Blanc (2006). L'objectif du report modal est remplacé par celui de la « co-modalité », qui prévoit l'optimisation de l'usage de chaque mode de transport dans son domaine de pertinence. Dans ce cadre, l'abandon de l'objectif du découplage entre croissance économique et croissance des transports au profit du découplage entre la croissance économique et la croissance des nuisances environnementales dues au transport, rouvre la voie au choix entre report modal et progrès technologique. La nouvelle orientation européenne établit que le report modal ne doit être poursuivi que lorsqu'il est approprié, alors que l'intermodalité doit être davantage recherchée. De ce fait, la Commission européenne nuance donc son engagement en faveur du report modal. Ce faisant, elle se montre sensible aux critiques dénonçant le caractère coûteux, inefficace ou irréaliste d'un objectif de report modal trop systématique.

Le recul sur ce point a une portée importante en matière de politique des transports. Il rend plus difficile l'adoption de mesures contraignantes pour le transport routier dans son ensemble, au premier rang desquelles l'internalisation des coûts externes. La modification de la Directive Eurovignette, en 2006 (voir l'encadré 3, dans la deuxième partie de la thèse), qui exclut les coûts externes du champ de la tarification des infrastructures routières, est d'ailleurs simultanée à la révision du Livre Blanc. Dans le même temps, et bien dans l'esprit des compromis européens, cette évolution entérine l'existence de segments du marché des transports sur lesquels les objectifs de transfert modal sont justifiés. La légitimité des politiques « de niche », visant une évolution des parts modales sur un secteur d'activité spécifique ou une aire géographiques déterminées, est donc renforcée au détriment des politiques globales. Sous cet angle, une politique alpine de report modal appuyée sur la réalisation d'infrastructures lourdes se trouve plutôt confortée au sein d'une orientation générale plus consensuelle.

Ouvertures

On pourrait se demander si l'ensemble de ces critiques adressées à l'objectif du report modal a des répercussions sur la représentation du rôle du projet Lyon-Turin au sein de la politique des transports. À ce titre, nous pouvons observer l'engagement croissant au cours de l'histoire du projet autour du service d'autoroute ferroviaire alpine (AFA), en expérimentation depuis fin 2003 sur la ligne historique. Ainsi, par exemple, les premiers résultats des études que le groupe de travail « Report Modal » de la CIG et de LTF rend au printemps 2007⁴⁷ recommandent, comme premier point parmi les mesures que devraient mettre en place les gouvernements, de poursuivre et de développer le service d'autoroute ferroviaire expérimenté actuellement. Le rapport du groupe de travail détaille ensuite les

⁴⁷ Rapport du groupe de travail « Report Modal » à la CIG du 27 mars 2007. Propositions de mesures de report modal.

conditions de fonctionnement à prendre en compte afin de garantir le succès de cette mesure. Ces conditions sont immédiatement reprises par les deux États, qui décident de lancer un appel d'offre pour voir démarrer dès la fin des travaux de mise au gabarit B du tunnel historique de Modane (2009) un nouveau service d'AFA avec 20 allers-retours par jour et de porter le trajet à environ 300 km (de la région lyonnaise à l'agglomération de Turin). Le ministère français des transports confie alors au préfet de la Région Rhône-Alpes la mission d'identifier la localisation optimale du terminal français et une vérification similaire est lancée du côté italien. De ce côté des Alpes, la nouvelle localisation viendra en complément et non pas en substitution du terminal d'Orbassano, suite aux pressions en ce sens de la Région Piémont et de la *Provincia* de Turin, qui conditionnent leur appui au projet à la desserte du centre intermodal situé à proximité de Turin.

Il est possible de remarquer que les autoroutes ferroviaires, qui, au sein de l'arc alpin, ne sont pas spécifiques à l'axe franco-italien, représentent une traduction originale du principe de co-modalité défendu par la Commission européenne. Avec cette solution technique de franchissement, la règle d'une utilisation de chaque mode là où il est le plus performant est appliquée non seulement géographiquement (si l'on considère que l'efficacité relative du rail et de la route s'inverse de la plaine aux traversées alpines), mais aussi fonctionnellement, laissant la logistique au secteur routier, parce que, sur cette composante de l'activité de transport, il est le plus efficace. L'engagement majeur sur l'autoroute ferroviaire permet à la fois de défendre le projet, qui serait indispensable à la mise en place d'un service fiable, efficace et de forte capacité, et de répondre aux critiques, en se focalisant sur un système qui présente une meilleure acceptabilité de la part des transporteurs par rapport à l'ensemble des autres mesures de report modal agissant sur les prix et sur la réglementation.

Cela étant, le partage géographique comme le partage fonctionnel posent problème. Le partage géographique, car il n'y a rien d'évident à l'avantage spécifique du rail pour traverser les massifs montagneux : l'avantage technique, une fois qu'une infrastructure performante est disponible, est au moins en partie compensé par l'énormité du coût et souvent la faible efficacité économique de cette infrastructure. Le partage fonctionnel pose quant à lui la question de la viabilité de l'activité ferroviaire, car il cantonne le chemin de fer sur la simple activité de traction, de déplacement physique des marchandises (obérée, qui plus est, par l'inconvénient d'avoir à déplacer aussi le camion dans le cas d'une autoroute ferroviaire). Or, cette activité est la moins rémunératrice de toutes les composantes de la chaîne de transport. Les conséquences de cette dernière remarque sont cependant atténuées par l'émergence progressive de grands groupes multimodaux de transport et logistique.

4.4.5.L'Osservatorio Virano et la concertation italienne

En décembre 2005, l'explosion des émeutes du Val de Susse bloque l'avancement des travaux de percement des galeries de reconnaissance engagés par LTF. À cette époque, le promoteur avait déjà commencé la réalisation des trois descenderies du tunnel de base en territoire français. Les travaux pour la quatrième descenderie, localisée à Venaus, en Italie, auraient dû démarrer en 2005, mais leur lancement a été interdit par l'opposition des riverains. Ces derniers ont bloqué l'accès de LTF aux sites où les percements auraient dû avoir lieu. La réalisation des descenderies fait partie, avec le développement des études économiques et techniques, de la mission de LTF. Dans le cadre de cette mission, les descenderies ont trois fonctions différentes : permettre une meilleure connaissance de la conformation géologique des terrains avant le percement des tunnels principaux, accélérer l'avancement des travaux en permettant d'attaquer la montagne à partir de quatre points différents et doter le futur tunnel de base d'une galerie de secours.

Bien que celles-ci soient présentées comme des ouvrages de reconnaissance, la réalisation des descenderies et des galeries marque en réalité le début effectif des travaux de construction du tunnel. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'opposition des riverains du Val de Susse s'est radicalisée à cette occasion. La concrétisation du Lyon-Turin, que représente pour les contestataires le commencement du percement des descenderies, transforme cette opposition verbale et procédurale en une opposition physique. Mais elle contribue aussi à faire évoluer le contenu de l'argumentaire mobilisé par les opposants au projet. Comme le rappelle G. Marengo⁴⁸, directeur du Service de Planification des Transports de la *Provincia* de Turin, la première version de cette argumentation est axée à la fin des années 1990 sur un discours sanitaire relatif aux risques liés à la présence d'amiante dans les terrains traversés par l'ouvrage. Après les événements de 2005, les contestataires en viennent à défendre leurs positions avec un discours plus complexe et composite. Le document de 2006 « *100 Ragioni contro la TAV* », qui résume les positions de divers comités du mouvement de contestation NO-TAV, mobilise une liste de cent objections à la réalisation de cet ouvrage. Parmi ces objections, le discours sanitaire n'arrive que 8^{ème} sur une liste de neuf questions générales comprenant :

- l'évolution des trafics ;
- la capacité des infrastructures existantes face à la croissance observée des flux ;
- les chances objectives du report modal ;
- l'intérêt pour les voyageurs ;
- le poids financier de l'ouvrage et l'évolution à la hausse des coûts prévus (de 7 milliards d'euros prévus pour la section commune en 2004 par le CIPE à 17 milliards d'euros selon Ponti, 2005) ;
- l'image irréaliste des territoires enclavés à laquelle l'on oppose le suréquipement en infrastructures de ces territoires ;
- la relation entre croissance économique et corridors traversés par des infrastructures ;
- les risques pour la santé humaine liés à l'extraction de matériaux dangereux tels que l'amiante et l'uranium pendant le percement du tunnel ;
- les émissions sonores produites par les trains de fret sur la ligne nouvelle.

L'ensemble de ces arguments donne la mesure de la montée en puissance de cette opposition et du niveau des connaissances acquises par le mouvement. L'accroissement en termes quantitatifs et d'intensité de l'opposition bloque l'avancement des travaux. La formation d'une expertise profane, c'est-à-dire d'une expertise construite sur le terrain, à partir du croisement de l'expérience empirique des individus et de la fréquentation des milieux scientifiques (Lolive, 1997), oblige le gouvernement italien à élaborer une réponse officielle aux critiques.

Avec l'exonération du Lyon-Turin, en 2006, du champ d'application de la *Legge obiettivo* et la création, en décembre, de l'*Osservatorio tecnico* présidé par M. Virano, le nouveau gouvernement italien dirigé par Romano Prodi affiche sa volonté de rechercher un dialogue avec les territoires et de reconstruire le consensus après la rupture de l'hiver 2005. Le ministère des transports confie à l'*Osservatorio* la mission d'analyser, de manière concertée parmi tous les membres invités à participer aux travaux, quatre thèmes particulièrement controversés du projet afin de parvenir à construire une vision partagée autour de chacun d'eux. Dans ce cadre, les membres de l'*Osservatorio* doivent étudier ou effectuer une expertise des études déjà réalisées, notamment par LTF :

⁴⁸ Entretien avec Giannicola Marengo. 3 janvier 2008.

- la capacité de la ligne historique ;
- les flux de trafic ferroviaire et routier sur l'arc alpin ;
- le nœud de Turin ;
- les hypothèses alternatives de tracé.

Ensuite, sur la base des analyses techniques et de leurs propres échanges, ils doivent parvenir à construire un consensus sur plusieurs points : fonder une définition partagée de ces quatre sujets, trouver un accord à propos des mesures chiffrées nécessaires pour rendre compte de ces problématiques, aboutir à des propositions communes. Ce dispositif est envisagé dans le but de contribuer à la construction d'une connaissance partagée du problème du transport dans cette région, étape indispensable à la recherche d'une solution qui rapproche les points de vue sur la base d'une définition du problème collégialement établie. La lettre de mission de création de cette table technique établit que les définitions et les mesures chiffrées retenues pour chaque thème doivent donner lieu à la publication d'un cahier adressé au gouvernement. À partir du moment de la publication, elles ne pourront plus faire l'objet de révision.

La réouverture du dialogue et la recherche d'un consensus passent, ainsi, par l'attribution d'une place centrale au thème de la mesure des phénomènes et en particulier de l'analyse des trafics dans la définition du problème à résoudre et, par conséquent, dans la représentation du projet. Le premier dispositif de concertation mis en place en Italie, après vingt ans de discussion sur le projet, est un observatoire technique.

4.4.5.1. Le cadre des acteurs

Cependant, l'objectif affiché par le gouvernement de renouer le dialogue avec les populations locales, que selon plusieurs observateurs le manque de communication avait exaspéré (Bobbio, 2006 ; COWI/AS, 2006 ; Vittadini, 2006), se pose en contradiction avec la composition de l'assemblée d'acteurs appelés à participer aux travaux de l'*Osservatorio*. Cet organisme est, en effet, composé par les experts et les techniciens directement choisis par tous les acteurs institutionnels concernés par le projet : les élus locaux de la Région Piémont, de la *Provincia* et de la ville de Turin, des deux Communautés de montagne (Haut et Bas Val de Suse), les représentants du gouvernement et les représentants de LTF et RFI. Les deux seuls techniciens appelés à participer en tant que représentants de la partie contestataire du territoire ont été nommés par les communautés de montagne. Ces derniers restent donc l'expression d'un organisme institutionnel. Ainsi, encore une fois, la participation directe des citoyens à une procédure d'information et d'évaluation technique, comme elle existe dans le cadre du débat public français par exemple, est niée. Face à une contestation populaire, le gouvernement ouvre le dialogue à travers un dispositif technique et institutionnel. En redéfinissant les frontières du processus décisionnel, il réaffirme ainsi une vision qui ne s'éloigne fondamentalement pas beaucoup du processus fermé de concertation qui a jusque-là caractérisé le fonctionnement de la *growth machine*.

La composition de l'*Osservatorio* suggère que l'objectif de ce dispositif de négociation n'est pas la reconstruction d'un consensus avec les riverains, les mouvements collectifs et les associations du territoire, mais plutôt la recherche d'une nouvelle entente à l'intérieur de la *growth machine* italienne du projet.

4.4.5.2. L'objet des renégociations : la réouverture du conflit sur les tracés

Si nous définissons les contestations du Val de Suse comme l'occasion qui permet au gouvernement d'afficher une implication dans la construction du dialogue, il faut aussi

envisager quelles autres motivations ont conduit à mettre en place ce dispositif. Il s'agit de comprendre les objectifs du débat.

Les contestations des riverains du Val de Suse ne sont pas la seule forme d'opposition qui caractérise cette phase du processus décisionnel italien. Un autre conflit, moins médiatisé et probablement éclipsé par l'explosion des émeutes, a eu lieu au sein de la *growth machine* tout au long des années 2000. En 2001, après des années où la question du tracé de la section italienne avait été négligée, la présentation par RFI d'un projet de tracé ouvre un conflit avec les acteurs territoriaux de la Région Piémont et de la *Provincia* de Turin. Cette dernière, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, avait dès 1999 élaboré sa propre proposition, ensuite améliorée en 2001. Ce projet s'opposait à celui de RFI essentiellement pour la desserte de la ville de Turin et de son centre intermodal d'Orbassano. Cette desserte n'était prévue qu'indirectement par le projet de RFI, à travers une connexion de la ligne nouvelle avec la ligne historique, localisée très en amont de la ville de Turin (à Caprie). Le tracé de RFI envisageait, en effet, une desserte plus directe de Milan et de la Vénétie, moteurs productifs du pays et, par conséquent, forts générateurs de trafics.

Dans le cadre de réduction de la concertation consécutive à l'entrée en vigueur de la *Legge Obiettivo* de 2001, la décision du gouvernement privilégie l'hypothèse de RFI, sans pour autant avoir réalisé une évaluation du tracé proposé par la *Provincia* ou une comparaison des deux tracés (voir carte : *Fig. 16 – Les options de tracé en Italie au début des années 2000*), l'un passant à gauche de la Dore (RFI) et l'autre à sa droite (*Provincia*). En 2003, à la conclusion de la phase d'étude d'APS, le tracé italien est définitivement établi. Le Lyon-Turin, dans sa forme de 2003, ne dessert pas directement Turin ni le centre intermodal d'Orbassano, situé au sud-ouest de la ville. Pour ce qui concerne le trafic voyageurs, les trains à destination de Turin sont obligés d'abandonner la ligne nouvelle très en amont par rapport à la ville. Pour les trains de fret, la ligne est prévue passer au nord de l'agglomération turinoise à travers la « *gronda merci* », le tracé à grande capacité fret introduit par RFI, qui de San Didero, en Val de Suse, se connecte directement à Settimo, en direction de Milan. À Settimo, la ligne nouvelle pourrait se raccorder au nœud ferroviaire de Turin à travers le projet du *passante ferroviario*, qui devra traverser la ville du nord au sud.

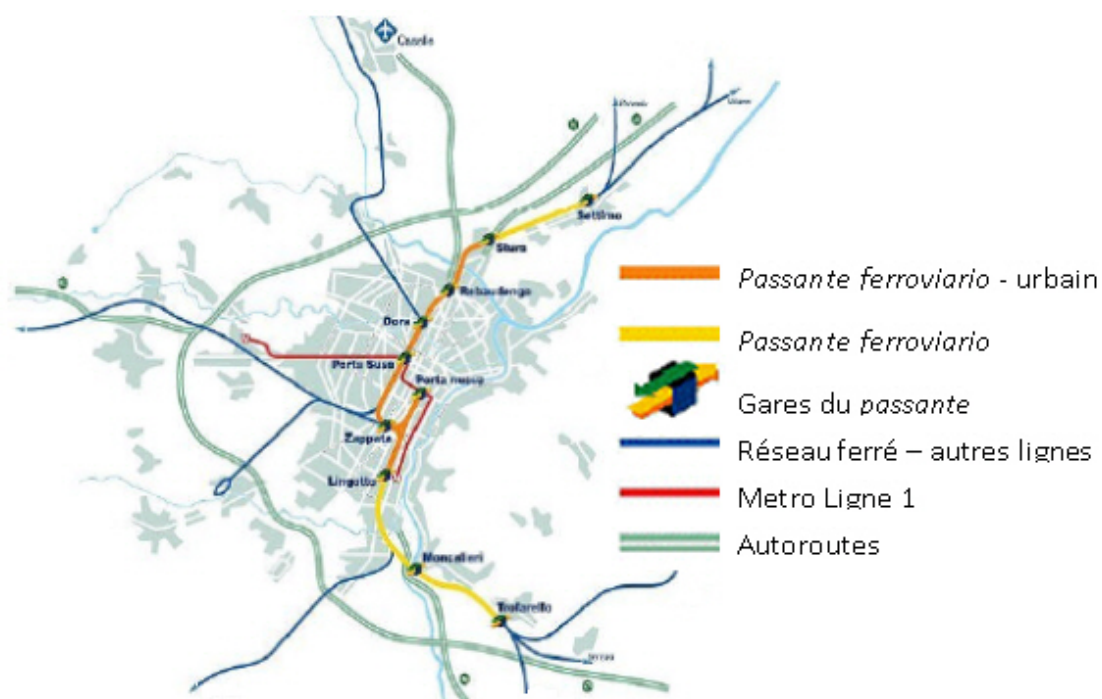


Fig. 38 - Passante ferroviario de Turin

Source : MetroTorino

Cette solution mécontente l'ensemble des acteurs territoriaux de la Région Piémont. Aux nombreuses critiques des maires du Val de Susse et de la *Provincia* s'ajoute pour la première fois la Région Piémont, qui refuse de donner son avis favorable et énonce plusieurs réserves au projet présenté par RFI en 2003. La Commission VIA (chargée de l'évaluation d'impact environnemental du projet) exprime également des réserves concernant cette solution. Malgré le pouvoir conféré au CIPE (le comité gouvernemental pour la programmation économique) par la *Legge obiettivo* de valider le projet indépendamment des avis d'autres acteurs politiques, RFI décide de modifier cette première version du projet sommaire⁴⁹. Dans la deuxième version du projet sommaire, le tracé de la *Provincia* est réintroduit en tant qu'hypothèse de réserve. En outre, plusieurs modifications sont apportées afin de prendre en compte les remarques de la Région, parmi lesquelles la nouveauté plus importante est l'ajout d'une nouvelle connexion entre la ligne nouvelle et le centre d'Orbassano. L'interconnexion « Corso Marche » est une ligne à grande capacité dédiée aux trains de fret, qui devrait se détacher de la *gronda merci* au niveau de Savonera pour rentrer dans un tunnel souterrain en dessous de Corso Marche et se raccorder ensuite au Bivio Pronda, nœud d'échange ferroviaire qui permet l'entrée des trains à la gare de triage d'Orbassano. L'adjonction de cette hypothèse dans le projet sommaire définitif que RFI présente au gouvernement italien à fin 2003 rouvre de fait les débats sur la place d'Orbassano au sein du projet Lyon-Turin.

⁴⁹ Luna nuova n. 63 venerdì 5 settembre 2003.



Fig. 39 – Interconnexion de Corso Marche

Source : La Stampa

En 2005 la Région, la *Provincia* et la ville de Turin s'engagent dans l'étude du raccordement de « Corso Marche », dont ils se servent non seulement dans le cadre de la définition d'une politique de réaménagement urbaine connexe à ce projet, mais aussi pour relancer leurs propositions concernant une desserte directe d'Orbassano par la ligne nouvelle en provenance de la France. En effet, plusieurs options sont envisagées par les acteurs locaux : non seulement l'option de RFI, qui considère « Corso Marche » comme un raccordement entre la *gronda merci* et la plateforme turinoise, mais aussi l'option d'un passage direct par Orbassano de la ligne nouvelle, qui pourrait ensuite rejoindre le nord de Turin (en direction de Milan) à travers Corso Marche. Le protocole d'étude défini par les acteurs locaux remet, ainsi, la plateforme d'Orbassano au centre d'un débat unique, centré à la fois sur le nœud de Turin et sur le Lyon-Turin. Il pose comme condition la desserte de la plateforme piémontaise. En 2006, LTF intègre l'étude de « Corso Marche » dans son projet.

La réouverture des débats sur les tracés en Italie est donc bien antérieure à la création de l'*Osservatorio* Virano, qui a lieu fin 2006, et même antérieure aux événements de novembre-décembre 2005. L'analyse de la presse italienne nous montre toutefois que les discussions à ce sujet n'ont explosé qu'à partir de l'automne 2006. En 2007, pendant le déroulement des travaux de l'*Osservatorio* concernant les trois premiers points d'analyse (la capacité de la ligne existante, les évolutions de trafic et le nœud de Turin), la presse témoigne également d'une focalisation croissante du débat public sur des hypothèses de tracé différentes. En janvier 2007, lors de l'une des premières réunions de l'*Osservatorio*, RFI déclare sa disponibilité à considérer l'éventualité du choix d'Orbassano en tant que

plateforme d'échange multimodale pour les deux alternatives de tracé : le projet de RFI/LTF (passage par le Val de Suse, en rive gauche de la Dora) et le projet de la *Provincia* (passage plus au sud, par le Val Sangone, en rive droite de la Dora). Ce changement de position de RFI débloquent officiellement le débat sur les tracés. Un mois plus tard le gouvernement suit cette évolution. En février, G. Fontana, directeur général du ministère des Infrastructures, affirme pour la première fois que les options de tracé ne sont pas rigides, mais que, au contraire, chaque hypothèse sera examinée afin d'en identifier les avantages respectifs, pour pouvoir éventuellement les combiner dans une solution mixte (La Stampa, 27/02/2007).

La centralité d'Orbassano dans cette phase du processus décisionnel italien et la nécessité de défendre cette option amènent les acteurs locaux italiens à construire, autour de la réalisation du projet, un argumentaire fortement axé sur le thème du report modal. Orbassano est présenté comme un moyen pour développer l'autoroute ferroviaire alpine en service sur le Lyon-Turin. Le projet devient, ainsi, dans le discours des acteurs locaux, un ouvrage qui relève d'une orientation environnementale stratégique. L'engagement sur cette plateforme permet aussi à ces acteurs de renforcer leur rôle au sein du processus décisionnel, en construisant une image régionale du projet. Le Lyon-Turin commence à être présenté comme un projet stratégique du point de vue de la Région et non plus seulement un élément d'intérêt national, comme il avait été prioritairement considéré jusque là en Italie.

4.4.5.3. La contribution des analyses de l'Osservatorio Virano à l'évolution du débat sur le Lyon-Turin

La table politique gouvernementale, composée par les membres des ministères concernés par le projet (des transports, des infrastructures, de l'environnement et de l'économie) et les représentants politiques des territoires, approuve lors de la réunion du 13/06/2007 à Rome les résultats issus de l'analyse conduite par les techniciens de l'Osservatorio sur les trois premiers thèmes abordés : la capacité de la ligne historique, sa saturation et les prévisions de trafic pour l'arc alpin et le nœud de Turin. Sur chacun de ces thèmes, les travaux de l'Osservatorio, les conclusions sur lesquelles il a débouché et les controverses internes ou dans le public auxquels il a donné lieu révèlent les évolutions qui ont affecté le débat sur le projet Lyon-Turin dans son ensemble. L'analyse du contenu des cahiers produits par l'Osservatorio va nous permettre de mettre en évidence ces apports.

L'analyse de la capacité de la ligne historique : les transformations de signification opérées par Virano

Le thème du report modal joue un rôle primordial dans la structuration du débat sur la capacité de la ligne historique. La focalisation sur cet objectif permet en effet à l'Osservatorio d'opérer des transformations de signification importantes concernant la place de l'argument de la capacité dans l'argumentation de la nécessité du Lyon-Turin.

A l'issue des travaux pour la publication du premier cahier, les membres de l'Osservatorio trouvent un accord sur la mesure qui définit la capacité de la ligne historique. Les débats pendant le déroulement de ces travaux ont porté sur une vision opposée de RFI et des techniciens représentant le Val de Suse. En adoptant une approche instrumentale dans l'usage des données, mobilisées pour démontrer les deux thèses opposées, le premier défendait une hypothèse basse (correspondant à 19,72 Mt par an) alors que les deuxièmes prônaient pour une hypothèse haute (égale à 32 Mt). Le premier cahier de l'Osservatorio affiche les résultats suivants :

- capacité de la ligne historique : 226 trains/jour ou 32 Mt de marchandises par an ;

- utilisation actuelle : 74 trains/jour et 6,4 Mt/an ;
- la capacité peut être ultérieurement augmentée de 100 trains/jour avec des nouveaux travaux de modernisation après la conclusion des travaux de mise au gabarit du tunnel de Modane (2009)

Le consensus se construit ainsi autour de la valeur la plus élevée de la fourchette définie par les positions respectives de RFI et du Val de Suse. Cette solution permet d'obtenir l'accord des représentants techniques du Val de Suse, mais surtout de construire une nouvelle argumentation du rôle du projet.

Nous savons déjà que l'argumentation « historique » du projet a longtemps reposé sur un discours déterministe d'ordre économique. En mettant en relation la croissance des trafics et les faibles capacités alpines, il argumentait sur l'existence d'un risque élevé de saturation et en démontrait l'impact négatif sur l'économie. Le projet était alors présenté comme un moyen pour augmenter la capacité et conjurer ainsi l'enclavement des régions et la pénalisation des systèmes économiques. Le ralentissement de cette croissance a ensuite amené à remettre en question cet argument. Nous avons vu qu'ensuite, dans une deuxième phase, avec l'affirmation des préoccupations environnementales, le discours change et tend à démontrer que, puisque les trafics vont augmenter et se concentrer sur la route, il faut prévoir les moyens pour éviter cette concentration et favoriser un transfert sur le fer. Selon cette logique, le projet constitue la solution au problème, puisque, en augmentant la capacité ferroviaire, il permet ce report du trafic. Cette deuxième représentation a, elle aussi, fait l'objet de critiques. Nous avons vu plus haut dans ce chapitre que nombre d'auteurs ont contesté la faisabilité du report modal ou son efficacité face aux objectifs environnementaux.

La première transformation opérée par Virano, président de l'Osservatorio, consiste à donner une nouvelle formulation au problème de base. Selon cette définition, le trafic ferroviaire va croître car les gouvernements se sont concrètement engagés sur la mise en place d'une politique volontariste de report modal. Dans ce contexte, la ligne historique, ayant une capacité élevée, sera en mesure d'absorber la globalité de cette croissance. Le problème qui se pose dès lors est celui de la qualité de vie des riverains et de leur disponibilité à accepter les nuisances sonores produites par une intensité de trafic pouvant atteindre un train tous les 7 minutes (Il Sole24Ore, 06/06/2007). Cette ligne, afin de réduire les impacts nuisants, nécessitera d'être enterrée lors de son passage à travers les centres habités. Les travaux et le coût d'une telle opération ne rendent pas cette option plus attractive que la réalisation d'une ligne nouvelle.

Ensuite, après avoir opéré une première transformation en déplaçant le problème de capacité de la saturation vers des questions relatives à l'aménagement du territoire et à la qualité de vie des riverains, l'Osservatorio opère une deuxième transformation de signification. L'importance qu'il y a à connaître la capacité de la ligne historique ne réside plus dans la nécessité d'estimer la date de saturation afin de prouver la nécessité d'une nouvelle ligne. Dans le Cahier 1, l'estimation de la capacité de la ligne historique est présentée comme nécessaire afin de planifier et accompagner la politique de transport du gouvernement dans l'immédiat, avant la réalisation du Lyon-Turin. La ligne historique devient, dans cette reformulation de la définition, l'instrument avec lequel le gouvernement démontre son engagement sur l'objectif concret de la mise en place des mesures de report modal.

Ce changement de perspective est le même que celui opéré par le groupe de travail « Report Modal » de la CIG. Il consiste à effacer l'antagonisme entre les deux lignes : il ne s'agit plus de dire si la ligne nouvelle peut remplacer la ligne historique face aux prévisions

de croissance des trafics, mais de comprendre que ligne historique et ligne nouvelle sont deux instruments complémentaires d'une politique plus large et complexe. Le déplacement dans la définition du problème permet de dégager un compromis entre les deux visions manichéennes qui ont façonné le débat sur le Lyon-Turin et qui n'auraient plus été en mesure de se réconcilier : celle du « parti » des opposants, pour lesquels la ligne historique est suffisante, et celle du « parti » des défenseurs du projet pour qui la ligne historique est proche de la saturation.

L'analyse des évolutions du trafic ferroviaire et routier sur l'arc alpin : la nouvelle approche des outils techniques et la nouvelle représentation du projet proposées par l'Osservatorio

Le deuxième cahier de l'*Osservatorio* présente les conclusions suivantes sur les prévisions des trafics transalpins :

- le trafic alpin va croître plus rapidement que le PIB ;
- cela non seulement sur les axes Nord-Sud, mais aussi – dans une moindre mesure – sur l'axe Est-Ouest en raison du dynamisme des échanges à destination ou en provenance de la péninsule ibérique et des pays de l'Est Europe ;
- en raison des prévisions de croissance et de la capacité estimée pour la ligne historique, sa saturation est prévue à l'horizon 2025.

La date prévue de saturation de la ligne historique (2025) a été arrêtée sur une valeur intermédiaire entre les prévisions des opposants du projet (2030) et les prévisions de LTF et RFI (2020). Virano explique, dans une interview à la presse⁵⁰, que la prévision de la saturation de la ligne historique s'appuie uniquement sur les politiques de report modal qui seront mise en place par les gouvernements. Le discours du transfert modal joue ainsi un deuxième rôle : il ne sert pas uniquement à donner une preuve d'engagement concret du gouvernement afin de convaincre les maires du Val de Susse et les opposants, mais sert aussi à supporter la justification économique de la nouvelle ligne. La saturation reste un argument de la négociation et de la construction d'une vision consensuelle. Cependant le sens de cette saturation se complexifie, en devenant partie d'une politique qui se veut plus large et ambitieuse.

Ainsi, l'objectif du report modal appuyé sur une politique publique volontariste change complètement la façon dont les opposants peuvent recevoir l'argument de la saturation. Avant, la saturation était le résultat d'une croissance « naturelle » de l'ensemble des trafics. Une telle conception de la croissance des trafics a deux conséquences. D'une part, cette croissance était ainsi posée comme hors de contrôle, tant de la part du pouvoir politique national que de la part du territoire. D'autre part, sa résorption n'apportait aucun avantage aux riverains qui subissaient de toute façon les nuisances maximales permises par la capacité des infrastructures (autoroutes + ligne classique + ligne nouvelle). Le report modal volontariste affirme, à l'inverse, l'idée d'une maîtrise publique des évolutions de trafic. Cette maîtrise, même si elle est largement étatique, ouvre la possibilité aux territoires d'exercer leur influence. Le report modal volontariste dessine un contexte dans lequel les capacités, en particulier routières, n'ont pas vocation à être totalement utilisées. Non seulement, le niveau de nuisances subies n'est plus maximal, mais il devient lui-même un enjeu de négociation. Les riverains retrouvent ainsi un intérêt concret, une possibilité d'intervention, à s'insérer dans le jeu de concertation.

⁵⁰ Luna Nuova, mardi 5 juin 2007.

Enfin, l'objectif du report modal sert à opérer une dernière transformation de signification. Après avoir transformé la définition du problème de la capacité, l'*Osservatorio* transforme la définition du rôle des études de trafic dans la discussion du projet. Les prévisions de trafic, dans le débat au sein de l'*Osservatorio*, ne servent plus uniquement pour le calcul de la date de saturation ou de la rentabilité économique du projet. Elles ne constituent pas un résultat final sur la base duquel fonder une décision. Au contraire, elles constituent un résultat intermédiaire, qui doit servir à tester des hypothèses différentes de politique de transports. Leur finalité est de parvenir à formuler des indications à destination des représentants politiques à propos des mesures à mettre en œuvre afin d'atteindre l'objectif du report modal. Cette transformation de la place des outils d'analyse et prévision des trafics repose sur le travail mené simultanément par d'autres acteurs. Nous avons vu dans ce chapitre que, depuis la création du groupe de travail « Report Modal », la CIG et LTF travaillent aussi dans cette direction. En utilisant le modèle de LTF, la CIG évalue les différentes mesures politiques de report modal qui pourraient être mises en place tant sur la ligne historique que sur la ligne nouvelle, dans le but de fournir une aide aux gouvernements italien et français à la définition d'une politique efficace. Les conclusions auxquelles elle parvient sont très proches de celles formulées par l'*Osservatorio*. Elle prône un dépassement de l'opposition entre ligne historique et ligne nouvelle dans le débat et l'adoption d'un vaste ensemble de mesures de report modal, intégrées dans le cadre d'une politique qui aura été testée auparavant par des méthodes d'analyse quantitatives. Le rôle attribué au projet, dans le cadre des deux argumentations, est de permettre la poursuite de la mise en œuvre progressive de ces mesures, une fois que la capacité de la ligne historique sera épuisée.

L'impact de l'Osservatorio Virano sur le processus décisionnel italien

Le travail de l'*Osservatorio* s'inscrit étroitement dans le contexte des analyses menées par un certain nombre d'autres acteurs à partir du milieu des années 2000 (outre LTF et la CIG, le comité pour la Transalpine et la CAFI, la Conférence des Alpes Franco-Italiennes, dont nous reparlerons dans la deuxième partie de cette thèse), qui s'engagent, depuis 2006, dans la réalisation d'études sur les conditions de réussite du report modal dans les Alpes. Il s'inspire largement des réflexions et des conclusions développées par ces acteurs et il contribue, avec des transformations de signification adaptées au cadre du débat italien, à la construction d'une nouvelle représentation du projet. Le travail mené par l'*Osservatorio* poursuit, ainsi, celui mené par les autres acteurs de la *growth machine* du Lyon-Turin, en dépit du fait que ce dispositif technique avait été créé et présenté comme un outil neutre, dédié à la reconstruction du dialogue, notamment avec les mouvements d'opposition et les élus locaux du Val de Suse.

Néanmoins, Virano, président de l'*Osservatorio*, arrive, avec une réélaboration des réflexions autour du thème de la capacité, à créer les bases pour une convergence de l'ensemble des acteurs engagés dans le conflit. Par exemple, les élus locaux du Val de Suse, une fois définie une capacité élevée sur la ligne historique, doivent consentir à envisager une solution aux problèmes générés par le recours massif au transport ferroviaire de marchandises sur cet itinéraire. Ces responsables politiques ne peuvent également pas s'opposer à la mise en place des mesures de report modal. En mobilisant des arguments tels que l'environnement, le cadre de vie des habitants, la sécurité des transports, le débat rouvert par l'*Osservatorio* offre la possibilité à certains de ces acteurs de se repositionner. Ce repositionnement est d'autant plus facilement justifié par la reprise des discussions sur les tracés. Ainsi, par exemple, Ferrentino, président de la communauté de montagne du bas Val de Suse et leader historique de l'opposition de cette vallée, déclare pour la

première fois en juin 2007 sa disponibilité à rediscuter les tracés : « *une fois le projet originel abandonné, les communes que je dirige, ne s'opposeront pas à l'évaluation des tracés alternatifs* »⁵¹. Concernant l'argument du report modal, il affirme également : « *Nous [Ferrentino et les maires des communes du Val de Suse] restons opposés au tunnel de base de Venaus, mais si le gouvernement montre un vrai engagement dans la politique du report modal, nous pourrions éventuellement changer d'avis* »⁵². A travers les opportunités de repositionnement offertes, l'Osservatorio arrive à rompre le front de l'opposition, en isolant les franges extrêmes et en récupérant l'appui des représentants politiques locaux et des membres plus modérés des différents mouvements.

Le travail réalisé par l'Osservatorio participe, en outre, à renforcer ultérieurement l'ancrage du projet dans le cadre des politiques alpines. Inscrit dans l'ensemble plus vaste des politiques de report modal alpines, qui ne sont pas uniquement « souhaitables » ou justifiées dans une perspective environnementale, mais aussi « réelles », parce qu'en cours de discussion et de réalisation probable dans les pays de l'espace alpin (partie 2 de la thèse), le projet devient « indispensable ». D'un côté, parce que, afin de consentir à la mise en place des autres mesures auxquelles il est associé, le Lyon-Turin devient la condition *sine qua non* de la faisabilité d'une politique des transports à moindre impact environnemental. De l'autre, parce qu'il permettra à l'Italie de faire face à une politique alpine des transports qui se traduira pour elle, en l'absence d'infrastructures alternatives à la route, par un contingentement de ses échanges commerciaux. Ainsi, l'objectif du report modal et les politiques alpines permettent de rendre plus tangible la représentation du Lyon-Turin en tant que moyen d'éviter l'enclavement du pays.

L'obtention d'un bon degré de consensus entre les acteurs italiens autour de la définition des objectifs politiques poursuivis et de la place du projet au sein d'une stratégie partagée (lors de la table politique du 13 juin 2007), permet au gouvernement de montrer à la Commission européenne son engagement sur la réalisation de l'ouvrage, ainsi qu'un projet provisoire du nouveau tracé italien, pour demander avec la France les financements européens pour la période 2007-2013. Le tracé présenté à l'Europe, qui n'est pas encore un projet complet ni officiel, débute à la sortie du tunnel de base, se situant plus au sud que prévu dans le projet RFI/LTF. Il devrait ensuite suivre le projet élaboré par la *Provincia* au début des années 2000 et desservir directement le centre intermodal d'Orbassano.

Encadré 1 : Les méthodes de prévision des trafics et les modèles à 4 étapes

1. La modélisation des trafics

La procédure de prévision de trafic repose sur l'outil de la modélisation. Le travail à la base de la modélisation se compose de plusieurs moments distincts. Un premier moment est celui de la définition des objectifs et des enjeux, qui comporte le choix du modèle à utiliser, la définition du cadre spatio-temporel d'analyse et des interactions entre les variables d'entrée et de sortie du modèle prises en compte. Un deuxième moment est celui de la collecte des données et des informations nécessaires à décrire le fonctionnement d'un système. Ce travail repose sur la réalisation de comptages et d'enquêtes. Enfin, une dernière phase

⁵¹ La Repubblica, 14 giugno 2007.

⁵² Idem.

est celle de la formalisation, du calage, de la validation et, ensuite, de l'alimentation des modèles qui servent à la prévision des évolutions de trafics.

L'histoire de la modélisation de la demande de transport a été dominée par les modèles à quatre étapes. Cet encadré vise à expliquer les fondements de la modélisation à quatre étapes et à présenter l'évolution des modèles développés dans ce cadre en empruntant à Hensher et Button (2000), Ortuzar et Willumsen (2001) et Bonnel (2004). Ce dernier, en plus d'analyser les principales techniques de prévision de la demande de transport, réalise une revue historique de la modélisation de transports en France.

Alors que dans le domaine interurbain la prévision a une origine plutôt ancienne - les premiers modèles gravitaires utilisés pour modéliser les déplacements entre les agglomérations remontant à la fin du dix-neuvième siècle – les modèles à quatre étapes ont une origine plus récente. Ils sont nés dans les années 1950 aux États-Unis, avec le développement des modèles urbains, pour répondre aux besoins de développement de l'automobile. Ensuite, des États-Unis, ces modèles se sont diffusés dans la décennie suivante au Royaume-Uni et aux autres pays européens. Leur histoire est faite de nombreuses évolutions concernant tant les techniques utilisées que les acteurs impliqués dans le processus de production et le développement des modèles et dans la réalisation des prévisions. Ces deux éléments ne sont pas sans lien entre eux et varient aussi selon les différents pays.

2. Les modèles à quatre étapes

Chacune des quatre étapes se compose, en effet, de modèles différents et variables selon les contextes et les époques, mais qui enchaîne et traite séparément : la génération, le calcul du nombre total de déplacements réalisés dans un espace donné (une agglomération urbaine, par exemple) ; la distribution, la répartition spatiale de ces déplacements entre sous- zones pour aboutir à une matrice OD ; la répartition modale, le calcul pour chaque couple OD du volume de déplacements assurés par les modes de transport pris en compte ; l'affectation sur le réseau, la détermination de l'itinéraire suivis par les déplacements. La prévision des trafics consiste, à partir des données collectées et des informations résultant d'observation du passé et du présent, à modéliser les trafics s'écoulant sur un réseau de transport dans une aire géographique déterminée et à projeter leurs évolutions aux horizons futurs.

1. Le travail de la modélisation prévoit, non seulement dans les modèles à 4 étapes, mais dans toute démarche de modélisation, trois opérations distinctes :
 - la formalisation, consistant dans la formalisation des équations mathématiques du modèle ;
 - le calage, consistant dans l'estimation des paramètres du modèle, qui sont ajustées de manière à ce que le modèle soit en mesure de reproduire la réalité ;
 - la validation, consistant à vérifier que le modèle est apte à reproduire le système observé.
1. La prévision : limites et critiques Les trois opérations ci-dessus sont suivies par la phase de prévision. Une fois que le modèle est calé, la prévision consiste à modifier les données d'entrée pour alimenter le modèle. Il s'agit de faire donc des prévisions concernant l'évolution des variables explicatives (généralement, le PIB ou l'IPI dans le cas du transport de fret) qui déterminent l'évolution des trafics. Cette phase peut être souvent une source d'erreur, comme de nombreuses études a posteriori l'ont démontré (CEMT, 1982 ; Quinet, 1998 ; Flyvbjerg et al., 2003, 2006). Cela

explique une partie de la faiblesse des modèles, qui tient à la difficulté de prévoir les valeurs futures des variables exogènes qui expliquent les évolutions des trafics. La prévision des trafics repose ainsi sur un autre exercice de prévision concernant des variables économiques, sociales et politiques, caractérisées à leur tour par l'incertitude. En revanche, si une partie des erreurs liées à l'exercice de prévision des trafics résulte de l'incertitude des hypothèses que l'on peut faire sur l'évolution des facteurs exogènes, une autre critique fréquemment adressée aux modèles de prévision concerne la présomption de stabilité dans le temps qui est implicite dans le recours aux coefficients liant la demande de transport aux variables explicatives. Les coefficients de génération (élasticité) et de choix modal sont généralement supposés constants dans le temps parce que les analystes ont des difficultés à prévoir l'ampleur de leur variation. Cela conduit à présumer implicitement une stabilité dans les prévisions qui pourrait être source d'erreurs (Nunez, 2007).

2. c) Les fondements théoriques des modèles de prévision de la demande de transport

Les fondements théoriques des modèles à quatre étapes s'appuient sur la théorie micro-économique du choix du consommateur. La théorie micro-économique néoclassique s'appuie sur l'analyse du comportement du consommateur d'une part et sur l'analyse du comportement de l'entreprise d'autre part.

La formalisation de la fonction d'offre de transport repose sur le concept de coût généralisé. Elle permet de déterminer le niveau de service de l'offre de transport (O), qui dépend des caractéristiques du système des transports (T) et du volume de la demande (V) : $O = x(T, V)$

Le coût généralisé prend normalement en compte deux éléments, le prix et le temps de parcours associé aux déplacements, même si d'autres dimensions relatives au système des transports peuvent être considérées.

La formalisation de la fonction de demande de transport repose sur la fonction d'utilité du consommateur, qui varie selon les caractéristiques des individus et des biens considérés. L'utilité du consommateur est une variable généralement difficile à connaître parce qu'elle dépend de variables qui ne sont pas forcément connues ; il est ainsi nécessaire de faire des hypothèses concernant sa forme et de réaliser des enquêtes permettant de caler les coefficients inconnus des fonctions d'utilité des biens. Pour le transport ces variables correspondent à certains attributs des déplacements, comme ceux qui servent à la formalisation du coût généralisé, et à certains traits socio-économiques des agents qui effectuent les déplacements.

Dans la théorie néoclassique du choix du consommateur, c'est l'équilibre entre l'offre et la demande qui permet de définir le niveau optimal de production pour le producteur et le niveau optimal de consommation qui maximise l'utilité des consommateurs. Dans les modèles à quatre étapes, l'offre est figée à chacun des horizons d'étude. Elle est considérée comme exogène tant dans la situation de référence que dans la situation de projet. Même si cela fait l'objet de critiques de la part de certains auteurs (Goodwin, 1998), généralement la situation de référence est considérée comme une situation d'équilibre, ce qui permet de caler le modèle. La modification des paramètres en entrée du modèle est alors censée amener à une nouvelle situation d'équilibre.

Les modèles utilisés peuvent être de deux types : agrégés ou désagrégés. L'approche agrégée considère un agent moyen, représentatif de l'ensemble des agents présents sur la zone modélisée. L'approche désagrégée prend en compte les agents sur la base de leurs caractéristiques spécifiques. Si la première méthode paraît moins pertinente en termes de

perte d'information qu'elle est susceptible de déterminer, la dernière pose néanmoins un certain nombre de problèmes d'application (présentés en détail par Bonnel, 2004), qui ont de fait réduit son utilisation. Cette dernière demeure, ainsi, pour l'essentiel confinée à l'étape du choix modal, même si des modèles désagregés ont été développés pour toutes les étapes.

La génération de la demande de transports

La première étape est celle de la génération, qui concerne la modélisation des flux émis (origine) ou attirés (destination) par les zones de l'aire d'étude. Cette étape repose sur la mise en relation entre les données de trafic et les caractéristiques socio-économiques des zones concernées pouvant avoir une influence sur la génération de trafics.

Les modèles de génération naissent au début des années 1950 aux États-Unis pour répondre à des exigences nouvelles. Jusque-là, les comptages du trafic étaient suffisants à permettre d'engager des actions de court terme et d'adapter les infrastructures existantes aux trafics existants. Après la deuxième guerre mondiale, la voiture connaît une croissance explosive. L'objectif de la reconstruction d'une part, qui fait augmenter la demande de transport des marchandises et la mobilité des personnes en Europe, et la volonté de l'autre de soutenir l'affirmation et le progrès de l'industrie automobile dans nombre de pays occidentaux encouragent cette croissance, qui fait apparaître rapidement des phénomènes de congestion. Dès lors, il s'agit de construire des nouvelles infrastructures. Les comptages ne suffisent plus et les premières enquêtes sur les origines-destination commencent à être réalisées, dans le but de mieux connaître les directrices des trafics et ses facteurs déterminants. Les modèles de prévision de trafic sont nés pour répondre à des besoins de plus long terme et permettre ainsi d'accompagner le développement et la croissance de la circulation, ce qui demandait en effet de prévoir et anticiper les besoins de mobilité. Les modèles de l'étape de génération naissent sur la base de cette exigence de distinguer entre une phase de génération de la demande de transports et de distribution des trafics (2ème étape).

En matière de transport de marchandises, l'intérêt des chercheurs pour la problématique de la génération de la demande a été plus faible qu'en matière de déplacement de personne en milieu urbain. Dans ce domaine, les nombreuses revues de la littérature consacrées aux fonctions de demande de transport reviennent peu sur cette problématique et insistent plutôt sur les modèles de choix modal (Winston, 1985 ; Harker, 1987 ; Oum, 1989 ; Jourquin, 1996). Ce constat peut être renforcé par le développement tardif des modèles de demande de transport de marchandises par rapport aux modèles de transport de voyageurs (Ortuzar et Willumsen, 2001). En effet, les modèles de demande de transport de marchandises ont longtemps été conçus en adaptant des modèles dédiés à l'étude de la demande de transport de voyageurs, même si depuis quelque temps on observe qu'un certain nombre de méthodes sont développées afin d'aborder des problèmes absolument spécifiques à la modélisation du transport de fret. La littérature identifie deux catégories de modèles de génération de la demande de transport de marchandises, que nous allons présenter brièvement ici en empruntant au travail de classification réalisé par Brunel dans sa thèse (2007).

Comme pour le voyageur, le premier groupe comprend les modèles issus de l'économie internationale et, plus particulièrement, de l'équation gravitaire, qui, en analogie avec la loi de la gravitation universelle, repose sur l'idée que l'attraction entre deux zones (le trafic) est d'autant plus forte que le poids de chacune des zones est important. L'importance des zones est mesurée par des facteurs démographiques et socio-économiques. Leur attraction est ensuite pondérée par la distance qui les sépare ou, plus fréquemment, par le coût généralisé

du déplacement entre les deux zones. Parmi ces modèles, la thèse de Brunel propose une distinction en deux catégories.

Dans la première, on retrouve les modèles gravitaires purs. Ces modèles utilisent l'équation gravitaire pour estimer les déterminants des échanges internationaux (l'impact de la distance, d'une union douanière ou monétaire, etc.) ou pour étudier la distribution de la demande de transport de marchandises. Toutefois, même si le modèle gravitaire a pu être utilisé pour prévoir la demande de transport, il reste un outil prioritairement utilisé dans l'étude de la distribution des trafics. Dans la deuxième catégorie, on retrouve les modèles inspirés du modèle gravitaire, qui associent l'étape de la génération et l'étape de la distribution pour prévoir la demande de transport de marchandises à long terme. Il s'agit des modèles input-output multirégionaux, qui reposent sur des matrices d'échanges entre régions, souvent désagrégées par type de produits. En formulant des hypothèses sur l'évolution économique de chaque région et de chaque sous-secteur industriel, ces modèles permettent à la fois d'expliquer la distribution des flux dans l'espace et de prévoir la demande de transport de marchandises à long-terme (Durand, 2001).

Le deuxième groupe comprend les modèles économétriques agrégés, où la fonction économétrique de la demande de transport de marchandises repose sur l'estimation de la relation agrégée entre la demande de transport de marchandises et un ensemble de variables explicatives, notamment la production industrielle ou l'activité économique. Pour estimer la sensibilité (élasticité) de la demande de transport par rapport à la variable explicative choisie (habituellement le PIB ou l'IPI, l'index de la production industrielle), les modèles ont recours à des techniques économétriques différentes.

Un premier sous-groupe est celui des modèles économétriques qui utilisent des techniques économétriques standards pour estimer l'élasticité. Parmi ces modèles, le modèle double-logarithmique est le plus couramment utilisé. Il repose sur l'idée que la demande de transport de marchandises est une demande dérivée de la production économique et représente cette relation à travers une fonction de type Cobb-Douglas ($Tspt = k \cdot PIB_t^\alpha$). Sur la base de cette fonction, l'élasticité de la demande de transport ($Tspt$) par rapport au PIB (PIB_t) correspond au paramètre α qui est supposé constant dans le temps. Le succès de ce modèle s'explique notamment par la simplicité de son estimation. Son utilisation est en effet, courante pour l'ensemble des prévisionnistes en économie des transports, tant dans les administrations que le privé. Ces modèles ont été aussi fréquemment utilisés dans les études de prévision des trafics à travers les Alpes. Néanmoins, le succès de cette méthode se heurte aux limites importantes qu'elle présente, en ce qui concerne notamment la présomption de stabilité implicite dans l'usage d'un paramètre d'élasticité constant dans le temps. *A priori*, rien ne permet en effet de justifier l'hypothèse que la même relation ayant lié l'évolution de la demande par le passé se reproduise par le futur. Il est, au contraire, fortement probable que cette relation varie, ce qui rend les résultats des prévisions fondées sur une technique économétrique standard peu fiables.

Pour répondre à cette critique, d'autres modèles ont été développés, permettant d'abandonner l'hypothèse d'élasticité constante. Le modèle en taux de croissance, par exemple, permet d'introduire une hypothèse d'élasticité variable. Un exemple est le modèle Quinquin fret, développé dans son travail de thèse par Gabella-Latreille (1997). Ce modèle, en postulant l'existence d'une relation linéaire entre le taux de croissance de la demande de transport de fret et le taux de croissance de la production industrielle, permet de trouver une élasticité de la première variable par rapport à la deuxième qui est inversement

proportionnelle au taux de croissance de l'indice de la production industrielle. Autrement dit, dans le modèle en taux de croissance, l'élasticité de la demande de transport de marchandises par rapport à la production industrielle est variable. Malgré le fait que de nombreux économistes des transports estiment que rien ne justifie l'hypothèse d'une élasticité constante, ce modèle a connu un nombre limité d'applications.

Un troisième sous-groupe de modèles économétriques est celui des modèles de l'économétrie des séries temporelles qui analysent les relations entre séries temporelles. Ces modèles, dont les développements sont plutôt récents, constituent un outil particulièrement adapté pour estimer la sensibilité de la demande de transport à l'activité économique (Bruner, 2007).

La distribution

La deuxième étape est celle de la distribution. Elle fait suite à l'étape de génération, dont elle utilise les résultats : les trafics ayant leur origine ou leur destination dans la zone d'étude. Cette étape consiste à construire une « matrice origines–destinations » des flux et un modèle d'évolution de la répartition des flux entre les différents couples origine-destination possibles.

Souvent, en modélisation des trafics de marchandises, cette étape est associée à celle de génération. Par exemple, le modèle utilisé par LTF pour ses études de prévision des trafics contient trois étapes :

- un modèle de génération, prenant en compte le volume de la demande de transport, par branche de marchandises, à travers l'arc alpin de Vintimille au Tauern ;
- un modèle de répartition modal, qui prévoit le partage modal des flux transalpins sur la base de l'attractivité de chaque mode de transport ;
- un modèle d'affectation, qui assigne les trafics de façon indépendante aux différents itinéraires des réseaux ferroviaire et routier.

En effet, en toute rigueur, la modélisation des flux à travers les Alpes n'est pas adaptée à la mise en œuvre d'un modèle à 4 étapes puisqu'on ne cherche pas à représenter tous le trafic dans une zone d'étude, mais seulement le trafic à travers une barrière : on ne s'intéresse par exemple pas aux flux Paris-Francfort ou Turin-Milan, alors que l'on s'intéresse à Paris-Turin ou Milan-Francfort. De ce fait, l'étape de distribution est très particulière et, quand elle n'est pas traitée directement à travers la génération, devient très proche de l'affectation, la question de base étant : quels flux passent par quels passages ?

Le choix modal

La troisième étape est celle du choix modal, qui consiste à répartir la demande de transport évaluée lors de deux étapes précédentes entre chacun des modes de transport pris en compte.

Les modèles de répartition modale ont connu un développement tardif par rapport aux autres, notamment en France. Ici, en effet, jusqu'au milieu des années 1980 l'approche dominante était celle des modèles monomodaux, qui consistaient à utiliser des techniques de modélisation séparées pour chaque mode de transport envisagé. Par exemple, nous avons vu que dans l'histoire des études réalisées pour le projet Lyon-Turin, il a fallu attendre le milieu des années 1990 pour que, avec la nouvelle phase d'études lancée par Alpetunnel en collaboration avec le bureau d'études SETEC, un modèle de choix modal fasse son apparition dans les prévisions pour le projet.

L'attention portée à la répartition modale est pour une part le résultat d'une prise en considération de la concurrence entre les modes de transport. Cette prise de conscience précoce pour le TGV vis-à-vis de l'avion explique le développement et l'usage, dès la fin des années 1960 d'un modèle « prix-temps » calculant, pour chaque situation d'offre, la part de marché de ces deux modes. En comparaison, dans les outils utilisés par la SNCF jusqu'à la fin des années 1980, le trafic reporté de la voiture vers le TGV était représenté comme un trafic « induit », généré par les seules performances du TGV, sans prise en compte d'une réelle compétition.

La diffusion de ces modèles répond par ailleurs aux nouveaux défis qui se présentent dans le domaine de la planification des transports. Le ralentissement de la croissance et la crise énergétique au milieu des années 1970, notamment, marquent un tournant dans la conception d'une politique des transports précédemment envisagée prioritairement dans le but d'accompagner et soutenir la croissance des trafics par le mode routier. La nouvelle phase qui s'ouvre à la fin des années 1970 se caractérise par une triple crise. Aux problèmes de déficit public, qui rendent difficile la réponse aux besoins d'infrastructures auxquels conduit la lecture des prévisions de trafic, s'ajoutent ceux de la congestion et de la pollution (Raux, Tabourin, 1991, in : Bonnel, 2004). Ces deux derniers problèmes conduisent à des réflexions sur la réduction de la place du mode routier dans l'ensemble de l'organisation des transports afin de limiter à la fois les pertes d'efficacité engendrées par l'accroissement du temps perdu dans la congestion et les nuisances environnementales. En France, cette évolution des problématiques est marquée en milieu urbain par les nouveaux Plans de Déplacements Urbains, qui deviennent obligatoires en 1996 pour les agglomérations de plus de 100000 habitants et engendrent une forte demande d'expertise pendant la période 1995-2000 en ce qui concerne la modélisation des trafics urbains.

L'affirmation des préoccupations environnementales joue alors un rôle déterminant dans le développement des outils de modélisation des choix modaux. Inversement, l'évolution de ces derniers, en permettant de mieux connaître les interconnexions entre le phénomène de la pollution et le secteur des transports, participe de l'enracinement de ces questions en matière de politiques de transport. Les modèles de choix modal traduisent, en effet, une volonté politique grandissante de maîtriser les évolutions des moyens de transport routiers au profit des autres modes. Les modèles de choix modal s'enrichissent et se complexifient avec le développement des modèles désagrégés, qui tentent de décrire le comportement de l'individu qui se déplace en traduisant les comportements en probabilité de choisir l'un des différents modes de transport en fonction de ses caractéristiques propres et de son univers de choix. A travers ces modèles, il a été possible de tester des mesures politiques différentes (hausse des prix des carburants, réalisation de nouvelles infrastructures, variation tarifaires...) et d'évaluer les reports modaux induits.

L'affectation

La quatrième étape est celle de l'affectation qui détermine et modélise la répartition de la demande sur le réseau de transport modélisé par mode de transport. Dans la séquence des choix des acteurs qui se déplacent, cette étape correspond au choix de l'itinéraire pour se rendre d'une origine à une destination données et avec un mode de transport donné. La principale sortie du modèle d'affectation consiste à produire la charge de trafic sur les différents réseaux.

3. L'évolution de la modélisation en France

L'État français a été l'acteur central dans l'introduction, pendant les années 1960, des modèles à quatre étapes en France. C'est, en effet, le ministère des Travaux publics qui, à cette époque, a commencé à envoyer des ingénieurs du corps des ponts et chaussées aux États-Unis pour étudier les différents moyens mis en œuvre par les ingénieurs américains pour prévoir les futurs déplacements de personnes dans leurs agglomérations (Dupuy, 1975). Ce processus de mise en place d'une expertise française en matière de modélisation des déplacements s'accompagne par la création de plusieurs structures (le SERC, le SETRA, le CERTU, à l'époque CETUR, les CETE et, dans le cadre de la recherche, l'INRETS) qui vont prendre en charge systématiquement la question de la prévision des déplacements à travers le traitement des pratiques de modélisation.

Le rôle novateur de l'État dans le développement des méthodes utilisées dans le cadre de cette modélisation évolue assez vite dans le temps, en s'arrêtant sur une fonction de « normalisation » des pratiques de modélisation (Chatzis et Crague, 2007). A partir des années 1960, l'État choisit et normalise, parmi les différents outils qui sont développés dans le domaine de la modélisation, un nombre réduit de modèles pour chaque étape. La prédominance des organismes publics dans la réalisation des études de trafic favorise la diffusion et l'affirmation de ces modèles standardisés sur l'ensemble du territoire national et participe, ainsi, de ce phénomène « d'inertie institutionnelle » qui, selon McNally (2007), a alourdi et ralenti le processus d'innovation dans ce domaine. Cela expliquerait ainsi pourquoi la présence de la France, très impliquée dans les années 1960 dans le développement de ces outils, s'est réduite par la suite. À l'exception de quelques contributions, dont le modèle prix-temps, les outils mis en place en France dans les années 1970 ont connu peu d'évolutions. Ces modèles, qui sont encore utilisés aujourd'hui, répondent à des problématiques qui étaient actuelles à l'époque, centrées notamment sur le dimensionnement et l'évaluation des nouvelles infrastructures. En revanche, ces outils se révèlent moins adaptés aux problématiques plus récentes, qui privilégient une meilleure utilisation des infrastructures existantes, dans une perspective de développement durable. Dans cette optique, en effet, il s'agit plus d'évaluer une politique de transport et les impacts de mesures diverses sur le comportement de la demande de transport, que d'évaluer des infrastructures de transport. La montée en puissance des problématiques de l'intermodalité a favorisé l'outil de l'approche désagrégée, davantage utilisée dans les modèles de choix modal. En transport de marchandises, la réponse aux questions relatives à la congestion et aux problématiques environnementales a été cherchée notamment en faisant recours aux outils de modélisation de choix modal, alors qu'une moindre attention a été portée aux outils de modélisation de la génération de la demande de transport et aux possibilités d'étudier à travers les déterminants de la demande les impacts des mesures de politique de transports pouvant influencer le comportement de la demande de transport. Le cas des études réalisées dans le cadre du projet Lyon-Turin confirme cette pratique. Nous avons vu, en effet, qu'avec la création du groupe de travail « Report Modal », la CIG franco-italienne a utilisé le nouveau modèle de répartition modale de LTF pour tester l'impact et la faisabilité des politiques de transport transalpines négociées à l'échelle de l'espace alpin.

Encadré 2 : Le Partenariat Public-Privé

Origine et nature des contrats de PPP

Le terme de Partenariat Public-Privé recouvre en général l'ensemble des modes de participation du secteur privé au financement et à la mise en œuvre (conception, construction, rénovation ou entretien et gestion) des infrastructures et des services publics.

Il comprend donc l'ensemble des formes de contrat par lequel un acteur public, l'État ou une collectivité locale, fait appel à des prestataires privés pour financer et gérer un équipement public et par lequel l'acteur privé reçoit, en contrepartie de sa prestation, un paiement de la part du partenaire public ou des usagers du service qu'il gère.

Ce mode de financement connaît depuis la fin des années 1980 une forte croissance. Sa diffusion est mise en relation avec des approches de plus en plus libérales en politique et avec l'augmentation de la dette publique dans certains États occidentaux, qui les aurait poussés à se tourner de plus en plus vers la formule des partenariats public-privé. Le recours accru aux opérations de partenariat public-privé n'est cependant pas uniquement expliqué au regard des contraintes budgétaires auxquelles doivent faire face les États. Il répond aussi à la volonté de bénéficier davantage du savoir-faire et des méthodes de fonctionnement du secteur privé dans le cadre de la vie publique. Le développement de ces formes de participation s'inscrit par ailleurs dans l'évolution plus générale du rôle de l'État dans la sphère économique en Europe, passant d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur. Néanmoins, les événements récents de la crise financière actuellement en cours (octobre 2008) amènent à reconsidérer le rôle de l'État dans la sphère économique et pourront avoir des impacts sur une nouvelle évolution. Cette pratique est, en outre soutenue, depuis plusieurs années par des organisations internationales, telles que la Banque mondiale, l'OCDE et la Banque européenne des investissements.

Désormais, le partenariat public-privé est présent dans de nombreux pays européens sous des formes variées. Néanmoins, l'expression de « partenariat public-privé » fait souvent référence à un type spécifique des projets de financement, qui se sont développés en Europe sur le modèle des contrats de *Private Finance Initiative* (PFI) nés au Royaume-Uni en 1992. Ici, le principe du PPP fut mis en place pour la première fois par le gouvernement conservateur Major et fut ensuite développé par les travaillistes à partir de 1997 dans le domaine hospitalier. En France, où des formes de partenariat public-privé existent depuis l'Ancien Régime sous la forme des concessions qui ont permis au pays de se doter de ses premières infrastructures publiques, ce mode contractuel a été relancé en 2002 par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure⁵³. Cette loi a été envisagée dans le but de répondre à des besoins urgents dans le domaine de la construction et de la maintenance d'immeubles utilisés par la police, la gendarmerie ou la défense nationale. Ensuite, deux autres secteurs ont été intégrés dans le champ d'application des contrats de PPP, la justice et le secteur hospitalier, avant que ce régime fasse l'objet d'une reformulation générale en 2004 avec l'ordonnance sur les contrats de partenariat (voir le paragraphe : « Le PPP en France »).

Le recours de plus en plus fréquent de la part des autorités publiques des États-membres européens à des montages de PPP pour réaliser des projets d'infrastructure, notamment dans le secteur du transport, de la santé publique, de l'éducation et de la sécurité publique pousse l'Europe à étudier ce sujet. Le recours à cet outil et la reconnaissance sur le plan européen de son importance dans le cadre de la contribution à la réalisation des réseaux transeuropéens de transport, permet à l'Europe de montrer son intérêt et engagement dans la mise en place d'une politique européenne des transports et d'argumenter que son retard résiderait dans l'insuffisance des investissements, plutôt qu'être la conséquence d'un choix précis concernant les priorités politiques européennes.

Malgré la diffusion de cet outil, le droit communautaire ne prévoyait pas jusqu'à récemment de régime spécifique englobant le phénomène des PPP, alors que la diffusion croissante de ces contrats dans la réalisation de grands projets d'infrastructures ou dans

⁵³ Loi n°2002-1094 du 29 août 2002 (Legifrance)

la fourniture de services d'utilité publique imposait de manière de plus en plus pressante à la Commission d'intervenir dans la défense de la transparence de la procédure de choix des partenaires privés et d'une concurrence loyale entre ceux-ci, dans l'optique, notamment, de prévenir les distorsions de concurrence entre les agents économiques des différents pays membres et de garantir l'utilisation optimale de l'argent des contribuables. En 2004, la Commission publie alors un Livre Vert⁵⁴, dans le but de lancer un large débat permettant de déterminer si une intervention communautaire est nécessaire pour assurer un meilleur accès des opérateurs économiques des États-membres aux différentes formes de partenariat public-privé, dans des conditions de clarté juridique et de concurrence effective. La consultation publique engagée avec le Livre Vert permet de constater l'existence d'une forte demande pour une initiative communautaire, législative ou non, en matière de concessions, qui ne sont pas encore soumises aux règles détaillées de l'UE en matière de marchés publics. Le Livre Vert de 2004 se conclut donc avec le constat qu'il est nécessaire de clarifier à la fois la notion de « concessions » et les règles qui président à leur octroi. Cette nécessité s'accompagne de la requête du Parlement européen de mieux définir la notion de PPP (2006), en la distinguant de manière plus précise des concessions des marchés publics. Le Conseil des Régions appelle également à la clarification des partenariats publics-privés mais estime qu'il n'y a pas lieu d'introduire de législation communautaire pour le partenariat, la notion même de partenariat restant à définir. Ainsi, cette demande d'une plus grande clarté en la matière s'accompagne également d'avis partagés quant à la forme et au contenu précis des initiatives que l'UE devrait prendre : la Commission doit-elle procéder à une intervention de type législatif ou son intervention doit-elle plutôt se limiter à une interprétation ? Elle s'accompagne aussi d'une demande de clarification concernant les définitions des partenaires publics et privés, notamment en raison de l'existence des « PPP institutionnalisés », c'est-à-dire d'entreprises de service public détenues conjointement par un partenaire public et un partenaire privé.

Ainsi, concernant le cadre général, la Commission conclut qu'une communication interprétative conviendrait mieux qu'une législation, alors que, en ce qui concerne plus spécifiquement les concessions, l'initiative législative est considérée préférable. La Commission renonce donc à une proposition de directive sur les PPP pour se concentrer sur la concession de service. En distinguant entre :

- les partenariats publics-privés dits « institutionnalisés » (PPPI), qui opèrent au travers de l'établissement d'une entité à capital mixte,
- et les PPP dits « contractuels » (PPPC), qui se fondent uniquement sur des liens contractuels,

la Commission décide d'élaborer une proposition législative concernant uniquement les concessions en PPPC (cette proposition n'a pas encore été élaboré en 2008)⁵⁵. Elle décide cependant de se consacrer à clarifier les règles régissant les PPP institutionnalisés. Une communication est ainsi publiée à ce sujet en février 2008 concernant les éléments d'orientation sur la création des partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI), entités

⁵⁴ Commission Européenne (2004), Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions. Bruxelles.

⁵⁵ Il faut remarquer, en effet, que l'objectif d'une proposition législative a été inscrit dans le programme de travail de la Commission, sans qu'aucune date ou délais soit arrêté. Comme le fait remarquer E. Besson dans son Rapport sur le développement des PPP de juin 2008 « *alors que fin 2007, la rédaction d'un tel projet était prévue pour le 1^{er} semestre 2008, qui aurait donné lieu à une négociation sous présidence française, les interlocuteurs de la mission estimaient plus probable que cette négociation se déroule en 2009, après les élections au Parlement européen* » (Besson, 2008, p. 35).

à capital mixte habituellement créées au niveau local pour la prestation d'un service au public. Les éléments d'orientation de la Commission, qui n'ont pas caractère obligatoire, se basent sur un arrêt de la Cour de Justice Européenne (C-26/03 « Stadt Halle »), qui impose des procédures de passation transparentes et concurrentielles lors de l'attribution des marchés publics ou concessions aux entités mixtes. La Communication explicite le droit communautaire qui s'applique à la création des PPPI. Elle renforce la sécurité juridique non seulement pour le secteur public, mais encore pour les investisseurs privés en matière des partenariats public-privé (PPP).

Le PPP en France

L'affirmation en France d'une forme de contrat de PPP inspirée du modèle anglais des contrats de Private Finance Initiative, remonte à 2004. Depuis l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004⁵⁶, le contrat de partenariat (CDP) s'est en effet affirmé en France en tant que nouvel outil de participation du secteur privé à la vie des services publics. L'article 1 de l'ordonnance en donne la définition suivante :

« Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs par lesquels la personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».

Cette nouvelle formule vient enrichir le cadre déjà important des contrats publics régissant l'intervention du privé dans le champ d'action de l'État ou des collectivités locales en France. Selon le groupe de projet *Racines*, qui a étudié les PPP en France pour le compte du Commissariat Général du Plan, elle s'inscrit à la fois dans la continuité et en rupture avec le droit de la commande publique : continuité, car leur création est le signe de la relance des investissements privés dans les projets publics, et rupture, du fait des importantes dérogations qu'ils introduisent au regard du droit de la commande et de la domanialité publiques (Maubert et al., 2005). Le contrat de partenariat s'ajoute ainsi aux contrats publics existants :

- les marchés publics globaux sans paiement étalé (MP) ;
- les contrats de délégations de service public (DSP) : concession, contrat d'affermage, régie intéressée ;
- les conventions comportant une autorisation d'occupation du domaine public (AOT) ;
- les baux emphytéotiques administratifs (BEA).

Le contrat de partenariat introduit des nouveautés importantes dans ce cadre et modifie l'organisation de ces relations entre public et privé, dans l'objectif de « faire en sorte que des projets qui correspondent à des besoins réels de la population ne tardent pas à être

⁵⁶ Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 (publié au JORF n° 141 du 19 juin 2004 page 10994) sur les contrats de partenariat et ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004 portant modification de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (Legifrance).

mis en œuvre, ne soient pas dépendants d'administrations tatillonnes et soient conduits en pleine responsabilité par des acteurs privés » (Etchegoyen, 2005)⁵⁷.

Les PPP se distinguent :

- par rapport au modèle des « marchés publics », le PPP se différencie pour ce qui concerne les choix techniques, ce qui a une influence sur le rôle des deux parties dans le contrat. Dans le modèle des marchés publics, l'entreprise privée figure en tant que simple fournisseur d'un produit ou prestataire d'un service ou, encore, une entreprise réalisant des travaux qui sont définis par l'autorité publique. Sa relation avec l'acteur public se fonde sur une logique que certains jugent insuffisamment incitative, en principe de courte durée, qui dissocie les opérations de conception, de construction et de maintenance tout en prohibant le paiement différé. Cette logique de relation génère des coûts d'interface importants pour les collectivités, tout en créant insuffisamment de gains de productivité. Au contraire, dans le cadre d'un contrat de PPP, les choix techniques reviennent au prestataire privé. Ce dernier, en devenant ainsi responsable de ses actions, est encouragé à rechercher une meilleure efficacité.
- par rapport au modèle de la « délégation des services publics » (concession à la française), le PPP se distingue par le mode de rémunération et par la répartition des responsabilités entre l'entreprise et l'Administration. Dans le modèle de la délégation, la relation entre l'acteur public et l'acteur privé se rapproche davantage des contrats de PPP par rapport au marché public. Néanmoins, selon certains experts, la différence principale consiste dans le fait que, dans le DSP, l'entreprise privée prend en charge et a la responsabilité à ses risques et périls de l'exploitation d'un service public sous le contrôle de l'administration, alors que le PPP prévoit un partage des risques entre l'acteur public et l'acteur privé au cours de la phase de négociation commerciale (groupe Racine, 2005). La rémunération du partenaire privé, dans le cadre du PPP, n'est pas fondée sur les recettes d'exploitation de l'infrastructure, mais elle repose davantage sur des critères tels que la performance ou la disponibilité d'une installation qui ont été au préalable définis avec l'acteur public.
- Néanmoins, on peut citer quelques exemples pour montrer que cette distinction entre PPP et DSP est en réalité moins nette. En effet, le contrat signé au début des années 1990 pour les transports urbains de Lyon entre SLTC et SYTRAL incluait déjà, sur la base d'un constat partagé concernant la réalisation du service, des garanties de recettes pour l'offre contractuelle et des bonus malus (intéressement) en fonction du résultat de l'années. De plus, la collectivité, représentée par le SYTRAL, imposait d'année en années une incitation à la productivité. De la même manière, le contrat entre la SNCF et la Région Rhône-Alpes de 1996 à 1997 pour les services de transport régionaux s'inspirait de la même logique. Ainsi, les différences entre PPP et DSP sont en réalité à nuancer, même si on peut schématiser en disant que, avec le PPP, l'opérateur privé n'est plus le seul à supporter le risque, en le partageant désormais avec l'acteur public. En outre, une autre différence concerne les possibilités de mettre en place un contrat global, comme c'est le cas dans les PPP, alors que le recours au montage d'une concession nécessite l'existence d'un service public à gestion déléguable.

⁵⁷ Préface à : Baumstark L., Hugué A., Marcadier C., Maubert C. (2005), Partenariats public-privé et actions locales. Paris. Commissariat général du plan.

Une autre nouveauté prévue par ce contrat concerne la durée du contrat et le paiement de l'acteur privé. Les modalités de rémunération prévues par les contrats de partenariat peuvent en effet être étalées sur la durée entière du contrat, qui se conclut donc pour une période longue, généralement entre 20 et 30 ans, déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues. Le fait de lisser le paiement sur la durée du contrat permet de répondre à l'objectif de rapprochement entre dépenses d'investissement et de fonctionnement prévu par la loi organique relative aux lois de finance (Lolf). En outre, le CDP prévoit la possibilité de lier la rémunération à des objectifs de performances ou de disponibilité du bien ou du service fourni, ainsi que d'intégrer des recettes annexes. Ce fait n'est pas nouveau, comme le montrent les deux exemples que nous avons mentionnés plus haut concernant les contrats SLTC/SYTRAL et SNCF/Région Rhône-Alpes, mais il renforce, dans le cadre des relations public-privé, la notion de qualité de service. Cela permet à l'État de responsabiliser le partenaire privé, qui est chargé de trouver les financements nécessaires pour un projet, de choisir ses propres partenaires, de garantir les délais et les coûts de réalisation.

Enfin, le champ d'application du contrat de partenariat est plus large que les formes traditionnelles du PPP. Il s'applique notamment à la construction de bâtiments supports de service public et les pouvoirs publics ont désormais commencé à édicter un régime juridique complet tant pour les entités étatiques (ministères, établissements publics nationaux) que pour celles relevant des collectivités locales. Le gouvernement souhaitant donner une nouvelle impulsion aux contrats de partenariat, qui disposent désormais d'un cadre juridique, budgétaire (modification de la LOLF), comptable (doctrine d'Eurostat⁵⁸) et méthodologique (création d'une mission d'appui, la MAPPP, à la disposition de toutes les collectivités publiques), chaque ministère concerné a été chargé d'identifier au moins trois projets réalisables dans les meilleurs délais sous forme de contrat de partenariat. Ces projets pilotes font l'objet d'un suivi particulier. Dans le domaine des transports, huit projets majeurs ont été identifiés pour être mis sans délai à l'étude lors du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (Ciact) du 14 octobre 2005. Il s'agit de quatre projets routiers (Dédoulement du tronç A4/A86, aménagement de la RN 88 en Aveyron, liaison L2 Est à Marseille et liaison Est-Ouest sud d'Avignon), de deux projets ferroviaires (LGV Rhin-Rhône et Contournement Nîmes-Montpellier), d'un projet fluvial et d'un projet de nouveau système de radiocommunications basé sur la norme GSM destiné à remplacer la radio sol train qui relie le conducteur de train et le poste de commandement (GSM-R).

Le PPP en Italie

La naissance des contrats de partenariat dans l'ordre juridique français avec la promulgation de l'ordonnance n° 559 du 17 juin 2004 est plutôt tardive au sein du contexte européen. Nombre d'États ont adopté le montage partenarial avant la France, en s'inspirant de la Grande-Bretagne, et parmi eux l'Italie. Dans ce pays, l'existence d'un contexte particulièrement demandeur d'une optimisation du financement privé dans la réalisation des infrastructures et ouvrages publics a été déterminante pour l'affirmation des « contrats de promoteur », un type de montage concessif de travaux et/ou de services publics, mais d'initiative privée.

Les contrats de promoteur sont définis par la loi-cadre sur les travaux publics n° 109 du 11 février 1994 (Legge Merloni) modifiée par la loi L. 415/98 du 18 novembre 1998, portant sur la nouvelle réglementation en matière de travaux publics en matière de concession de

⁵⁸ Eurostat, « Le déficit et la dette – Traitement des partenariats public-privé » du 11 février 2004 [STAT/04/18]

construction et gestion avec apport de capitaux privés (Project financing). Ces contrats de concession relatifs à la construction et à la gestion d'infrastructures publiques présentent des caractéristiques similaires aux contrats de partenariat français (Maubert, 2005) : une souplesse dans la détermination de la durée du contrat (jusqu'à 30 ans) ; une ampleur importante du projet faisant l'objet du contrat (aux termes de la loi : « le projet définitif et l'exécution des travaux publics ou d'utilité publique et de travaux qui lui sont structurellement et directement liés, ainsi que leur gestion fonctionnelle et économique ») ; une structure tarifaire modulable, associant paiement public et financement privé ; une maîtrise des délais et des coûts contractuellement sanctionnée.

Ils présentent, en outre, la particularité de prévoir la possibilité pour l'initiative privée d'être à l'origine de la concession. L'acteur privé porteur de l'initiative est appelé « promoteur ». Il agit en répondant à la présentation de la part de l'Administration publique de ses orientations en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Sur la base de cette présentation, le promoteur propose la réalisation d'un projet d'équipement ou d'infrastructure et il réalise dans ce cadre l'ensemble des études de conception. Il remet ensuite un dossier à la collectivité publique, comprenant une étude de faisabilité, la définition du projet et la proposition relative à un système de tarification et à un mode de préfinancement. La collectivité examine le dossier et décide d'abandonner le projet ou de lancer une procédure de consultation.

Le cadre général des PPP : caractéristiques, avantages et limites

En règle générale, les PPP se caractérisent par une durée relativement longue de la relation entre l'acteur public et l'acteur privé, ce qui implique une coopération entre les deux partenaires sur différents aspects d'un projet à réaliser. En outre, le mode de financement du projet est plutôt complexe et original : il est assuré par le secteur privé, qui a recours à des montages articulés entre divers acteurs, et peut être complété par des financements publics, parfois très importants. Ce contrat vient en outre modifier le rôle et les relations respectives des deux acteurs : il accroît le rôle de l'opérateur économique, qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en œuvre, financement), alors que le partenaire public est conforté dans son rôle de « stratège ». Ce dernier doit, en effet, se concentrer essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique des prix, et assurer le contrôle du respect de ces objectifs. En outre, comme nous l'avons vu dans le paragraphe précédent, les contrats de PPP modifient la répartition du risque, n'impliquant pas nécessairement que le partenaire privé assume la totalité ou la part la plus importante des risques liés à l'opération. La répartition précise des risques s'effectue au cas par cas, en fonction des capacités respectives des parties en présence à évaluer, contrôler et gérer ceux-ci.

Les avantages attendus de cette formule sont nombreux et expliquent le volontarisme des gouvernements européens dans la défense et dans la mise en place dans tous les secteurs de cas exemplaires pouvant démontrer la pertinence de ce nouveau modèle de développement des infrastructures, à l'heure de l'impératif du désendettement public et de la concurrence des territoires à l'échelle nationale, européenne et mondiale.

Le premier avantage attendu d'un PPP réside dans l'étude préalable obligatoire qui l'a justifié. En effet, en France, suite à une décision du Conseil constitutionnel⁵⁹, l'ordonnance 559/2004 précise que le projet concerné doit présenter un caractère d'urgence et/ou de complexité qui justifie le recours à un partenaire privé. En Italie, il est également obligatoire

⁵⁹ Décision du Conseil constitutionnel n° 2003-473 DC du 26 juin 2003.

d'évaluer si une proposition d'investissement privé est plus avantageuse par rapport à un financement public. Cette évaluation se fonde, comme au Royaume-Uni pour les projets de PFI, sur le CSP (comparateur du secteur public), qui est un indicateur du coût global des opérations envisagées en maîtrise d'ouvrage publique. Pour que le recours au PPP soit autorisé, il faut que le CSP démontre que le projet sera réalisé à moindre coût et à meilleure qualité en PPP. Il s'agit, en outre, d'intégrer dans l'évaluation les externalités positives que l'on attend du savoir-faire des opérateurs privés, les économies d'échelle et d'interface escomptées, et de les confronter au surcoût généré par le financement privé et les coûts de transaction importants qui caractérisent la passation de contrats globaux tels que les PFI (recours aux conseils privés, indemnisation des entreprises non retenues, notamment). Le choix de la formule du PPP repose donc, dans la plupart des pays, sur une méthode comparative du PPP avec les autres formules d'achat classiques (marché public, délégation de service public ou BEA en France). Cette comparaison doit permettre aux projets PPP de garantir un rapport prix/qualité optimal. En effet, le coût estimé pour toute la durée du projet doit être le moins élevé des coûts des projets financés par le public.

À un niveau plus général, les avantages de la formule d'un contrat de partenariat tiennent à sa flexibilité : le partenaire privé prend en charge la maîtrise d'ouvrage et le contrat est amené à évoluer au cours des années afin de s'adapter à des changements d'environnement. Cela permet une meilleure allocation des risques liés à la construction et gestion d'une infrastructure publique. Concernant les projets ferroviaires, Cl. Gressier a été amené, au cours d'une séance de débat public sur la LGV PACA, à résumer et classer les risques afférents par le tableau suivant :

Conception/ construction	Durée de réalisation, coûts de construction, liens avec les coûts et performances d'exploitation, avec les coûts d'entretien et de régénération
Exploitation	Coûts d'exploitation, gestion des circulations, sécurité, interface avec le reste du réseau
Entretien/ Régénération	Coûts de maintenance et de régénération, disponibilité et performances de l'infrastructures
Trafic	Circulation des trains • Redevances • Nombre de voyageurs • bénéfices économiques, rentabilité financière et capacité contributive des entreprises ferroviaires
Financement	Coûts de financement, étalement des contributions publiques

Le PPP demande, en effet, à ce que ces risques soient au préalable identifiés, quantifiés et, ensuite, repartis entre les partenaires⁶⁰. Cette étape est censée réduire l'éventualité et la portée du risque. En effet, l'un des concepts à la base du PPP est précisément celui de l'allocation du risque : si les risques sont clairement analysés et connus, les participants d'un contrat chercheront à minimiser leur risque d'insuccès. Un risque identifié doit en outre être alloué à la partie qui est la plus à même de l'assumer, en l'échange d'une contrepartie économique. La capacité à assumer un risque découle non seulement du rapport entre la fiabilité financière des partenaires et l'étendue du risque, mais surtout de la capacité de chacun d'eux à maîtriser ledit risque. Ainsi, en général, dans le partage entre public et privé, les gouvernements se chargent des risques politiques, tels que les changements normatifs, les grèves, les évolutions monétaires ou d'autres événements qui ne sont pas directement

⁶⁰ Sur & Mauvenu Associés (2007), Service Publics 2000. Solutions juridiques et financières pour le développement des projets de transports locaux : Quelle place pour les PPP ?, GART, Paris (document en ligne : <http://www.gart.org/tele/Etude%20PPP%202007.pdf> . Consulté le 24 juin 2008).

liés au projet. En revanche, les acteurs publics sont souvent peu enclins à prendre sur eux les risques commerciaux et financiers du projet sur lesquels les divers partenaires privés, en fonction de leurs compétences respectives, peuvent agir. Dès lors, ils leurs sont délégués.

Enfin, la contractualisation précise pour les différents partenaires dans les projets de PPP s'accompagne d'une bonne prévisibilité financière concernant chaque partie. Le secteur public établit les objectifs à atteindre et les standards de la prestation, en laissant au privé le projet et la gestion des services. Une fois les objectifs et les standards établis, le paiement dépendra de l'obtention de la part de la partie contractante des résultats fixés. Le secteur privé peut en outre profiter des compétences du privé et d'une vitesse de réalisation du projet souvent supérieure. Ainsi, en synthétisant les avantages basés sur l'expertise du secteur privé, les contrats de PPP sont censés permettre à la fois : le respect des délais et des coûts, des économies d'échelles et une meilleure gestion à terme de l'équipement avec des coûts de maintenance intégrés.

Néanmoins, s'il est vrai que la coopération entre public et privé peut offrir des avantages micro-économiques permettant de réaliser un projet au meilleur rapport qualité/prix, tout en préservant les objectifs d'intérêt public, le recours aux PPP ne saurait toutefois être présenté comme une solution miracle pour le secteur public faisant face à des contraintes budgétaires. Par exemple, au Royaume-Uni, une étude du National Audit Office a démontré que les projets en mode PFI comparés à ceux réalisés de manière conventionnelle ont généré des bénéfices supérieurs tant en termes de respect du prix convenu que de l'échéancier de livraison des bâtiments, mais que les conséquences d'un tel mode de gestion ne sont au final pas positives d'un point de vue financier pour le contribuable ou l'utilisateur. Par exemple, dans le secteur hospitalier, les loyers-redevances payés par l'acteur public à l'acteur privé se révèlent sur le long terme très lourds. En outre, les nombreuses dérives mises en lumière par la presse pendant les dix années d'expérience en matière de PFI au Royaume-Uni, ont provoqué plusieurs scandales, qui ont conforté les critiques dénonçant les retours sur investissement trop élevés que s'octroie le privé (Le Monde, 26 juin 2008). C'est pour cette raison que, dans la plupart des pays européens, on évalue pour chaque projet si l'option de partenariat présente une plus-value réelle par rapport à d'autres options telle que la passation d'un marché plus classique. En outre, les risques liés au recours au PPP montrés par l'expérience étrangère ne doivent pas faire oublier que le problème principal des PPP concerne le rôle et le poids de la partie publique dans le contrat. Les exemples de la SLTC et des contrats régionaux de la SNCF démontrent que la collectivité peut garder une forte capacité de contrôle. A l'inverse, la délégation de service public dans le secteur de l'eau fournit un contre-exemple intéressant. Dans le cadre d'un montage financier public/privé, il est indispensable pour la puissance publique de disposer d'outils et de compétences performants de négociation et de suivi du projet, le risque d'asymétrie d'information qui résulte de ces contrats étant élevé. Enfin, concernant les points critiques du recours au PPP, il faut considérer, à la lumière des récents événements de l'actuelle crise financière de l'automne 2008, les risques que l'adoption de ce modèle comporte dans un moment où les États connaissent de graves difficultés budgétaires. Les engrangements financiers à long terme pris dans ce cadre n'étant pas considérés comme une dette publique par la Commission européenne, les PPP sont perçus comme un moyen de se doter de nouveaux équipements sans creuser en apparence le déficit budgétaire. Comme le rapporte un article de Le Monde de juin 2008, « *l'artifice comptable n'est cependant pas du goût de la Cour des comptes, qui dénonce dans son rapport 2007 la myopie budgétaire des PPP* » (Le Monde, 26 juin 2008).

Chapitre 5 - Conclusion : quand un projet voit son contexte se modifier Les outils de l'économie des transports et l'émergence d'un espace alpin : deux éléments de l'évolution du projet Lyon-Turin

Introduction

La reconstruction des dimensions du Lyon-Turin nous a permis d'analyser son évolution et de comprendre le rôle de différents éléments partie prenante de son histoire : les acteurs, les outils techniques de prévision et les études réalisées, et les discours de justification et d'affichage politique. Cette analyse nous a permis d'observer de l'intérieur le travail de construction et d'affirmation des différents objectifs stratégiques assignés au projet Lyon-Turin et de comprendre comment ces derniers aident le projet à résister à une partie des critiques qui, d'une manière récurrente, sont lui sont adressées, concernant sa nécessité face aux évolutions de trafic ou sa capacité à produire des changements dans les comportements de transport. Notre objectif n'est pas de défendre le projet, mais plutôt de garder une trace de son évolution. Celle-ci sera une ressource pour les protagonistes des futures controverses qui apparaîtront dans le cadre du processus de définition et de décision autour du projet. Elle leur offrira la possibilité de rapporter les arguments qu'ils élaboreront à ceux qui ont déjà été échangés. Cela étant, la capitalisation de l'histoire du projet n'a pas seulement un objectif utilitaire. Il s'agit aussi simplement de garder une mémoire ordonnée de la vie du projet, de donner à comprendre pourquoi le projet est tel qu'il est aujourd'hui, à travers quelles étapes et quels mécanismes il s'est affirmé et modifié au sein de l'agenda politique d'institutions différentes.

Ce travail de reconstruction des différentes dimensions du projet nous a permis de visualiser les relations existantes entre les différents éléments de cette histoire : les discours et les outils techniques (les moyens utilisés par les acteurs), la configuration du réseau d'acteurs (comment les acteurs se positionnent dans le Lyon-Turin, qui représente l'objectif intermédiaire de leur action) et les différentes logiques défendues par les acteurs (comment le Lyon-Turin se place dans les stratégies politiques globales des différents acteurs). Elle nous a ainsi servi à comprendre comment l'évolution du projet n'est pas réductible à une suite d'événements isolés, mais qu'elle est le résultat de l'interaction de plusieurs facteurs et exigences se présentant à des moments divers de son histoire. Ainsi, par exemple, nous avons vu que la première transformation du projet – du tunnel de base conçu par la SNCF à la ligne à grande vitesse soutenue par la Région Rhône-Alpes, l'Europe et l'Italie – a été la conséquence de l'action combinée de plusieurs éléments : des considérations techniques de l'opérateur ferroviaire (la doctrine de la séparation des trafics fret/voyageurs à la SNCF), des logiques stratégiques afférentes à la recherche d'alliances, de légitimation ou d'acquisition de compétences et de prestige (qui ont poussé la SNCF à rechercher l'appui des Régions afin de défendre sa revendication « existentielle » de fonds publics pour supporter l'existence et le développement de la grande vitesse ferroviaire vitale pour sa survie, mais également la Région Rhône-Alpes à rechercher un appui pour légitimer et renforcer sa compétence naissante en transports), mais aussi des limites propres aux acteurs. Concernant ce dernier point, en particulier, l'analyse développée au cours du chapitre 4 nous a montré plusieurs exemples où le patrimoine des connaissances et des outils disponibles a façonné l'action des acteurs, délimité les frontières de leur discours, en s'avérant déterminant pour la construction des objectifs stratégiques associés au projet et

pour son évolution. Toujours concernant la première transformation du projet, nous avons, par exemple, vu que le passage à la conception d'une ligne à grande vitesse a été possible – entre autres – grâce à l'argumentation que les premières études ont rendue possible : l'intégration dans la première analyse coûts-avantages des gains de temps a permis à la SNCF de faire valoir la composante grande vitesse du Lyon-Turin, mais pas de valoriser sa composante fret. Ainsi, l'hypothèse d'une ligne à grande vitesse avancée dans l'étude de 1991 par la SNCF et les FS a pu se transformer en projet en s'appuyant également sur les compétences techniques de la SNCF et sur les chiffres qu'elle savait fournir. Les résultats obtenus lors de cette première exploration du projet ont permis de constater une amélioration conséquente de l'accessibilité des deux Régions Rhône-Alpes et Piémont et de construire un discours axé sur l'accessibilité, les gains de temps et le risque d'enclavement des territoires périalpins, qui allait à la rencontre des acteurs régionaux. L'histoire du Lyon-Turin nous a fourni plusieurs autres exemples du rôle joué par les instruments techniques mobilisés par les acteurs dans l'évolution du projet. L'un des résultats de cette analyse a été ainsi de pouvoir observer dans quelle mesure l'activité menée par les premiers acteurs intervenus dans le débat sur ce projet a eu de répercussions importantes sur le patrimoine cognitif du réseau des acteurs dans son ensemble. Par exemple, l'argument de la croissance des trafics, mis en évidence par la première étude du groupe SNCF/FS, a longtemps perduré dans les débats. En étant exploité par d'autres acteurs qui se sont insérés plus tard sur le dossier, tels l'Union européenne, il a acquis de ces derniers une nouvelle légitimation, qui lui a permis de ne pas être remis en cause pour une longue période au sein de la *growth machine* du projet. La force de cet argument, reposant sur le travail et sur la légitimité des acteurs qui le portaient, lui a notamment permis de « résister » à deux événements externes : d'un côté les faits, c'est-à-dire l'évolution réelle des trafics qui était contraire à l'évolution prévue, et de l'autre côté l'évolution des approches et des connaissances théoriques dans le domaine de l'économie du transport. Ainsi, les questions de l'arrêt de la croissance aux passages alpins franco-italiens et des débats autour du découplage offrent deux exemples intéressants de la capacité du projet à changer de forme et de représentation et de la place des outils de l'expertise technique dans la construction de ce changement. Nous avons vu, en effet, comment la controverse, qui s'est développée autour du risque de saturation des passages alpins franco-italiens suite aussi à l'entrée du projet dans une nouvelle phase de son histoire (la dimension nationale, caractérisée par le rôle prépondérant de l'État, figure moins consensuelle par rapport à la Région), a nécessité, pour être résolue, une transformation de la définition du problème des trafics. Dans ce cadre, nous avons lu encore une fois, au cours du chapitre 4, cette évolution à travers les études de trafic mobilisées dans le processus décisionnel, en mettant en évidence comment la construction d'une représentation « alpine » du projet Lyon-Turin a été la conséquence d'une nouvelle argumentation largement supportée par des études de trafic utilisées dans une optique de justification *a posteriori* du discours des acteurs. A ce titre, nous pouvons mentionner, par exemple, l'introduction d'un scénario d'autoroute ferroviaire et d'une hypothèse de restriction administrative des capacités des tunnels routiers, qui a permis à Alpetunnel d'opposer aux critiques du rapport Brossier un scénario futur caractérisé à nouveau par la croissance des trafics et par la saturation. Ou, encore, la construction d'une nouvelle image du Lyon-Turin – d'instrument pour répondre aux exigences de la demande de transport à instrument capable d'orienter cette demande et de répondre aux exigences des territoires – qui s'est traduite progressivement et partiellement à travers les études réalisées par LTF au cours des années 2000, lesquelles ont servi essentiellement à fournir une justification *a posteriori* à un discours politique de plus en plus tourné vers le thème de l'écologie.

En conclusion, la lecture que nous avons proposée au cours du chapitre 4 de l'histoire du Lyon-Turin repose essentiellement sur le rôle joué par les outils de l'expertise technique – à travers l'usage qui en ont fait les acteurs, leurs potentialités et capacités à façonner les connaissances de ces mêmes acteurs, mais également leurs limites à analyser les phénomènes – sur l'évolution à travers les dimensions du projet. Cette lecture nous a permis de comprendre l'évolution du projet. Dans ce nouveau chapitre nous nous proposons de renverser le point de vue adopté dans le chapitre précédent, où l'analyse se focalisait sur l'influence des études techniques d'évaluation sur l'évolution du projet. En partant de l'idée que la relation entre outils techniques de l'analyse et projet n'a pas été univoque, le paragraphe 5.1 s'attache à examiner l'impact exercé par le projet sur l'environnement des techniques et des connaissances à l'origine de ces études. En particulier, nous verrons comment les développements du débat ont influencé, d'un côté, les concepts mobilisés dans le cadre de l'évaluation du projet, en favorisant une évolution de l'évaluation de l'efficacité vers la prise en compte de l'efficacité, et, de l'autre côté, le rôle et l'usage des outils techniques au sein du processus décisionnel, en favorisant un changement d'approche, de la prévision à la prospective.

Ensuite, nous essayerons de montrer que l'évolution des discours permet de comprendre comment l'histoire de ce projet s'inscrit dans le cadre général de la problématique des transports de marchandises à travers les Alpes et de mettre en lumière les incidences réciproques liant désormais l'évolution du projet et l'évolution du débat sur l'élaboration et sur la mise en place des politiques alpines de transports. Dans ce cadre, le paragraphe 5.2 synthétise les éléments issus des chapitres 3 et 4 concernant « l'alpinisation » du projet, afin d'expliquer comment l'inscription du projet dans l'espace alpin a eu un impact non seulement sur l'avancement et l'acceptation du projet, mais aussi sur le renforcement de la question alpine des transports et sur la légitimité de l'existence d'une dimension alpine des politiques de transport. L'objectif, ici, est de montrer l'influence du Lyon-Turin sur le développement et le succès des mesures alpines de régulation des trafics, mais aussi de répondre aux questionnements généraux de la thèse concernant l'émergence et la configuration de ce nouvel espace de coordination et de réflexion politique qu'est l'espace alpin.

5.1. Les outils techniques de l'économie des transports dans le Lyon-Turin : un parcours d'apprentissage ?

La phase plus récente de la discussion du projet est celle qui offre les exemples les plus intéressants du point de vue de l'évolution de la place et de l'approche des outils de l'expertise technique au sein du processus décisionnel. Le passage à la dimension alpine du Lyon-Turin a reposé sur un changement d'image et de contenu politique associé au projet. Concrètement, la transformation des objectifs stratégiques liés à la réalisation de cet ouvrage dans cette nouvelle phase a consisté en l'adoption d'une nouvelle logique orientée vers la maîtrise de la demande de transport. En partant d'un nouveau constat – partagé au sein du Groupe de Zurich et, donc, « légitime » ou du moins légitimé par cette appartenance – que le problème du franchissement alpin « *ne consiste pas dans le risque, ni actuellement ni dans un avenir prévisible, de limitation des capacités physiques de passage à travers les Alpes* » (Mission des Alpes et des Pyrénées, 2007), mais plutôt dans un problème d'acceptabilité de la part des territoires (des habitants et de l'environnement donc) de la croissance des trafics, le projet a commencé à être présenté comme un instrument capable d'orienter l'évolution cette demande.

Cette évolution ne s'est cependant pas faite du jour au lendemain et elle est largement en relation avec un changement d'approche des études et des outils de l'expertise technique dans le processus décisionnel. Nous pouvons introduire une distinction temporelle dans la dimension alpine sur la base de l'inclusion dans le projet de cet objectif d'orientation de la demande de transport : une première phase de 2001 à 2003 et une deuxième phase après 2003 jusqu'à aujourd'hui. Pour ce qui est de la première phase, le passage des discours politiques à la dimension alpine ne s'est pas accompagné, au niveau des études, d'un approfondissement des études initiées par Alpetunnel sur l'impact en termes de report modal de la réalisation de l'ouvrage. Le modèle de répartition modale de LTF est le même que celui d'Alpetunnel. De même, le modèle de génération ne contient pas non plus de nouveautés significatives, mise à part l'inscription du projet dans un contexte géographique plus large, à l'échelle de l'espace alpin. L'analyse des études réalisées par LTF entre 2001 et 2003 amène à conclure que, dans la première phase de la dimension alpine, les études techniques du promoteur n'ont pas vraiment déterminé cette évolution du projet comme instrument de gestion de la demande. Au contraire, elles l'ont plutôt suivie, en servant ainsi à supporter, *a posteriori*, les évolutions du discours politique. En effet, malgré l'intégration de la dimension alpine dans l'image du projet, les résultats de la modélisation réalisée par LTF ne permettent pas d'apprécier une capacité du Lyon-Turin à produire un changement significatif dans l'orientation des flux de transport. En dépit de la revendication du caractère environnemental du projet, il n'y est également aucune référence à la problématique du développement durable, exactement comme dans les études d'Alpetunnel. Il faut cependant souligner qu'à l'époque d'Alpetunnel cette problématique était encore à l'étude, alors qu'au moment où LTF réalise ses études, elle a désormais acquis une formalisation en économie des transports sous la forme du concept de découplage absolu ou relatif. Malgré les avancées scientifiques, cette problématique n'a jamais été abordée dans les études du promoteur et n'a pas eu de place, ni dans les discussions qui ont eu lieu au sein du noyau de la *growth machine* ni dans le modèle de génération des trafics utilisé par LTF pour étudier la demande globale, qui n'a pas connu de modifications significatives. Cela nous permet d'affirmer que l'inscription du projet dans la dimension alpine et l'adhésion aux principes écologiques typiquement défendus par la Suisse et l'Autriche ont prioritairement relevé, au début, d'une logique instrumentale et de justification du projet de la part de la France et de l'Italie, orientée vers le dépassement de controverses qui n'auraient pu trouver une réponse sans un changement dans la définition du problème de départ.

Un premier changement dans la relation entre l'association d'objectifs politiques au projet et l'élaboration des études est observable à partir de 2003. Ce changement d'approche est à mettre en relation avec les nombreux autres événements, externes et internes à la *growth machine*, qui ont façonné le débat à l'intérieur de cette dernière. La datation de l'origine de cette nouvelle phase en 2003, est ainsi à replacer dans le cadre des événements suivants : l'approbation de la part de la CIG de la première partie des études réalisées par le promoteur (APS), le passage à la phase d'étude du projet définitif (APR), la publication en France du rapport d'Audit, l'ouverture d'une nouvelle controverse et la publication du rapport de la DATAR, qui a alimenté le débat parlementaire sur les objectifs de la politique nationale d'infrastructure de transport. C'est là, dans cette deuxième phase, que s'est jouée plus étroitement la collaboration entre les gouvernements centraux et le promoteur ferroviaire, qui caractérise l'inscription du projet dans la dimension alpine. Cette collaboration étroite a permis de construire un discours plus fort, capable de répondre aux critiques de plus en plus nombreuses soulevées au sein de la *growth machine* en direction de l'objectif du report modal, s'étant traduit par l'introduction de nombreuses nouveautés dans les modèles de choix modal et d'affectation de LTF. Le détournement de l'attention

portée au modèle de génération et la focalisation des études sur le modèle de choix modal atteste d'un choix stratégique en faveur d'un découplage relatif, qui traduit le résultat final du débat politique en France sur les objectifs de la politique des transports de marchandises. Ce résultat est, comme nous l'avons vu, synthétisé par le rapport de la DATAR de 2003, qui montre l'affirmation du concept de découplage relatif – à atteindre au moyen du report modal – dans un contexte qui se caractérise par un nouvel arbitrage politique sur les infrastructures devant tenir compte de la moindre disponibilité des finances publiques. Le report modal devient, dans ce contexte, le moyen de justifier une politique d'équipement. Cette réorientation dans la représentation des finalités du projet a renforcé l'inscription du Lyon-Turin dans la dimension alpine de la gestion politique des transports transalpins. Toutefois, dans cette association au projet d'un nouvel objectif stratégique, on retrouve encore une fois une logique de justification : l'introduction de l'objectif du découplage entre croissance des transports et croissance des émissions permet en effet aux acteurs qui portent le projet de le réadapter et de surmonter la nouvelle controverse déclenchée à la suite de la publication de l'Audit conjoint du CGPC et de l'Inspection des Finances. Ainsi, l'adhésion déclarée par la France et l'Italie aux objectifs écologiques alpins dans le cadre du débat sur le projet s'est traduite, dans un premier temps, uniquement dans la réaffirmation de la place centrale de la politique d'infrastructures au sein de la politique de transports des deux pays. Le caractère écologique du projet Lyon-Turin a été mis en relation directe avec l'ampleur du report modal que sa construction aurait permis d'atteindre. Entre 2003 et 2006 le Lyon-Turin demeure encore la seule mesure politique, avec l'AFA (qui est néanmoins intimement liée à la réalisation du projet), envisagée par la France et l'Italie dans le cadre de la question environnementale des transports transalpins, alors que dans les autres pays alpins nombre de mesures nouvelles étaient à l'étude ou en cours d'application. Il en résulte qu'il est ainsi difficile de dissocier l'engagement des deux pays sur cet objectif dans les Alpes d'une logique d'argumentation et de défense du projet. Ce repositionnement stratégique, relevant plus de l'affichage politique et de la justification des décisions, a néanmoins produit des évolutions à moyen terme 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 politico-décisionnel, que dans la négociation et l'élaboration des politiques de gestion des transports à l'intérieur de l'espace alpin.

Comme nous le verrons dans les paragraphes qui suivent, c'est dans la phase plus récente de l'histoire du projet, entre 2006 et 2007, qu'une nouvelle approche du rôle des études et de l'expertise technique commence à s'affirmer, en permettant d'observer une nouvelle capacité de ces dernières à enrichir et à façonner le débat politique. Les évolutions récentes montrent ainsi que la relation entre outils techniques de l'analyse et projet, que nous avons observée au cours de l'analyse conduite dans le chapitre 4, n'est pas univoque et que le projet et les études se sont au final influencées réciproquement. Le projet, façonné par les résultats des études, a aussi eu un impact sur l'environnement des techniques et des connaissances qui fondent ces études. Un premier changement intervenu au cours de cette histoire concerne les concepts mobilisés dans le cadre de l'évaluation du projet. Il sera traité dans le paragraphe 5.1.1. Un deuxième changement, en relation avec le précédent, concerne la place des outils techniques au sein du processus décisionnel et, plus précisément, l'approche de l'usage de ces outils dans le cadre de la prise de la décision. Ce sera l'objet du paragraphe 5.1.2.

5.1.1. De l'efficacité économique à l'efficacité : la modification des objectifs du projet vue à travers les outils techniques de l'évaluation

Depuis sa première transformation, le Lyon-Turin a suivi un parcours d'évolutions et de réadaptations à des contextes et des objectifs politiques différents, qui ont servi à alimenter des représentations différentes de son rôle au sein de la politique des transports de la part des nombreux acteurs intervenus sur son dossier. Malgré cet investissement de champs et d'objectifs nouveaux, l'évaluation du projet s'est toujours limitée au cadre technique de l'analyse économique. Les études de projet réalisées par les promoteurs et utilisées pour la prise de décisions ont rarement intégré les divers objectifs associés au projet au fil du temps dans les discours des acteurs. Elles ont plutôt visé la démonstration de l'efficacité économique du projet et justifié sa nécessité sur la base de la rentabilité calculée au regard de l'efficacité technique des transports.

Même en présence d'une nouvelle argumentation de l'utilité du projet fondée sur l'introduction des deux objectifs de la sécurité et du respect environnemental, la question centrale des analyses techniques demeure celle du thème de la capacité des infrastructures et du risque de saturation face à la croissance des trafics. L'évaluation du projet demeure attachée à un concept d'efficacité, lu uniquement en relation à son efficacité en termes de transport. Si dans un premier temps ces résultats permettent de dépasser les critiques formulées par le rapport Brossier, ils ouvrent néanmoins la voie à de nouvelles critiques. Le fait de ne pas déplacer l'objet de l'analyse sur les apports offerts par le projet dans d'autres domaines permet aux contestataires de s'appuyer sur la réalité de la stagnation des demandes observées pour les différents types de trafics concernés par l'ouvrage et de s'interroger sur la capacité du projet à répondre au mieux à chacune d'elles. Les prévisions de trafic demeurent l'élément central de l'évaluation du projet pour prouver ou infirmer sa capacité à répondre à l'objectif unique d'adapter l'offre à la demande. Ce point de vue de l'analyse, dans un contexte de stagnation, se traduit par une critique du projet focalisée sur la rentabilité.

En effet, toutes les contestations qui ont suivi, dont celles exprimées par l'Audit notamment, portent essentiellement sur la justification du projet en termes d'efficacité des transports et sur la faiblesse des trafics concernés. En remettant en cause l'efficacité du projet au regard des évolutions des trafics, la critique du Lyon-Turin s'est toujours appuyée sur une analyse économique des coûts du projet par rapport aux trafics éligibles. Cependant, une observation systématique du rapport global entre coûts et bénéfices des grands investissements en infrastructures montre que presque aucun projet n'est justifié de ce point de vue et cela en raison essentiellement de deux facteurs : les difficultés de la prévision et la complexité de ce type d'ouvrage, qui demanderaient la prise en compte d'un nombre très élevé de facteurs. Concernant le premier point, il est possible de constater qu'en effet, les décideurs n'ont presque jamais fait de prévisions correctes des coûts et des bénéfices des investissements. Flyvbjerg, par exemple, montre que la surestimation est la norme dans les prévisions de trafics réalisées pendant les phases d'étude des projets, notamment ferroviaires (Flyvbjerg *et al.*, 2006). Ainsi, une part de l'incertitude est liée à l'exercice de la prévision : elle est due à l'écart entre les nombreuses variables exogènes et incertaines agissant sur la demande dérivée de transports et la simplification à la base de la modélisation ; en outre, elle relève, d'une part, de la difficulté de modéliser le comportement humain et, de l'autre, du fait que les variables s'insèrent dans un contexte en évolution continue. Deuxièmement, selon Balducci et Tessitore (1998), l'incertitude est aussi liée au fait que les grands projets d'infrastructures sont souvent conçus comme des « grandes machines », qui fonctionnent seulement une fois qu'elles sont terminées. Une des limites principales de l'évaluation à la base de la prise de décision dans ce domaine résiderait, ainsi, dans le fait qu'une grande partie des effets générés par les projets dans les différentes phases de leur vie (avant, pendant et après leur construction) sont négligés lors

de l'évaluation. Dans leur analyse comparative des deux processus décisionnels du BART de San Francisco et du *Passante Ferroviario* de Milan, Balducci et Tessitore introduisent une distinction entre les concepts d'efficacité et d'efficacités dans les processus décisionnels. L'efficacité peut être entendue comme le bon fonctionnement d'une décision mesuré sur la base de la correspondance entre objectifs et résultats ; au contraire, l'efficacité se mesure uniquement à l'aune des résultats obtenus, indépendamment des objectifs affichés et, donc, de l'efficacité. Le concept d'efficacité renvoie non seulement à un champ plus vaste de facteurs et d'effets à prendre en compte lors de l'évaluation, mais il implique surtout un parcours progressif de construction de la décision et de l'analyse ; il repose plutôt sur une évaluation *in itinere*, capable de rendre compte des objectifs et des effets qui s'affirment en cours de route. Ainsi, si les difficultés liées à l'évolution constante du contexte que l'on cherche à analyser se répercutent négativement sur la prévision, elles peuvent, par contre, constituer une ressource pour la planification : en modifiant la relation entre les objectifs et les réalisations, elles peuvent multiplier les objectifs et les solutions, adapter les premiers aux secondes. Cela revient à considérer que les « grandes machines » ne fonctionnent pas uniquement une fois qu'elles sont terminées, mais qu'elles peuvent au contraire représenter « *des grands récipients dans lesquels on devrait chercher mieux* » (Balducci, Tessitore, p.41). Ainsi, appliquer la logique de l'efficacité aux grands projets d'infrastructures signifie penser autrement ces projets, sur la base des différents apports qu'ils peuvent dégager, tels que le réaménagement d'un territoire, la réorganisation du secteur des transports ou du système productif.

Cependant, dans l'histoire du Lyon-Turin, même si l'objectif de l'efficacité économique de l'investissement par rapport aux transports ne constitue pas la seule façon de justifier le projet, tant que les autres facteurs (écologiques et géostratégiques, par exemple) demeurent relégués au champ des discours politiques sans être intégrés dans les études, les critiques peuvent s'appuyer sur un discours économique et trouver une prise plus facile. Les réponses qui cherchent à opposer un concept d'efficacité sociale à un concept d'efficacité économique ne possèdent pas, en effet, la même légitimité puisqu'elles ne s'appuient pas sur des résultats chiffrés.

C'est l'intégration de l'objectif du report modal dans l'évaluation du projet qui favorise le passage à une évaluation de la nécessité du projet basée sur un concept d'efficacité plus vaste. Cette intégration, comme nous l'avons souligné dans le paragraphe précédent, a prioritairement relevé de l'affichage politique et de la justification *a posteriori* des décisions. Les études d'APR, conduites entre 2003 et 2006 par LTF, introduisent l'objectif du report modal, tout en continuant de s'appuyer sur l'idée du rôle central de la politique d'infrastructures pour atteindre cet objectif. Dans ces études, en effet, le caractère écologique du projet est mis en relation directe avec l'ampleur du report modal que sa construction pourrait permettre d'atteindre. Ce n'est qu'en 2006 et 2007, suite aux nombreuses critiques remettant en question l'objectif du report modal sur la base de sa faisabilité (Tartaglia, 2005) et de son efficacité économique (Prud'homme, Ponti, 2007) et en relation avec les impératifs financiers, qu'une réponse différente a pu être argumentée à partir des études techniques. Les nouvelles études conduites à partir de 2006 par le groupe de travail « Report Modal » de la CIG et LTF et les expertises réalisées dans le cadre des travaux de l'Osservatorio Virano en 2007 en Italie introduisent des nouveautés importantes. Le dépassement de l'opposition entre ligne historique et ligne nouvelle, ayant alimenté jusque-là les débats sur le projet, repose sur la prise de conscience que la seule construction d'une infrastructure ferroviaire n'entraîne pas un report modal automatique. Le projet est étudié, dès lors, dans le cadre de la simulation de plusieurs autres mesures d'accompagnement de l'objectif du report modal. Le changement d'approche contenu

dans les études et la modification de la représentation du projet, qui ne constitue plus une alternative à une ligne historique considérée insuffisante tant du point de vue de la capacité (selon la représentation historique du projet) que de l'incitation au report modal (selon la représentation écologique du projet), mais un outil complémentaire de celle-ci, entraîne des changements importants dans la discussion du projet. Tout d'abord, l'inclusion du report modal dans l'évaluation du Lyon-Turin entraîne un changement dans le cadre temporel du projet et, par conséquent, de son évaluation. Le projet, qui débutait auparavant véritablement au lancement de sa construction et dont les échéances concernant le trafic étaient situées dans le grand avenir, laisse la place à une problématique qui démarre dès aujourd'hui (le report modal dans l'acheminement des marchandises à travers les Alpes franco-italiennes doit être poursuivi avec tous les moyens dès la fin des travaux de mise au gabarit du tunnel existant de Modane) et dont le projet ne représente plus qu'une étape. Il y a ensuite, derrière ce changement de cadre temporel, une modification de hiérarchie. Dans les étapes précédentes, la construction de la ligne nouvelle conditionnait les trafics et dépendait à son tour de l'évolution de l'économie et, par conséquent, des trafics. Désormais, la construction de cette ligne n'est plus qu'un moyen parmi d'autres au service d'un objectif de report modal. Le Lyon-Turin ne constitue plus uniquement une intervention de politique infrastructurelle, mais il devient une mesure, parmi d'autres, d'une politique plus large de transports. C'est dès lors dans ce cadre qu'il doit être reconduit et ensuite évalué.

Cette modification de hiérarchie met aussi le projet à l'épreuve au sens où il devra maintenant faire la preuve de son efficacité non plus seulement en tant que projet (financement, inscription territoriale), mais aussi comme outil du report modal. Dans la succession d'épreuves dont se compose l'histoire d'un projet, cette nouvelle épreuve à laquelle le Lyon-Turin est soumis est paradoxale en ce qu'elle lui échappe en partie : c'est en effet partiellement sur la capacité des opérateurs ferroviaires à induire un report modal sur la ligne existante, voire ailleurs en Europe, que sera jugé son intérêt. En cela, il s'agit d'une épreuve externe, comme le projet en a connu d'autres : la croissance économique générale, la croissance des trafics entre la France et l'Italie sont autant d'épreuves qui sont demeurées indépendantes de ses caractéristiques propres. Néanmoins, cette mise à l'épreuve ouvre des opportunités d'intervention pour les acteurs impliqués dans le processus décisionnel du projet. Puisqu'une mise à l'épreuve présente toujours deux caractéristiques opposées, la mise en danger d'une part et l'opportunité double de se voir valider et d'évoluer pour mieux surmonter l'épreuve d'autre part, cette opportunité d'intervention des acteurs se traduit par la possibilité de « sauver » le projet en le faisant évoluer avec de nouvelles fonctions ou un rôle nouveau au sein de la politique des transports. Les acteurs de la *growth machine* concernés par cette opportunité sont autant les opérateurs ferroviaires, qui peuvent améliorer les performances et l'attractivité du mode ferroviaire, que les deux gouvernements. Ces derniers se retrouvent, en effet, à avoir des marges de manœuvre dans la définition de l'acceptabilité du projet à partir du moment où cette nouvelle représentation du Lyon-Turin, en changeant les conditions de sa réalisation, les lie au succès des négociations autour de la mise en place des autres mesures de report modal envisagées dans l'espace alpin. L'évaluation du projet s'inscrit ainsi dans un cadre politique plus large et elle permet une argumentation différente de sa nécessité, capable d'opposer aux critiques des économistes un concept d'efficacité sociale dans la poursuite d'objectifs qui ne tiennent plus uniquement au cadre de l'adaptation de l'offre à la demande.

5.1.2. De la prévision à la prospective : la transformation de l'usage des outils techniques dans la prise de décisions

Dans la première phase de l'histoire du projet, les débats qui ont eu lieu au sein du « noyau » de la *growth machine*, c'est-à-dire entre le promoteur, la CIG et les deux gouvernements, se sont caractérisés par un recours aux études techniques prioritairement basé sur une approche déterministe. La construction et la défense de l'argument « historique » du projet, la forte croissance des flux transalpins et l'existence d'un risque élevé de saturation sur les axes de franchissement, ont souvent relevé d'une approche de ce type, tenant aux résultats produits par les études de prévision des trafics. Nous avons vu, par exemple, que la première étude réalisée par le groupe SNCF/FS a été utilisée pour fournir un résultat chiffré et unique afin de démontrer l'utilité du projet sur la base de la définition de son apport aux systèmes des transports et économique. Des trois scénarios étudiés dans ce cadre, seul le scénario central, représentant des valeurs moyennes entre le scénario haut et le scénario bas, a été publié dans le rapport final et a servi à argumenter les conclusions du groupe de travail concernant la faisabilité économique de cet ouvrage. Le manque de débat et d'analyse sur les différents scénarios et les résultats des études indique, de la part des auteurs de ce premier exercice de prévision, une approche qui relève plus de la justification que de l'analyse de l'utilité et des risques liés à la réalisation du projet.

Cette même approche a caractérisé les phases suivantes du processus décisionnel. Dans cette approche, les résultats des prévisions servent à fournir aux promoteurs technique et politique du projet un appui pour demander aux gouvernements la poursuite du projet. En retour, ils servent aux gouvernements à afficher un fondement objectif à la base de leurs décisions. Dans le cadre de cette organisation, les décisions sont alimentées par le scénario de base, alors que les autres scénarios sortent rarement du cadre des échanges internes entre les organismes étatiques et le promoteur. Cela crée une différence de contenu entre la communication en interne et la communication en externe. Cette dernière, qui sert à la formulation d'un argument public du projet, repose sur une hypothèse présentée comme objective, à savoir l'existence d'un lien de causalité linéaire entre les systèmes du transport et de l'économie, qui n'est pas exploré ni démontré par les auteurs et les utilisateurs du modèle de prévision des trafics. Ainsi, par exemple, l'étude de 1993 se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les tendances observées par le passé se seraient reproduites sans modifications par l'avenir.

Ensuite, le premier exercice de modélisation à l'échelle de l'arc alpin réalisé par Alpetunnel en 1995 s'appuie sur le postulat de l'existence de cette relation entre économie et transports. Cette relation s'est traduite, dans toutes les phases d'études réalisées dans le cadre de l'évaluation du projet jusqu'à aujourd'hui, par l'induction générée par la croissance économique d'une croissance plus que proportionnelle des flux de transport, à laquelle s'ajoute une partie des trafics supplémentaires engendrés par la réalisation de la nouvelle infrastructure de transport. Cette partie de trafics induits représente une nouvelle demande indirectement liée à l'existence du projet, à laquelle il faut aussi ajouter une partie de trafics supplémentaires résultant d'un détournement modal ou d'itinéraire de certains trafics dû à la plus grande attractivité de la nouvelle infrastructure. La partie des trafics induits est un effet indirect de l'infrastructure. Elle est le résultat des « effets structurants » que les nouvelles infrastructures de transport sont censées générer sur les systèmes économiques des territoires desservis ou traversés et qui se traduiraient, à leur tour, dans une augmentation des trafics générés ou reçus par ces territoires.

Nous savons que l'objectivité affichée de ce fondement a été souvent remise en question et que l'approche adoptée par les acteurs politiques par rapport aux chiffres issus des études techniques a pu être dénoncée comme peu analytique. Malgré une collaboration étroite entre le promoteur technique et la CIG, en effet, l'approche de la part des politiques

de l'objet de l'analyse utilisé pour argumenter la décision a rarement fait l'objet de réflexions concernant les facteurs déterminants de cette évolution. Cela a été le cas, par exemple, de la question de la stagnation des trafics aux passages franco-italiens, qui pendant longtemps n'a été ni reconnue ni intégrée dans les études de projet. La non prise en compte de cette question parmi les acteurs de la *growth machine* n'a pas seulement révélé une approche instrumentale des données et une tendance à occulter dans l'analyse ces éléments qui auraient pu interférer avec le discours officiel sur la nécessité de l'ouvrage. Elle a également mis en lumière les limites d'une approche déterministe et orientée vers le passé. La prise en compte de la stagnation aurait appelé, en effet, à vérifier par exemple l'éventualité de l'existence dans cette région d'une situation de découplage. Cette vérification aurait, par conséquent, demandé une réflexion sur les conditions du découplage et la place du projet dans un contexte incertain, caractérisé par un nombre élevé de facteurs pouvant jouer de manière imbriquée sur les évolutions du trafic, sur le principal argument, donc, de la justification du projet. Le fait d'éluder cette question a cependant ouvert le champ aux critiques, qui ont pu s'appuyer sur des éléments de prospective pour opposer une vision différente de celle annoncée par les études du promoteur et les discours de la CIG. Nous pouvons rappeler à ce titre la contestation des études d'Alpetunnel et des avis de la CIG formulée par le rapport Brossier, qui en 1998 a remis en cause les prévisions de trafic retenues en s'appuyant sur les incertitudes liées aux résultats des négociations de l'accord sur le transport entre la Suisse et l'Union européenne. L'excès de déterminisme contenu dans la présentation des résultats des études techniques de prévision a été dénoncé à nouveau cinq ans plus tard par l'Audit, qui a explicitement remis en cause la capacité des analyses macroéconomiques et globales à restituer une image fiable de l'évolution des transports. Selon l'Audit, ces analyses, se fondant uniquement sur un prolongement des tendances et des relations passées, risquaient de produire des résultats biaisés et, notamment, de surestimer la demande future de transports en déterminant une allocation non optimale des ressources affectées à l'offre.

Malgré les critiques d'excès de déterminisme adressées à cette approche des résultats techniques dans le cadre de la décision politique, cette méthode de conduite du processus décisionnel n'a pas connu de changements significatifs jusqu'à très récemment. Le modèle décisionnel a continué de s'appuyer sur les résultats « univoques » fournis par l'expertise technique : à l'issue de chaque phase d'étude du promoteur, Alpetunnel puis LTF, la CIG a repris dans un rapport final les résultats du seul scénario de base. Elle a traduit ces résultats dans un discours simpliste adressé aux gouvernements, qui l'ont réutilisé ensuite dans leur argumentation publique des décisions prises.

Par contre, une approche différente a été utilisée à l'extérieur du noyau de la *growth machine* pour essayer de répondre aux critiques d'une manière plus articulée. Les argumentations « externes », avec lesquelles certains acteurs ont essayé de supporter le projet en opposant au concept d'efficience économique le concept plus large d'efficacité, introduisent dans le processus décisionnel les éléments de l'évolution d'une approche des outils techniques fondée sur la prévision à une approche plus complexe, fondée sur la prospective. On peut par exemple retrouver dans l'expertise des études relatives au franchissement alpin, réalisée par Bonnafous en 1996, quelques éléments de cette évolution. Répondant aux critiques sur la surestimation des prévisions de trafic, il oppose à la demande de revoir à la baisse les prévisions de trafic la proposition de prendre en compte tous les facteurs, notamment le potentiel du transport combiné et de l'autoroute ferroviaire, pouvant déterminer une explosion des trafics de fret ferroviaire sur ce corridor. Son raisonnement introduit dans le débat sur le projet une approche qui s'éloigne de la prévision pour intégrer des éléments de prospective, concept qui réunit les idées de la

prospection (exploration de domaines nouveaux) et de la perspective (qui induit les notions de point de vue et de futur), et qui s'oppose à la fois à l'approche de prévision utilisée par les promoteurs et les contestataires du projet.

En se reportant à d'autres cas, où les simulations réalisées dans des scénarios hauts s'étaient par la suite démontrées moins élevées que les observations réelles, il argumente que la non prise en compte d'une hypothèse de forte croissance pourrait engendrer des risques de sous-capacité du système d'infrastructure. Il démontre ainsi les risques liés à une approche trop déterministe de la prévision, reposant sur la prise en compte d'une seule option et sur la négation de toute autre option possible même si moins probable. L'existence de ces risques implique ainsi de respecter le principe de précaution, devant conduire à prendre en compte l'ensemble des possibilités existantes et à évaluer les différents risques sur la base d'une vision prospective.

C'est en s'appelant au respect de ce principe, que la DATAR a formulé une réponse aux nouvelles critiques concernant les taux de croissance trop élevés pris en compte par les opérateurs ferroviaires. En réaction à l'Audit de 2003, qui constatait que les 40 millions de tonnes prévues sur le corridor du projet à l'horizon 2020 marquaient une rupture importante avec la stagnation observée depuis 1997, la DATAR a démontré que plusieurs facteurs venaient mettre en question ces critiques : l'évolution des modes de vie, l'intensification des échanges liée à la construction et à l'élargissement de l'Union européenne, avec notamment l'entrée des économies en forte croissance des pays de l'Est dans le marché européen, étaient autant d'éléments pouvant laisser supposer que la croissance des trafics se poursuivrait, avec des conséquences négatives en termes de congestion et saturation des infrastructures existantes. Dans ce cadre, le rapport de la DATAR mettait en question l'existence du découplage absolu, dénonçait l'inutilité de poursuivre avec des mesures politiques dans cette direction et concluait ainsi que « *l'arrêt de l'investissement en infrastructures conduirait à affaiblir la croissance économique en créant des dysfonctionnements et des engorgements* ». Concernant plus spécifiquement le Lyon-Turin, l'adoption d'une approche prospective permet, en outre, d'opposer plusieurs facteurs capables d'influer sur le comportement des flux transalpins à la critique de l'utilité du projet qui consistait à dire que la croissance des flux se concentrerait essentiellement sur les axes principaux traversant les Alpes en direction Nord-Sud. Ainsi, en recourant au caractère systémique des passages de l'arc alpin, aux nombreux éléments ayant affecté la répartition des trafics (actes réglementaires, accidents...) et aux événements futurs susceptibles d'intervenir sur cette répartition ainsi que sur les taux de croissance des flux (la croissance économique des pays de l'Europe orientale, l'élargissement de l'Union européenne à l'est, les évolutions des échanges commerciaux de la péninsule ibérique...), le projet a pu être justifié en relation avec le thème de la croissance des trafics sur la base d'une approche plus vaste, moins déterministe et, aussi, moins attaquable.

L'évolution d'une approche fondée sur la prévision (*forecasting*) à une approche de prospective (*backcasting*) implique un changement important dans la conception de l'élaboration politique. La prévision (voir le futur à partir du présent) et la prospective (voir le présent à partir du futur) font référence à deux écoles de pensée différentes et ouvrent la voie à deux parcours différents dans la prise de décisions. La prospective est l'étude des avènements possibles et une part des méthodes fondées sur la prospective servent à analyser, à partir de la définition d'un futur désirable, la faisabilité de l'objectif et des différents moyens pour y parvenir (Robinson, 1982). Selon Dreborg (1996), elles apportent des réponses aux problèmes de la décision que les méthodes de la prévision ne seraient pas en mesure de résoudre, alors que notamment : le problème est complexe et intéresse de nombreux

secteurs et groupes sociaux ; l'analyse du problème demande la prise en compte de ruptures de tendances ; l'horizon temporel de référence est long. Les résultats des études réalisées avec des techniques de prospective ne constituent pas la base pour une décision unique, mais elles restituent des images alternatives du futur (scénarios), construites sur la base des orientations politiques posées à la base de la simulation. Elles indiquent les parcours les plus efficaces pour atteindre des objectifs, lorsque ces derniers sont clairement connus.

L'analyse que nous avons développée dans le chapitre 4 nous permet d'observer que les éléments de ce type d'approche s'affirment progressivement au sein des pratiques décisionnelles de la *growth machine*. Cette affirmation progressive est le fruit de l'insistance des critiques envers les résultats produits par les études de prévision du promoteur, qui ont été orientées, après la résolution des controverses de Brossier et de l'Audit, vers la remise en cause de l'objectif du report modal. C'est avec la création du groupe de travail « Report Modal » de la CIG et avec le passage de cet objectif politique des discours politiques aux études techniques que cette nouvelle approche s'impose comme méthode de discussion au sein du processus décisionnel du projet. En effet, la remise en cause de la faisabilité de cet objectif, duquel dépendraient selon le Memorandum de 2004 les possibilités de financement du secteur privé, menace directement l'existence du Lyon-Turin. Cette menace oblige à adopter une approche différente, en mesure de produire une connaissance et une maîtrise des conditions de réussite d'un objectif qui est devenu indispensable pour la survie du projet. Le lien entre financement privé et poursuite du projet donne ainsi un rôle central dans l'analyse aux questions relatives à l'incertitude et au risque. Afin d'intégrer ces deux questions, les différents scénarios de politique des transports déjà étudiés dans les études d'APR de LTF (P0, P1, P2), sont davantage approfondis. Pour la première fois, les résultats de ces simulations sortent du cercle clos des relations internes entre LTF et la CIG et intègrent un débat plus large, avec notamment l'expérience de l'*Osservatorio* Virano, dans le but (explicitement affirmé dans la lettre de mission du groupe de travail « Report Modal ») de formuler des conseils aux deux gouvernements concernant les politiques de transports à mettre en place dans le cadre d'une stratégie précise de report modal des trafics à travers les Alpes.

A partir de ce moment, le processus décisionnel se caractérise par un plus grand partage de l'information entre les différents acteurs de la *growth machine*. Nous pouvons remarquer que, par rapport à la phase précédente, il y a eu ces dernières années une atténuation de la distinction entre la communication en « interne » (entre la CIG et le promoteur) et la communication « externe ». A partir de ce moment, les trois scénarios de politique des transports étudiés par LTF ne sont plus conçus dans le but de tester les effets de trois mesures politiques différentes sur le niveau du trafic futur intéressant le projet, mais ils servent, dans le cadre du travail du groupe « Report Modal » - LTF, à simuler des parcours différents pour atteindre des objectifs clairement établis. L'objectif du report modal, dans cette optique, n'est plus uniquement le discours qui va permettre la construction d'un argumentaire écologique dans le cadre de la justification du projet. Il devient un objectif quantitatif (le groupe de travail quantifie cet objectif en fixant un plafond au nombre de PL autorisés à chaque passage alpin), par rapport auquel on cherche à identifier les mesures réglementaires et tarifaires les plus efficaces afin d'atteindre le chiffre fixé au niveau politique.

Dans ces études, le Lyon-Turin garde toujours une place centrale, en tant que condition indispensable à la mise en place des autres mesures simulées à travers le modèle de LTF. Dans le Lyon-Turin, les études de trafic trouvent un renforcement de leur place au sein du processus décisionnel. Avec l'évolution d'une approche de prévision à une approche de

prospective, elles deviennent l'outil de référence de la planification politique en matière de transports alpins. Concrètement, cette évolution modifie leur usage en les transformant : d'outils de construction des discours et de justification a posteriori des décisions prises, elles deviennent des outils de planification et de négociation dans le cadre de l'élaboration des décisions.

5.2.L'espace alpin dans le Lyon-Turin : la contribution du projet à l'évolution du processus d'élaboration des politiques de transport alpines

Nous avons vu, lors de l'analyse des dimensions et des études du projet dans les chapitres 3 et 4, que la phase de l'alpinisation du Lyon-Turin a fourni les éléments nécessaires pour ré-compacter la *growth machine* et élargir le consensus à l'intérieur de celle-ci. En territorialisant les deux concepts du report modal et de la co-modalité, défendus à l'échelle alpine et à l'échelle européenne, il a permis à certains acteurs de se repositionner (c'est le cas par exemple des représentants institutionnels de l'opposition italienne du Val de Susse et des verts italiens) et peut-être infléchi en même temps l'hésitation des acteurs plus distants du projet au sein de la *growth machine* (les experts techniques du ministère français, par exemple). L'alpinisation du Lyon-Turin correspond, en effet, à une représentation nouvelle du projet. En ne positionnant plus le projet uniquement comme une mesure de politique d'infrastructure, mais comme une mesure faisant partie d'une politique plus large de transport, inscrite dans une démarche européenne et alpine à la fois, on a pu, d'un côté, démontrer un déplacement du centre de la décision, qui désormais ne concerne plus seulement les deux gouvernements de la France et de l'Italie, mais l'ensemble de l'espace alpin et de l'Europe, et, de l'autre, mettre en avant des objectifs politiques susceptibles d'être mieux partagés.

A travers l'inscription du projet dans l'espace alpin, le consensus sur le projet se relie au partage des objectifs « alpins » et à l'évolution des négociations autour de l'élaboration d'une politique des transports coordonnée à l'échelle alpine. En même temps, l'espace alpin s'inscrit dans le Lyon-Turin : l'évolution du projet exerce dès lors une influence sur l'affirmation d'une question spécifiquement alpine des transports et sur la légitimité d'une dimension alpine des politiques de transport. Ainsi, l'adoption d'une dimension alpine lie en même temps le destin du projet à l'évolution du débat politique entre les pays alpins sur les mesures à mettre en œuvre dans le cadre de la gestion des trafics transalpins et les objectifs poursuivis à travers ces politiques à l'évolution du projet. Nous essayerons de montrer comment, en effet, le Lyon-Turin, une fois installé dans la dimension alpine, a fourni à son tour un appui important au renforcement des objectifs défendus par l'ensemble des pays alpins, en légitimant le rôle des États français et italien à intervenir dans des politiques de réglementation des trafics transalpins, lors de leur implication tardive sur la question alpine des transports.

Cette partie s'attache, après une première partie récapitulative des éléments d'inscription du projet à la dimension alpine (5.2.1), à analyser le rôle du Lyon-Turin dans le renforcement de la cohésion interne à un espace alpin des transports et son apport au développement des politiques alpines de transport (5.2.2).

5.2.1.Le Lyon-Turin dans l'espace alpin : les éléments de l'inscription du projet dans la dimension alpine

L'inscription du Lyon-Turin dans l'espace alpin est, comme nous l'avons vu, le résultat d'un parcours progressif, dont la première étape est constituée par l'extension de l'évaluation du projet au contexte général des évolutions des trafics de l'arc alpin dans son ensemble. Dans ce cadre, la bonne croissance des trafics permet, d'un côté, d'améliorer l'évaluation économique du projet, grâce à une augmentation de la demande éligible prise en compte dans le modèle de génération. De l'autre côté, elle permet de construire une représentation écologique du projet : en s'appuyant sur les évolutions alpines, on illustre la gravité du problème du déséquilibre modal et du poids environnemental du transport de fret à travers les Alpes, ce qui démontre la nécessité d'améliorer les offres alternatives à la route.

La deuxième étape de l'alpinisation du Lyon-Turin consiste en l'introduction de l'objectif du report modal dans l'argumentation du projet. Cette étape se traduit par la réalisation d'un nouveau modèle de répartition modale dans les études de LTF, en mesure de simuler la capacité du projet à produire du transfert modal. L'association de l'objectif du report modal permet de renforcer les arguments précédemment développés et donc d'améliorer l'évaluation économique du projet grâce à une augmentation des trafics prévus sur le corridor du projet suite au détournement modal, et de supporter l'image écologique du projet, en démontrant l'augmentation de l'attractivité du fer qu'il est en mesure de produire. L'inscription du projet dans la dimension alpine améliore, ainsi, sa justification, sans pour autant que cela produise en retour un impact sur l'élaboration des politiques de report modal. L'implication de la France et de l'Italie dans la défense de cet objectif dans la région alpine ne se traduit pas immédiatement par une réflexion sur de mesures politiques nouvelles ; elle se limite pendant quelques années aux mesures déjà envisagées de la réalisation de l'ouvrage et de la mise en place d'un service d'autoroute ferroviaire définitif lors de l'inauguration de la nouvelle ligne.

Le processus d'alpinisation du projet se concrétise avec les nouvelles études engagées à partir de 2006 par le groupe de travail « Report Modal », d'un côté, et par l'*Osservatorio Virano*, de l'autre. À travers ces études, les acteurs de la *growth machine* consolident la relation entre le projet et l'objectif politique du report modal en transformant sa place au sein de la politique des transports. En étudiant l'ensemble des mesures réalisables en direction de cet objectif, ils placent le projet au cœur d'une politique plus complexe et lui apportent une nouvelle définition. Dans cette définition, le projet devient l'instrument qui va permettre la mise en place d'autres mesures, tarifaires et réglementaires, de transfert modal. Dès lors, il ne s'agit plus de poursuivre l'objectif du report modal avec une politique d'infrastructure, mais d'envisager une politique de transports orientée vers le report modal, dont l'efficacité dépend de la complémentarité des mesures de prix, d'infrastructure et réglementaires. La ligne nouvelle est, dans ce cadre, la condition nécessaire à la faisabilité et à l'acceptation des autres mesures, dans une logique qui entend préserver à la fois la liberté de circulation et le respect environnemental. Dans cette optique, les autres mesures devront être mises en place dès que possible, notamment en développant les services d'autoroute ferroviaire sur la ligne existante, et le projet servira à la poursuite de ces mesures dans l'avenir. L'opposition entre ligne historique et ligne nouvelle est ainsi effacée et le cadre temporel de référence mute radicalement : le point de vue étant désormais celui du report modal et non plus celui du projet, les périodes précédant et suivant la mise en œuvre du projet acquièrent du même coup une existence. À partir de ce moment existent un avant et un après Lyon-Turin, les deux faisant partie d'une politique progressive de report modal. Les transformations opérées par le groupe de travail de la CIG et par l'*Osservatorio Virano* constituent un tournant important dans l'histoire du projet. En effet, elles permettent à la fois de dépasser les difficultés d'acceptation de ces mesures contraignantes pour les trafics, grâce à une mise en place progressive visant à créer une habitude, et de démontrer un réel

engagement des deux gouvernements italien et français dans cette direction. Cela réduit le poids des critiques que certains acteurs adressent sur un plan théorique à la faisabilité et à l'efficacité du report modal ; en même temps, cela permet de formuler une réponse à ces opposants du projet qui expriment des doutes quant à la réelle volonté des deux gouvernements de poursuivre une telle politique, qui est, notamment dans le cas italien, historiquement opposée aux intérêts prioritaires du pays.

5.2.2.L'espace alpin dans le Lyon-Turin : le rôle du projet dans le renforcement des politiques alpines de transport

L'engagement de la France et de l'Italie sur l'objectif du report modal dans la région alpine représente l'apport du Lyon-Turin à l'évolution du processus d'élaboration des politiques de transport alpines. L'objectif du report modal s'est, en effet, affirmé dans l'espace alpin à l'issue des négociations entre l'UE et la Suisse sur l'accord Transports de 1999, en tant que solution de compromis entre la défense européenne du principe de libre circulation et la défense suisse du respect environnemental à travers la fixation d'objectifs de limitation du trafic de poids-lourds en transit sur son territoire. Dès lors, cet objectif s'est étendu à l'ensemble de l'espace alpin. Cependant, les mécanismes et les motifs par lesquels il arrive à s'imposer à l'arc alpin ne sont pas toujours évidents ; au contraire, ils paraissent parfois contradictoires avec les intérêts propres à chaque pays. Notamment, pour ce qui concerne la France et l'Italie, l'adhésion à cet objectif dans cette région est 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). L'inclusion de cet objectif dans la politique française et italienne repose aussi, pour ce qui concerne leurs territoires alpins, sur les opportunités qu'il est en mesure d'offrir pour la défense et la justification du projet. Le Lyon-Turin représente ainsi l'élément qui détermine l'engagement des deux pays alpins dans les travaux de réflexion menés dans le cadre de la concertation alpine sur les mesures de régulation du trafic des marchandises transalpines que nous étudierons dans la partie suivante de cette thèse. En effet, nous avons vu que la première adhésion à cet objectif s'est traduite par l'affirmation d'une capacité intrinsèque au projet à produire du report modal, prouvée par l'introduction d'un nouveau modèle de répartition modale dans les études de LTF. Cette première adhésion au report modal semble plutôt relever de l'argumentation et de la justification du projet que d'un réel partage de cet objectif. Cette implication faible se renforce cependant au fil du temps. À partir du moment où la question du financement privé se pose et que l'objectif du report modal commence à représenter un moyen concret de répondre à des obstacles financiers, qui risquent d'empêcher sa réalisation, l'engagement sur cet objectif se renforce et oblige à étudier les autres mesures possibles capables de garantir une intensification de l'usage de la future liaison.

5.2.2.1.Le rôle du projet dans l'entrée de l'Italie dans l'espace alpin

La défense du projet engage ainsi l'Italie dans la poursuite d'autres mesures qui s'avéreront contraignantes pour sa liberté de circulation. Mais, si, d'un côté, ces mesures se révèlent indispensables pour la justification et l'existence du projet, il est vrai aussi que, de l'autre, le projet sait se rendre indispensable à la mise en place et à l'acceptation de ces mesures. L'existence du Lyon-Turin, comme l'existence du projet du tunnel de base du Brenner, est en effet déterminante pour la participation de l'Italie aux travaux menés par le Groupe de Zurich (partie 2 de la thèse). Il s'agit aussi d'un point de vue de stratégies géopolitiques et de politique commerciale. Ces projets représentent, en effet, 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 au point d'être économiquement et physiquement contraint par des mesures visant le contingentement. Ils constituent le point de compromis d'une collaboration de plus en plus active de ce pays aux politiques de report modal alpines. Nous avons vu, ainsi, que parallèlement aux travaux du groupe « Report Modal », la concertation publique italienne a conduit le gouvernement italien à avancer sur les mesures de report modal. Suite aux premières conclusions de l'Osservatorio Virano, le gouvernement s'est engagé à prendre de mesures concrètes : la ratification du protocole Transports de la Convention alpine, la mise en œuvre d'une partie de la directive Eurovignette 2006 (Encadré 3) et, notamment, de surpéages pour financer le Lyon-Turin, l'engagement en faveur du Lyon-Turin et du Brenner, des autoroutes de la mer et de la réalisation d'un axe performant et cohérent le long du Corridor V ont été insérés dans le document de programmation économique et financière de juin 2007. La Région Piémont s'est aussi exprimée en demandant une table de discussion sur la mise en œuvre des mesures de transfert modal. Toutes ces mesures marquent un virage important par rapport à la politique traditionnelle des transports italienne. La position italienne en la matière s'est, en effet, toujours accrochée sur une résistance « historique » au report modal. D'un côté, l'exigüité du transit en Italie n'a pas favorisé l'émergence et l'affirmation de ce problème et, de l'autre, la forte dépendance de la barrière alpine a amené le pays à se focaliser sur le problème du franchissement sans tenir compte du mode de transport. Encore en 2001, les aides au transport combiné ont été mises entre parenthèses, alors que les aides aux transporteurs routiers ont fortement augmenté. Le PGTL (Plan Général des Transports et de la Logistique), adopté en 2001, a été rapidement abandonné par le nouveau gouvernement Berlusconi et remplacé par la *Legge Obiettivo*, qui vise prioritairement l'accélération de la réalisation de nouvelles infrastructures de transport. Les nouvelles propositions du gouvernement Prodi en 2007, qui font suite aux analyses conduites dans le cadre de la concertation sur le projet, vont dans la direction opposée par rapport à la *Legge Obiettivo*, donc vers un point d'entente autour de la question alpine. 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, qui est la défense des franchissements alpins, et d'accepter en même temps, voire de collaborer à leur élaboration, des politiques visant le contingentement des trafics d'échange italiens sur la route.

5.2.2.2. Le rôle du projet dans l'entrée de la France dans l'espace alpin

L'existence d'une relation entre le projet et la participation de la France au processus d'élaboration des politiques alpines de transport peut paraître moins évidente que pour l'Italie. En effet, alors que pour cette dernière le projet représente une contrepartie au contingentement des trafics routiers, la dépendance française du franchissement alpin n'est pas contraignante comme elle l'est pour l'Italie. Et pourtant l'implication française dans les politiques de transfert modal dans le transport de marchandises est particulière dans la région alpine. Malgré la marginalité de cette région par rapport au territoire national, cet engagement politique n'est pas aussi développé sur le reste du territoire qu'il ne l'est ici. On peut dès lors se demander quel est le rôle que le projet joue sur la participation du pays à la discussion et élaboration des politiques alpines de report modal.

Dans la région alpine, la France se trouve confrontée aux principes et objectifs politiques des autres pays alpins, la Suisse et l'Autriche, plus sensibles aux questions environnementales et du transit. L'« imposition » de la part de la Suisse de l'objectif du

report modal au reste de l'espace alpin signifie que l'extension de cet objectif aux autres pays repose sur le fait que ces derniers sont en quelque sorte obligés de prévoir des mesures afin d'éviter le détournement sur leur territoire des trafics routiers interdits par la politique suisse de limitation. La question du report modal se territorialise ainsi pour la France au niveau de la région alpine. Le fait de devoir supporter les conséquences des mesures initiées par les autres pays est sûrement déterminant dans le rapprochement de la France de la représentation alpine de la problématique des transports de marchandises à travers les Alpes ainsi que dans l'adoption d'une attitude plus écologique dans son approche de la gestion du transport de fret, qui n'était pas si affirmée auparavant dans l'argumentation du projet. Ainsi, le changement de sensibilité affiché dans l'approche des questions relatives au transport alpin repose pour partie sur la conscience que, face à une politique de refus du transit routier menée par les Suisses et les Autrichiens, les passages alpins occidentaux, entre la France et l'Italie, demeureront les seuls points de passage routier non contingentés et non surtaxés. Cela déterminerait une « spécialisation » de la frontière franco-italienne pour le transit routier, d'autant plus envisageable que les réserves de capacités se révèlent importantes sur ces axes et qu'il existe, comme le fait remarquer le rapport de la DG-TREN de 2006 sur les potentialités de trafic de l'arc alpin, un déséquilibre territorial entre les opportunités de rééquilibrage modal le long de l'arc alpin (COWI, 2006). Selon les experts consultés par la Commission européenne au regard des potentialités du trafic fret du système alpin, en effet, en 2020, la capacité ferroviaire disponible pour le transport de marchandises sur l'axe Est-Ouest sera toujours faible par rapport à celle de l'axe Nord-Sud et cela malgré l'augmentation de capacité actuellement en cours de réalisation à Modane avec les travaux de mise au gabarit du tunnel. Selon COWI, le rapport entre la capacité ferroviaire sur les axes Nord-Sud et sur les axes Est-Ouest demeure en 2020 de 82% contre 18%. Le transport de fret par fer sur l'axe Est-Ouest sera ainsi toujours moins favorisé et son marché moins compétitif que sur l'axe Nord-Sud. En comparaison, le rapport entre les capacités routières disponibles pour le transport de personnes et de marchandises sur les axes Est-Ouest et Nord-Sud est plus équilibré que sur le secteur ferroviaire, le rapport étant de 57% contre 43%.

Ainsi, pour la France il devient indispensable d'adapter son offre ferroviaire afin de réduire cet écart et d'adopter des mesures favorisant le report modal, afin d'éviter surtout que le trafic routier interdit aux passages autrichiens et suisses ne se détourne sur ses passages et sur son territoire. Cependant, puisque la partie la plus importante du trafic franchissant les passages franco-italiens est composée par de flux d'échange entre la France et l'Italie (61% en 2006, selon les données Alpinfo), la mise en place de mesures restrictives, tarifaires ou réglementaires se répercuterait principalement sur les relations franco-italiennes. Le projet Lyon-Turin représente alors la solution la moins pénalisante pour accompagner les mesures de report modal. Exactement comme pour l'Italie, pour la France le projet devient la condition *sine qua non* pour participer au débat et à l'élaboration de politiques de report modal pour le franchissement alpin. Son engagement sur cet objectif repose néanmoins sur un ensemble plus vaste de facteurs, à la fois internes et externes au contexte du projet.

Parmi les facteurs internes, relatifs donc à l'histoire du Lyon-Turin, nous avons vu que le report modal en France bénéficie, en 2003, d'une conjonction d'intérêt entre plusieurs acteurs : Gayssot, ministre des Transports à l'époque, la société Modalhor, filiale de Lohr Industrie et producteur des wagons de ferroulage Modalhor, qui veut vendre son système, la SNCF, qui voit le moyen de verrouiller la concurrence sur un segment de marché, les écologistes, qui sont au gouvernement et veulent une politique des transports ne se limitant pas uniquement à une politique d'infrastructure, les défenseurs du Lyon-Turin, qui

veulent raffermir le projet en lui accolant un objectif de report modal, les opérateurs de la logistique qui veulent que se développent des offres ferroviaires nouvelles et adaptées à leurs besoins... L'AFA naît, ainsi, en 2003, contre la volonté d'une partie de l'administration d'État, la même qui s'oppose au Lyon-Turin, pour des raisons à la fois budgétaires (l'expérimentation de ce service est largement subventionnée) et techniques, étayées par le doute que le ferroviaire puisse offrir un service de qualité.

En second lieu, nous avons vu que l'engagement français dans la définition d'une politique alpine des transports relève aussi, pour partie, de logiques internes au Ministère des transports. De ce point de vue on peut distinguer d'abord une logique technique qui transparaît nettement sur deux dossiers. En premier lieu, en matière de sécurité dans les tunnels, l'accident du Mont-Blanc prend au dépourvu l'ensemble des autorités responsables de ce type d'ouvrage et rend urgent le développement des compétences spécifiques, mais aussi des choix lourds de conséquences, car il apparaît très rapidement que les enjeux du percement des galeries de secours ou de mesures très contraignantes de régulation de la circulation sont très importants. Dans ce contexte, la mutualisation des réflexions à l'échelle alpine, à travers le Groupe de Zürich (voir le chapitre 8.2 de la partie suivante de cette thèse), permet à la fois de gagner du temps et de légitimer des décisions qui pourraient vite être accusées d'être trop ou trop peu précautionneuses. Les enquêtes de trafics sont le deuxième dossier où une logique technique incite les administrations alpines, et l'administration française en particulier, à collaborer au niveau du massif dans son entier. Michel Houée, le responsable des enquêtes CAFT (voir le chapitre 7.4 de la partie suivante de cette thèse), insiste longuement, dans l'entretien qu'il nous a accordé, sur les intérêts multiples d'un système d'observation qui ne se limite pas aux frontières nationales : fiabilité et exhaustivité des données recueillies, comparabilité, etc...

Mais l'engagement du Ministère français en charge des transports dans la définition d'une politique alpine répond aussi à un défi spécifique de son orientation stratégique. Ce Ministère, a longtemps exercé de très importantes missions opérationnelles. Il était par exemple en charge de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier, non seulement national, mais aussi, dans la majeure partie des cas, départemental, par délégation. Le mouvement de décentralisation et les options budgétaires de l'Etat ont conduit, et conduisent encore actuellement, à une très importante réduction de ces missions opérationnelles. Parallèlement, l'Etat tente d'accroître sa capacité de pilotage stratégique des politiques publiques qu'il impulse. Le Ministère de l'Équipement a très tôt repéré dans cette orientation un élément de sa survie. L'implication du Ministère dans la réflexion sur une politique alpine des transports peut aussi s'interpréter dans ce cadre. Elle offre de ce point de vue une relative autonomie à cette administration, qui, si elle doit composer sur ce terrain avec la diplomatie, s'éloigne en revanche de la pesanteur de l'administration du Budget. Travailler ces questions à l'échelle alpine, sur un espace où la priorité au report modal est légitimée par l'Europe et âprement défendue par la Suisse, permet aussi de pousser la réflexion sur des thèmes sur lesquels un cadre hexagonal imposerait davantage de retenue. C'est par exemple le cas de la Bourse du Transit Alpin⁶¹ : où, en dehors des Alpes, pourrait-on envisager de continger le trafic routier ? Cette réflexion alpine est, enfin, un vecteur de modernisation du Ministère, en l'incitant à internationaliser (ou du moins à « européaniser ») son fonctionnement et à développer de nouvelles compétences. L'engagement alpin du

⁶¹ Nous avons mentionné cette mesure de régulation des trafics routiers en présentant les études de simulation des mesures de report modal réalisées par le groupe de travail « Report Modal » de la CIG en collaboration avec LTF (.2). Pour une description plus détaillée de la BTA, voir la deuxième partie de cette thèse ().

Ministère français des transports s'explique donc, aussi parce qu'il répond à la nouvelle mission que l'administration se donne : celle d'un « État stratège ».

5.2.3. Conclusions

Désormais, le problème visé dans le cadre du Lyon-Turin n'est plus la croissance des trafics, mais le déséquilibre modal et territorial qui affecte l'organisation des flux franchissant l'arc alpin. Une telle redéfinition du problème implique une redéfinition des objectifs associés au projet. Le constat d'une situation de déséquilibre induit alors une argumentation axée sur la nécessité d'harmoniser les opportunités à la fois entre les différents modes de transport et entre les différents territoires et passages dont se compose l'espace alpin.

Cette reformulation des problèmes et des objectifs modifie en même temps la représentation de la solution discutée (le projet) et les frontières du cadre de l'action (les acteurs légitimés à intervenir, les échelles géographiques concernées et les domaines où il devient légitime d'intervenir). D'un côté, cela renforce la justification du Lyon-Turin et permet, de l'autre, de consolider l'idée d'un espace alpin fondé sur la coopération dans la gestion des transports. Au cours de ce processus, en effet, la question alpine des transports, qui est à la base de la légitimation de l'existence de cet espace, se modifie. Elle ne se caractérise plus uniquement par un ensemble de positions et d'intérêts divergents, en conflits entre eux pour ce qui concerne la vision du problème de la croissance des flux et les formes de leur gestion. Les problèmes de concurrence entre les différents passages alpins et de conflit entre les différents pays et acteurs continuent d'exister, mais progressivement la question alpine repose sur une définition commune d'un problème partagé par l'ensemble de l'arc alpin. L'existence d'un problème défini de manière concertée pose dès lors les bases pour une collaboration des différents acteurs à l'élaboration d'une politique qui soit à la fois coordonnée à l'échelle de cet espace et composée par des mesures capables de tenir compte des déclinaisons différentes que ce problème commun prend au niveau de chaque pays et de chaque territoire. Ce processus politique fera l'objet de l'analyse développée dans la partie suivante de la thèse.

Partie 2 - L'espace alpin : l'émergence et la construction d'un espace alpin des transports

Introduction

Les questionnements de la recherche

L'analyse du processus décisionnel relatif au projet Lyon-Turin, que nous avons conduite dans la partie précédente de cette thèse, nous a permis d'observer deux phénomènes. D'une part, elle nous a permis de nous poser concrètement la question de savoir comment sont utilisés et construits les outils de l'expertise technique au sein des processus décisionnels relatifs à la construction d'un projet d'infrastructure et, plus globalement, à l'élaboration d'une politique de transport. D'autre part, elle nous a permis de suivre, à travers les arbitrages et les dispositifs mis en place, l'articulation entre les différentes échelles territoriales et les acteurs concernés par la construction d'une telle politique. Les deux échelles de l'analyse que nous avons privilégiées, celle de la construction d'un projet d'infrastructure et celle de la construction d'un espace politique d'articulation et de coordination entre des niveaux politiques et territoriaux différents, nous ont permis d'identifier et retracer l'émergence d'une dimension alpine dans l'histoire du projet. Elles nous ont permis de retrouver dans l'évolution de la définition de la problématique du transport transalpin franco-italien qui est à l'origine du projet ainsi que dans les évolutions des objectifs fixés et du cadre des acteurs impliqués dans la prise de décisions, les éléments de l'avancement du projet à travers un parcours d'« alpinisation » progressive. Les résultats issus de cette analyse peuvent se lire tant du point de vue du projet (l'évolution du Lyon-Turin vers une dimension alpine) que du point de vue plus large de l'analyse des processus d'élaboration et de négociation politique de l'espace alpin.

En adoptant le point de vue du projet, nous avons observé que l'alpinisation du Lyon-Turin consiste d'une part en une intégration de la problématique du franchissement franco-italien à une problématique plus large, concernant les trafics transalpins de l'ensemble de l'arc alpin. D'autre part, elle consiste en un changement des objectifs poursuivis à travers la réalisation de cette infrastructure : non plus seulement un objectif économique de préservation de la fluidité de circulation, mais aussi un objectif partagé de préservation environnementale et territoriale, à atteindre à travers la gestion de la demande et la réglementation de l'offre.

En adoptant un point de vue plus large, le processus d'alpinisation observé à travers l'analyse du projet Lyon-Turin consiste plus globalement en une transformation du cadre politique de la région alpine. Il se traduit par une plus grande convergence entre les acteurs politiques, observable tant à travers les dispositifs de coopération technique et politique mis en place qu'à travers l'évolution de la représentation du problème du transit alpin fournie par les acteurs. A ce propos, nous avons pu constater dans l'étude de cas précédent comment

la France et l'Italie ont commencé à afficher depuis quelques années une volonté nouvelle de collaborer avec les autres pays alpins, en partageant depuis des objectifs communs avec eux dans le cadre de la justification du projet. Ces nouvelles orientations sont apparues malgré des positions géographiques respectives qui se traduisent traditionnellement par une moindre implication dans la question de la gestion du transit transalpin et de ses impacts sur les territoires en comparaison à la Suisse, à l'Autriche ou aux territoires locaux. Elles ont inclus le débat sur la nécessité de cet ouvrage dans le cadre plus vaste de la discussion sur les mesures de politique de transports à mettre en œuvre de manière concertée à l'échelle alpine. Non seulement elles ont inscrit ce projet, qui ne concernait auparavant que la France et l'Italie, dans le cadre des projets d'infrastructures de transport alpins, mais elles ont aussi lié l'hypothèse de sa réalisation à l'élaboration d'un ensemble de mesures politiques communes ainsi qu'à l'obtention d'un ensemble d'objectifs politiques clairement définis et partagés par l'ensemble des pays alpins. C'est dans le cadre de cette opération que se croisent les deux plans de notre analyse relatifs à la construction d'une politique ou d'un projet de transport et à l'articulation des échelles territoriales et politiques. En effet, l'existence des autres politiques alpines de transport et des objectifs collectivement établis et reconnus sert à renforcer la justification même du projet, qui joue, en retour, un rôle important en faveur de la faisabilité de ces mêmes politiques, puisqu'il détermine la coparticipation des acteurs du Lyon-Turin à cette démarche d'élaboration et négociation politique commune à l'échelle de la région alpine.

En définissant la dimension alpine comme le moment où ces deux éléments (le projet et les politiques alpines) se lient, nous avons conclu l'étude de cas du Lyon-Turin sur le constat qu'un nouvel espace de concertation politique est en train d'émerger et de se structurer à l'échelle de la région alpine autour des problématiques récentes associées à la construction de cette infrastructure de transport. Cette deuxième partie de la thèse vient compléter le cadre décrit par l'étude de cas. Ici, nous nous proposons d'adopter un point de vue plus large que celui du projet. En examinant l'ensemble des initiatives de coordination conduites à l'échelle alpine dans les domaines de l'étude/observation des phénomènes inhérents aux trafics alpins et de l'élaboration des politiques, nous essayerons de comprendre si un espace alpin est en train de se construire autour de la problématique des trafics alpins. Notre hypothèse est que les changements s'étant produits au sein de la *growth machine* du Lyon-Turin sont venus renforcer une dynamique plus large de convergence conduite par les États des pays alpins, qui repose sur la construction d'une représentation partagée à l'échelle de l'arc alpin de la question des transports dans cette région. Dans l'étude du projet, nous avons mis en lumière le fait que la construction de cette « vision alpine » du problème s'est appuyée sur l'« acceptation » de la part de l'ensemble des acteurs alpins de l'objectif du report modal. Ce dernier représenterait le point de compromis entre les nombreux points de vue et intérêts des acteurs impliqués dans la question alpine des transports : l'Europe, la Suisse, l'Autriche, les « autres » pays alpins comme la France et l'Italie, les territoires locaux, les acteurs économiques, les populations concernées et les associations de la société civile. La fixation de cet objectif commun n'a pas seulement permis d'atteindre un point de compromis entre différentes visions. Nous allons essayer de montrer dans cette partie de notre travail qu'elle a aussi permis une « territorialisation » de la problématique du trafic de transit et, notamment, des compétences relatives à sa gestion à l'échelle alpine. Elle a permis d'affirmer la représentation d'un problème spécifique du « trafic transalpin » qui prouverait, du fait de sa présence, l'existence d'un espace alpin et la nécessité d'intervenir à l'échelle de cet espace pour résoudre ce problème partagé et reconnu par l'ensemble des acteurs de la région.

Comme dans l'étude de cas précédent, les outils de l'expertise technique de mesure et d'analyse des trafics gardent leur place centrale dans cette partie de l'analyse. Notre objectif ici est de comprendre, à 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 – 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. Par le biais à la fois de l'interrogation des dispositifs statistiques et d'observation des trafics existant à l'échelle alpine et de l'analyse des modalités avec lesquelles ces outils ont été négociés et construits, nous allons tenter de montrer comment les débats se sont focalisés sur le phénomène du déséquilibre modal. Nous tâcherons alors d'expliquer comment ce dernier concept a ensuite été traduit dans un problème de « déséquilibre territorial », concernant tant l'intensité et les évolutions du déséquilibre modal entre les différentes régions alpines que les opportunités des territoires d'y apporter une réponse. Ce passage d'un objectif de report modal à un objectif de rééquilibrage territorial entre les opportunités relatives au développement et à la protection environnementale des différents axes de transit de l'arc alpin est censé avoir induit de répercussions visibles, encore une fois, tant au niveau de la justification du projet Lyon-Turin que de la légitimation d'une « dimension alpine » de coordination des politiques et d'intervention dans le domaine de la gestion des transports dans la région alpine dans son ensemble.

Objectifs et limites de la recherche

Cette dernière partie de la thèse est donc conçue dans le but d'apporter une réponse à la question de savoir s'il est possible de parler d'émergence d'un espace alpin en référence à une problématique spécifique des transports alpins. En s'appuyant sur une analyse prenant en compte tant les outils techniques de mesure nécessaires à l'élaboration politique que l'évolution des politiques de transport étudiées et mises en place à l'échelle alpine, nous tâcherons de retrouver les éléments explicatifs de l'émergence et affirmation d'un « espace alpin des transports » et d'analyser les enjeux de la construction d'un nouvel espace de coordination politique au sein du territoire européen.

Les formes de coopération et d'échange entre les régions alpines dans les activités d'étude et d'élaboration politique amènent effectivement à s'interroger sur la portée de ces expériences quant à l'affirmation d'un nouvel espace géopolitique. Nous sommes conscients du fait que ces expériences de coordination touchent un ensemble vaste de thèmes et de domaines, tels que l'environnement, les secteurs économiques ou de questions culturelles et de société, et que, par conséquent, l'analyse de l'émergence d'un nouvel espace géopolitique ne peut se résumer à la prise en compte des problématiques relatives aux transports. Néanmoins, plusieurs raisons nous ont conduit à effectuer ce choix.

Tout d'abord, la question des transports et des trafics qui affectent l'arc alpin revête un rôle important pour les territoires de cet espace, qui en ont fait l'un des thèmes centraux dans les débats et les dispositifs de concertation. Ainsi, par exemple, les travaux issus de la Convention alpine, l'accord-cadre signé par les huit pays de l'arc alpin en 1991 et visant la protection des Alpes, ont largement porté sur les transports, malgré le fait que le traité soit aussi composé de protocoles d'application dans sept autres domaines d'intervention.

Ensuite, la focalisation sur les questions de transport nous permet d'aborder aussi d'autres domaines importants de l'argumentation et de la construction d'une coopération alpine, notamment les questions environnementales. En effet, les transports ne sont pas simplement un enjeu technique, mais ils se situent à la frontière de plusieurs autres

domaines. Les décisions concernant les transports font se croiser des considérations environnementales, économiques et de protection des territoires, avec des questions sociales, culturelles et démographiques. Ainsi, la prise en compte de la seule dimension des transports dans la construction d'un espace alpin représente une simplification à la fois nécessaire par rapport aux objectifs de cette thèse et satisfaisante par ce qu'elle permet de voir, les questions de transport touchant la plupart des thèmes portants qui ont présidé à la construction d'un espace alpin. L'argumentation mobilisée dans le cadre, par exemple, de la création de la Convention alpine fait appel 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* » (Convention alpine, 2006). Dès lors, la négociation d'une politique des transports partagée à l'échelle alpine est censée apporter une réponse à cette double exigence. Elle est conçue dans l'optique de trouver un point de compromis entre ces deux objectifs souvent contradictoires qui sont défendus par l'ensemble des acteurs alpins, même si avec des proportions et un ordre de priorité des différentes considérations à prendre en compte variable selon les territoires et les acteurs concernés.

Enfin, la dernière raison tient à la place qu'occupe cette partie de la recherche dans le plan général de la thèse. L'analyse que nous allons conduire dans cette partie du travail ne se propose pas le même objectif d'exhaustivité que la partie précédente. Il ne s'agit pas de conduire une analyse du processus de la coopération technique et politique alpine à l'image de celle développée pour étudier le processus décisionnel du projet Lyon-Turin. L'objectif ici est de pouvoir compléter et vérifier les résultats issus de l'étude de cas. Il s'agira donc de retrouver, à travers une revue critique des dispositifs alpins de mesure et d'observation des trafics et des expériences alpines d'élaboration et négociation politique en matière de transports, les éléments qui permettent de confirmer et d'expliquer l'émergence d'un espace alpin des transports. Cette partie doit permettre de détailler la description de ce processus d'alpinisation que nous avons lu à travers l'évolution du projet Lyon-Turin, en prenant en compte l'ensemble des acteurs concernés par cette construction, les enjeux qui y sont attachés, les arguments et les thèmes mobilisés dans ce cadre. Elle peut donc être considérée comme une conclusion et généralisation de l'étude de cas et une ouverture pour des recherches et des réflexions ultérieures.

Organisation du travail

Le premier chapitre est destiné à préciser l'objet de nos questionnements (6). La notion d'« espace » est éclairée et détaillée à travers une revue bibliographique des définitions utilisées en géographie et dans le domaine de la géopolitique (6.1). Une fois l'objet de l'analyse défini d'un point de vue théorique, le chapitre s'attache à présenter les définitions existantes de l'espace alpin, dans le but de repérer les dynamiques à l'œuvre dans la représentation de ce territoire et dans la structuration des modalités de l'action politique (6.2 et 6.3). Nous verrons alors qu'il est possible de distinguer deux dynamiques différentes, selon les acteurs et les territoires qui sont intervenus dans le travail de construction d'une image de l'espace alpin et qui envisagent de légitimer ainsi des actions spécifiques ou leur rôle dans la gestion de ces actions. A une première dynamique européenne (6.3.1), inscrite dans le cadre de la politique de cohésion territoriale que la Communauté européenne a engagée au lendemain de l'Acte Unique, s'ajoute ainsi une dynamique interne, plus proprement alpine (6.3.2), où les débats sont particulièrement axés sur le thème des transports, de la gestion des flux de trafic et sur les enjeux environnementaux. Cette dimension alpine de l'élaboration politique et de la négociation des actions fera l'objet d'une

analyse spécifique dans les chapitres suivants, focalisés sur les processus d'élaboration des politiques de transport de marchandises alpines.

Les deuxième et troisième chapitres (7 et 8) ont pour but de repérer les conditions et les éléments de l'émergence d'un espace alpin des transports sur l'initiative des États des pays alpins. Ils s'attachent donc à étudier l'ensemble des acteurs et des territoires concernés par les problématiques relatives aux transports et à la mobilité dans les Alpes et à définir leurs positions respectives sur ce sujet. La connaissance des intérêts que chaque acteur attache aux différents types de trafics alpins est indispensable afin d'interroger les outils techniques de mesure et d'observation des trafics, dans le but de pouvoir éventuellement lire dans leurs évolutions les arguments et les facteurs qui ont façonné (ou que les acteurs ont utilisés afin de façonner) ce parcours de convergence technique qui serait à la base de la construction d'un espace de coordination politique. L'analyse des dispositifs techniques et d'observation alpins, développée dans le chapitre 7, s'accompagne ensuite d'une analyse des politiques de transport mises en place au cours des dernières années ou envisagées à l'avenir dans la région (chapitre 8). Le but est de comprendre si les évolutions qui se sont produites concernant la mesure des trafics alpins peuvent être mises en relation avec l'évolution que le cadre politique alpin a connue dans le domaine des transports. Finalement, il s'agira d'expliquer dans quelle mesure les aspects techniques liés aux différents dispositifs mis en place dans le temps ont exercé un impact ou ont servi d'appui et de justification à la mise en place dans la région alpine de mesures politiques de transport innovantes tant en ce qui concerne leur contenu (les objectifs visés et le type de politiques) qu'en ce qui concerne les modalités de concertation et négociation dans l'élaboration politique.

Le dernier chapitre expose les conclusions que nous tirons des réflexions menées dans cette partie finale de la thèse. L'observation des évolutions techniques et politiques s'étant produites à l'échelle alpine autour de la problématique des transports nous permet de formuler en conclusion une évaluation des opportunités de réussite et d'évolution future de ce parcours entrepris par les États alpins en direction de l'affirmation d'un espace géopolitique dans les Alpes, qui nécessite, en raison de ses particularités, d'interventions spécifiques et originales par rapport à d'autres régions du continent.

Chapitre 6 - L'espace alpin : définitions théoriques de l'espace et représentations existantes des Alpes

Introduction

L'observation, à travers l'analyse du projet Lyon-Turin, d'une « alpinisation » progressive des objectifs de politique des transports de marchandises discutés par les pays situés autour des Alpes a mis en évidence une évolution, tant au niveau des mesures politiques envisagées dans ce cadre qu'au niveau des relations et des formes d'organisation entre les acteurs impliqués dans l'élaboration de ces politiques. L'émergence de concepts tels que le report modal et la mobilité durable a permis de construire un point de compromis entre les positions divergentes et souvent conflictuelles des divers acteurs de la question alpine – notamment des États – autour de la question de la gestion des flux de trafic transitant par ces territoires. L'adhésion à des principes « fédérateurs », conciliant à la fois – au nom du développement durable – des enjeux environnementaux, des intérêts économiques et d'organisation des

transports, est à l'origine d'une nouvelle forme de coopération entre les pays, porteuse de nouveaux enjeux géopolitiques.

Cette deuxième partie de la thèse est dédiée à analyser le contenu de cette évolution et à identifier les facteurs qui l'ont façonnée. Il s'agira de comprendre dans quelle mesure les changements observables au niveau des politiques de transport alpines peuvent être mis en relation avec une éventuelle émergence d'un nouvel espace politique à l'échelle des Alpes. Ce premier chapitre définit l'objet de nos questionnements sur la base d'une description du cadre théorique de référence et d'un éclaircissement du contexte politique dans lequel vient s'inscrire le processus d'élaboration des politiques alpines de transport de marchandises. La première partie (6.1) s'attache à définir d'un point de vue théorique la notion d'« espace », en faisant appel à la géopolitique et à la géographie, dans le but de mieux préciser ce que nous entendons ici par « espace politique » appliqué au cas de la concertation alpine des mesures politiques de transports et de gestion des trafics. Après avoir décrit les différentes représentations existantes des Alpes (6.2), la troisième partie de ce chapitre s'occupe de retracer les dynamiques à l'œuvre dans la définition d'un espace alpin (6.3). En identifiant les phénomènes et les arguments, d'une part, et les différentes dynamiques spatiales qui ont participé de l'affirmation d'une spécificité alpine par rapport à des problématiques diverses, nous essayerons de montrer comment « un » espace alpin des transports a pu émerger à partir des nombreux « espaces alpins » existants.

6.1. L'espace alpin, entre géographie et géopolitique

A partir d'une revue synthétique des réflexions théoriques développées par la littérature à ce sujet, nous voudrions parvenir à détailler notre « vision » de l'espace alpin. En d'autres termes, dans cette première partie du chapitre, nous envisageons de donner une représentation de cet espace alpin des transports dont nous cherchons à retracer l'émergence sur la base d'une analyse des dynamiques à l'œuvre dans la définition des politiques alpines et des modalités de structuration de l'action publique dans ce domaine. Notre but est de montrer en quoi l'espace alpin des transports se différencie des « autres espaces alpins », qui existent en tant que destinataires de politiques territoriales particulières aux différents niveaux de gouvernance territoriale. Nous verrons alors que, dans le cadre des politiques de transport et de régulation des trafics, l'espace alpin n'est pas uniquement un territoire destinataire d'actions spécifiques, mais qu'il est aussi un espace de construction géopolitique, où de nouvelles formes de gouvernance et d'action se créent, en s'appuyant sur des représentations *ad hoc* des territoires concernés. Les concepts et les définitions empruntés à la géographie et à la géopolitique, nous permettront d'expliquer cette construction géopolitique en montrant la relation existante entre l'espace alpin des transports, que nous entendons comme un nouvel acteur politique en train d'émerger et de se former, et l'espace alpin des trafics, qui est au contraire un concept représenté et construit par les acteurs de l'espace alpin des transports.

En géographie, le mot espace indique, en général, une portion ou la totalité de l'étendue terrestre, définie par une ou plusieurs caractéristiques, qui en établissent ainsi les limites. Selon le dictionnaire de la géographie de P. George, l'espace géographique est « *l'espace planétaire, objet des descriptions et des analyses géographiques, qui devient de ce fait espace géographique* » (George, 1970, p. 169). Dans ce cadre, son approche est variable suivant l'échelle choisie (continentale, régionale...), mais aussi suivant l'objet de la recherche, sur la base duquel on distingue entre géographie physique et géographie humaine. Ainsi, la géographie classique parle plutôt de milieu naturel et s'attache ainsi à

l'étude du monde visible. Le milieu se compose des formes du terrain, de la végétation et de la faune qui le caractérisent. La notion de milieu naturel correspond donc à une discipline qui s'attache principalement à rechercher les raisons de la disposition des phénomènes géographiques dans les caractéristiques naturelles des lieux dans lequel ils s'inscrivent. Le mot « milieu » indique donc l'espace naturel qui entoure les êtres vivants sur lesquels il agit, en retentissant sur leur comportement (George, 1970). Il s'agit d'un espace environnant et influençant l'être vivant. Mais cours des années 1960, une « nouvelle géographie » émerge, où la notion d'espace commence à remplacer celle de milieu et à être utilisée de manière plus détachée par rapport à l'idée de support naturel. A partir de ce moment, en effet, la géographie commence à s'intéresser à l'étude d'objets comme les villes et les transports, en essayant d'intégrer les mutations techniques et sociales censées avoir un impact sur l'espace (Claval, 2003). C'est alors, avec le passage d'une géographie des formes à une géographie des réseaux (Claval, 2005), que les géographes ont tâché de donner au terme « espace » une définition plus précise. Dans cette nouvelle conception, les lieux commencent à être étudiés sur la base des relations qu'ils entretiennent avec d'autres lieux. La réflexion épistémologique qui investit à cette époque l'ensemble des sciences sociales autour du concept d'espace tend surtout à mettre en relation ce concept avec les processus de l'activité humaine (sociologiques, économiques, historiques...). L'espace commence dès lors à être conçu comme le lieu où se réalise la société, il devient l'un des produits de l'activité des sociétés humaines, selon R. Brunet : « *une étendue terrestre utilisée et aménagée par les sociétés humaines en vue de leur reproduction, au sens large : non seulement pour se nourrir et pour s'abriter, mais dans toute la complexité des actes sociaux* » (Brunet, 1992). L'étude des différents espaces et de leur construction donne aux acteurs et à leurs interrelations (de conflit, d'intérêt, de pouvoir...) un rôle de plus en plus important. Pour E. Goffman, l'espace en sciences sociales ne peut être étudié qu'à partir des interactions des individus, de leurs relations réciproques. Les actions individuelles de chacun dans un espace donné sont, en effet, contraintes par cet espace et participent, en retour, à définir et à maintenir les caractéristiques de ce même espace dans lequel elles s'inscrivent. Dès lors, l'espace doit être considéré non seulement comme un cadre matériel mais également comme un élément porteur de significations pour les individus qui y sont en interaction, capable d'influencer leurs actions (Goffman, 1967). C'est ainsi que l'interactionnisme s'affirme en géographie et que l'étude de l'espace devient l'étude des interactions entre les acteurs dans les branches de la géographie humaine.

En se concentrant sur les individus, d'autres traditions s'affirment en géographie, à l'origine de nouvelles façons de concevoir l'espace : l'espace géographique perçu, l'espace de vie, l'espace vécu... A partir des années 1980, tout un courant de la géographie entreprend une réflexion montrant qu'il n'existe pas d'espace en dehors des perceptions ou des représentations humaines. L'espace « perçu et représenté » porte la marque des codes culturels et des idéologies de son observateur. Selon ce courant de la géographie, il n'existe pas de perception pure et objective de l'espace, puisque les représentations du réel sont plus ou moins déformées par les filtres des regards individuels et sociaux. G.N. Fischer, dans sa « psychosociologie de l'espace », pense l'espace en tant que représentation et signifiant pour l'homme. En expliquant la différence entre l'espace et le lieu, il souligne le fait que le dernier se différencie du premier parce qu'il possède une identité, une appropriation humaine qui passe par des représentations (Fischer, 1981). Le courant de l'« espace de vie » se concentre sur l'étude de l'espace des pratiques sociales de chaque individu. L'espace de vie correspond à un espace d'usage – composé comme tout espace d'aires, de pôles et d'axes... - qui peut être analysé par un observateur extérieur. L'espace vécu correspond à la manière dont chaque individu se représente son espace de vie. Il exprime

« le rapport existentiel que l'individu socialisé (donc informé et influencé par la sphère sociale) établit avec la terre » (Di Méo, 1998).

Les deux thèmes de l'interactionnisme géographique et de la perception et représentation spatiale se fondent dans les définitions de l'espace et du territoire formulées par Cl. Raffestin (1980) dans sa « géographie du pouvoir ». D'après Raffestin, espace et territoire ne sont pas des termes équivalents, l'espace étant en position d'antériorité par rapport au territoire. Cela signifie que le territoire est généré à partir de l'espace à travers l'opération d'un acteur qui, en s'appropriant concrètement ou abstraitement (à travers une représentation, par exemple) un espace, le « territorialise ». L'espace est, dans sa conception, une matière première qui préexiste à l'action des hommes et des sociétés, il est le « lieu des possibles ». Le territoire, au contraire, est une production à partir de l'espace, qui exprime les relations de pouvoir présentes sur cet espace. Il est, donc, une représentation de l'espace : « *tout projet dans l'espace qui s'exprime par une représentation révèle l'image souhaitée d'un territoire, lieu de relations* » (Raffestin, 1980, p.130).

Les termes employés par Raffestin sont assez controversés en géographie. Par exemple Brunet, dans sa préface à l'ouvrage de l'auteur, prend des distances d'une définition de l'espace comme une donnée et du territoire comme cette donnée socialisée. En soulignant la pertinence de la distinction entre une notion de nature préexistante à l'action de la société et une dimension intrinsèque de la société, produit de son activité, il préfère donner à cette dernière dimension le nom d'« espace » (dans Raffestin, 1980 : p. VIII). D'ailleurs, nous avons vu que ce que Raffestin appelle « territoire » est un concept assez proche de ce que d'autres courants définissent « espace » (espace perçu, espace de vie, espace vécu...). Au-delà des controverses autour des dénominations et des définitions, la formulation théorique de la relation entre la représentation de l'espace et l'organisation des formes de pouvoir est, dans l'ouvrage de Raffestin, ce qu'il nous paraît particulièrement intéressant à retenir, dans l'optique de notre analyse. Pour lui, les processus sociaux sont des objectivations de l'espace. L'espace représenté se fonde sur des codes et des « systèmes sémiques », qui sont à leur tour l'expression des utilités sociales, des rapports sociaux et de production présents sur le territoire. Ainsi, « *la représentation de l'espace assure la mise en scène, l'organisation en spectacle, de l'emprise originelle du pouvoir (...). L'image, c'est-à-dire toute construction de la réalité, est un instrument de pouvoir (...). On pourrait imaginer d'étudier les systèmes de représentation en liaison avec les classes qui détenaient le pouvoir à travers l'histoire. On découvrirait des choses assez étonnantes qui révéleraient la nature des différentes dominations qui ont pesé sur le monde* » (Raffestin, 1980, p.131). Les représentations spatiales jouent donc un rôle dans l'affirmation de l'action et des modalités de production de cette action sur un espace. Les formes d'organisation politico-territoriale peuvent dès lors être étudiées en relation avec ces représentations de l'espace qui légitiment des acteurs à intervenir sur un territoire ou la mise en place d'actions spécifiques.

L'introduction des concepts de territorialité et de représentation en géographie est à l'origine d'une refondation de la géopolitique. Pour Lacoste, la géopolitique n'est pas uniquement un produit de la géographie. C'est l'étude des rapports de force et des problèmes politiques à partir des représentations spatiales, des perceptions du territoire et des imaginaires collectifs influencés par une mémoire sélective de l'histoire, par des valeurs, des croyances ou des intérêts... (Lacoste, 1993a). Dans un article paru dans l'un des premiers numéros de la revue *Limes*, qui a renouvelé la géopolitique en Italie au début des années 1990, il souligne, en outre, que la géopolitique n'est pas une science reposant sur des lois en mesure d'opposer ce qui est vrai et ce qui est faux, mais qu'elle est plutôt

« l'approche rationnelle d'un ensemble de représentations et d'arguments contradictoires, exprimant les rivalités des différents types de pouvoir sur des territoires » (Lacoste, 1993b). Aussi, Lacoste exprime l'idée que la géopolitique n'est pas uniquement l'étude des conflits et des formes d'organisation du pouvoir dans l'espace, mais qu'elle est surtout action, projet et stratégie.

En reprenant quelques-uns de ces concepts et en réadaptant les définitions aux nécessités de notre analyse, nous nous attacherons dans cette partie de la thèse à étudier l'émergence d'un espace alpin des transports, en tant qu'espace géopolitique des interrelations, des rapports de force entre les acteurs alpins ou, plus globalement, concernés par la question des traversées alpines, et des formes de gouvernance territoriale mises en place, à partir des représentations géographiques de cet espace politique utilisées dans la négociation et en mesure d'avoir façonné la gouvernance des transports dans les Alpes.

6.2.Espace alpin ou espaces alpins ? Le rôle des représentations spatiales dans l'organisation des processus politiques

De règle générale, la coopération transfrontalière constitue un exemple intéressant pour l'observation des processus de construction territoriale. En ne se limitant pas à une modalité d'action définie et décidée « de l'extérieur » sur un espace, la mise en place des formes de coopération s'appuie toujours sur un travail de redéfinition des territoires sur lesquels elles opèrent (Fourny-Kober et Crivelli, 2003). Elles impliquent, ainsi, de nouvelles images et représentations des espaces, en mesure de légitimer les acteurs et les actions d'un projet s'inscrivant sur un territoire, dont les limites et les caractéristiques diffèrent par rapport à celles définies par les frontières politiques et administratives des institutions et des collectivités en présence. Ce travail de recomposition des territoires à l'intérieur d'une nouvelle représentation spatiale nécessite de redéfinir et d'affirmer les spécificités des territoires, de mettre en évidence les similarités, les intérêts communs et tous ces éléments pouvant constituer un référent dans la planification de mesures communes. Les expériences de coopération peuvent dès lors être utilement étudiées en relation avec les outils et les produits de la construction d'une identité des territoires : les discours politiques, les représentations spatiales et les nouvelles significations et valeurs que ces derniers produisent et mobilisent dans le cadre des processus décisionnels.

Du point de vue d'une telle analyse, les Alpes fournissent plusieurs exemples intéressants. Il faut considérer, en effet, que l'espace alpin existe, en tant que territoire particulier, dans le cadre complexe du système de gouvernance territoriale de l'Union européenne, où 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 alpine, s'ajoutent les contextes politiques d'échelle nationale, régionale ou locale et les initiatives issues de la coopération transfrontalière, mises en place sur une base spontanée ou dans le cadre des programmes de coopération territoriale communautaire Interreg. Dans un tel cadre, plusieurs espaces alpins différents, envisagés donc comme des constructions politiques, coexistent : celui de la Convention alpine, celui de la coopération transnationale, celui de l'Union européenne. Ils incorporent chacun des regards et des positionnements d'acteurs différents, parfois divergents, comme c'est le cas, par exemple, lorsqu'un niveau de gouvernance exprime le point de vue de ceux qui habitent et travaillent dans les Alpes et un autre le point de vue de ceux qui ne font que les traverser.

Nous nous attachons dans les pages qui suivent à reconstruire l'émergence des Alpes dans le paysage politique européen, que l'on peut d'ores et déjà synthétiser à travers quelques étapes saillantes.

- Avant la fin des années 1980, les Alpes ne sont pas – d'un point de vue politique – considérées comme un espace présentant en soi une cohérence et une légitimité traversant les frontières étatiques.
- Cette cohérence va émerger peu à peu à travers les efforts initiés par l'Union européenne pour penser son territoire de manière structurée (apparition de la notion d'Arc alpin en 1992).
- Elle émerge parallèlement à travers la reconnaissance d'une communauté de problèmes et d'intérêts par les pays autour des Alpes au sein d'un processus qui aboutira à la Convention alpine (1991).
- Par la suite, cette évolution s'enrichira de l'émergence d'un espace alpin comme territoire de projets et d'initiatives concrètes.

Auparavant, il convient de préciser les représentations qui sous-tendent ces différentes constructions politiques de l'espace alpin.

En règle générale, les politiques territoriales peuvent être définies comme les réponses institutionnelles aux besoins de développement territorial identifiés par les communautés politiques à différentes échelles (Williams, 1996 ; Janin Rivolin, 2004 ; Healey, 2004). Ainsi, les politiques territoriales peuvent diverger de façon conséquente, puisqu'elles se fondent sur des interprétations collectives variables selon le point de vue adopté et porteuses de logiques et visions différentes. Ce constat renvoie aux réflexions des géographes au sujet des relations entre les représentations spatiales et l'organisation du pouvoir. On peut le mettre en relation avec la description des nombreux contextes à l'intérieur du système de gouvernance territoriale de l'Union européenne, où s'exprime une idée d'espace alpin. Cette mise en relation donne la mesure de la pluralité d'expressions des besoins et des valeurs pouvant être différemment mobilisée par les diverses communautés politiques établies sur ce territoire. A chaque niveau de gouvernance correspond, en effet, une (ou plusieurs) représentation différente de l'espace alpin, pouvant servir 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. Ces différentes représentations reposent sur l'interprétation que chaque communauté politique fait d'une même réalité. Elles tendent à mettre en évidence les spécificités des territoires alpins sur la base de facteurs de différente nature (physiques, historiques, culturels, économiques ou sociaux), qui – du fait d'une certaine homogénéité sur des portions variables de territoire – permettraient de représenter l'unicité de cet espace à des échelles différentes. De ce fait, on peut parler d'un espace alpin qui, d'un point de vue géographique, se décline sous des visions différentes, susceptibles de renvoyer chacune à une forme de gouvernance territoriale différente.

Ainsi, par exemple, dans une étude de prospective réalisée dans le cadre du programme Interreg IIIb Alpine Space (2000-2006), Bausch *et al.* ont développé six visions de cet espace, dans le but de nourrir les orientations stratégiques de la future coopération transnationale alpine (Bausch, 2005).

Le premier espace alpin proposé par cette étude est celui des aires métropolitaines « à l'assaut du massif alpin », qui oppose deux acceptions possibles du monde alpin. La première est celle de l'Espace alpin au sens de la coopération régionale des initiatives Interreg, calée sur le maillage régional NUTS 2. Il englobe par conséquent l'ensemble des aires métropolitaines autour de la chaîne de montagne (Fig. 41), y compris des

agglomérations qui sont éloignés des reliefs, telles Milan, Lyon, Strasbourg ou Munich... L'autre acception du monde alpin est celle de l'Espace alpin défini par la Convention alpine. Elle se limite à un périmètre plus restreint, défini au niveau des communes à partir des caractéristiques alpines de celles-ci (Fig. 42). Ces deux représentations supposent deux visions différentes de cet espace : d'un côté, celle de la croissance métropolitaine – l'espace alpin est urbanisé à plus de 80 % et il connaît un processus de métropolisation à la fois générique, sur le modèle de la plupart des pays européens, et singulier ou spécifiquement alpin (Chenal et Kaufmann, 2006) – et de l'autre celle du monde montagnard, de la préservation environnementale et du développement touristique, défendus par la Convention alpine. Mais surtout elles supposent deux formes d'action politique différentes. Les deux représentations agissent en tant qu'outils en mesure de légitimer des actions politiques différentes et, surtout, d'indiquer les acteurs susceptibles d'intervenir dans le cadre du système de gouvernance existant sur cet espace : dans un cas, les États représentés au sein de la Convention alpine, dans l'autre les régions, mobilisées dans les projets de coopération communautaires Interreg.

Un deuxième espace alpin est celui des « communautés de problèmes », qui tend à dessiner au niveau des Alpes plusieurs macro-régions caractérisées par des communautés de problèmes et/ou des liens culturels et linguistiques, des proximités géographiques et historiques. Ces liens et proximités représentent autant d'éléments pouvant favoriser plusieurs systèmes d'action distincts au sein des Alpes, caractérisés par une coopération forte, mais censés aussi entraîner une compétition entre sous-ensembles régionaux. L'espace alpin des communautés est ainsi censé dessiner à l'intérieur des Alpes des territoires caractérisés à la fois par la coopération et la compétition, sur la base des différentes identités alpines existantes, dont la construction peut devenir un objectif stratégique fondamental pour les différents acteurs de la coopération, à l'échelle principalement régionale et des collectivités locales.

La troisième représentation identifiée par l'étude est celle de l'espace alpin de la « médiation nord-sud européenne », fondée sur la place des Alpes au cœur de l'Europe, où elles se configurent en tant que barrière et système de passages obligés pour les communications et les échanges européens à la fois. Cette vision s'appuie sur une image contradictoire de l'espace alpin que nous expliciterons plus loin dans le texte. Cette image fait s'opposer les niveaux de gouvernement nationaux et européens, d'un côté, et de l'autre les niveaux locaux. En effet, les États et l'Union européenne, en planifiant des politiques infrastructurelles de contournement des obstacles physiques, comme les tunnels de base à travers les Alpes, tendent de fait à « effacer » l'espace alpin au sein de l'espace global européen des axes de communication et de transport. De l'autre côté, les territoires locaux alpins s'interrogent sur les profits à en tirer d'une telle politique et sur les risques de marginalisation entraînés par la construction d'un « espace alpin du transit européen ».

La quatrième vision est celle de l'espace alpin « réseau maillé du polycentrisme », qui complète la géographie des axes de communication dessinée par la représentation précédente. Dans cette représentation, les Alpes ne constituent plus uniquement un défi à la circulation européenne, mais un ensemble complet d'aires métropolitaines, formes de coopération interrégionales, grands axes de transit, d'un côté, et liaisons de piémont, réseaux de firmes, infrastructures secondaires mais diffuses et petites et moyennes villes, de l'autre. Les tensions générées par les représentations précédentes, entre villes et montagnes, macro-régions complémentaires mais rivales, concentration des flux et marginalisation des territoires locaux tendraient à se recomposer à l'intérieur d'un territoire polycentrique, qu'il faut étudier et comprendre en adoptant une approche

systémique. Néanmoins, cette vision aussi, comme les précédentes, pose des problèmes de conflictualité, dans la mesure où chaque pôle de ce système est censé mobiliser une grande pluralité d'acteurs.

Un cinquième espace alpin est celui des grands bassins fluviaux, les Alpes comme source et réservoir des grands systèmes fluviaux qui structurent l'Europe dans les quatre directions cardinales : le Rhin, le Danube, le Pô et le Rhône. Suivant cette représentation, les enjeux d'aménagement du territoire alpin s'articuleraient avec ceux des autres régions d'Europe concernées par ces fleuves : l'Europe méditerranéenne, l'Europe rhénane, l'Europe carpatique et balkanique. Cette représentation inscrit donc clairement l'espace alpin dans le cadre d'une gouvernance d'échelle européenne, fondée sur une nouvelle recomposition des régionalités en Europe. En opposant à un critère orographique – qui rassemble les différents versants d'un même relief – un critère hydrographique – qui distingue des bassins versants différents – cette recomposition tendrait à partager cet espace en réaffectant les différentes parties dont il se compose à d'autres macro-régions.

La dernière représentation dessinée par l'étude est celle des Alpes en tant que « montagnes du monde ». Cette vision tend à diluer les différenciations internes à l'espace alpin, pour souligner les enjeux d'une capacité de positionnement unifié dans un contexte globalisé. Elle ne met pas, par conséquent, en avant une représentation spécifique des caractéristiques alpines, mais tend plutôt à rappeler aux acteurs alpins de la coopération transnationale que, au-delà de leurs différences, les Alpes ont plutôt intérêt, dans un cadre de compétition mondiale des territoires, à construire une spécificité et un rôle calés sur des horizons lointains, où la concurrence se poussera bien au-delà de l'Europe, à une échelle mondiale.

L'ensemble de ces visions alpines constitue, dans l'optique de l'étude et de ses auteurs, une représentation des avenir possibles, pouvant servir d'appui aux acteurs de la coopération transnationale pour l'élaboration d'une convergence stratégique. Ces images soulignent des dynamiques à l'œuvre, avec toutes leurs contradictions et conflits potentiels, mais elles ne représentent pas – comme le soulignent leurs auteurs – des scénarios futurs. Il s'agit d'un outil que les chercheurs mettent délibérément à disposition des acteurs politiques pour qu'ils puissent s'en servir dans le cadre d'un débat sur des représentations futures concernant non seulement les espaces géographiques, mais surtout l'organisation géopolitique de ces espaces : quelle coopération est envisageable ou possible dans les Alpes et à quelle échelle ? Chaque représentation élaborée dans cette étude révèle de fait une contradiction entre les divers acteurs possibles de la coopération alpine. La légitimité à intervenir de chaque niveau de gouvernement, de chaque territoire ou de chaque acteur repose dès lors sur leur capacité à se saisir d'une représentation et de l'affirmer, pour justifier ainsi une action politique et légitimer leur position dans le cadre de la gouvernance d'une problématique spécifique de cet espace. En cela, ce travail d'identification et de construction des représentations spatiales possibles des Alpes est intéressant du point de vue de notre étude, parce qu'il est explicitement conçu pour servir au positionnement stratégique des acteurs et pour ouvrir dans ce cadre un débat prospectif. Ce débat doit être en mesure de faire s'exprimer, à partir de l'explicitation des représentations du monde alpin, des reconnaissances et des contestations de la part de ces acteurs qui, même en vivant et agissant dans le même espace, n'en partagent pas forcément les mêmes représentations. Il est, en outre, intéressant parce qu'il met en lumière les difficultés et les enjeux liés à la représentation, les défis de la construction d'un espace et, enfin, les limites auxquelles se heurte la coopération internationale en général et notamment à l'échelle alpine.

Ces observations peuvent être mises en relation avec les résultats d'une récente étude qui, sur la base du recensement et de l'analyse de nombreuses politiques territoriales concernant l'espace alpin, constate les difficultés de la coopération transnationale (Janin Rivolin, 2006). L'auteur de cette étude observe que dans le cadre de l'élaboration de ces politiques on fait de plus en plus appel à la nécessité d'une coopération transnationale à l'échelle alpine. Cette nécessité est souvent justifiée en s'appuyant sur une représentation qui fait, dans des domaines divers, de l'espace alpin une entité unique, à l'intérieur de laquelle on partage les mêmes problèmes, les mêmes héritages, les mêmes exigences. En réalité, nous avons vu que cette unité et unicité des Alpes se heurtent à l'existence de conceptions diverses de ce même espace, variables selon les pays, les niveaux de gouvernement, le cadre des acteurs considérés. Contrairement à une image géographique de compacité et à une unité apparente, l'étude de Bausch *et al.* (2005) nous montre que les Alpes ne sont pas un monde solidaire. Ainsi, les nombreuses représentations spatiales existantes de la région alpine, dont les six visions de l'étude mentionnée ne fournissent qu'un aperçu, nous mettent face à plusieurs contradictions. Nous en avons identifié trois, qui permettent de mieux saisir la difficulté à mobiliser une représentation de l'espace alpin dans le cadre de l'élaboration politique.

L'espace alpin se caractérise tout d'abord par une dichotomie entre l'image de « barrière » et celle de « charnière » (selon la définition, par exemple, de F. Gregoli, 1999), ou élément de continuité, attribuées aux Alpes. Raffestin, en reconstruisant l'histoire des mythes et des représentations des Alpes, décrit comment ces dernières ont dressé au cours de l'histoire une « *Méditerranéenne pétrifiée entre le Nord et le Sud de l'Europe (...) postulant un 'ici' et un 'ailleurs' qui ont conditionné les activités des populations, leurs échanges et leur existence* » (Raffestin, 2001 : p. 14). Cette image est particulièrement prégnante dans le domaine des transports, où elle peut être mise en relation avec des politiques d'offre de transport divergentes et d'une conception variable selon les pays et les acteurs des principes devant présider à la régulation du trafic dans la région. Les Alpes représentent une barrière non seulement du point de vue des territoires qui les entourent et des acteurs qui doivent les traverser, mais elles sont aussi un obstacle, une frontière sans cesse à conquérir par les hommes qui les habitent. La montagne a ainsi été associée au cours de l'histoire à l'idée de séparation, en justifiant sur la base d'une image d'obstacle aux relations sociales le découpage du territoire alpin et la définition des frontières nationales. Néanmoins les Alpes sont aussi une « charnière » : du point de vue européen, tout d'abord, puisque le système des traversées alpines assure une communication sans solutions de continuité avec le reste du territoire continental, mais surtout d'un point de vue alpin, puisqu'elles constituent un élément de continuité et d'unité pour les territoires des Alpes, qui partagent une communauté d'enjeux associés à l'image de la montagne (modes de vie, activités, paysages...). Tous ces éléments traduisent le sentiment d'appartenance à une zone unique, mobilisé par les acteurs alpins dans le but de justifier des actions spécifiques ou leur intervention dans certains domaines, mais qui renvoie néanmoins à deux autres dichotomies de l'espace alpin.

La deuxième dichotomie est celle qui oppose à l'idée d'une spécificité alpine l'analogie de ce territoire par rapport aux autres territoires européens. Ainsi, si on observe quelles sont les questions les plus fréquemment évoquées à propos des problématiques et des défis du développement alpin, on constate que l'unicité de cette région et de son patrimoine environnemental, historique et culturel, qui justifie au niveau politique la volonté de préserver les caractéristiques fondamentales de cette zone, recoupe une image des Alpes moins « hors du commun ». Par exemple, l'image des Alpes qui se dégage des résultats d'une enquête Delphi, réalisée auprès d'un panel d'experts dans le cadre du projet Diamont

du programme Interreg IIIB *Alpine Space*, est celle d'une région confrontée aux mêmes questions que d'autres espaces. Ainsi, le développement de l'urbanisation est une tendance de fond qui s'observe partout en Europe, avec les mêmes effets dans les Alpes qu'ailleurs (Boesch et Sigrist, 2006). De même, les problèmes liés à l'agriculture et aux activités traditionnelles sont les mêmes qui causent un ralentissement de ces secteurs ailleurs en Europe. Par ailleurs, les questions plus facilement considérées comme spécifiques alpines, telles les atteintes environnementales et les impacts de l'accroissement du trafic et de la mobilité, ne sont pas étrangères aux autres régions européennes. Ainsi, la mobilisation de l'argumentaire environnemental à l'échelle des Alpes, pour autant que ce dernier puisse être particulièrement évident et pertinent par rapport aux territoires alpins, est aussi à mettre en relation avec un processus d'organisation spatiale des relations politiques, qui s'appuie sur une redéfinition des espaces à partir d'un travail d'identification des éléments de proximité et de continuité pouvant justifier des nouvelles formes d'intervention. Les spécificités environnementales mises en avant à l'échelle alpine relève donc d'abord des valeurs qu'on attache aux contextes impactés et aux critères adoptés dans la mesure et la valorisation de ces impacts dans le cadre de l'évaluation des mesures politiques à mettre en place.

Une troisième dichotomie de l'espace alpin est celle entre l'homogénéité de son territoire, qui fonderait l'idée d'une unité alpine, et la différenciation interne qui sous plusieurs aspects caractérise cet espace. En effet, même lorsque certaines valeurs et enjeux sont reconnus comme alpins, il faut constater qu'ils ne le sont jamais à une échelle pan-alpine. Les questions-clés du développement des Alpes ne sont pas ressenties de la même façon partout, mais il y a au contraire des différences d'expression des problèmes qui varient selon le pays, la région, le territoire. Ainsi, par exemple, l'enjeu de la durabilité, qui est unanimement reconnu comme fondamental, est en réalité poursuivi avec des degrés très différents à l'intérieur des politiques régionales des divers pays alpins. La sensibilité différente vis-à-vis de la durabilité est une expression de la différenciation interne au sein de cet espace que l'on appelle globalement alpin, mais qui regroupe à la fois des territoires en déclin, quelques-unes des régions les plus riches d'Europe, des territoires enclavés et marginaux et des territoires à forte accessibilité, dotés d'infrastructures de transport à l'avant-garde. L'espace alpin se caractérise ainsi par la présence simultanée de formes de continuité et de formes de différenciation territoriale. Cette différenciation interne rend difficile la mise en place de politiques permettant de défendre des principes communs. Ainsi, par exemple, la Convention alpine, qui met en avant des exigences reconnues et partagées par les territoires de cette région, comme la préservation du patrimoine environnemental des Alpes et du cadre de vie des populations, montre une difficulté particulière à poursuivre ces objectifs communs, justement en raison des limites rencontrées par les pays à trouver des équilibres entre les enjeux de préservation du patrimoine naturel et culturel, d'une part, et le développement économique et social du massif, d'autre part (Gerbaux et Zuanon, 1995). L'espace alpin se caractérise donc comme un espace de conflits et un espace d'intérêts communs à la fois. Cette troisième dichotomie qui partage cet espace montre bien toute la difficulté de parvenir à mettre en place des politiques qui ont pour objet spécifique les Alpes ou une problématique que l'on définit « alpine ».

Il en résulte que l'exercice de la coopération transnationale est une tâche problématique, souvent difficile à mettre en œuvre. Même au sein d'un territoire apparemment homogène comme celui des Alpes, les oppositions entre niveaux de gouvernements et mondes différents (économique et politico-institutionnel, par exemple) sont nombreuses et s'accompagnent par une « *bataille des représentations, qui peut être courtoise, mais pas moins rude* » (Bausch et al., 2005). Face à une telle pluralité de

représentations, d'acteurs et d'enjeux, il devient important de comprendre quelles sont les opportunités et les limites de la coopération alpine, les chances de succès d'une stratégie de convergence, qui permettrait de réduire les conflits et d'élaborer des politiques territoriales en mesure de répondre au plus grand nombre d'exigences de l'espace alpin. Il s'agit de poursuivre et approfondir les réflexions menées par exemple par Janin Rivolin (2006) qui, en conclusion de son étude des politiques territoriales alpines, identifie justement dans un manque d'intégration politique à la fois horizontale (entre les objectifs des différentes politiques sectorielles) et verticale (entre les objectifs poursuivis aux différents niveaux de gouvernement, du supranational au local) les limites et les difficultés de la coopération alpine.

Néanmoins, dans certains domaines cette coopération marque des avancées importantes. Dans le cadre des politiques de transport, notamment, on observe, depuis plusieurs années, un processus de construction d'un espace politique couvrant la totalité de la chaîne alpine. Les politiques de transport envisagées et discutées à cette échelle s'avèrent innovantes, tant du point de vue des objectifs poursuivis et des mesures conçues que du point de vue des formes d'organisation politique de négociation et de coopération mises en place pour les élaborer. Elles se révèlent, en outre, centrales pour la constitution d'organismes aux compétences élargies, tels la Convention Alpine (6.3.2). L'étude de l'émergence d'un espace géopolitique des transports alpins s'avère donc intéressante à la fois du point de vue de l'analyse politique des processus décisionnels et du point de vue de l'évaluation des politiques de transport de marchandises. En reconstruisant les premières étapes de l'émergence d'un espace alpin en Europe (6.3.1) et au niveau national dans l'ensemble des pays alpins (6.3.2), nous verrons comment les problématiques des politiques publiques discutées à cette échelle se sont modifiées au fil du temps et comment cette évolution s'est traduite par une affirmation des problématiques de transport au centre des processus de négociation politique.

6.3.L'émergence d'un espace alpin : les différentes dynamiques à l'œuvre dans la représentation spatiale de la région alpine

La diversité de représentations de la place des zones de montagne dans chacun des pays a longtemps nuit à l'affirmation d'approches politiques convergentes, mais de profondes évolutions ont eu lieu au cours des années 1980 et 1990 (Gerbaux, 2004). Le processus de construction européenne, d'un côté, et la diffusion des idées de développement durable à partir de la Conférence de Rio ont modifié la place de la montagne au sein des politiques sectorielles. Nous allons examiner dans les deux prochaines parties l'apport que ces deux dynamiques différentes ont fourni à l'émergence d'un espace alpin.

6.3.1.La dimension européenne de la coopération transnationale

L'idée et le nom même d'Espace alpin naissent au sein de l'Union européenne, dans le cadre de sa politique de construction territoriale. L'espace alpin doit donc en partie à l'Europe son émergence et son existence, mais surtout le changement d'image et de statut des Alpes dans la représentation géographique du continent.

Du point de vue de l'Union européenne et de son objectif de construction d'un espace sans frontières, les Alpes représentent une barrière physique évidente, d'ailleurs clairement définie, dans le Livre Blanc de 2001, comme l'un des « goulots d'étranglement » de la circulation et de la fluidité des échanges entre les pays européens. Cette idée d'un goulot d'étranglement alpin remonte aux réflexions menées au milieu des années 1980 autour des

obstacles et des exigences liés à la construction du marché unique. Les mesures en vue de cet objectif énoncées par le Livre Blanc de 1985 de Jacques Delors visaient à stimuler la reprise économique, à garantir les libertés de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et à fusionner les marchés nationaux en un marché unique. En pratique, il s'agissait d'éliminer les frontières juridiques, fiscales et techniques intérieures qui empêchaient la mise en œuvre du marché commun européen préconisé depuis le Traité de Rome de 1957. Du point de vue de cette politique de cohésion, les Alpes offrent à l'Europe un terrain d'investissement privilégié. En effet, non seulement elles érigent une barrière physique à l'encontre des possibilités de communication et de circulation des flux de trafic entre les pays membres, mais elles présentent aussi deux frontières importantes à l'intérieur du territoire européen⁶², qui empêchent la continuité territoriale au sein de l'Union. De ce point de vue, l'investissement de l'Europe dans la région alpine représente une occasion unique pour construire et tester sa capacité de gouvernance sur un territoire transfrontalier. En outre, cela lui permet de s'engager sur deux thématiques importantes et encore largement lacunaires de la construction politique européenne : l'environnement et les transports. Dès lors, l'engagement européen dans la région alpine peut être lu à la lumière de cette signification particulière que les Alpes acquièrent tant dans le cadre des politiques territoriales européennes que dans le domaine plus spécifique des politiques des transports.

Nous avons déjà vu dans la partie précédente de cette thèse, portant sur l'étude du projet Lyon-Turin, que l'intérêt de la politique de transports européenne à propos des Alpes repose sur deux objectifs prioritaires. Premièrement, en matière d'infrastructures, l'Europe s'engage sur la construction d'un réseau d'infrastructures de transport à l'échelle continentale. Sur ce point, son intervention s'oriente naturellement sur les franchissements de frontière, où elle vise l'élimination des « maillons manquants » qui encore limitent la fluidité de circulation sur les axes de transport européen. Dans le cadre de cette politique, son rôle et son intervention acquièrent un rôle particulier dans la région alpine, où la frontière correspond souvent à la crête sommitale, donc à l'obstacle le plus difficile à franchir. Dans ce contexte, l'effet de levier des aides spécifiques qu'elle peut apporter semble plus déterminant pour des ouvrages financièrement plus onéreux qu'ailleurs. Le deuxième objectif de la politique de transport européenne est la défense des principes fondateurs de l'Union (la liberté de circulation et le principe de non-discrimination). Dans ce domaine, l'intervention européenne vise à gommer l'espace alpin – perçu en tant qu'obstacle – du cadre de l'espace global européen des transports et à effacer toute spécificité et autonomie d'initiative (notamment de la Suisse et des territoires locaux), en essayant d'étendre à l'ensemble du territoire alpin, y compris en Suisse donc, les mêmes règles et principes qui gouvernent la politique des transports de l'Union européenne. Néanmoins, si dans le cadre de sa politique des transports l'Europe continue d'alimenter une représentation des Alpes comme barrière, ailleurs elle tient un discours différent. Notamment, dans le cadre du processus de construction d'un système de gouvernance territoriale à l'échelle européenne, elle est à l'origine d'un renouveau de l'image des Alpes et de l'émergence du concept d'espace alpin.

6.3.1.1. Les Alpes en Europe : la politique agricole et la politique d'intégration territoriale dans l'émergence d'une question de la montagne

La naissance de l'espace alpin est ainsi à replacer dans le cadre de la définition d'une politique territoriale européenne et de l'élaboration d'un programme de coopération

⁶² Outre à la Suisse, jusqu'en 1995 l'Autriche non plus n'était pas un Etat membre de l'Union européenne.

transnationale parmi les pays membres. Ce programme, qui envisage la mise en place de nouvelles relations territoriales, nécessite de repenser la spécificité des territoires en présence et de redessiner le cadre des intérêts communs. L'espace alpin que l'on observe aujourd'hui se compose, en effet, d'un ensemble de pays pour lesquels les Alpes ne représentent pas toujours une référence centrale. Pour la France par exemple, les Alpes ne concernent qu'une partie très limitée de son territoire, alors que l'Italie y fait référence en tant qu'objet spécifique essentiellement en termes de séparation et de frontière : les Alpes la divisent du reste de l'Europe, entravent ses échanges avec les autres pays du continent et marquent au nord les limites de son territoire national. A côté de ces pays périphériques alpins, on retrouve les pays alpins centraux, la Suisse et l'Autriche, pour qui la référence aux Alpes est centrale dans l'histoire nationale et dans la construction de l'identité du pays. Dès lors, l'existence d'un espace alpin reconnu par l'ensemble des pays alpins – en tant que terrain d'action spécifique et coordonnée sur des problématiques précises – n'est pas évidente. Dans ce cadre, l'intervention européenne s'avère fondamentale pour le passage d'une situation dans laquelle les Alpes se configurent comme un lieu de conflit et de compétition entre exigences et visions opposées à une situation où elles s'affirment en tant qu'espace de coopération transfrontalière. Tout d'abord, le processus d'intégration européenne change le statut d'un territoire alpin qui regroupe essentiellement des régions frontalières. En abolissant les frontières, il participe de l'augmentation des échanges et des déplacements et favorise une coopération interculturelle plus ample. Deuxièmement, les premières politiques publiques à l'échelle européenne reconnaissant une spécificité montagnarde dessinent une nouvelle représentation des Alpes et ouvrent un parcours qui amènera à l'émergence et à l'affirmation d'un espace alpin au sein des politiques d'intégration territoriale européennes. La montagne fait sa première apparition dans le cadre de la politique rurale pour les zones défavorisées en 1975. La directive 75/286/CEE sur les zones défavorisées donne une première définition des zones de montagne en les reconnaissant comme un espace d'intervention spécifique dans les domaines de la forêt, de la défense des sols et des aides aux zones agricoles désavantagées. Les actions relatives aux activités agricoles visent non seulement à limiter des phénomènes physiques, comme l'érosion des sols, mais aussi à contenir des phénomènes démographiques, tels que l'émigration et le dépeuplement. La représentation des régions de montagne qui ressort des premières actions de la politique rurale européenne tend donc à opposer ce territoire au reste du continent sur deux plans différents. Premièrement, elles sont représentées comme un territoire aux spécificités morphologiques particulières qui contraste de ce point de vue avec le reste du territoire européen. Ensuite, elles sont décrites sur la base des caractéristiques économiques, environnementales et socioculturelles propres aux espaces de montagne qui les différencient d'un point de vue fonctionnel du reste du territoire européen. Leur inscription dans le cadre d'action communautaire se fonde sur l'affirmation d'une représentation des régions de montagne en tant que des territoires en déclin et marginaux, vers lesquels il convient d'orienter les interventions de relance démographique et socio-économique, en accord avec le règlement-cadre défini par la Directive 268/75. C'est sur la base de cette définition que la région alpine est intégrée à la politique régionale des fonds structurels, dont la finalité est le rééquilibrage socio-économique des zones désavantagées de la Communauté.

6.3.1.2. La macro-région européenne Arc Alpin

Néanmoins, cette image des Alpes comme un territoire en déclin n'était pas destinée à durer. L'élargissement de l'Union et l'adoption de l'Acte unique en 1986 changent profondément les orientations. Avec l'affirmation des objectifs de cohésion sociale et économique au

cœur de la politique communautaire, la Communauté européenne lance un processus d'élaboration territoriale, dont la première étape consiste en un programme d'étude visant à définir des espaces de coopération européens. Les programmes d'étude Europa 2000 (1992) et Europe 2000+ (1995) réalisés dans ce cadre dessinent une articulation du territoire communautaire en onze macro-régions caractérisées par une contigüité territoriale et une homogénéité socio-économique (figure 40). C'est dans ce cadre qu'apparaît la macro région « Arc Alpin », que l'étude décrit sur la base de deux caractéristiques principales : la richesse, critère pour lequel elle n'est dépassée que par la macro-région du Centre des Capitales, et la variété interne. L'image de l'Arc Alpin qui se diffuse et s'affirme en Europe au milieu des années 1990 est donc celle d'un territoire globalement riche, notamment les versants italiens et allemands et la Suisse, intégrée à la macro-région bien que non-membre de l'UE, mais fortement différencié en son sein, avec des zones économiquement développées et dynamiques à côté de zones caractérisées par un fort retard structurel.

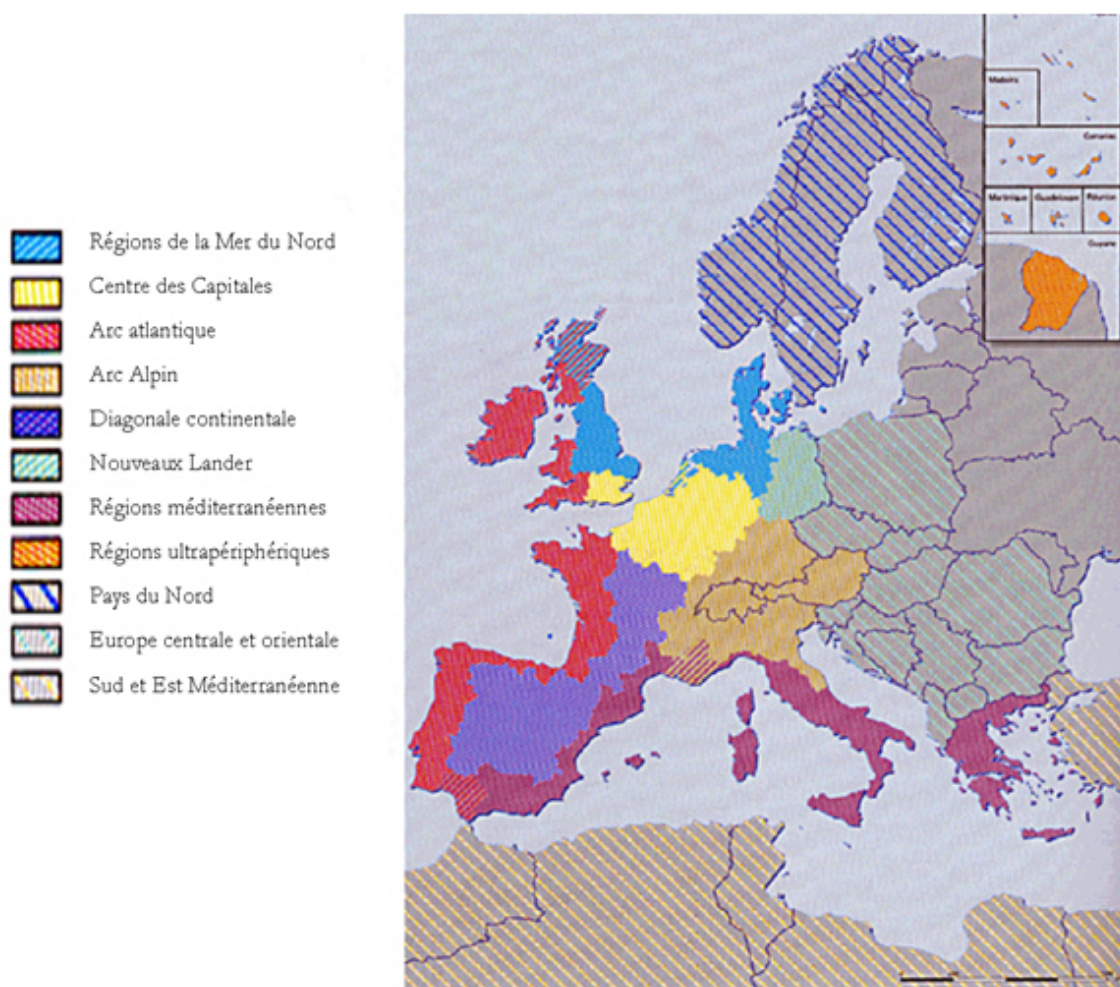


Fig. 40– Macro-régions transnationales – Europa 2000+ (1995)

Source : Commission européenne DG XVI (Politiques régionales) – retravaillé par nos soins

6.3.1.3. L'échelon transnational du programme Interreg IIIb Alpine Space

Le nom d'« Espace alpin » naît lors du démarrage des nouveaux projets d'initiative communautaire pour la promotion de la coopération entre les régions de l'Union. En 2000, l'Union européenne lance Interreg IIIb *Alpine Space*, un programme de coopération territoriale entre les régions (NUTS 2) faisant partie de la chaîne des Alpes ou situé autour de cette dernière dans six pays : en Autriche (ensemble du pays), en France (Alsace, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Franche-Comté, Rhône-Alpes), en Allemagne (Freiburg, Schwaben, Tübingen, Oberbayern), en Italie (Valle d'Aosta, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige), en Suisse (ensemble du pays), le Liechtenstein (ensemble du pays) et la Slovénie (ensemble du pays).



Fig. 41– Interreg IIIb Alpine Space

Source : www.alpinespace.org

Le lancement des programmes Interreg IIIb instaure un échelon de coopération transnationale à l'échelle alpine fondé sur la création de nouvelles relations et d'actions communes au niveau des régions. Dans le cadre de ses grandes orientations thématiques, l'Union européenne alloue avec ce programme en deux temps (2000-2006 et 2007-2013) des fonds à des projets de coopération alpins. Elle a aidé ainsi à créer des réseaux de coopération à travers les Alpes qui ont acquis une compétence grandissante en matière de collaboration et d'échange d'expériences sur un nombre considérable de questions⁶³. Le

⁶³ Dans le domaine, par exemple, de la gestion des ressources naturelles, des paysages et du patrimoine culturel, de la préservation de l'environnement et dans la prévention des risques naturels, avec des projets tels que : WALSER ALPS, VIA ALPINA,

succès de cette approche à l'échelle des Alpes est mesurable en termes de compétence acquise en matière de coopération. Comparé à d'autres zones de coopération en Europe, l'engagement des acteurs alpins sollicités dans cette démarche est important. Il témoigne de l'étendue du potentiel qui existe en matière de coopération au niveau de l'espace alpin (Schleicher-Tappeser, 2006).

Cette coopération participe à modifier le statut des Alpes au sein des États des pays alpins. En effet, exception faite de la Suisse et de l'Autriche, les Alpes ont longtemps occupé dans les autres pays le statut de périphérie au regard de la construction économique et politique des États (Granet-Abisset, 2004). Au contraire, leur localisation les place au centre de la nouvelle reconfiguration territoriale définie par la coopération transnationale. L'arc alpin devient l'élément de référence des actions menées dans le cadre des projets de coopération Interreg, en fonction duquel on définit les caractéristiques similaires et d'identités rapprochant les régions concernées par les politiques transfrontalières. A travers cette démarche, non seulement les Alpes acquièrent une place plus importante au sein des différents États, mais leur image se modifie aussi au sein de l'espace européen, où les régions alpines tendent à s'affirmer comme un modèle de régionalisation, grâce justement à leur position périphérique par rapport aux États nationaux qui les installe dans une position transfrontalière favorable à de possibles recompositions territoriales à travers les actions de coopération.

L'image des Alpes qui s'affirme dans le cadre de ce processus de réorganisation politique en Europe n'est plus celle d'une fracture du territoire européen, mais plutôt celle d'un « *gigantesque commutateur qui agit sur les connexions et les circuits* », selon l'expression de Raffestin (1999). L'espace alpin des programmes Interreg est censé jouer un rôle de charnière par rapport à l'objectif de la cohésion de la politique territoriale européenne, comme l'indique le rapport de la DG Transports de la Commission européenne de 1995, portant sur la perméabilité de la chaîne des Alpes, comme charnière entre le Nord et le Sud de l'Europe (Coleman, 1995). Dans ce cadre, sa représentation connaît une évolution intéressante, qui contraste avec les images de barrière que portent habituellement les Alpes. La coopération transnationale européenne vient donc bouleverser, tant du point de vue politique qu'opérationnel, un schéma historique. La fonction unificatrice des Alpes comme « charnière de l'espace européen » répond à un objectif précis de structuration de l'Europe et de définition des règles de gouvernance qui doivent discipliner les interventions sur le territoire. Ainsi, l'affirmation d'une unité de la région alpine se joue en premier lieu dans la redéfinition des identités locales et nationales qui se produit dans le cadre du processus de construction d'une identité européenne. Il est intéressant d'observer comment, dans le cadre de la définition des politiques destinées à cette région, le rôle de la montagne se modifie substantiellement au fil du temps. La montagne s'affirme comme un élément de première importance pour la description et la construction de cet espace ainsi que dans la définition des politiques qui le concernant. Néanmoins sa fonction et son image varient selon les usages et les exigences politiques des acteurs qui s'inscrivent, au cours de l'histoire, dans le système de gouvernance des politiques alpines.

6.3.2. La dimension alpine de la coopération transnationale

SISMOVALP, Meteorisk, CulturALP, CatchRisk, AlpNaTour, AlpEnergyWood... Mais aussi dans le domaine du développement de systèmes de transport durables, dans un souci d'efficacité, d'inter-modalité et d'amélioration de l'accessibilité, comme le montrent les nombreux projets de coopération mis en place dans ce cadre : AlpenCorS, AlpFRail, ALPNAP, ALPS MOBILITY II, MOBILALP, MONITRAF...

La dynamique européenne de la construction d'un espace alpin se trouve confrontée à une dynamique parallèle portée par les pays alpins, qui s'organise autour de la préparation d'une Convention alpine. La Convention alpine est à la fois un traité international signé en 1991 (et entré en vigueur en 1995) par les pays de l'arc alpin et un organisme décisionnel aux compétences élargies. Le Secrétariat permanent de la Convention alpine a été établi en 2002 avec la mission de fournir un appui technique, logistique et administratif à la mise en œuvre de la Convention et de ses protocoles et de coordonner les activités dans le domaine de la recherche, de l'observation et de l'information sur les Alpes. La Convention alpine établie par les huit pays alpins (Allemagne, Autriche, France, Monaco, Italie, Liechtenstein, Suisse, Slovaquie) dessine un périmètre d'action différent de celui de l'Espace Alpin du programme Interreg IIIb. A la différence de ce dernier, calé sur les territoires des Régions, l'espace alpin de la Convention est plus restreint et limité aux seuls territoires appartenant à la chaîne alpine, comme l'illustre la figure suivante. Le passage de la macro-région de l'Arc alpin à l'espace de la Convention alpine, en passant par l'espace alpin des programmes Interreg IIIb, marque un parcours de focalisation croissante sur la montagne et d'exclusion des zones périalpines dans la définition de l'espace alpin. Une telle différence dans la délimitation du périmètre de l'espace alpin implique évidemment une définition différente des problèmes à traiter. Par exemple, comme nous l'avons rappelé plus haut en évoquant les visions possibles du monde alpin, la représentation propre à la coopération régionale des initiatives Interreg englobe l'ensemble des aires métropolitaines autour de la chaîne de montagne et oppose, donc, une vision de croissance urbaine à trois autres visions qui caractérisent l'espace alpin défini par la Convention alpine : celle du monde montagnard, celle de la préservation environnementale et celle du développement touristique (Bausch, 2005).



Fig. 42 – L'espace de la Convention alpine

Source : www.conventionalpine.org

La Convention alpine est l'expression des États centraux des pays alpins. En cela elle se pose en opposition à la coopération transnationale dessinée par les initiatives

communautaires Interreg, expressions de la politique régionale européenne, même si elle plonge ses origines dans les transformations portées par le processus européen. Elle est, en outre, le résultat de plusieurs autres évolutions dans des contextes variés. En effet, au début des années 1990, les conditions étaient particulièrement favorables à cette initiative. Depuis les années 1970, un certain nombre d'initiatives de coopération locales avait déjà mis en exergue l'existence d'intérêts alpins communs et d'une culture alpine ⁶⁴. Ensuite, avec la chute du rideau de fer, une situation exceptionnellement propice à la coopération s'était créée, l'Union européenne fonctionnait de manière plutôt satisfaisante et les questions environnementales figuraient parmi les priorités de l'agenda politique (Schleicher-Tappeser, 2006). La création de la Convention alpine est surtout le fruit du travail mené par le milieu associatif (voir à ce propos le rôle joué par la CIPRA dans l'histoire de la Convention alpine, décrit dans le paragraphe suivant), qui depuis longtemps milite pour que l'Union européenne se dote d'une politique globale de la montagne en Europe. Nous avons vu que les aides européennes en faveur des zones de montagne comprennent essentiellement deux volets : dans le cadre de la politique agricole commune, des aides financières en faveur des zones défavorisées sont attribuées depuis 1975 à certaines territoires alpins et, dans le cadre de la politique régionale, des aides spécifiques sont destinées à des projets de développement à travers les programmes Interreg. Toutefois ces aides sont jugées insatisfaisantes par de nombreux acteurs et groupes de pression (Gerbaux, 2004). Notamment, les critiques portent sur le fait qu'il s'agit d'interventions ponctuelles, manquant d'une vision globale. Des nombreuses associations militent, depuis des décennies, en faveur d'une meilleure prise en compte des questions montagnardes au sein des politiques européennes. Dans ces revendications, la thématique de la protection de la nature dans les régions de montagne revêt un rôle central, même si elle n'est pas défendue de manière homogène à l'échelle alpine. Le thème de la protection environnementale et paysagère est, en effet, une référence fondamentale pour les associations suisses, autrichiennes et allemandes, alors qu'en France et en l'Italie elles montrent une moindre sensibilité vis-à-vis de ces préoccupations. Ce manque d'homogénéité est néanmoins destiné à s'estomper au fil du temps. Trois facteurs notamment viennent modifier le panorama et les capacités d'intervention des associations : d'un côté, la diffusion, avec la conférence de Rio, des idées de développement durable et la mise en exergue de la situation spécifique des zones de montagne du monde et, de l'autre, un mouvement d'euphorisation des organisations internationales de la protection de la nature (Gerbaux, 2004). Le dépassement des frontières nationales, la mise en réseau et l'acquisition de compétences techniques de plus en plus approfondies donnent plus de poids et de capacité d'intervention à ces acteurs. A ce propos, J. Lolive met en lumière l'émergence d'une expertise alpine qui, portée par les grands réseaux associatifs transalpins, se développe sur le terrain de l'environnement, en mettant ainsi en œuvre une « stratégie de déplacement » par rapport à l'expertise technique que peuvent faire valoir les institutions et les administrations (Lolive et Tricot, 2000 ; 2004). En analysant les actions de deux réseaux associatifs internationaux transalpins, CIPRA et ITE (Initiative Transport Europe), l'auteur montre que l'émergence d'une expertise spécifique alpine est le fruit d'un travail qui s'alimente à la fois des ressources réglementaires (la

⁶⁴ La première structure de coopération transfrontalière est la communauté de travail des régions des Alpes centrales (ARGE-ALP), créée en 1973. Elle se compose aujourd'hui de neuf régions dans quatre pays différents. Ensuite, une nouvelle communauté de travail pour les Alpes orientales (l'Alpes-Adria) a été créée en 1978 à l'initiative de neuf régions de l'Autriche, de l'Italie, de la République Fédérale Allemande et de la Yougoslavie. Aujourd'hui elle se compose de dix-huit régions, dont cinq comités hongrois. En 1982 est née la COTRAO, la communauté de travail des Alpes occidentales, qui rassemble des cantons suisses et des régions françaises et italiennes. Enfin la communauté de travail jurassienne a été créée en 1985 et réunit quatre cantons suisses et la région Franche-Comté.

définition d'une Convention alpine, notamment), des compétences associatives et des ressources scientifico-techniques, qui donnent visibilité et crédibilité au mouvement, tout en élargissant sa sphère d'influence. Nous verrons, dans le paragraphe qui suit, comment concrètement la CIPRA s'est mobilisée et a permis la naissance de la Convention alpine.

6.3.2.1.L'histoire de la Convention alpine

Dans le domaine de la protection de la nature, l'initiative la plus importante est celle mise en place par la CIPRA, la Commission Internationale pour la Protection des Alpes. Cette organisation non gouvernementale, qui fédère les associations de sept pays alpins, milite depuis sa fondation, en 1951, pour l'élaboration d'une Convention alpine internationale, acceptée par l'ensemble des pays situés autour de la chaîne des Alpes. Il a fallu quarante ans au total pour que cet objectif se concrétise. Néanmoins, après une longue période sans résultats, la convention cadre naît dans un laps de temps assez court. En 1987, l'ONG décide d'entamer des préparatifs pour son élaboration, à une époque où les conditions étaient particulièrement favorables à la coopération. Outre les expériences européennes et la place importante des questions environnementales dans les agendas politiques, une approche systémique du développement durable était en train de se former et de s'affirmer. Enfin, la représentation de la portée symbolique des Alpes était probablement à son apogée (Schleicher-Tappeser, 2006). En août, une première prise de position de CIPRA-Allemagne est soumise à la consultation des autres filiales de l'organisation dans sept pays alpins. La coordination à l'échelle internationale permet à l'association d'atteindre une masse critique suffisante afin de mettre en place une activité de lobbying auprès de la Commission européenne. Grâce à cette dynamique, elle arrive à obtenir de la vice-présidente de la Commission européenne pour les questions environnementales, Ursula Schleicher, la déposition au Parlement européen d'une requête demandant que la Commission de l'UE présente un projet de convention pour la protection de l'espace alpin et intègre la CIPRA dans l'élaboration de cette convention. En 1988 cette proposition est acceptée par le Parlement.

A partir de ce moment, les experts des différentes organisations nationales en collaboration avec les experts du Conseil de l'Europe⁶⁵ et des collectivités européennes travaillent à l'élaboration d'un avant-projet de convention. C'est encore une fois à l'initiative allemande que se produit l'intégration des États alpins dans la démarche. En janvier 1989, le ministre allemand de l'environnement décide d'organiser une première conférence alpine avec tous les ministres de l'environnement des autres États. La CIPRA abandonne à cette occasion le projet d'élaborer une convention. La prise de position des États entraîne *de facto* par la première conférence gouvernementale décrète l'éloignement du milieu associatif du processus de constitution d'une Convention alpine. L'association définit toutefois un « modèle pour une Convention alpine » qui constitue le document officiel de travail de la conférence, contenant les principaux objectifs, principes et mesures permettant de mettre en œuvre une politique environnementale commune dans l'espace alpin. Deux ans plus tard, en 1991, les ministres de l'environnement des États alpins signent la Convention alpine, lors de la 2^{ème} Conférence alpine de Salzbourg.

⁶⁵ Le Conseil d'Europe a été fondé en 1949 avec l'objectif de tisser des liens entre les démocraties européennes et d'encourager les coopérations relatives dans des domaines multiples. Signé par dix pays, le traité international du Conseil concerne désormais 38 États européens. Le Conseil d'Europe rassemble donc plus d'États que l'Union européenne, mais avec un rôle désormais très complémentaire de cette dernière.

Il a fallu ensuite presque quatre ans pour que la convention entre en vigueur (en 1995) et certains États ont même mis presque une décennie pour la ratifier. Aujourd'hui, dix-sept ans après la signature de la convention, seuls neuf protocoles d'application ont été rédigés sur les douze protocoles prévus dans la convention. Ces neuf protocoles n'ont pas non plus été signés et ratifiés par tous les États, en particulier la Confédération Helvétique et l'Italie (voir l'état des ratifications : http://www.convenzionedellealpi.org/page3_fr.htm). Ils concernent les domaines suivantes :

- aménagement du territoire et développement durable ;
- protection de la nature et entretien des paysages ;
- agriculture de montagne ;
- forêts de montagne ;
- tourisme ;
- énergie ;
- protection des sols ;
- transports ;
- règlement des différends

Les protocoles qui n'ont pas encore été rédigés concernent les thèmes : population et culture, eaux et gestion des déchets, qualité de l'air.

6.3.2.2. Les avancées de la Convention alpine

Malgré la longueur du processus de ratification de la convention et de ses protocoles applicatifs, ces dernières années ont marqué des avancées importantes. Sur un plan organisationnel et pragmatique, parmi ces avancées on doit mentionner la mise en place d'un Secrétariat permanent en 2002, qui a coïncidé avec une accélération des procédures de signature et de ratification ainsi qu'un plus fort engagement des signataires. Toujours en 2002, en effet, les protocoles ont pris effet dans trois des huit pays, en Allemagne, Autriche et Liechtenstein. Ensuite, toutes les parties contractantes de la convention, doivent désormais rendre compte tous les quatre ans de l'état d'application des dispositions prévues par la convention et ses protocoles, en suivant un modèle donné. Enfin, l'adoption en 2004 d'un programme de travail pluriannuel a constitué une avancée concrète en direction d'une dynamique d'action plus constructive. La Convention alpine est à ce jour le seul traité international en faveur d'un développement durable dans une région de montagne. Elle a déclenché un processus de collaboration à l'échelle alpine, par-delà les frontières nationales et dans tous les domaines. De par son existence, elle a en outre encouragé un nombre considérable d'autres activités pan-alpines.

En quelque sorte, l'engagement des États dans ce processus – qui puise ses origines dans un mouvement plus large et de longue date – participe à rendre ce parcours de construction d'un espace alpin irréversible. Jusqu'au moment de la création d'une Convention alpine, en effet, les différents mouvements d'origine variée (associative, politique, professionnelle ou scientifique) qui ont fait des Alpes un lieu emblématique de la protection de la nature et de l'environnement n'ont pu qu'avoir une influence limitée aux politiques décidées et appliquées à l'échelle nationale, avec des différences importantes, par conséquent, au niveau de l'arc alpin dans son ensemble. La création de la Convention alpine représente une évolution nette par rapport à une situation dominée par des initiatives individuelles, de chaque pays, et souvent sectorielles. Ce traité se caractérise, en effet, par une approche globale des problèmes, comme en témoigne l'ampleur des thématiques prises en compte par les protocoles d'application. Cette approche, associée à la négociation

des principes politiques et à la coopération technico-scientifique dans le cadre d'activités de recherche visant à étudier les phénomènes qui concernent cet espace, représente un nouvel élément fédérateur et important, censé donner une cohérence aux interventions politiques dans des domaines variés le long de l'arc alpin. Ainsi, la nouveauté plus importante apportée par cette instance consiste dans le dépassement de la logique ponctuelle et dépourvue d'une vision d'ensemble des problèmes qui avait caractérisé les initiatives de coopération transfrontalière mises en place sur base spontanée⁶⁶ ou dans le cadre des programmes de coopération territoriale communautaire. La mise en place de ces programmes, organisés autour de projets concrets, avait participé au renforcement d'une logique d'actions ponctuelles et sectorielles, qu'à travers la Convention alpine, les États cherchent à dépasser.

La seconde avancée permise par la Convention alpine est de dépasser les limites d'une coopération ancrée sur une action uniquement régionale. L'éloignement de la coopération de la sphère d'intervention des États au cours des années 1970 et 1980 a représenté une limite politique évidente dans certains domaines importants, tels les transports ou l'environnement, qui nécessitent d'approches et d'actions globales, sur large échelle, et qui ne sont pas du ressort des collectivités locales. Ainsi, même si dans la plupart des pays alpins les régions sont en charge de nombre de politiques de développement des zones de montagne, elles ne sont néanmoins pas en mesure de résoudre les problèmes structurels qui impliquent plutôt une intervention articulée avec celle des États. La politique internationale est aussi un champ d'investissement très récent pour la plupart de ces instances, qui ne possèdent pas les compétences nécessaires, ni beaucoup de ressources et qui se heurtent sur ce point à la vigilance des États souvent jaloux de leur souveraineté. Mais la coopération régionale présente aussi une autre limite qui tient à la disparité des fonctions et des rôles que les régions ont au sein de leurs États respectifs. Ainsi, face à l'autonomie des régions en Italie, en Suisse (cantons), en Autriche et en Allemagne (*Länder*), qui exercent de longue date des larges responsabilités, les régions françaises disposent de compétences beaucoup plus réduites et des capacités d'intervention financière limitées.

Enfin, il faut considérer les difficultés et les limites d'intervention de l'Union européenne elle-même dans les domaines spécifiques de l'environnement et des transports. A l'époque précédant la création de la Convention alpine, l'UE ne disposait encore dans ces deux secteurs que d'une politique embryonnaire. Elle cherchait à asseoir sa légitimité dans ces domaines et à définir les orientations et les moyens d'une politique spécifique tant en matière d'environnement que de transports. En second lieu, pour ce qui concerne plus spécifiquement la région alpine, ses marges d'intervention sont fortement limitées par la présence de la Suisse. En effet, la présence de ce pays et, jusqu'à son adhésion à l'Union en 1995, de l'Autriche, limite le champ de l'intervention européenne. Elle réduisait les possibilités de coordination politique sur des sujets complexes et conflictuels, ayant un impact étendu sur l'ensemble du territoire alpin. L'entrée de l'Autriche dans l'Union européenne n'a pas amélioré la situation, mais a, en quelque sorte, aiguisé les sources potentielles de dissension, en exacerbant le conflit entre ces deux pays aux caractéristiques géographiques, aux exigences environnementales et à la configuration des enjeux en matière de transports très similaires, les distinguant nettement des autres pays de l'arc alpin. A partir de ce moment, en effet, l'Autriche s'est retrouvée en situation de devoir subir les

⁶⁶ Déjà à partir du milieu des années 1970, en effet, l'émergence des pouvoirs locaux et régionaux avait donné naissance à plusieurs associations transfrontalières. Des communautés de travail s'étaient alors créées à l'initiative des collectivités locales avec l'objectif de favoriser la concertation dans un certain nombre de domaines: Arge Alpen Adria, Cotrao... (voir note de bas de page n. 64)

conséquences des mesures politiques restrictives vis-à-vis du transit routier engagées par la Suisse sans pouvoir y répondre librement. Dans cette situation conflictuelle, la Convention alpine apporte de nouvelles solutions. Au cours des années 1990, elle représente, en effet, le seul dispositif qui réunit au sein d'une même instance l'ensemble des pays de l'arc alpin et qui permet de concevoir une action globale pour des problèmes communs. Dernier élément de contexte : le territoire alpin s'inscrit dans un système de subventions accordées aux régions rurales et défavorisées. Or, après l'élargissement à l'est de l'Union européenne, les régions doivent présenter des arguments conséquents afin de pouvoir encore bénéficier des fonds publics dans un climat de réduction générale des fonds structurels, alors même que l'espace alpin dans son ensemble, ne peut plus être considéré comme économiquement défavorisé. C'est sur leurs spécificités alpines, en particulier en matière environnementale, que les territoires alpins reconstruiront leur argumentaire.

6.3.2.3. La place du développement durable dans la négociation d'une Convention alpine

La montée en puissance des préoccupations liées au développement durable a déplacé les problématiques de la recherche scientifique et modifié les thèmes des agendas politiques à tous les niveaux de gouvernance. L'affirmation d'une pensée environnementale traduit l'imposition d'un principe de pluridisciplinarité et d'une approche systémique, qui impliquent d'étudier chaque phénomène dans ses relations avec la société et le milieu physique, comme une résultante de l'évolution simultanée des facteurs humains et naturels : le concept de développement durable repose donc sur une vision systémique de la réalité « *en tant que réseau inséparables de relations* » (Pileri, 2002). La priorité du développement durable est de trouver des modes originaux et viables de coexistence avec le milieu naturel. Plus concrètement, cet objectif postule la poursuite du développement économique sans dommage irréversible pour la planète ni mise en cause du bien-être des générations futures.

L'intégration de l'objectif du développement durable dans la Convention alpine, où il vient remplacer celui de la protection environnementale, marque une étape importante dans le processus de la Convention. Il favorise notamment une meilleure acceptabilité du traité et de ses protocoles à l'échelle alpine, il fait de la convention un « objet frontière », c'est-à-dire en mesure « *de permettre une coordination sans consensus entre des acteurs des mondes sociaux qu'il connecte* » (Lolive et Tricot, 2000). Désormais ce traité, né de l'activisme du milieu militant, présente une certaine souplesse. D'un document strictement orienté vers la protection, il s'est transformé en un outil de conciliation entre deux visions antagonistes non seulement des Alpes, mais aussi, plus globalement, du développement et d'avenir. Au sein du concept de développement durable, l'opposition entre la protection environnementale et la croissance économique tend à s'estomper. La réconciliation qu'il permet entre ces deux exigences – d'un côté le soutien au développement économique et de l'autre la prise en compte des valeurs environnementales, paysagères et du cadre de vie des populations alpines – réduit pour partie la puissance du traité, mais de l'autre elle facilite la construction d'un consensus autour d'un objectif qui a perdu son inspiration « écolo » d'opposition radicale à toute forme de développement et se contente désormais de fixer des limites à certains excès. L'affirmation de cet objectif au centre du processus de négociation alpin marque un avancement important en termes d'apprentissage du système. La plus grande souplesse du texte et la capacité des groupes de travail de la Convention alpine à revoir périodiquement les questions auxquelles le traité s'était attaché dès l'origine amène Gerbaux, au milieu des années 1990, à définir les Alpes comme un « laboratoire » d'expérimentation de la production des politiques publiques. Le processus de négociation de la Convention alpine fournirait, à son avis, un exemple de comment une politique

publique européenne peut être construite à la fois sans une imposition des décisions prises à Bruxelles sur la base d'une approche technocratique ni par simple addition de différentes politiques nationales.

6.3.2.4. Les limites de la Convention alpine

Néanmoins, la Convention alpine rencontre de nombreuses limites quant à son application. Une partie de ces limites tient à la structure de ce traité et aux modalités de négociation qui l'ont créé. L'effort de concertation qui a inspiré les travaux d'élaboration de la convention et des différents protocoles s'est limité, en effet, aux États des pays alpins. Même si des organisations alpines et internationales ont été admises ces dernières années à participer aux activités des commissions et des groupes de travail de la Convention alpine en qualité d'observateurs, la négociation de la convention et la rédaction des protocoles a néanmoins presque uniquement concerné les ministères de l'environnement des gouvernements centraux. La démarche de concertation n'a pas su impliquer les pouvoirs locaux et régionaux et s'est avérée par conséquent assez peu démocratique. Cette lacune pose des problèmes d'applicabilité et d'acceptation conséquents lorsque l'on passe d'une phase de définition des grands principes à une phase plus concrète d'élaboration ou de négociation des mesures à mettre en place. La longueur du processus de rédaction et, surtout, de ratification des différents protocoles d'application de la convention cadre témoigne ainsi de la difficulté à faire accepter à l'ensemble des territoires et des acteurs alpins les mesures qui permettraient de traduire dans la pratique les principes que les États ont établis à un niveau théorique.

En outre, la recherche d'un consensus « concret » autour de la mise en place de mesures politiques dans les différents domaines est encore compliquée par le fait que la rédaction de chaque protocole a été confiée à un pays différent. Ce partage marque les divers textes, qui témoignent souvent d'une vision très nationale des problèmes (Gerbaux et Zuanon, 1995). Ainsi, l'approche globale recherchée dans la convention cadre se dilue dans les protocoles d'application. En effet, les pays qui ont voulu instruire un certain dossier, l'ont en général choisi parce que le thème en question les intéressait particulièrement et ils désiraient défendre une vision ou un intérêt précis. Ainsi, ce n'est pas un hasard si la Suisse a pris en charge la rédaction du protocole sur les transports, le plus lourd de conséquences et le plus controversé. La longueur du processus de ratification des protocoles doit aussi beaucoup à cette modalité d'élaboration qui cherche à impliquer l'ensemble des pays dans la définition des lignes guides d'une politique globale pour les Alpes mais se heurte forcément aux différences d'intérêts entre les États.

Il convient en outre d'ajouter les difficultés qui tiennent à la place différente que les Alpes occupent au sein des huit pays alpins. Pour chacun, les Alpes diffèrent considérablement par la surface, leur répartition sur le territoire national, la population concernée et, plus généralement, par la portée symbolique de ce territoire. Les deux tableaux suivants montrent ces différences en termes de surface et de population des Alpes par rapport au total national.

Pays	% du territoire
Liechtenstein	100%
Monaco	100%
Autriche	65%
Suisse	60%
Slovénie	33%
Italie	17%
France	8%
Allemagne	3%

Fig. 43– Part du territoire couvert par la Convention alpine par rapport au territoire national

Source : SOIA 1999 ⁶⁷

⁶⁷ Le Système d'Observation et d'Information des Alpes (SOIA) est un dispositif mis en place dans le cadre de la Convention alpine qui rassemble des données destinées à l'évaluation des aspects économiques, sociaux et écologiques des régions alpines.

Pays	% du territoire
Liechtenstein	100%
Monaco	100%
Autriche	40%
Suisse	24%
Slovénie	19%
Italie	8%
France	4%
Allemagne	2%

Fig. 44 - Part de la population qui habite dans le périmètre de la Convention alpine par rapport à la population totale de chaque État

Source : SOIA 1999

Ainsi, au niveau des gouvernements centraux, les Alpes peuvent avoir une importance et une visibilité au sein des questions générales des États très variables. Il est évident que cela peut rendre particulièrement problématique la recherche d'une convergence entre des gouvernements pour qui les questions alpines sont centrales et des gouvernements où ces questions n'ont qu'une importance marginale, voire très marginale, parmi les problèmes de l'agenda politique national. La recherche d'un consensus risque, dans une telle situation, de miner la poursuite des objectifs de la Convention alpine, qui, du fait des difficultés à trouver une entente entre intérêts divergents, se trouve face au risque de se transformer en un accord formel aboutissant à des propositions minimales. En effet, malgré un changement d'approche politique au cours des années 1990, qui a remplacé l'objectif initial de la protection environnementale par un objectif de développement durable, la Convention alpine reste encore largement perçue comme trop axée sur le premier aspect et les différents acteurs impliqués dans le processus de ratification ont du mal à trouver un accord entre des objectifs environnementaux, souvent interprétés comme pouvant brider le développement économique, et des objectifs économiques, dont on craint les impacts sur la nature.

Schleicher-Tappeser formule une critique de la Convention alpine plus axée sur le fond du processus d'élaboration. Pour cet auteur, la Convention alpine s'est construite dans une perspective essentiellement statique. Cela signifie que les travaux et les négociations se sont pour la plupart concentrés sur l'élaboration des textes législatifs contenant des devoirs et des objectifs qui devaient être votés par la globalité des Parlements nationaux. Alors que le processus décisionnel s'est focalisé sur la production de ces règles, un moindre intérêt a été porté à la question de savoir comment faire évoluer la législation, développer

des approches innovantes et stimuler des initiatives à tous les niveaux. Or, pour mettre en œuvre le développement durable dans les Alpes, il conviendrait d'organiser un processus d'apprentissage collectif plutôt que de mettre en place des règles strictes (Schleicher-Tappeser, 2006).

Ce constat renvoie au premier des obstacles au développement de la Convention alpine, déjà soulignés en début de cette partie. En effet, la nécessité d'enclencher un processus d'apprentissage implique une coopération plus active avec les autres niveaux de gouvernement et avec les autres formes de coopération existantes sur le territoire, avec l'Union européenne et les régions donc, voire avec des échelons plus fins du territoire et les populations locales. La construction du consensus dans un contexte participatif relève, en effet, d'un mécanisme d'apprentissage collectif qui est le fruit du partage de l'information, des expériences et des connaissances théoriques et pratiques dont disposent les différents acteurs. Concertation et information se rejoignent et deviennent deux éléments fondamentaux dans le cadre politique redessiné par l'affirmation du principe du développement durable, qui implique, entre autres, une équité territoriale dans la prise de décisions. A ce jour, ce qui fait encore défaut à la coopération alpine est une approche de gouvernance multi-niveaux, en mesure de faire participer aux processus décisionnels les échelles de gouvernement nationales, régionales et européenne, tout en prenant en compte les opinions et les exigences exprimées par les différents porteurs d'intérêt en présence. Un exemple en ce sens existe dans le cadre de la Convention alpine, mais il est limité à l'Autriche. Ce pays a créé un comité national pour la Convention alpine qui regroupe tous les ministères concernés, les différents niveaux politiques et les principales ONG actives sur les questions abordées par la Convention. Les conditions d'échange des informations et de concertation permises par le comité ont rendu possible la ratification de tous les protocoles en 2002. Mais l'Autriche représente, dans le domaine de la gouvernance multi-niveaux, une exception dans les Alpes. Son activisme sur les dossiers environnementaux et du transport explique, conjointement aux procédures dont elle a su se doter, pourquoi ce pays est aujourd'hui l'un des trois seuls dans lesquels la Convention alpine est entrée en vigueur avec tous les protocoles. Au contraire, dans les autres pays, la Convention alpine, restée de l'unique ressort de l'État, se pose ouvertement en conflit avec les compétences et l'autonomie des régions, très développées dans la plupart des cas. Dans les États fédéraux ou à forte autonomie, les régions craignent une érosion de leurs compétences. Les résultats d'une table ronde, organisée à l'occasion de la 54^{ème} Journée allemande de la géographie en 2003 au sujet des obstacles que la Convention alpine rencontre en tant que traité international, ont montré qu'en Italie, par exemple, les régions autonomes situées dans l'espace alpin (le *Val d'Aosta*, le *Friuli Venezia Giulia* et le *Trentino Alto Adige*) montrent une méfiance particulière par rapport à la Convention, plus forte que dans les autres régions. En Suisse, les cantons se montrent également réticents à son regard et y voient un nouvel instrument du pouvoir étatique, peu compatible avec les structures fédéralistes existantes. Le même problème se pose d'ailleurs dans le cas des États centralisés comme la France, où les régions ont une moindre autonomie et craignent une perte des compétences acquises. Ici, en effet, les instances régionales ont obtenu à travers les dispositions de la loi montagne de 1985⁶⁸ de plus amples marges d'intervention, qui sont désormais remis en cause par la Convention alpine (Bätzing *et al.*, 2004).

⁶⁸ La loi n°85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne, a un caractère de loi d'aménagement et d'urbanisme et vise à établir un équilibre entre le développement et la protection de la montagne. Cet entité géographique spécifique est subdivisée en huit Massifs, définis par référence à leur configuration de terrains d'altitude (dénivelé, climat et végétation) : Alpes du Nord, Alpes du Sud, Pyrénées, Corse, Jura, Vosges, Massif Central et Réunion. Les directives territoriales

Par ailleurs, un problème majeur de la Convention alpine concerne les relations de ce traité avec l'Union européenne. La reconnaissance de la spécificité alpine est une question problématique pour l'Europe. En ce qui concerne les caractéristiques de montagne de cet espace, les Alpes sont à considérer, du point de vue européen, comme l'une des nombreuses régions de montagne d'Europe. Par conséquent, elles ne nécessiteraient pas une politique spécifique, mais pourraient rentrer dans le cadre d'une politique générale de la montagne à l'échelle européenne, qui reste néanmoins encore à définir. D'un point de vue plus général, les Alpes ne présentent pas de particularités économiques ou sociales. Les Alpes font partie de la zone de croissance du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Leur délimitation, telle qu'elle est proposée par la Convention alpine, n'est pas reconnue dans le cadre de ce modèle, qui est au contraire basé sur les frontières politiques nationales. La macro-région de l'Arc Alpin, définie par l'étude Europa 2000+, se présente comme un territoire « normal » en Europe. Ses caractéristiques économiques et d'urbanisation ne justifient pas de politiques ou interventions spéciales ; au contraire, la « découverte », dans le cadre d'Europa 2000+, d'un territoire de montagne riche et articulé vient marginaliser davantage la place de la thématique de la montagne au sein des politiques européennes et justifier la réduction des fonds structurels destinés à cette région, qui a lieu avec l'élargissement européen. Néanmoins, la vision européenne n'est pas si univoque et dans certains politiques sectorielles, comme les transports, mais aussi celles relatives aux conséquences du changement climatique, l'Union européenne montre une reconnaissance implicite de la question alpine.

En général, la vision prédominante européenne se heurte à la vision de l'espace alpin proposée par la Convention alpine sur le point de l'homogénéité par rapport au reste du territoire continental. Cette dernière, de fait, fait ressortir à travers ses protocoles les particularités de cet espace. C'est pour cette différence que l'Union européenne n'a pas participé au processus de la Convention alpine et qu'elle se montre particulièrement réticente à ratifier de nombreux protocoles. En effet, même dans le domaine des transports, où elle reconnaît une certaine spécificité des Alpes, cette reconnaissance relève principalement de l'effet de fracture que ces montagnes imposent à la fluidité de circulation et des trafics et, plus globalement, à la continuité territoriale européenne. Dans ce domaine, son objectif consiste principalement à effacer cette spécificité. Les projets TEN-T concernant l'arc alpin, les deux tunnels de base de la ligne Lyon-Turin et de la ligne Verone-Munich, en shuntant les Alpes, effacent cet élément d'interruption de la continuité de la carte européenne des axes de transport. Cette vision différente de l'espace alpin explique le comportement hésitant et contradictoire de la Commission européenne par rapport à la ratification du protocole Transports⁶⁹, alors que les objectifs fixés par ce dernier concordent pour une grande partie avec les objectifs énoncés par le Livre Blanc européen. Les deux textes partagent l'objectif général de la durabilité des transports et de la mobilité. Pour le protocole Transports, il faut « *réduire les nuisances et les risques causés par le trafic, de façon à les rendre supportable pour les êtres humains, la faune et la flore...* ». Pour le

d'aménagement sont établies pour chacun des massifs et peuvent adapter les seuils et critères des études d'impacts et des enquêtes publiques spécifiques aux zones de montagnes en fonction de la sensibilité des milieux concernés. Le Conseil National de la Montagne est présidé par le Premier Ministre et regroupe des parlementaires, des représentants d'organismes publics et des comités de massifs. Il n'intervient qu'à titre consultatif dans un but de coordination entre les massifs. En effet, le choix au niveau local est fait par les Comités de massifs où les représentants des collectivités locales, des chambres consulaires et des organismes socioprofessionnels jouent le rôle principal. Ils émettent des recommandations et ont pour mission de proposer, conseiller et coordonner les actions visant à promouvoir les politiques de développement, d'aménagement et de protection des massifs. Ils sont consultés pour les projets d'Unités Touristiques Nouvelles (UTN).

⁶⁹ La Commission européenne a ratifié le protocole Transports seulement le 12 octobre 2006.

Livre Blanc, « *le trafic doit adopter une évolution supportable sur la durée* ». Les deux documents s'accordent aussi sur la nécessité d'une approche globale et s'approprient la question de la mise en œuvre d'une nouvelle politique des transports pour les Alpes d'une manière similaire. L'amélioration des transports ferroviaires et du transport combiné par l'aménagement d'infrastructures complémentaires doit aller de pair avec l'introduction de mesures tarifaires dans le domaine des transports routiers, dans une optique de mise en place d'un principe de vérité des coûts. Donc, ce n'est pas dans les objectifs, mais dans le partage des compétences que résident les explications de la réticence européenne face à la ratification des protocoles. Une explication réside notamment dans le caractère juridique de la Convention. En tant que traité contraignant de droit public international, l'adoption par le Conseil européen de la Convention et de ses protocoles rendrait ces derniers contraignants pour les organes de la Communauté européenne et pour les États membres au titre des accords communautaires et conformément à l'art. 300 *al.* 7 du Traité de l'UE. Ainsi, dans la hiérarchie des normes, ces traités seraient alors au-dessus des documents juridiques de la CE. La Convention alpine pose donc des questions de légitimité importantes et elle risque d'interférer avec le principe de subsidiarité européen, d'où l'hésitation que l'Union a montrée pendant longtemps quant à son acceptation⁷⁰.

6.4. Conclusion : les transports, un élément de l'espace politique alpin

Nous avons choisi, tout au long de ce chapitre, de traiter de la formation d'un espace politique alpin en concentrant le propos sur la politique de l'Union européenne en la matière et sur l'émergence de la Convention alpine. Cela ne signifie pas que l'espace politique alpin se réduise à ces deux seuls aspects. Les initiatives de coordination à l'échelle du massif alpin des associations environnementales participent, par exemple, également de ce processus de construction d'un espace alpin. A ce propos, nous avons mentionné l'exemple de l'intervention de la CIPRA dans la construction d'une Convention alpine. Leur originalité, leur efficacité et leur articulation à plusieurs échelles mériteraient sans doute que l'on s'y arrête davantage. Il semble en revanche que la politique européenne et l'histoire de la Convention alpine mettent mieux en évidence les évolutions d'un plus grand nombre d'acteurs sur la conception des Alpes comme un espace d'intervention politique.

Néanmoins, malgré le fort potentiel en matière de coopération et l'existence des nombreuses expériences pan-alpines que nous avons abordées, sur base régionale, nationale et européenne visant un développement d'ensemble de cet espace, il faut remarquer que la concrétisation des objectifs qui ont alimenté ces diverses initiatives est souvent défailante. Dans les Alpes, beaucoup sont déçus par l'évolution de la Convention alpine. La distance entre les objectifs énoncés et les moyens mis à disposition explique cette déception, qui s'alimente du constat que la lenteur des progrès concrets dans certains champs se heurte à la vitesse des mutations liées à la mondialisation (Boesch, 2005) et au changement climatique (Beniston, 2005). L'incapacité à mettre en place un système de coopération non seulement multilatérale, entre les différents pays, mais aussi multi-niveaux, entre les différentes expressions des territoires, est, comme nous l'avons expliqué, l'une des causes du retard, de la lenteur et de l'inconsistance qui caractérisent aujourd'hui la

⁷⁰ Le processus de ratification ne s'est pas encore conclu à la date à laquelle nous écrivons. La consultation de l'état de ratification des protocoles sur le site de la Convention alpine (http://www.alpenkonvention.org/page3_fr.htm , consulté le 8 octobre 2008) montre qu'à ce jour l'Union européenne n'a toujours pas ratifié 4 protocoles : protection de la nature et entretien des paysages ; aménagement du territoire ; forêts de montagne ; règlement des différends. En outre, parmi les protocoles qui ont été ratifiés seulement 4 sont entrés en application : agriculture de montagne ; protocole de Monaco ; tourisme ; énergie ; protection du sol.

coopération dans les Alpes et, notamment, l'initiative plus importante dans ce cadre, la Convention alpine.

Toutefois, en dépit des difficultés de concrétisation de cette Convention et des limites liées à une modalité de coopération sectorielle et ponctuelle dans l'ensemble des contextes de gouvernance territoriale – à l'échelle régionale et européenne donc –, on constate que les principes généraux ayant inspiré toutes les initiatives de coopération sont poursuivis avec plus d'efficacité paradoxalement dans le domaine qui a soulevé le plus de conflits lors du processus de ratification des différents protocoles d'application de la Convention alpine, à savoir les transports. Dans ce domaine, en effet, le problème lié à la difficulté de concilier entre les exigences économiques et les exigences environnementales se présente de manière plus aiguë qu'ailleurs. Comme l'explique Noël Lebel, ancien secrétaire général de la Convention alpine, dans l'entretien qu'il nous a accordé :

« sur le Protocole Transports, il y a un débat d'interprétation particulièrement animé. Les uns le vivent comme quelque chose qui bride exagérément le développement nécessaire à l'économie, les autres estiment qu'on n'est pas encore trop rigoureux car on permet de développer des infrastructures qui vont porter atteinte au milieu naturel et à la biodiversité alpine. Certains ont fait une interprétation extensive, d'autres limitée. La France, par exemple, a choisi de déposer une déclaration interprétative sur le texte au moment de la ratification, ce qui est permis par le droit international. Un jour ou l'autre il faudra saisir un tribunal, comme c'était le cas pour d'autres dispositions de la Convention, pour obtenir une interprétation univoque »⁷¹.

Et pourtant, comparées à d'autres dossiers, les avancées dans ce domaine sont nombreuses.

En effet, depuis le début, les transports ont joué un rôle central dans la Convention alpine. Le changement d'orientation politique, qui au cours des années 1990 a transformé une politique de protection de l'environnement en politique de développement durable, n'a fait que renforcer la position des transports au sein des débats et des initiatives de coopération. La question des transports dans les Alpes est, de fait, étroitement liée à nombre d'autres questions et d'autres politiques importantes dans ce massif montagneux, concernant à la fois l'aménagement du territoire, le développement économique, le tourisme, la démographie, l'organisation spatiale des activités... On retrouve, à l'échelle de l'arc alpin, une illustration du caractère fondamental maintes fois soulignée (Rémy et Voyé, 1992, par exemple), de la mobilité des biens et des personnes : parce qu'elle n'est que rarement un but en soi mais est liée à la réalisation d'autres activités, parce que, également, elle implique concrètement les individus et les territoires, elle met en jeu la totalité du fonctionnement économique et social d'un territoire. Dans un contexte de développement durable en particulier, les transports interrogent d'emblée les trois dimensions fondamentales du développement, les questions économiques, sociales et environnementales. De la même manière, les politiques de transport influencent de façon spécifique les principales dimensions des objectifs d'équité du développement durable, l'équité sociale, entre les générations et entre les territoires. Enfin, les transports interrogent aussi de manière fondamentale les principes systémiques propres au développement durable attachés au respect de la diversité. Les approches soutenables prônent en effet le respect de la diversité des cadres de vie et des cultures locales, recommandent de s'appuyer systématiquement sur les ressources disponibles localement et favorisent la mise en œuvre

⁷¹ Entretien avec Noël Lebel, ancien secrétaire général de la Convention alpine. Entretien réalisé le 04 juillet 2006.

de solutions développées au sein même des territoires auxquels elles sont destinées. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques de transport renvoient à l'ensemble de ces dimensions et impliquent des choix fondamentaux : faut-il favoriser les circulations des biens et des personnes, ou plutôt la consommation locale de ressources produites localement ? Dans quelle mesure un territoire supportant un fort trafic de transit peut-il imposer ses contraintes à un ensemble géographique beaucoup plus vaste, (ou, au contraire, doit-il accepter les nuisances que les autres lui imposent) ?... Ces quelques questions montrent que les transports représentent un terrain d'investissement privilégié pour la mise en place en place d'une politique de développement durable. La gestion des transports permet notamment d'aborder la plupart des thèmes prégnants dans les Alpes et impose de plus en plus souvent de trouver les moyens de concilier les intérêts économiques des territoires et de l'ensemble de l'Europe, les exigences de protection du patrimoine naturel et des populations locales.

C'est ainsi dans le cadre du recentrage des problématiques issu de l'affirmation du principe de développement durable que l'on peut expliquer la prééminence accordée à ce thème dans le contexte de la Convention alpine. En 2004, l'adoption du Programme de travail pluriannuel a établi quatre questions clés qui représentent autant de domaines de travail, dans lesquels coopèrent les Groupes de travail de la Convention alpine et le Secrétariat permanent de la convection. Dans chacun de ces domaines, les groupes de travail doivent élaborer des projets multilatéraux destinés à la production d'une connaissance exhaustive de chaque thématique à l'échelle alpine. Le premier domaine mentionné est celui de la mobilité, de l'accessibilité et du transit. C'est dans ce secteur que les travaux se sont concentrés et ont le plus avancé. Le premier rapport sur l'État des Alpes produit par la Convention alpine a porté sur les transports et sur la mobilité⁷². La réalisation de ce premier document a pu profiter de la longue expérience du groupe de travail sur les transports, le plus ancien de la Convention alpine et le plus mobilisé et sollicité au cours du processus de ratification des protocoles, qui a été particulièrement conflictuel sur ce dossier. Mais les nouveautés les plus importantes dans ce domaine se situent en dehors du contexte de la Convention alpine. Comme nous le développerons dans les chapitres qui suivent, désormais, les décisions principales concernant les transports sont prises par les ministres des transports des principaux pays alpins dans d'autres cadres institutionnels. En particulier, la création en 2001 du Groupe de Zurich, qui rassemble les ministres des transports de la France, de la Suisse, de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Italie, marque le début d'une nouvelle forme de coopération. Cet organisme de coordination fera l'objet d'une analyse détaillée au cours du chapitre 8. On peut néanmoins d'ores et déjà préciser qu'il s'agit d'une instance très orientée sur l'opérationnel et que sa création a permis des avancées concrètes dans le domaine des transports. Les nouvelles mesures politiques discutées au sein de cette instance présentent un caractère novateur à plusieurs égards. Tout d'abord, elles sont conçues dans une optique pan-alpine. Il est désormais impensable qu'un pays alpin puisse décider et mettre en place une mesure politique dans le domaine de la gestion des trafics et des transports alpins sans une concertation préalable avec les autres pays. En second lieu, ces politiques sont innovantes tant du point de vue de leur contenu, par leur tentative de concilier des objectifs économiques avec des objectifs environnementaux, que du point de vue des solutions concrètes envisagées à cette fin. Ainsi, au regard des résultats obtenus et des modalités de coopération mises en place, le processus décisionnel des politiques alpines de transport semble pouvoir offrir des réponses nouvelles concernant les limites et

⁷² Convention Alpine (2007), Rapport sur l'état des Alpes : Transport et mobilité dans les Alpes. Secrétariat permanent de la Convention alpine. Innsbruck.

les défis face auxquels se retrouvent confrontées aujourd'hui la Convention alpine et, plus globalement, la coopération alpine.

Nous nous fixons donc l'objectif de réfléchir au cours des chapitres suivants à la relation entre l'élaboration de ces politiques et la construction d'un espace alpin. Ce processus de construction politique sera étudié à partir des outils techniques de mesure et d'observation des flux de trafic mis en place à l'échelle des Alpes (chapitre 7). L'analyse de leur fabrique, de leur usage et des résultats qu'ils restituent peut fournir, en effet, des éléments intéressants pour la compréhension des processus de construction territoriale. En permettant d'identifier les acteurs pertinents de ce travail et leur positionnement et de repérer les arbitrages sur lesquels est bâtie cette construction, l'analyse des outils de mesure doit permettre de suivre le réagencement des identifications territoriales à partir des représentations territoriales élaborées à travers le recours à ces outils. Le chapitre 7 s'attache donc à reconstruire le processus de représentation d'un espace géographique des trafics alpins. Ensuite, en nous focalisant sur les formes et les lieux de la concertation alpine en matière de gestion des transports, nous tacherons dans le chapitre 8 à mettre en relation les évolutions de représentation de l'espace alpin observées à travers l'analyse des outils d'observation des trafics avec les changements d'organisation des processus d'élaboration politique. Autrement dit, les deux chapitres centraux de cette partie de la thèse visent à mettre en évidence la relation entre un espace géographique des trafics, tel qu'il est représenté et construit à travers les dispositifs de mesure alpins, et un espace alpin des politiques de transport. Les analyses développées dans ces deux chapitres sont mises en parallèle entre elles, dans le but de comprendre quelles représentations de cet espace ont permis de construire une vision convergente de la politique alpine des transports.

Chapitre 7 - L'espace alpin dessiné par la géographie des trafics

Introduction

La question des transports est un thème d'actualité qui génère une importante activité de recherche scientifique et occupe une place importante au sein des agendas politiques à des échelles de gouvernance différentes. L'approche scientifique de cette question a évolué au fil du temps. Les infrastructures de transport et la circulation ont été prioritairement étudiées comme des facteurs de développement économique par le passé, alors que désormais les questions d'atteinte à la qualité de vie des populations et à l'environnement sont de plus en plus prégnantes lors de l'analyse et de l'élaboration des politiques de transport.

Dans ce cadre, l'espace alpin ne fait pas exception. Les choix infrastructurelles de la politique des transports dans cette région ont été marqués au cours des décennies de l'après guerre par l'idée qu'une meilleure accessibilité était indispensable pour éviter un risque de marginalisation économique qui aurait été particulièrement significatif pour les territoires alpins en Europe du fait de leur enclavement naturel. Dans une telle optique, le transport routier venait apporter des réponses qui paraissaient tout particulièrement adaptées au milieu montagnard. La souplesse de ce système et des infrastructures qu'il nécessite, comparé au mode ferroviaire, a ainsi dicté les choix en matière d'investissements infrastructurels pendant une période assez longue à partir de la fin des années 1970.

Aujourd'hui, tant la place du transport routier que, plus globalement, celle du paradigme de la relation transports-économie sont remises en question, comme nous l'avons abordé dans la partie précédente de cette thèse⁷³. La question que nous nous sommes posée est de savoir si cette nouvelle approche des problématiques de transport a eu un impact ou une résonance particuliers au niveau de la région alpine, si son affirmation a modifié la gouvernance de la question des trafics qui traversent ces espaces, tant pour ce qui concerne le cadre des acteurs impliqués dans la construction des mesures nécessaires à cette gestion et leurs relations que pour ce qui concerne le contenu des négociations autour de l'élaboration et de la mise en place de ces mesures.

Pour répondre à cette question, ce chapitre s'attache à étudier l'évolution de la représentation de la question des transports et du franchissement alpins, en se focalisant sur une analyse des outils techniques de mesure et d'observation des flux de trafic mis en place à l'échelle des Alpes. Notre objectif est de montrer en quoi ces outils et leurs usages ont permis de construire des représentations différentes de la problématique des trafics transalpins et de leur gestion, en façonnant ainsi la négociation et les décisions politiques des différents acteurs et territoires dont se compose l'espace des Alpes. Dans cette optique, la première partie dresse une description de la multiplicité de représentations de la question des trafics alpins selon les acteurs et au fil du temps (7.1). A partir d'une première description des différentes relations que les régions alpines ont entretenu avec les transports au cours de l'histoire (7.1.1) et du positionnement des différents acteurs (7.1.2) concernés par les trafics transalpins au sujet de leur gestion (les États, les territoires locaux, mais aussi l'Union européenne, qui vient à considérer de plus en plus fréquemment l'espace alpin dans les dispositifs législatifs et réglementaires qu'elle met en place), cette partie envisage de fournir un cadre synthétique des problématiques et des points de conflit inhérents à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de transports qui touchent aux trafics de cette région. Ce cadre problématique et conflictuel pousse néanmoins à la recherche de solutions, qui nécessitent, pour pouvoir se concrétiser, d'une plus large homogénéité de représentation du problème de départ. La deuxième partie du chapitre s'attache à décrire les évolutions récentes de cette recherche d'harmonisation (7.2), en retraçant l'émergence et l'affirmation d'un besoin de dispositifs d'observation et de mesure du phénomène en question communs, au sens de pan-alpins, et la relation entre cette recherche de coopération technique avec une exigence de coordination politique. Les parties 7.3 et 7.4 développent une analyse de ces outils issus de la coopération technique alpine et étudient leurs impacts sur la construction d'une nouvelle représentation de la question des trafics transalpins. L'objectif de cette étude est d'analyser l'émergence en Europe d'un espace géopolitique des Alpes autour de la question de la gestion des trafics. Nous souhaitons plus particulièrement comprendre les interrelations entre la démarche technique, qui a présidé à la mise en place de nouveaux outils et dispositifs, et l'évolution du processus d'élaboration politique, qui sera l'objet d'une analyse plus approfondie dans le chapitre 8, sur les politiques de transport alpines. L'hypothèse que nous faisons est que la mise en place des systèmes d'observation spécifiquement dédiés à l'analyse des trafics transalpins a considérablement modifié le cadre de la négociation entre les intérêts divergents des pays alpins, avec des impacts importants tant sur le contenu et l'extension des mesures politiques de transport fret envisagées que sur les formes d'organisation des acteurs en charge de l'élaboration de ces politiques dans les différents pays alpins.

⁷³ Voir à ce sujet les paragraphes (La relation « transports-économie » remise en cause. Le dépassement de l'approche déterministe des effets structurants des infrastructures de transport) et (La relation « économie-transports » remise en cause : l'affirmation du concept du découplage) de la partie 1 de la thèse.

7.1.L'espace alpin des transports : un espace multiforme...

L'évolution de l'approche de la question des transports, tendant à mettre de plus en plus en exergue les effets négatifs en termes de dégradation de la qualité de vie et de l'environnement⁷⁴, a été davantage marquée pour ce qui concerne les territoires de montagne, en raison d'une sensibilité accrue du milieu naturel, qui rendrait plus aigus les impacts des trafics. Elle l'a été encore plus particulièrement pour les Alpes. De nombreuses études ont été conduites à ce sujet, par exemple dans le cadre du programme d'étude AlpNap⁷⁵, promu par l'Union européenne au sein des projets de coopération Interreg. Parmi les études réalisées dans ce cadre, Thudium démontre par exemple que les modes de propagation de la pollution atmosphérique et du bruit sont totalement différents dans les Alpes par rapport aux autres montagnes, en raison des conditions climatiques et topographiques particulières de la région. La pollution atmosphérique et sonore y est bien supérieure que dans d'autres reliefs, dans les basses plaines ou dans les chaînes de montagnes moins élevées (Thudium, 2007). A cela il faut ajouter que, en raison de la configuration du territoire, toutes les autres répercussions désormais bien connues des transports (outre la pollution atmosphérique et le bruit – la consommation d'espace libre, la fragmentation du paysage, les accidents...) – ont également un impact plus forts dans ce massif qu'ailleurs. En effet, en raison de la rareté particulière de l'espace habitable, la population, les infrastructures de transport ferroviaires et routières et des trafics conséquents se concentrent sur les mêmes portions réduites de territoire. Dès lors, cette concentration sur un périmètre limité amène certains auteurs à considérer que les effets du transport en termes de consommation d'espace libre et de fragmentation du paysage devraient être évalués de manière différente dans les Alpes par rapport à des zones où les espaces disponibles pour les activités humaines sont moins rares (Monitraf, 2007).

Au final, plusieurs études récentes tendent à démontrer que la globalité des effets négatifs des transports se répercuterait avec une intensité particulière dans la région alpine. La mesure et l'évaluation de ces effets a participé à produire une représentation particulière de la question des transports dans les Alpes, qui est venue modifier les termes dans lesquels cette question a été historiquement représentée et discutée à une échelle internationale. Pendant longtemps, jusqu'au milieu des années 1990, comme nous le verrons mieux dans les paragraphes suivants, la question alpine des transports a consisté essentiellement dans un problème de politique internationale, concernant les relations entre les États européens et la fluidité des échanges commerciaux, posé et traité par les organismes internationaux, notamment la CEMT et la Communauté européenne. Au cours de toute cette période, les

⁷⁴ Les effets des transports sur la santé et sur la qualité de vie ont fait l'objet de plusieurs études. Lange et Ruffini en mentionnent quelques dans l'appel pour l'élaboration de mesures communes qu'ils publient sur la Revue de Géographie Alpine en conclusion du programme d'étude Monitraf (voir note de bas de page n.97) : 1. Bureau régional de l'Organisation Mondiale de la santé pour l'Europe (2005), Programme sur le bruit et la santé ; 2. Agence fédérale allemande pour l'environnement UBA (2006), Transportation Noise and Cardiovascular Risk. Review and Synthesis of Epidemiological Studies. Dose-effect Curve and Risk Estimation ; 3. CEE, ONU et bureau régional de l'OMS pour l'Europe (2002), Programme paneuropéen sur les transports, la santé et l'environnement adopté lors de la réunion de haut niveau sur les transports, l'environnement et la santé, Genève, 05 juillet 2002. Lange S., Ruffini F.V. (2007).

⁷⁵ ALPNAP a pour objectif le contrôle et la minimisation du bruit et de la pollution atmosphérique dus au trafic le long des principaux axes alpins de transport terrestre. Il s'agit d'un projet financé par l'Union européenne dans le cadre du programme INTERREG IIIB *Alpine Space*. Les études ont démarré en janvier 2005 pour une durée de 3 ans. Il rassemble 11 partenaires provenant de 4 pays frontaliers de l'Union (Allemagne, Autriche, Italie et France), et a pour ambition de créer un large réseau transalpin d'experts dans les domaines de la météorologie, de la pollution atmosphérique, du bruit et des effets sur la santé, ces 4 problématiques étant appliquées au cas spécifique des vallées alpines. Le projet ALPNAP est en coopération avec le projet Monitraf, sur le monitoring du trafic routier dans les Alpes (voir note de bas de page n.97).

choix en matière d'infrastructures de transport dans la région alpine ont été prioritairement dictés par des logiques nationales et européennes. Ces logiques ont privilégié à la fois l'objectif de la fluidité des trafics sur large échelle et l'objectif du développement économique régional, à atteindre par une politique de réduction des disparités d'accessibilité, fondée sur la construction de grandes infrastructures de transport qui auraient pu desservir tant les trafics internationaux que les échanges régionaux. La nouvelle représentation de la question alpine des transports qui s'affirme au cours de la dernière décennie marque un changement dans la gouvernance des politiques de transport et de régulation des trafics à travers cette région. En exprimant un point de vue plus proche des territoires, fondé sur les inquiétudes des populations par rapport à la hausse des trafics de marchandises, cette nouvelle représentation est ainsi à mettre en relation avec l'émergence de nouveaux acteurs politiques dans le processus décisionnel concernant les mesures de gestion et régulation des transports dans cet espace.

L'approche de la question des transports n'est pas uniquement variable dans le temps, elle varie aussi selon les espaces. Ainsi, la question alpine des transports ne connaît pas une représentation univoque même à l'intérieur de l'espace alpin. Les valeurs qui sont attachées à la protection de l'environnement et du territoire, à son exploitation, au développement économique et à la qualité de vie des populations ne sont pas perçues et défendues de la même manière par les différents acteurs ou échelles territoriales dont ce dernier se compose. Si l'augmentation des trafics transalpins de marchandises des vingt dernières années est souvent jugée préoccupante, la difficulté à trouver des solutions partagées et faisables à un problème unanimement reconnu repose sur les différents enjeux liés au même phénomène. Cette augmentation, en effet, fait se croiser des intérêts divergents autour de problématiques diverses, même à l'intérieur de l'espace alpin, concernant à la fois : la capacité des traversées, la fluidité des échanges, l'encombrement d'espaces rares, la préservation environnementale, la sécurité des déplacements, la desserte et accessibilité des territoires alpins et péri-alpins... Les principaux centres économiques européens situés dans la région sont intéressés à ce que le trafic à travers les Alpes soit sûr, fiable, facile et économiquement non-discriminant, tout comme les opérateurs de transport ou le secteur touristique. Les populations des vallées alpines défendent clairement des intérêts différents et se soucient principalement de se protéger des excès du trafic, mais avec une vigueur variable selon les pays, par rapport à leur poids politique au sein de chaque État, à leur culture spécifique, aux modalités de peuplement et de tourisme de chaque territoire, à la quantité et au type de trafics...

Ces divergences de points de vue constituent à la fois un défi et l'élément moteur de la coopération internationale dans les Alpes autour de la gestion des trafics. Jusqu'à une période récente, malgré l'existence d'un nombre considérable de recherches et d'initiatives d'étude au sujet des effets des transports dans les régions alpines, les actions politiques demeurent toujours attachées à une approche nationale des problèmes. En effet, les mesures de politique des transports et de régulation des trafics n'ont été jusqu'à présent appliquées que très ponctuellement, dans une logique d'action région par région, voire passage par passage. Les stratégies de régulation des flux le long des traversées alpines ont été souvent marquées par des intérêts régionaux et nationaux. Sur la base de ce constat, il faudrait conclure qu'un espace alpin des politiques de transports ou une question globale alpine des transports n'existe pas. Pourtant, les Alpes ne se résument pas uniquement à un ensemble d'espaces éclatés. Au contraire, l'affirmation d'une question spécifiquement alpine des transports dans le milieu scientifique répond à d'autres signes, observables depuis quelques années, d'un processus de construction d'un espace politique couvrant la totalité de la chaîne alpine.

7.1.1. Les transports et les régions alpines

L'histoire des Alpes est intimement liée à celle des transports. Les évolutions de trafics et les possibilités de transport ont fortement façonné le développement des régions alpines : l'urbanisation et l'économie des Alpes sont inséparables de la circulation ; la géographie des flux et des infrastructures a déterminé celle des peuplements, liée aux opportunités d'emploi, de formation, de développement culturel et économique offertes par le système des traversées alpines (Torricelli, 2002). Aujourd'hui, la richesse de ces régions repose toujours sur leur accessibilité, sur les possibilités d'interpénétration entre les économies locales, nationales et internationales que la présence d'infrastructures de transport ouvre, sur les retombées économiques de plusieurs natures que les circulations sur un territoire peuvent engendrer. Néanmoins, depuis plusieurs années on assiste à une opposition de plus en plus marquée des populations locales à la construction de nouvelles infrastructures de transport, à la réouverture des anciennes lors d'une période de fermeture suite à un accident par exemple et, en général, à une évolution jugée non-maîtrisée des trafics qu'elles permettent d'écouler. Désormais, cette opposition ne provient plus uniquement des riverains, mais elle est de plus en plus exprimée par le milieu politique et économique local, avec un impact variable selon les pays alpins sur la politique nationale. Les territoires locaux jouent donc un rôle important dans l'émergence et la formulation d'une question du trafic transalpin. Plusieurs facteurs expliquent cette émergence et la requête croissante d'une meilleure maîtrise et d'approche nouvelles des questions de transport.

En effet, malgré une certaine homogénéité dans la morphologie de la circulation au niveau de l'arc alpin au cours de l'histoire⁷⁶, le franchissement de la chaîne a connu des évolutions profondes au fil du temps en fonction de plusieurs variables qui ont interféré entre elles, une partie concernant spécifiquement l'espace alpin, l'autre tenant aux grandes évolutions et conjonctures européennes, politiques ou économiques, qui réduisent ou accroissent les trafics, ou encore aux innovations technologiques des différents modes de transport (Guichonnet, 2002). Déjà en 1968, Chamussy proposait une périodisation de la circulation transalpine qui se fondait sur une succession d'âges : l'âge des chemins de col (XIII^e- XVIII^e siècles), l'âge des routes de col (deuxième partie du XVIII^e siècle avec l'affirmation des États-nations et l'édification des routes dans les Alpes), l'âge du fer (à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, le chemin de fer se substitue à la route), l'âge de l'autoroute et des tunnels routiers, dans la seconde moitié du XX^e siècle (Chamussy, 1968). Depuis ce premier constat, les quarante dernières années ont permis d'observer la portée des changements radicaux concernant l'organisation et l'évolution des trafics transalpins qui se sont produits au cours de l'âge des autoroutes et des tunnels routiers.

La seconde moitié du XX^e siècle est marquée par une nouvelle politique d'investissements publics dans les transports, qui délaisse les chemins de fer, pour se consacrer entièrement à la construction d'autoroutes et de tunnels. Mais les changements

⁷⁶ Paul Guichonnet décrit ainsi le contexte de la traversée des Alpes : « vues de près, (les Alpes) présentent une morphologie qui semble inviter à la circulation, ce que les peuples d'Europe ont bien compris de l'époque romaine à aujourd'hui. En effet, un double système de vallées guide l'accès aux cols du faite central et multiplie les itinéraires possibles. Un premier ensemble de vallées divergent depuis ce faite central et débouchent sur l'avant pays par des cluses généralement assez larges (...). Un second ensemble est constitué par les vallées longitudinales (...), qui ouvrent de longs couloirs de circulation à l'intérieur de la masse montagneuse » (Revue de géographie alpine, n°3, octobre 2002, p. 55). Les axes de la circulation alpine se sont concentrés au cours de l'histoire dans ces couloirs, la traversée des Alpes s'effectuant essentiellement par des itinéraires transversaux, perpendiculaires aux faîtes.

qui ont eu lieu à cette époque ne tiennent pas uniquement aux choix technologiques en matière d'infrastructures alpines. Ils dépendent aussi du modèle de croissance économique adopté à une échelle globale (généralisation de l'automobile, évolution des échanges internationaux, un rôle accru du transport dans l'économie suite aux innovations des modes de production : flux tendus et entreprise multi-localisée, dans un contexte de réduction généralisée des coûts de transport) et des évolutions politiques liées au processus d'intégration des États au sein de l'Union européenne. Ces facteurs, unis à la rareté de points de passage à travers l'arc alpin, ont façonné l'évolution des trafics transalpins ces dernières décennies. Des phénomènes tels que la concentration spatiale, l'éloignement des origines et destinations, l'explosion de la croissance et une forte spécialisation modale ont alors caractérisé les flux et participé à modifier leur perception de la part des territoires. Peu à peu, la place des avantages en termes de ressources que les trafics transalpins ont historiquement représentés pour les territoires de cette région s'est réduite. Mais au-delà des caractéristiques de l'évolution des trafics, l'opposition croissante qui se diffuse au sein de l'espace alpin envers ce phénomène s'explique aussi par le fait que son évolution et les facteurs qui la déterminent échappent de plus en plus à une maîtrise locale ou alpine : ils sont largement – et de manière croissante – décidés à l'extérieur de cet espace. En effet, au fil des décennies, les chargeurs se sont toujours plus éloignés des régions alpines et l'échelle spatiale des relations de transport s'est, par conséquent, élargie (Torricelli, 2002). A l'inverse, les vitesses ont augmenté et l'échelle temporelle des parcours s'est réduite, avec en conséquence une augmentation des capacités rendant les infrastructures capables d'accueillir toujours plus de trafics. Ces évolutions ont déterminé une hiérarchisation des traversées alpines. Les cols ont été délaissés et le trafic s'est massivement porté sur quelques grands axes privilégiés assurant les relations internationales à travers les grands tunnels alpins.

La répartition des trafics s'est également profondément modifiée, en s'inversant par rapport aux années 1970 en ce qui concerne la répartition entre le fer et la route, au détriment du transport ferroviaire. Les lignes ferroviaires restant tributaires de leur conception initiale (galeries de faîte, pentes d'accès importantes...), présentent des inconvénients remarquables par rapport à la route, qui connaît par contre un fort développement et progrès : les coûts de fonctionnement élevés, le manque de flexibilité des itinéraires, la lenteur de la vitesse commerciale (14 km/h en moyenne) expliquent pourquoi les chemins de fer transalpins n'utilisent aujourd'hui que 31% de leur capacité potentielle de transport de fret (Guichonnet, 2002).

L'ensemble de ces tendances lourdes se caractérise par la longueur des périodes sur lesquelles elles s'étalent et par une accélération des changements au fil du temps. La vitesse des mutations et la constance de l'orientation de ces changements expliquent l'inquiétude des territoires directement concernés, dans un contexte, en outre, où leurs capacités d'intervention se font de plus en plus faibles. Face à l'ampleur des échelles spatiale et temporelle sur lesquelles se déploient les phénomènes déterminants de la circulation alpine, non seulement les territoires locaux, mais aussi les politiques régionales et nationales se retrouvent démunies pour mettre en place des solutions efficaces visant la maîtrise des trafics. Dès lors, des interventions sur un plus grand horizon s'imposent, mais la recherche de solutions partagées se heurte à la multiplicité des aspects dont se compose le phénomène des trafics transalpins. Chacune des dimensions de la mobilité alpine décrites dans les lignes précédentes – la concentration des flux, la répartition modale, l'allongement des parcours, la croissance... – représente un problème ou un avantage selon les acteurs et les échelles territoriales concernées. Ainsi, les représentations existantes de la problématique des trafics transalpins sont multiples et l'espace alpin des trafics prend

des formes différentes selon les aspects que l'on observe. A l'opposition entre échelles de gouvernance territoriale différentes ou entre acteurs porteurs d'intérêt différents (par exemple, les riverains et les élus locaux, d'un côté, et les acteurs économiques, émetteurs des trafics et défenseurs de la fluidité de circulation, de l'autre), il faut aussi ajouter les conflits entre les différents pays alpins, pour lesquels le problème des traversées alpines ne se pose pas de la même manière. La recherche de solutions valables pour l'arc alpin dans son ensemble doit donc composer avec une situation de gouvernance complexe qui voit désormais un nombre considérable d'acteurs impliqués dans la question de la gestion du trafic de transit alpin.

Nous allons décrire cette diversité des formes de l'espace alpin des transports en présentant, dans le paragraphe suivant, les acteurs engagés sur le thème de la gestion des trafics transalpins, la représentation qu'ils formulent du problème et leur positionnement par rapport à la gestion de ce problème. Nous verrons alors que non seulement les trafics ont évolué, du point de vue des types, des itinéraires et des modalités, au cours de l'histoire, mais aussi le rapport que les différents acteurs et territoires concernés par la traversée des Alpes ont entretenu avec eux. Par exemple, l'évolution des infrastructures et des modes de transport s'est traduite par « *une indifférence croissante des infrastructures à la structure de la montagne et aux réseaux des villes et de villages qui la ponctuent* » (Debarbieux, 2002). Ainsi, cette évolution a produit un affaiblissement des relations entre les trafics et les territoires locaux traversés et, à l'inverse, une augmentation du poids des États centraux et de l'Union européenne dans la détermination des logiques et des évolutions des trafics transalpins.

7.1.2. La question des trafics alpins par acteur

Dans ce paragraphe, nous allons décrire le positionnement au sujet de la gestion des flux alpins des principaux acteurs de la question alpine des trafics.

7.1.2.1. Les territoires locaux

Les territoires locaux se caractérisent, au sein de la question du transit alpin, par leur disposition à poser des problématiques spécifiques, concernant souvent les espaces, les populations et les activités situées à proximité immédiate des infrastructures. Ces territoires s'expriment en particulier à travers les collectivités territoriales – communautés de communes, départements, régions... – qui les représentent, mais aussi à travers l'expression directe ou collective d'acteurs rassemblés sur une base géographique.

Les territoires locaux se sont faits porteurs de la question des trafics transalpins, qu'ils identifient essentiellement avec le trafic de transit les traversant. Pour la plupart d'entre eux, le problème des trafics transalpins consiste principalement dans les effets négatifs de la croissance des flux en transit et de longue distance sur leur territoire : la pollution locale, due aux émissions des poids lourds, et la concentration sélective des trafics de transit sur quelques itinéraires prioritaires, dans les vallées alpines d'accès aux principaux points de franchissement de la barrière montagneuse (Fréjus et Mont Blanc, Saint Gothard, Brenner). Ces grands couloirs de transit sont souvent accusés de générer des problèmes de congestion, qui affectent les territoires traversés, les trafics locaux et aggravent les conditions de sécurité. En réalité, la congestion est un phénomène difficile à mesurer et, par conséquent, peu mesuré, notamment en ce qui concerne ses impacts et les causes (les types de trafics) qui le génèrent. Ainsi, même si certains axes, comme le Brenner, les axes suisses et Vintimille connaissent effectivement des événements de plus en plus fréquents et prolongés de ralentissement/blocage de la fluidité de circulation, il faut

cependant constater que l'argument de la congestion pour contester les trafics générés par les grands corridors tient davantage au domaine du symbolique et du ressenti de la part des territoires locaux plutôt qu'au domaine du mesuré. Néanmoins, le fait que la congestion ne soit pas mesurée ne réduit pas l'importance de cet argumentaire dans le cadre de la définition du positionnement des territoires par rapport aux grands corridors. En reliant de grands centres de production et de consommation, ces axes bénéficient en effet des équipements de transport les plus performants, que l'intensité du trafic amène à renforcer. Dans ce cadre, ils doivent composer avec des contraintes géographiques très fortes qui viennent encore accentuer les problèmes de la concentration physique des flux de trafic, de congestion, de sécurité, d'encombrement des espaces, de fragmentation des territoires.... Dès lors, le problème du point de vue des territoires est que ces grands couloirs de transit et leurs impacts sont territorialisés, alors qu'ils sont très largement déterminés de l'extérieur : par la croissance des trafics générée par la globalisation et la construction d'un marché économique européen, par des logiques d'équipement destinées à répondre à cette croissance, par une maîtrise politique et administrative nationale ou européenne. Ainsi, du point de vue des territoires, ces couloirs et les trafics les affectant représentent de plus en plus une contrainte, en raison des ressources locales qu'ils consomment. La relation entre trafic de transit et nuisances routières apparaît de plus en plus partagée au niveau des populations. Les débats publics organisés en France depuis une dizaine d'années à l'origine des grands projets d'infrastructure témoignent de ce lien désormais tissé entre transport et nuisance. Cette association est opérée en premier lieu par l'expression écologistes ou celle des riverains, mais elle est désormais aussi volontiers reprise par la technocratie de l'appareil d'État et surtout par les élus. Enfin, les transporteurs et les milieux économiques locaux sont souvent d'autant moins enclins à s'y opposer qu'elle visera prioritairement des opérateurs de transport extérieurs au territoire local⁷⁷.

Néanmoins, la relation entre flux de transit et nuisances doit toujours composer avec l'autre relation, mise en avant de plus longue date, entre flux de transit et développement local. En effet, même au niveau local, les intérêts diffèrent selon les territoires. Les régions des couloirs de transit, celles périphériques et les zones métropolitaines de l'espace alpin ont des exigences différentes et ne réclament pas le même type d'intervention. Essentiellement deux intérêts contradictoires existent entre les territoires qui invoquent une meilleure accessibilité et mobilité et ceux qui sont correctement desservis par les axes internationaux, mais en subissent les nuisances négatives. Toutefois, pour ces derniers non plus, la question des couloirs de transit ne se pose pas uniquement en termes de ressources locales consommées par ces couloirs. Les circulations traversant un territoire peuvent être à l'origine de nombreuses retombées économiques de plusieurs natures. A celles, plutôt marginales, relatives à la consommation locale induite (hôtellerie, restauration, approvisionnement, etc.), il faut ajouter le développement ou le renforcement local d'activités logistiques, dont les flux de transit représentent souvent les éléments vecteurs. Ces activités valent non seulement par les richesses directes qu'elles génèrent sur le territoire (valeur ajoutée, emplois, etc.), mais aussi par la mise à disposition de services performants et variés, utilisables par le tissu économique local pour renforcer ses propres performances. En effet, le développement alpin a été largement façonné par le développement des trafics et des infrastructures de transport que ces derniers ont engendré. Les vallées alpines d'accès aux principaux points de franchissement de la barrière montagnaise (Fréjus, Mont-Blanc, Saint-Gothard, Brenner), mais aussi de

⁷⁷ On peut consulter à ce propos les documents des différents débats publics archivés sur le site de la Commission nationale du débat public (<http://www.debatpublic.fr/>). En particulier, pour des problématiques plus spécifiquement de transit transfrontalier, voir le compte rendu du débat public sur la liaison ferroviaire Bordeaux-Espagne.

l'itinéraire côtier de Vintimille, entre Marseille et Gênes, ont pu effectivement profiter d'une accessibilité accrue qui leur a permis de sortir d'une situation de déclin et de marginalisation.

Ceci dit, il convient de souligner les oppositions entre différentes activités et leurs évolutions. Dans les Alpes du Nord françaises, par exemple, le tourisme hivernal a été un élément important de modernisation. Son développement est allé de pair avec la modernisation des accès dans les vallées. Aujourd'hui que ces équipements existent, le trafic de transit apparaît en revanche en forte contradiction avec cette activité économique. En effet, si l'accessibilité est un facteur important de développement, il ne faut pas oublier que ce développement et la reprise économique déterminent des situations de conflit entre les différents types de trafic présents sur ces territoires. Un dynamisme économique plus intense se traduit, en effet, par une augmentation des échanges et des relations économiques intra-alpines et induit donc une croissance de la demande locale de transport. Ces besoins locaux croissants viennent se télescoper avec les évolutions des trafics de grand transit, qui connaissent depuis longtemps des taux de croissance plus importants que les trajets plus courts. Par conséquent, dans une situation de rareté d'espace, qui se traduit par une concentration physique des flux et limite les possibilités de répondre aux exigences de la demande, les évolutions des trafics internationaux transitant par les couloirs transalpins risquent de contraindre les trafics dont l'origine ou la destination est locale, et d'entraver par conséquent le développement local des territoires alpins. Dès lors, l'implication des territoires traversés dans la gestion des flux de transit qu'ils supportent peut s'analyser à travers une dialectique de ressource/contrainte, qui est l'un des aspects des difficultés à construire une définition partagée du problème du transit alpin.

Malgré leur engagement et l'apport décisif que les territoires alpins ont fourni à l'émergence d'une question alpine des transports, la capacité d'action locale à l'échelle alpine reste limitée par le fait que les Régions ne possèdent souvent que peu de compétences spécifiques en matière de transports. En effet, la gestion de ces grands couloirs de circulation relève généralement de la compétence des États et, de plus en plus, de celle de l'Union européenne. En outre, cette capacité d'action locale est limitée par des problèmes de coordination tenant aux compétences disparates que détiennent les collectivités locales dans les différents pays. Comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre précédent, les Régions (*Regioni* en Italie, Cantons ou *Länder* en Suisse, en Autriche ou en Allemagne) ont des compétences très inégales tout au long de l'arc alpin. De ce point de vue, les Régions françaises, de création finalement récente⁷⁸, font un peu figure de « nains politiques », par l'étroitesse de leurs compétences et de leurs capacités d'intervention financières, face à leurs homologues autonomes italiennes ou aux cantons des États fédéraux⁷⁹. Pourtant, l'implication des régions dans le dossier du transit alpin n'est pas entièrement déterminée par leur poids politique formel. Nous avons vu, par exemple, dans la partie précédente de cette thèse que tant la Région Rhône-Alpes que la *Regione Piemonte* sont impliquées depuis longtemps dans le projet Lyon-Turin, à tel point que l'on a pu parler à ce propos d'une « para-diplomatie régionale ». Depuis que les États ont repris leur rôle moteur sur ce projet, l'intervention de ces deux Régions est restée active, comme en témoigne leur participation à la récente « initiative d'Udine »⁸⁰, visant à

⁷⁸ L'élection au suffrage universel des Conseils Régionaux, qui fonde en grande partie leur légitimité politique à agir, ne date que de 1986.

⁷⁹ À ce titre, on peut comparer par exemple le budget primitif de la région Rhône-Alpes de 2008 (2,3 milliards d'euros) avec celui de la région Piémont de 10,3 milliards d'euros la même année. <http://www.regione.piemonte.it/bilancio/bilancio2007/dwd/plurupb/05.pdf> ; <http://www.rhonealpes.fr/268-depenses.htm> , consultés le 13/10/2008.

⁸⁰ Voir : Encadré 5 (Les exemples de la coopération régionale à l'échelle des Alpes).

dégager des objectifs et des perspectives d'action partagés entre l'ensemble des régions de l'arc alpin.

7.1.2.2. Les pays alpins

Les évolutions des trafics à travers les Alpes et leur maîtrise posent également un problème de conflit entre les différents pays alpins. Dans chacun d'eux, les problématiques prioritaires, les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre ont plutôt évolué de manière indépendante de la trajectoire suivie par les pays voisins. Ils dépendent fortement de l'histoire, de la situation particulière, du fonctionnement institutionnel de chacun des États. La littérature distingue fondamentalement les pays latins des pays germaniques, dont les positionnements par rapport à la gestion des trafics ont tendance à se différencier sur la base d'une sensibilité différente par rapport aux problématiques environnementales liées aux transports. En synthétisant, il y aurait une opposition entre les pays latins, pour qui les transports et la mobilité représentent essentiellement des facteurs d'échange et de communication, et les pays germaniques, qui perçoivent les trafics principalement comme un problème pour l'environnement (Perlik, 2007). A ce sujet, en analysant le processus d'élaboration des protocoles de la Convention alpine, Gerbaux souligne comment les différents textes, confiés chacun à un pays différent, relèvent de la vision nationale des problèmes. Ainsi, la comparaison entre le protocole Tourisme, confié à la France, et le protocole Transports, élaboré par la Suisse, permet à l'auteure de mettre en évidence deux conceptions différentes du développement, qui recouvrent un clivage géographique et culturel. D'un côté, les germanophones défendent une idée de montagne conservatoire, basée sur le respect des cultures locales et du territoire ; de l'autre, les latins croient en une croissance équilibrée et maîtrisée, basée sur le développement harmonieux de l'industrie et du tourisme (Gerbaux, 1995).

Sans qu'il soit nécessaire de faire référence à cette opposition culturaliste Nord-Sud, les intérêts nationaux par rapport à la gestion des trafics se différencient effectivement entre, d'un côté, les pays dont la majeure partie du territoire n'est pas alpin (la France et l'Italie, les pays alpins « périphériques »), qui privilégient des critères économiques pour organiser les flux, et les pays majoritairement alpins de l'autre (la Suisse et l'Autriche, les pays alpins « centraux »), qui prônent plutôt pour la mise en œuvre de normes écologiques afin de défendre les habitants et les territoires des nuisances générées par les transports. Ce positionnement idéologique est donc largement influencé par la position géographique par rapport à la chaîne montagneuse, qui détermine aussi le type de trafics subis par le pays (notamment, trafic de transit et trafic d'échange, mais aussi la répartition modales de ces trafics, qui n'est pas la même selon les différents points de franchissement de l'arc alpin). Il est également influencé par l'organisation politico-institutionnelle interne à chaque pays, qui joue un impact sur l'ampleur et la résonance de la question alpine au niveau national. En tenant compte de ces éléments, les paragraphes qui suivent dressent une description synthétique des positionnements des différents pays alpins sur la question des trafics qui traversent cette région.

L'Italie, seul pays situé au sud des Alpes, constitue l'émetteur ou le récepteur de la quasi-totalité des trafics qui franchissent la chaîne alpine. Les trafics transalpins sont, du point de vue de l'Italie, essentiellement des trafics d'échange. Ainsi, pour elle, le franchissement des Alpes revêt une importance géoéconomique majeure du point de vue de la connexion du pays avec l'Europe. Même si les Alpes couvrent une partie modeste de son territoire (8% du total, voir Fig. 43), la question des trafics alpins est « naturellement » de niveau national en Italie. Elle est en lien direct avec la compétitivité économique de la

péninsule. Elle est orientée dans toutes les directions : du franchissement alpin dépendent les échanges de la plupart du territoire national, avec la quasi-totalité du continent, en direction du Nord, de l'Est et de l'Ouest. Les traversées alpines ont également une importance particulière pour le système portuaire italien. Les ports de Gènes et Trieste en particulier, voient leur capacité à étendre leur hinterland, et donc à desservir l'Allemagne ou l'Europe centrale selon un axe Nord-Sud qui traverse la Suisse ou l'Autriche, dépendre largement de la fluidité et de la fiabilité du système des franchissements alpins. En outre, il faut considérer l'existence de spécificités régionales qui font que les intérêts du Piémont, de la Lombardie et de la Vénétie ne convergent pas complètement. Le renforcement de l'est de la plaine du Po a entraîné, avec le développement économique, une forte hausse des trafics par rapport à l'ouest. Ainsi, les différentes régions réclament chacune des interventions spécifiques de l'État au sujet de la gestion des flux de trafic et du développement de l'offre d'infrastructures. Des demandes de franchissement concernant des axes différents le long de l'arc alpin, parfois ouvertement concurrentes, et un soutien très variable selon les territoires des choix politiques de l'État en matière de transport et d'infrastructures viennent compliquer le positionnement italien dans les questions liées au franchissement alpin. Enfin, l'autonomie de certaines vallées de transit (le Sud-Tyrol, sur l'axe du Brenner, et la Vallée d'Aoste, sur l'axe du Mont Blanc) génère parfois des contrastes avec les choix et les engagements entrepris par l'État.

La France se caractérise par la marginalité de l'espace alpin sur son territoire. La France est un grand pays de transit en Europe, mais les points de passage alpins présentent la caractéristique, du point de vue des trafics qui les franchissent, de desservir prioritairement des trafics d'échange entre la France et l'Italie. Pendant longtemps, ce pays n'a pas eu de politique alpine spécifique. En dehors des transports, quelques mesures spécifiques s'appliquent dans un cadre « de montagne » défini par la loi de 1985, qui englobe beaucoup d'autres territoires en plus des Alpes⁸¹. La région alpine française se caractérise par un fort contraste entre les Alpes du Nord, intensément valorisées d'un point de vue économique, et les Alpes du Sud, qui ont été longtemps délaissées. Un fort contraste caractérise également les fonds de vallée d'industrie ancienne, qui se retrouvent aujourd'hui en perte de vitesse par rapport aux pentes skiables, qui connaissent, à l'inverse, une forte exploitation touristique de masse ayant tendance à en valoriser l'accessibilité. A l'origine, la politique des transports française dans les Alpes est strictement équipementière. Elle a aussi, suivant en cela une logique historique de « frontières naturelles » protectrices plutôt qu'ouvertes, largement ignoré la question de la traversée du massif au profit de l'accès aux stations touristiques. De ce point de vue, l'inauguration précoce du tunnel du Mont-Blanc (en 1965) a paradoxalement plutôt conduit à évacuer la question pendant les deux décennies suivantes. La problématique de traversée est alors apparue, ensuite, avec comme seule question spécifique le financement de tunnels coûteux. La défense d'un projet ferroviaire comme le Lyon-Turin, nous l'avons vu, n'a pendant longtemps pas reposé sur des objectifs écologiques et de durabilité. L'affirmation de ces derniers dans le cadre de la politique des transports de marchandises française est plutôt le fruit d'un parcours assez long, façonné par des logiques internes de défense du projet et par la volonté d'adopter des mesures en réponse de celles mises en œuvre par les autres pays sur les autres passages alpins. Par rapport à d'autres territoires alpins, les populations des vallées françaises ont montré, jusqu'à une période récente, une bonne acceptation des infrastructures, comme le montre A.M. Caille dans son mémoire de maîtrise (2002).

⁸¹ Voir note de bas de page n. 68.

En Suisse, les Alpes occupent une place importante dans la symbolique de la nation. En raison de sa localisation géographique en Europe, la Confédération helvétique se configure, du point de vue des trafics, comme un pays de transit. Elle s'est historiquement constituée autour de cette position stratégique. Il en résulte que la question du transit occupe une place particulière dans la politique nationale, puisqu'elle doit composer avec au moins deux exigences contrastées. D'un côté, elle se heurte aux fortes valeurs symboliques que les Suisses attachent aux Alpes et à la protection du patrimoine naturel de leurs territoires. De l'autre, elle pose aussi la question de l'importance des trafics pour le territoire national. Outre le rôle de charnière au cœur de l'Europe que la Confédération a toujours cherché à entretenir, la possibilité de traverser les Alpes est en effet un enjeu de cohésion nationale, permettant de connecter des cantons enclavés, tels le Valais et le Tessin, au reste du territoire. Pour toutes ces raisons, la question du transit est particulièrement prégnante pour l'opinion publique. L'exigence de cohésion territoriale, ajoutée à l'enjeu d'une bonne accessibilité de la Suisse pour le système économique du pays⁸², se pose clairement en contraste avec le fait que la protection des Alpes est un objectif partagé par l'ensemble de la population, y compris celle qui n'habite pas dans les vallées alpines. Par ailleurs, la forte culture du consensus développée par ce pays ne permet pas l'adoption d'une position trop exclusive parmi ces objectifs contradictoires. En revanche, l'urgence de trouver une solution à ces conflits internes, ajoutée au pragmatisme suisse et à la liberté d'action permise par l'autonomie du pays par rapport à l'Union européenne, s'est dans plusieurs cas résolue dans une forte capacité d'innovation. Dans le domaine des transports, cette capacité s'est traduite par de mesures politiques originales comme la RPLP (la redevance sur les poids lourds liée aux prestations, introduite en 2001 : voir 8.1, dans le chapitre suivant) ou la BTA (le système de la bourse du transit alpin, étudiée en Suisse depuis 2004 : voir le paragraphe 8.2.1.3). Dans l'élaboration de sa politique des transports, la Suisse a montré une position ambiguë vis-à-vis de l'Union européenne. Dans les années 1990, elle a conduit une politique unilatérale de limitation du transit routier (avec notamment l'interdiction de transit sur son territoire aux poids lourds de plus de 28t) et de développement de l'offre ferroviaire. Depuis 1999, la négociation d'une politique acceptée par l'Union européenne (pour la négociation de l'accord sur le transit terrestre entre la Suisse et l'UE, voir 8.1, dans le chapitre suivant) marque un changement important du point de vue global de la gouvernance de la question alpine des trafics.

Comme pour la Suisse, en Autriche aussi les Alpes ont une portée symbolique importante au niveau national. Les similitudes entre les deux pays ne s'arrêtent cependant pas là, puisque leur localisation géographique et leur configuration morphologique similaires les amènent à avoir des positions assez proches en matière de politiques des transports. L'Autriche se configure, en effet, comme un pays de transit. Ici aussi, en outre, les possibilités de déplacement entre une vallée et l'autre et de traverser les Alpes sont un enjeu essentiel de cohésion nationale (Vallée de l'Inn, de la Drave). Les enjeux de l'ouverture de l'Europe de l'est sont fortement ressentis par ce pays, qui a justement connu, en raison de l'élargissement européen, une croissance des trafics de transit particulièrement importante. Ainsi, les populations des vallées partagent avec la Suisse une forte sensibilité face aux nuisances provoquées par le transit, qui se traduit par un volontarisme politique local assez marqué, notamment au Tyrol, la région au nord du passage du Brenner. L'entrée de l'Autriche dans l'Union européenne a brisé la politique autrichienne préexistante en matière

⁸² L'industrie suisse est principalement tournée vers l'exportation. Le tourisme constitue le troisième secteur économique du pays et la logistique occupe une place importante, près du 4% du produit intérieur brut étant généré par ce secteur. Les transports occupent effectivement une place importante dans le développement du secteur économique du pays.

de transit (interdiction de circulation la nuit, écopoints... voir le point 8.1, dans le chapitre suivant).

La présence de situations géographiques et politico-institutionnelles hétérogènes, d'intérêts divergents et de sensibilités différentes n'a pas permis, jusqu'à une période récente, aux pays alpins de gérer les transports dans les Alpes dans une logique différente d'une action régionale, pays par pays, voire passage par passage. Même les pays aux problématiques et sensibilités similaires n'ont pas su coopérer et se sont retrouvés souvent sur des positions antagonistes ou conflictuelles. Ainsi, par exemple, la Suisse et l'Autriche subissent un trafic de transit conséquent et toujours croissant. Dans leur lutte contre le trafic de transit, les deux pays se sont souvent retrouvés en concurrence sur les mesures à mettre en place : d'une part les mesures tendant à limiter le trafic routier sur un axe ont souvent eu comme premier effet de dévier les flux de trafic vers le pays voisin, d'autre part, les projets ferroviaires de chaque pays ont longtemps été menés de manière indépendante, sans véritable effort de mise en cohérence, tant en termes budgétaire qu'en termes d'offre de transport. A ce jeu, la France s'est souvent associée, alors que l'Italie a plutôt tenté de profiter de ces divergences pour sauvegarder ses accès à l'Europe. Dans cette difficulté à concilier des exigences différentes, s'est insérée l'Union européenne.

7.1.2.3.L'Union européenne

Malgré la réticence montrée par l'Union européenne au cours du processus d'élaboration de la Convention alpine à accepter l'affirmation de l'idée d'une spécificité alpine, l'Europe vient à considérer de plus en plus souvent les spécificités alpines dans les dispositifs législatifs et réglementaires qu'elle met en place. En effet, cet espace se configure, du point de vue européen, comme un terrain d'investissement privilégié dans des domaines divers. Les Alpes jouent ainsi un rôle dans le cadre à la fois de l'élaboration d'une politique européenne de la montagne (qui devrait alimenter le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, SDEC, pivot dans l'élaboration d'une politique territoriale européenne), de la mise en place d'une politique des transports d'échelle européenne et de la construction d'une politique environnementale européenne.

Dans le cadre spécifique de la question du transit alpin davantage qu'ailleurs, son intervention y est légitimée par plusieurs spécificités. Il y a d'abord le caractère multinational de la problématique : non seulement les problèmes à gérer présentent une grande similitude du Karawanken à Vintimille, mais surtout ils concernent des trafics à portée continentale (en provenance ou à destination de la plus part des pays membres de l'UE). L'intervention de l'Union européenne sur cette question est alors faite au nom de l'ensemble des pays européens, non seulement des pays alpins. La présence au cœur du massif d'un État non-membre de l'Union est un second élément qui vient légitimer l'intervention de Bruxelles. Un autre argument majeur de l'intervention européenne dans ce dossier concerne plus spécifiquement les pays alpins. Il s'agit de la dissymétrie de fait qui existe entre les pays spécifiquement alpins (la Suisse et l'Autriche), globalement concernés par la problématique du transit, les grands pays frontaliers des Alpes (la France et l'Allemagne), pour qui la question est forcément diluée, et l'Italie qui est complètement dépendante de la traversée des Alpes pour ses échanges terrestres avec le reste de l'Union. Dans ce contexte, l'Europe vient garantir le respect des grands principes de libre circulation, de non-discrimination... et réaffirmer ses grandes options politiques de régulation par le marché, de préservation environnementale, de construction d'un marché unique. L'engagement européen sur le thème des transports repose alors sur une logique politique qui comprend à la fois l'objectif de construction et renforcement du marché unique, en permettant à travers des

transports efficaces des économies d'échelles au système productif européen dans son ensemble, et un objectif socio-politique de « *paix et diversité culturelle sous un même toit européen* » (Perlik, 2007, p.94). Un dernier argument, et non le moindre, de l'intervention européenne tient à la lourdeur des investissements nécessaires pour réaliser les projets ferroviaires de nouvelles percées alpines. En incluant tant le Lyon-Turin que le tunnel de base du Brenner dans la liste des projets prioritaires du RTE-T et en concentrant ses moyens sur les tronçons transfrontaliers, l'Europe s'est mise en situation d'être l'un des principaux financeurs de ces projets. Les décisions de l'été 2007 concernant les engagements du budget européen au titre de l'exercice courant jusqu'en 2013 confirment cette implication⁸³. De par la symbolique et les enjeux environnementaux majeurs des territoires alpins, de par la dynamique de renouvellement des réflexions impulsée par la Confédération Helvétique, de par aussi la volonté de l'Europe de mettre en œuvre une politique européenne des transports, la question du transit alpin s'érige peu à peu comme un espace d'innovation et d'expérimentation d'une maîtrise collective de la circulation des marchandises.

7.1.3. Les différents trafics alpins : des définitions contradictoires

Plusieurs types de trafic traversent les points de franchissement de la chaîne alpine et connaissent des définitions variables selon les acteurs qui les observent. En effet, le système de transport de l'espace alpin se compose d'un ensemble de sous-systèmes de transport local, régional, national et international, de fret et de voyageurs, qui utilisent, dans la plupart des cas, les mêmes infrastructures ferroviaires et routières présentes dans la région. Cela explique les conflits existants entre acteurs différents autour de la gestion et la régulation de ces trafics, qui, en consommant ces ressources rares que sont les traversées alpines, affectent des échelles territoriales différentes et touchent à des intérêts variés. Ces différences expliquent les appellations variables avec lesquelles on décrit les différents types de trafic.

En général, on définit comme « trafic transalpin » le trafic de marchandises ou de voyageurs traversant la principale chaîne alpine. Néanmoins, dans les bases de données nationales, les différents pays ne font pas mention de cette définition, qui est remplacée par trois autres catégories : le trafic compté aux passages alpins est défini comme trafic de transit, trafic d'échange ou trafic intérieur, selon ses origines-destinations. Le trafic de transit est donné par la somme du trafic voyageurs et marchandises reliant un point de départ et un point d'arrivée situés à l'extérieur du pays auquel appartient le passage alpin observé, ou même à l'extérieur du pays qui produit l'information⁸⁴. Le trafic d'échange se compose du trafic d'importation, voyageurs et fret, reliant un point de départ et un point d'arrivée situés respectivement à l'extérieur et à l'intérieur du pays d'appartenance du passage alpin observé d'une part, et du trafic d'exportation, voyageurs et fret, reliant un point de départ et un point d'arrivée situés respectivement à l'intérieur et à l'extérieur du pays considéré d'autre part. Le trafic intérieur a son point de départ et son point d'arrivée à l'intérieur du pays auquel appartient le passage alpin observé. Le point de vue considéré dans ces définitions est donc toujours local ou national et de ce fait remis en question dans une optique pan-

⁸³ Le 20 novembre 2007, la DG-TREN communique les financements prévus dans le cadre de la programmation financière 2007-2013 pour les projets du réseau transeuropéen. Sur un budget total de 5,7 milliards d'Euros, 1,4 sont alloués aux projets transfrontaliers de franchissement alpin : 672 millions pour le Lyon-Turin, 644 pour le Brenner et 75 millions pour la Trieste-Divaccia, en Slovénie. Source : *La Stampa*, 20/11/2007.

⁸⁴ Ainsi un trafic Milan-Barcelone sera-t-il considéré comme du transit par la France, et de l'échange par l'Italie, mais un trafic Milan-Paris sera lui de l'échange pour les deux pays alors qu'un trajet Milan-Francfort de même portée constitue un transit pour la Suisse.

alpine. Dans le protocole Transport de la Convention alpine, en effet, l'article 2 définit les trafics alpins en distinguant entre deux catégories : le « trafic transalpin » et le « trafic intra-alpin ». Font partie du premier groupe tous les trajets ayant leur point de départ et d'arrivée à l'extérieur de l'espace alpin ; du deuxième, tous les trajets ayant leur point de départ et/ou d'arrivée à l'intérieur de l'espace alpin. Selon ce schéma, le « trafic intra-alpin » se décline ultérieurement en trafic intérieur, trafic d'importation et trafic d'exportation, qui dans le cas précédent ne rentraient pas dans une catégorie de trafic commune alpine. Le point de vue adopté par cette nouvelle distinction est celui spécifique de l'espace alpin.

Le trafic à travers les frontières nationales peut rentrer ainsi dans différentes catégories selon les points de vue adoptés. Selon le critère qui privilégie la prise en compte du point de départ et d'arrivée par rapport aux frontières nationales respectives, il peut être défini comme trafic d'import, d'export ou de transit. Par exemple, un trajet qui relie une zone de l'espace alpin en Allemagne avec une autre zone en Italie en passant par la Suisse est à la fois : un trafic à travers les Alpes, parce qu'il franchit un point de passage alpin au Saint Gothard ; un trafic de transit du point de vue de la Suisse ; un trafic d'échange pour l'Italie et l'Allemagne ; un trafic intra-alpin, du point de vue de la Convention alpine. L'usage d'une définition plutôt que d'une autre n'est donc pas anodin, puisqu'il reflète le point de vue de l'acteur qui l'utilise et tend à mettre en évidence, à partir d'un même phénomène, les aspects qui intéressent son utilisateur et à « justifier » en quelque sorte les objectifs que ce dernier veut atteindre. Nous verrons au cours de ce chapitre comment le parcours de construction d'une vision alpine partagée de la question des trafics relève aussi pour une grande partie des questions relatives à la définition des différents types de trafic.

Il convient en outre de prendre en compte les caractéristiques induites par la méthodologie d'observation utilisée. Ainsi, certaines modalités d'observation peuvent ne pas faire apparaître l'origine ou la destination réelle d'un lot de marchandises. Par exemple, une enquête aux frontières menée auprès des conducteurs ne permettra la plupart du temps de repérer que le lieu où le chauffeur interrogé a lui-même pris en charge la remorque qu'il tracte et le lieu où il doit la délivrer, effaçant les O/D « réelles » dans le cas de trajets fractionnés par étapes ou d'opérations intermédiaires de groupage-dégroupage par exemple. Derrière ces aspects techniques, liés aux méthodes d'observation, on peut repérer également des différences de point de vue entre opérateurs, en particulier entre modes de transport différents. Le maritime et le ferroviaire ne permettent généralement pas de repérer les pré- et post-acheminements routiers qui déterminent les véritables O/D du lot considéré. Ils considèrent aussi le poids total pris en charge (la marchandise effective + le poids de la remorque routière, voire du tracteur éventuel, dans le cas d'un trafic Ro-Ro), alors que les statistiques routières ne prendront en compte que la charge effectivement transportée, quand elles ne renseignent pas exclusivement, comme souvent pour les statistiques des exploitants d'infrastructure, sur le nombre de véhicules traversant tel ouvrage ou tel barrière de péage...

7.2....Un espace en évolution. La recherche d'une homogénéité de représentation de la question du trafic alpin

Dans un domaine caractérisé par une conflictualité territoriale entre intérêts divergents, où coexistent une concurrence entre les projets décidés à un niveau national pour attirer du trafic et une concurrence entre les vallées pour repousser les trafics routiers, le besoin de partager les données s'est progressivement imposé au fur et à mesure que les trafics augmentaient et que les jeux d'intérêts croisés s'accroissaient et devenaient mieux perçus.

Néanmoins, cette exigence n'a pas trouvé de réponse immédiate. Les données relatives à la demande de transport à travers l'arc alpin ont été longtemps insuffisantes. La plupart des limites existantes tenaient au caractère international de la problématique du franchissement alpin et au manque d'un organisme international représentant l'ensemble des pays situés autour de la chaîne des Alpes. Ainsi, comme le constataient la CEMT en 1993, puis Rathery sans modifications à la fin de la décennie, le problème principal tenait à un manque de cohérence et d'homogénéité entre les différentes bases de données nationales des pays alpins, qui rendait impossible toute comparaison ou analyse de la demande de franchissement sur l'ensemble des passages et des pays (CEMT, 1993 ; Rathery, 1999).

7.2.1. L'origine des dispositifs alpins d'observation des trafics

Les bases de données de référence en Europe sur le transport international sont Eurostat et la base de données CEMT. Eurostat, de l'office européen de statistique, constitue la principale base de données internationale. Elle rassemble un ensemble de données relatives à la demande de transport de marchandises dans les pays membres de l'Union européenne. Les données sont collectées à partir d'enquêtes réalisées dans chaque pays auprès des professionnels du transport. Elles fournissent des estimations des volumes internationaux de transport terrestre de marchandises par pays d'origine et de destination. La demande de transport international est désagrégée par catégorie de produits transportés.

Cependant, l'utilisation de ces données se heurte à plusieurs limites. A un niveau général, il s'agit de données trop globales, qui limitent l'analyse de la demande de transport. En outre, ces données sont spatialement limitées, puisqu'elles sont estimées sur la base d'enquêtes auprès des transporteurs des pays européens, en écartant de fait les volumes de transport effectués par des transporteurs qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne. Elles écartent également les transports qui ont pour origine et destination un pays extracommunautaire. A un niveau alpin, cela pose des problèmes spécifiques et une perte d'information pourtant indispensable, puisque la Suisse, pays central dans l'arc alpin, n'est pas incluse dans cette base de données. Le même problème se pose en ce qui concerne l'Autriche, puisque les données Eurostat ne renseignent sur les nouveaux pays membres qu'à partir de leur adhésion à l'Union européenne. Ainsi, la base de données Eurostat ne renseigne pas sur les transports avec l'Autriche jusqu'en 1995, ni d'ailleurs avec l'Espagne jusqu'en 1986, un autre pays particulièrement important du point de vue des évolutions du trafic alpin. A cela il faut ajouter le fait que l'Italie, pays clé en ce qui concerne l'émission ou la réception des flux qui traversent les Alpes, n'a pas alimenté cette source jusqu'en 1988.

Une deuxième source de données internationale est la base de données statistique de la CEMT, qui décrit les transports internationaux à travers l'élaboration de matrices origine/destination pour les différents modes de transport⁸⁵. La base de données de la CEMT rassemble par rapport à Eurostat un ensemble plus large de pays : 43 pays sont recensés, y compris la Suisse. Néanmoins, si les informations contenues dans cette base couvrent un plus grand nombre de pays et sont certes plus intéressantes s'agissant de transports transalpins, il en reste que son utilisation est limitée par l'excès d'agrégation des données, qui les rend difficilement exploitables pour étudier la demande de transport de marchandises à travers les Alpes. En outre, les données sont transmises par les États et sont élaborées selon des méthodologies nationales, variables par pays, ce qui rend pour le moins aléatoires les comparaisons entre pays.

⁸⁵ CEMT : « Annales statistiques de transport », publication annuelle.

Il en résulte que les données internationales n'ont pas été en mesure de donner une représentation d'un phénomène, le trafic transalpin, qui était de plus en plus discuté sur la scène politique européenne. L'idée que l'espace des Alpes joue un rôle particulier dans le cadre de l'évolution des trafics continentaux et du développement des échanges commençait pourtant à s'affirmer. Les premières réflexions à l'échelle internationale remontent à la fin des années 1970. A cette époque, la CEMT avait commencé à accorder une attention majeure au trafic de transit et, plus particulièrement, au trafic de transit à travers les Alpes. Alain Rathery, Secrétaire Général Adjoint à la CEMT, explique que cette attention tenait à plusieurs raisons : d'abord, au fort développement de ce type de trafic dû à l'explosion des trafics avec le Moyen-Orient, ensuite à la montée des protestations des pays traversés par ces trafics, qui dans certains cas (Autriche, Turquie, Yougoslavie) ont pris des décisions unilatérales visant à freiner le développement le transit par l'imposition de restrictions quantitatives sous forme de contingents ou de redevances de transit. Concernant plus spécifiquement les Alpes, l'intérêt de la CEMT pour la question du trafic alpin tenait tout d'abord à la composition même de cette organisation par rapport à celle de la Commission Européenne. Avant l'adhésion de l'Autriche à l'UE en 1995, la CEMT constituait en effet la seule institution réunissant autour d'une même table l'ensemble des ministres des transports, y compris ceux des deux principaux pays alpins, l'Autriche et la Suisse, non-membres de la Communauté. En second lieu, l'intérêt de la CEMT pour les questions de transit alpin dépendait du fait que le contingent des autorisations multilatérales de transport routier international de marchandises délivré par la CEMT avait été utilisé comme un instrument politique par certains pays alpins. C'est le cas particulier de l'Autriche, qui en raison des conséquences environnementales des trafics de transit sur son territoire, a refusé toute augmentation du contingent et strictement limité le nombre d'autorisations valables pour la traversée autrichienne, au détriment surtout de l'Italie, principal pays émetteur et récepteur de trafic transalpin. Ainsi, à la suite d'un premier rapport⁸⁶ au sujet du trafic de transit, présenté en 1979 aux Ministres des transports, ainsi que d'une Table Ronde⁸⁷ consacrée aux problèmes de capacité infrastructurelle posés par le transit international, le Conseil des Ministres de la CEMT a décidé la création d'un groupe de travail sur l'arc alpin. Ce dernier a soumis au Conseil un rapport en 1980⁸⁸, qui portait essentiellement sur l'identification des goulots d'étranglement alpins et sur les mesures envisageables pour y remédier.

La question du transit alpin commençait ainsi à se dessiner à cette époque. Le problème identifié par la CEMT se posait essentiellement en termes de risque de réduction de la fluidité des échanges internationaux. Il en était de même du point de vue de la Communauté européenne. Cette dernière, qui était en train de se construire sur une dimension essentiellement économique et d'unification des marchés, visait une stratégie principalement axée sur l'élimination, par une politique d'harmonisation et de libéralisation, des obstacles aux frontières, dans le but d'assurer ainsi la libre circulation des biens et des personnes entre les pays membres. Une telle vision, dépeignant essentiellement les Alpes comme une barrière, se heurtait forcément à la vision des États traversés, la Suisse et l'Autriche, et des territoires locaux dans les différents pays autour des Alpes,

⁸⁶ CEMT (1980), *Rapport sur le transport des marchandises en transit : problèmes actuels dans les pays européens et possibilités pour une amélioration*, en Résolutions du Conseil des Ministres des transports et rapports approuvés en 1979, Volume II, CEMT, Paris, 1980.

⁸⁷ CEMT (1979), *Problèmes de capacité infrastructurelle posés par le transit international*, Table Ronde 45, CEMT, Paris, 1979.

⁸⁸ CEMT (1981), *Rapport du Groupe restreint de l'arc alpin*, CEMT/CM(80)3, dans Résolutions du Conseil des Ministres des transports et rapports approuvés en 1980, Volume I, CEMT, Paris, 1981.

pour qui la chaîne montagneuse représentait avant tout un patrimoine à protéger. Au cours des années 1980, deux blocs antagonistes étaient en train de se structurer autour de la question des traversées alpines. Ils convergeaient néanmoins sur l'idée que les trafics transalpins possédaient des caractéristiques et des enjeux spécifiques : des taux de croissance particulièrement élevés face à des capacités limitées, la présence d'impacts et de formes d'opposition plus fortes que dans d'autres régions, une plus grande concentration spatiale, une tendance – certes moins spécifique – à l'accroissement du déséquilibre modal... Ces spécificités rendaient plus tangible la nécessité d'approfondir la connaissance du phénomène. Ainsi, leur reconnaissance a engendré une nouvelle demande de données alpines. Cette demande, émanant tant des organismes internationaux que des pays alpins, mettait en exergue la nécessité d'harmonisation des modalités de collecte, des variables mesurées et de présentation des résultats. En effet, non seulement les bases de données internationales étaient trop globales pour permettre une analyse pertinente des trafics transalpins, mais il y avait aussi un manque d'homogénéité des bases de données nationales, qui rendait lacunaire voire impossible la reconstruction des grandes tendances des trafics dans cette région considérée dans son ensemble. Comme le dénonçait la Commission européenne en 1987, dans une communication consacrée au problème du trafic de transit communautaire à travers certains pays tiers, il y avait un manque de statistiques détaillées à ce sujet et de données établies sur des bases comparables, tant au niveau communautaire que de celui des Etats membres⁸⁹.

7.2.2. La recherche de coopération à travers l'harmonisation des dispositifs de mesure des trafics

L'émergence d'une question spécifiquement alpine de la gestion des trafics internationaux se traduit ainsi, au premier abord, par une recherche de coordination technique. Le besoin de partage des données et des connaissances est à l'origine d'une nouvelle démarche, où une logique technique incite les administrations des États alpins à collaborer au niveau du massif dans son entier. Ce partage a d'abord pris la forme d'une base de données rassemblant toutes les informations disponibles, mais d'initiative unilatérale suisse, puis d'une coordination des enquêtes de trafic couvrant l'ensemble des passages dans les différents pays autour des Alpes. L'objectif des deux prochaines parties de ce chapitre est d'analyser la création et l'évolution de ces deux nouvelles sources d'information et formes de collaboration alpine que sont Alpinfo (7.3) et les enquêtes CAFT (7.4), dans le but de comprendre comment ces deux initiatives techniques ont influencé le débat politique sur les mesures de gestion des transports de marchandises et les représentations de l'espace alpin qui ont alimenté ce débat. Cette analyse permettra, en outre, de repérer plus précisément les problématiques multiples que chaque acteur a porté dans le processus décisionnel d'élaboration d'une politique alpine des transports, que nous allons examiner dans le chapitre suivant (chapitre 8).

7.3. La base de données Alpinfo

La première base de données spécifiquement alpine a été créée à l'initiative de la Suisse au milieu des années 1980. En 1984, l'Office Fédéral des Transports (OFT) a commencé à publier un bulletin annuel rassemblant les données relatives aux trafics à travers les principaux points de passage de l'arc alpin de la France jusqu'à l'Autriche. Jusqu'à cette date, il n'était

⁸⁹ Communautés Européennes (1987), Le problème du trafic de transit communautaire à travers certains pays tiers, Communication de la Commission au Conseil.

pas possible de comparer les trafics entre les différents passages alpins. Les données de la base Alpinfo fournissent des informations homogènes sur l'ensemble de la chaîne des Alpes concernant le trafic routier en nombre de poids lourds (données provenant des compteurs automatiques, des statistiques de péages des différents pays...) et une estimation des tonnages transportés.

Pour ce qui concerne le rail, Alpinfo fournit également une information par passage, sur la base des données communiquées par les opérateurs nationaux, des tonnages transportés, ventilés entre trafic conventionnel, transport combiné non accompagné et route roulante. Les séries historiques reconstruites par l'Office Fédéral des Transports suisse remontent à l'année 1970. La base de données Alpinfo permet donc de reconstituer, sur un arc temporel assez long, les volumes de transport et les trafics pour l'ensemble des traversées alpines de Vintimille, sur le littoral méditerranéen, au passage de Tarvisio, à la frontière de l'Italie, de l'Autriche et de la Slovénie. Malgré des limites importantes, techniques et d'acceptation politique (que nous détaillerons par la suite dans ce chapitre), Alpinfo permet à partir du milieu des années 1980, d'observer l'évolution des trafics sur l'ensemble de l'arc alpin.

Concernant l'homogénéité introduite par ce dispositif, nous pouvons distinguer plusieurs critères d'homogénéité des données : d'abord, l'homogénéité des unités de mesure (des PL, des tonnes, etc.) ; ensuite, une homogénéité géographique (les points de comptages permettent de suivre un axe ou au contraire, dans une problématique de transit alpin, de réaliser une coupure pour prendre en compte tous les flux) ; une homogénéité temporelle (rassembler des données concernant les mêmes périodes) ; enfin une homogénéité des modalités de mesure (continues et exhaustives ou partielles et redressées...). Le premier apport d'Alpinfo est de renforcer l'homogénéité géographique par rapport à une problématique de transit alpin, et ensuite de progresser sur l'homogénéité d'unité de mesure, au moins par mode de transport. Des points de vue temporel et des modalités, Alpinfo reste appuyée sur l'hétérogénéité des systèmes nationaux existants.

7.3.1. Les caractéristiques d'Alpinfo

Nous commençons par décrire les caractéristiques techniques de la base de données Alpinfo (7.3.1), pour passer ensuite l'analyse des évolutions des trafics alpins que les nouveautés de ce dispositif permettent d'observer (7.3.2). Le but est de montrer dans quelle mesure cet outil technique a aidé à la formulation d'une vision pan-alpine de la problématique des trafics. Nous abordons enfin les limites de cet outil quant à la construction d'une connaissance approfondie du phénomène des trafics transalpins et à l'alimentation d'un processus de négociation à l'échelle alpine, visant à réduire les conflits parmi les différentes expressions d'intérêt de cet espace (7.3.3), qui était parmi les objectifs envisagés à travers la construction de cette base de données harmonisée.

7.3.1.1. Le cadre géographique de référence

Alpinfo dessine sur l'arc alpin 3 segments qui se différencient par les points de franchissement pris en compte, comme nous l'avons déjà mentionné dans la partie précédente de cette thèse en présentant les études de trafic réalisées par LTF. La carte représentée ci-dessous illustre les trois segments qui, selon les définitions formulées par Alpinfo, peuvent être pris en compte pour décrire l'arc alpin :

- le segment A est le segment le plus court. Il se focalise sur la zone traditionnellement considérée comme le « cœur » des Alpes et rassemble les principaux passages

routiers et ferroviaires de la chaîne alpine (Saint-Gothard, Brenner, Mont-Blanc, Fréjus/Mont-Cenis) ;

- le segment C prend en compte la totalité de la région alpine, depuis le passage de Vintimille jusqu'au passage du Wechsel, le plus oriental des passages autrichiens. Il comprend donc des passages internationaux ainsi que des passages internes à l'Autriche ;
- le segment B est un hybride entre les deux segments précédents. Il adjoint au segment A les passages de Vintimille et du Tarvisio.

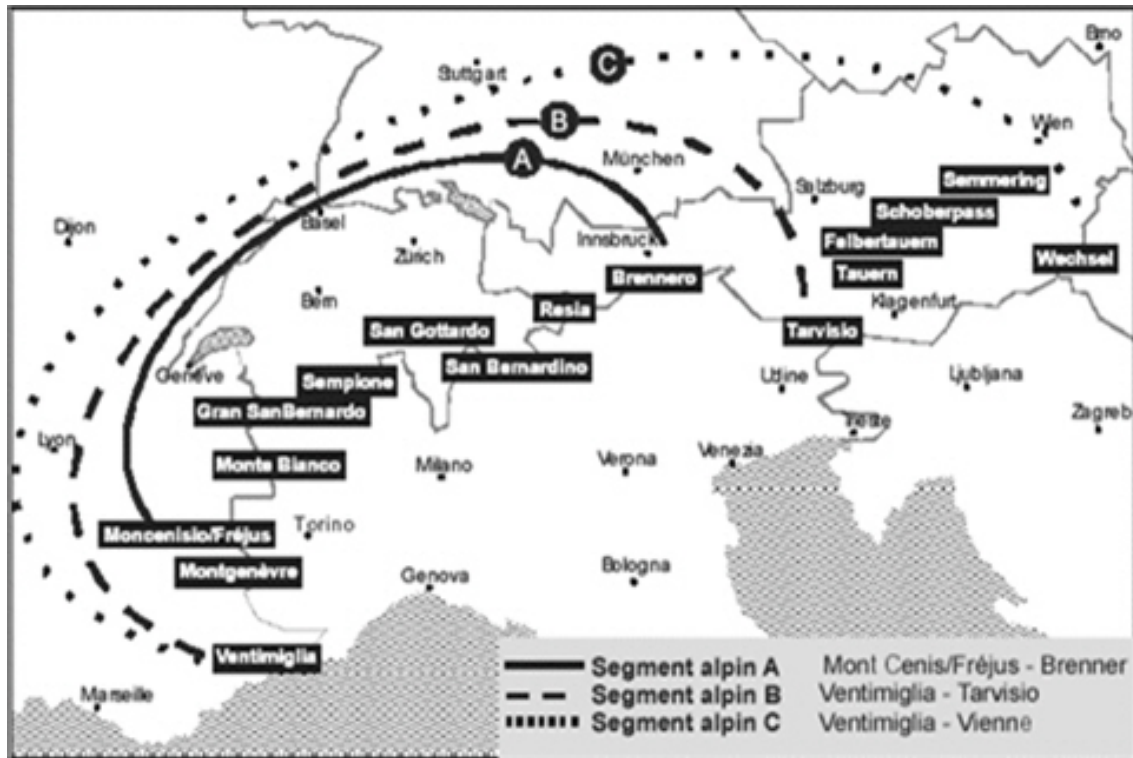


Fig. 45 – Rappel de l'arc alpin selon Alpinfo

Source : Alpinfo

L'adoption d'une définition spatiale différente se répercute forcément sur le type de trafics pris en compte et sur les dimensions du phénomène que font apparaître les données.

Selon une définition plus large (segment C), il faudrait considérer comme flux alpins tous ceux qui traversent une partie quelconque de la région alpine. Ce type de comptage s'avère plus utile lorsque l'on envisage de mesurer les impacts du trafic sur la région alpine, puisque tous les flux contribuent à la pollution du massif alpin. Pourtant, il faut considérer que l'adoption d'une telle définition implique l'inclusion d'une partie importante de l'Autriche et, par conséquent, de ses trafics locaux et intérieurs, ainsi que toute la partie sud-est de la France délimitée par le couloir Saône Rhône, de Mulhouse à la Méditerranée. De ce fait, ce choix gonfle les flux de transport, en incluant par exemple les camions espagnols qui remontent le couloir rhodanien, sans jamais traverser l'arc alpin. La prise en compte de la région alpine entière dans la mesure des flux apparaît un choix trop large pour approcher la question du transit alpin, qui dilue les données spécifiques à ce sujet et rend problématique toute comparaison avec les études plus strictement alpines.

A l'inverse, selon une définition plus étroite, les trafics alpins seraient uniquement ceux qui franchissent les grands tunnels et passages routiers ou ferroviaires des Alpes. Dans ce dernier cas, se pose un problème de choix entre le segment A et le segment B. Le premier, en effet, présente la limite de ne pas prendre en compte le passage de Vintimille. La question de l'inclusion ou non de ce point de passage dans la définition de la question du transit alpin fait se croiser de visions divergentes, notamment dans le cas de l'évaluation de projets d'infrastructure. Nous avons vu dans la partie précédente de cette thèse (chapitre 4.4), que lors des études de trafic pour le projet Lyon-Turin, le choix de la CIG et LTF de retenir l'arc alpin B (Vintimille-Tauern) comme espace de référence pour la demande de transport éligible du projet avait fait l'objet d'une contestation de la part de la mission d'audit saisie par le gouvernement français en 2003. Cette dernière avait contesté l'intégration des trafics transitant à Vintimille et au Montgenèvre, sur la base du fait que ces trafics ne peuvent pas être considérés comme concurrents de ceux de l'ensemble Maurienne-Mont Blanc. La mission d'audit proposait plutôt la prise en compte de l'ensemble des passages relevant du segment alpin A, en jugeant les résultats des prévisions réalisées par LTF trompeurs. En contrepartie, les promoteurs du projet Lyon-Turin ont depuis longtemps affirmé que ce projet était aussi une réponse pour les flux Espagne-Italie en l'inscrivant très tôt dans une logique de « corridor V » (Lisbonne-Budapest) ou « d'arc méditerranéen » (Barcelone-Lyon-Milan). Outre les questions de concurrence, pour certains acteurs, Vintimille n'est pas un passage de montagne et ne devrait pas figurer parmi les franchissements de l'arc alpin. Il faut néanmoins considérer que son exclusion cacherait une partie importante de trajets, qui ont eu ces dernières années une évolution intéressante en ce qu'elle permet de connaître des logiques qui président aux choix de transport. La seule prise en compte du segment A cache, par exemple, un phénomène important de l'évolution des trafics transalpins : comme le constate L. Clément, en effet « *le fait marquant des évolutions est que lors de la dernière décennie la croissance des trafics routiers a été très forte aux extrémités de l'arc Fréjus-Brenner (i.e. Vintimille et Tarvisio)* » (Clément, 2004). Par conséquent, l'exclusion de Vintimille fausserait la représentation des apports de chaque pays à la composition globale du trafic transalpin, en réduisant injustement la place de la France par l'élimination de son point de passage le plus dynamique. On peut constater à ce propos que la France milite pour la prise en compte de ce passage dans plusieurs contextes : auprès de la Commission européenne, où la Mission des Alpes et la CIG Lyon-Turin soutiennent l'inclusion de Vintimille parmi les passages alpins susceptibles d'application des mesures spéciales prévues par la nouvelle directive Eurovignette 2006/38, et ensuite dans le cadre de l'évaluation du projet Lyon-Turin, où LTF prend en compte pour ses études de trafic un segment alpin allant de Vintimille au Brenner ou au Tauern, selon le type d'analyse.

Par ailleurs, le choix du segment B pose également problème en ce qui concerne les risques d'erreurs des résultats des analyses, parce qu'il amène à englober des effets qui ne concernent pas la question étudiée ou à en cacher des autres qui seraient, au contraire, pertinents. Il faut, en effet, remarquer l'existence d'une différence dans la caractérisation de l'arc alpin entre les autorités suisses et autrichiennes. Le passage du Tarvisio n'est pas considéré comme un passage alpin par l'Autriche, tandis que son trafic est recensé dans la base suisse Alpinfo. Ainsi, ce passage méridional doit être considéré avec prudence dans les comptes agrégés, car les trafics à destination ou origine italienne l'empruntent à la suite Tauern ou d'autres passages autrichiens, comptabilisés à leur tour dans la base de données. Ainsi, il serait erroné de sommer son trafic avec celui des autres passages pour obtenir le trafic global sur l'arc alpin, parce qu'on aboutirait à un double compte partiel.

La partition de l'arc alpin en différents segments proposée par Alpinfo est désormais largement répandue. Il faut remarquer néanmoins qu'elle laisse ouverte une question importante, celle d'une définition univoque de l'arc alpin, avec toutes les conséquences en termes de problèmes de comparabilité entre les études lorsque celles-ci font référence à des segments différents (souvent sans le préciser), de risques d'erreurs et de falsification des résultats. Avec Alpinfo, le thème des informations de base reste donc irrésolu sur le plan géographique, ce qui contribue selon F. Campia à « *alimenter la confusion sur les données, qui décrivent le même phénomène de façon différente selon les études, parfois avec des informations de base en contradiction entre elles* »⁹⁰.

7.3.1.2. Les trafics mesurés

Pour chaque passage alpin compris dans les trois segments, Alpinfo restitue les informations concernant les tonnages routiers (et le nombre de poids lourds) et ferroviaires en distinguant entre « trafic de transit » et « trafic d'échange ».

- Par trafic de transit on entend les trajets qui ont leur origine et leur destination en dehors du pays du franchissement considéré.
- Le trafic d'échange a son origine ou sa destination dans le pays du point de franchissement considéré. De ce point de vue, il faut remarquer qu'un problème de classification se pose pour les passages suisses et autrichiens situés à l'intérieur des deux pays et non pas sur la frontière avec l'Italie. Pour ces derniers, en effet, le trafic défini d'échange comprend de ce fait une partie importante de trafic interne à chacun des deux pays.

En réalité, cette distinction ne rend pas compte de la globalité de trafics existants et certains types de flux (que nous avons présentés dans le paragraphe 7.1.3) sont invisibles dans les séries historiques Alpinfo. Les trafics internes des pays, par exemple, figurent dans les trafics totaux, mais ils ne peuvent pas être dissociés de cette donnée globale, qui se limite à distinguer entre trafic totaux et trafics de transit, alors que ces flux internes ont un poids conséquent sur certains passages, notamment en Autriche. A ce propos, nous avons vu plus haut dans ce chapitre (toujours dans la partie 7.1.3), que la Convention alpine a proposé d'adopter les définitions de trafic intra-alpin et de trafic trans-alpin⁹¹ pour décrire les types de flux traversant les franchissements alpin. Cependant, il convient de remarquer que cette distinction ne trouve pas de traduction concrète, puisque la plupart des données de trafics distinguent entre transit et échange, ce qui ne correspond que très imparfaitement – et dans une mesure variable selon le pays – aux trafics intra-alpins et trans-alpins.

En effet, la répartition des flux entre trafics de transit et trafics d'échange est géographiquement déterminée, les proportions des deux types de trafic variant en fonction du segment pris en compte. La part du trafic de transit est inversement proportionnelle à la dimension du segment considéré : elle est beaucoup plus importante sur le segment alpin A que sur le segment C, correspondant à la globalité de la région alpine. Ainsi, on peut remarquer sur les dernières données Alpinfo disponibles (2006) qu'à peine plus de la moitié (55%) du fret transalpin sur le segment C correspond au trafic de transit, soit 112 sur 199 millions de tonnes en 2006, alors que cette proportion s'élève aux deux tiers (66%) si l'on excepte les passages autrichiens essentiellement utilisées pour du trafic national et que l'on

⁹⁰ Discours de F. Campia, assesseur aux transports de la Province de Turin, lors de la manifestation « Alpes 2020 : les nouvelles traversées », qui a eu lieu à Chambéry le 14 octobre 2005.

⁹¹ Rappel: l'expression « trafic intra-alpin » désigne les trajets ayant leur point de départ et/ou d'arrivée à l'intérieur de l'espace alpin ; l'expression « trafic trans-alpin » désigne les trajets ayant leur point de départ et/ou d'arrivée à l'extérieur de l'espace alpin.

Les séries historiques de cette base permettent de reconstruire les évolutions des flux transalpins à chaque passage ou chaque pays alpins et de comparer entre elles les tendances au fil du temps, la répartition modale et la composition entre transit et échange à chaque point de franchissement alpin. Concernant ce dernier point, il faut néanmoins constater que des critiques s'élèvent au sujet de cette répartition. Selon J. Brunel, en effet, il existe une certaine incertitude dans la ventilation des flux de transport entre le transport d'échange et le transport de transit. La répartition entre ces deux types de trafic est réalisée (depuis 1994) en s'appuyant sur des enquêtes réalisées par les trois pays alpins tous les cinq ans. On peut dès lors remarquer que, en cas de changement dans la répartition des flux, ces changements entraînent de brusques ruptures dans les séries statistiques tous les cinq ans, alors qu'en réalité ces évolutions statistiques sont moins brusques (Brunel, 2007).

[illegible]

Fig. 46— La base de données Alpinfo a) Trafics totaux

Trafic marchandises franchissant les Alpes et transitant à travers la France, la Suisse ou l'Autriche																
Trafic marchandises à travers les Alpes transitant F, CH ou A par route et par rail	2000				2001				2005				2006			
	Route		Route+ Rail t(mio)	Rail t(mio)	Route		Route+ Rail t(mio)	Rail t(mio)	Route		Route+ Rail t(mio)	Rail t(mio)	Route		Route+ Rail t(mio)	Rail t(mio)
	PLM 1000	t(mio)			PLM 1000	t(mio)			PLM 1000	t(mio)			PLM 1000	t(mio)		
																
France																
Ventimiglia	545	8.3	8.3	0.0	567	8.6	8.6	0.0	612	12.3	12.3	0.0	833	12.6	12.6	0.0
Montgenèvre	36	0.4	0.4		38	0.4	0.4		8	0.1	0.1		7	0.1	0.1	
Mont-Cenis			3.1	3.1			2.7	2.7			0.5	0.5			0.8	0.8
Fréjus	453	8.2	8.2		462	8.2	8.2		157	2.4	2.4		170	2.6	2.6	
Mont-Blanc									185	2.8	2.8		197	2.9	2.9	
Suisse																
Grand-St-Bernard	17	0.1	0.1		23	0.2	0.2		34	0.3	0.3		35	0.3	0.3	
Simplon	3	0.0	3.0	3.0	12	0.1	3.3	3.2	31	0.4	8.1	7.7	35	0.4	8.5	8.1
Gotthard	672	4.4	18.6	14.2	525	4.4	17.5	13.1	610	6.7	19.5	12.8	542	6.1	20.7	14.6
San Bernardino	44	0.2	0.2		114	0.9	0.9		80	0.8	0.8		82	0.8	0.8	
Autriche																
Reschen	48	0.7	0.7		50	0.8	0.8		76	1.3	1.3		71	1.2	1.2	
Brenner	1390	23.4	31.3	7.9	1380	23.0	32.4	9.4	1738	28.2	37.2	9.0	1894	30.6	41.5	10.7
Tarvisio	420	5.5	7.4	1.9	475	6.1	8.3	2.2	741	9.8	12.0	2.2	800	10.7	12.9	2.2
Felbertauern	1	0.0	0.0		1	0.0	0.0		6	0.1	0.1		8	0.1	0.1	
Tauern	375	5.2	6.5	1.3	360	4.9	6.2	1.3	548	7.9	10.0	2.2	475	6.8	8.8	1.8
Schoberpass	165	1.9	2.0	0.1	165	1.9	2.0	0.1	272	3.6	4.4	0.8	272	3.6	3.7	0.1
Semmering	7	0.1	2.8	2.7	7	0.1	2.9	2.8	61	1.0	3.3	2.3	70	1.1	3.9	2.8
Wechsel	145	1.5	1.5	0.0	150	1.5	1.5	0.0	187	2.8	2.8	0.0	232	3.6	3.6	0.0
Segment alpin C	4321	54.4	86.6	32.2	4309	61.1	95.9	34.8	4806	70.7	105.9	35.2	4923	73.2	112.0	38.8
France	1034	16.9	20.0	3.1	1057	17.2	19.9	2.7	1162	17.6	18.1	0.5	1207	18.2	19.0	0.8
Suisse	736	4.7	21.8	17.1	674	5.6	22.0	16.3	756	8.2	28.7	20.6	694	7.7	30.4	22.7
Autriche	2551	32.8	44.8	12.0	2578	38.3	54.1	15.8	2888	44.9	59.1	14.2	3022	47.3	62.6	15.3
Segment alpin B	3628	51.2	81.2	30.0	3636	52.7	83.3	30.6	4473	65.1	97.3	32.2	4667	68.7	105.1	36.4
France	1034	16.9	20.0	3.1	1057	17.2	19.9	2.7	1162	17.6	18.1	0.5	1207	18.2	19.0	0.8
Suisse	736	4.7	21.8	17.1	674	5.6	22.0	16.3	756	8.2	28.7	20.6	694	7.7	30.4	22.7
Autriche	1858	29.6	39.4	9.8	1905	29.9	41.5	11.6	2555	39.3	50.4	11.1	2765	42.7	55.6	12.9
Segment alpin A	2627	37.0	65.1	28.1	2556	37.6	66.1	28.4	2912	42.9	72.9	30.0	3026	45.3	79.4	34.2
France	453	8.2	11.3	3.1	462	8.2	10.9	2.7	342	5.2	5.7	0.5	367	5.5	6.3	0.8
Suisse	736	4.7	21.8	17.1	674	5.6	22.0	16.3	756	8.2	28.7	20.6	694	7.7	30.4	22.7
Autriche	1438	24.1	32.0	7.9	1430	23.8	33.2	9.4	1814	29.5	38.5	9.0	1965	32.0	42.7	10.7

Fig. 46– La base de données Alpinfo b) Trafics de transit

7.3.2. Les nouveautés d'Alpinfo

La création de la base Alpinfo et la diffusion, à partir du milieu des années 1980, des données alpines constituent une nouveauté tant en ce qui concerne les modalités d'élaboration de ce dispositif que les possibilités offertes en termes de connaissance et de représentation de la question des trafics alpins.

7.3.2.1. Harmonisation des données et coopération technique alpine

La mise en oeuvre d'Alpinfo représente une tentative importante d'harmonisation des données et constitue en même temps une première étape de coopération technique à l'échelle alpine. En effet, même si ce dispositif statistique a été conçu et géré par la Suisse, il s'agit d'un travail de récolte et de coordination à échelle internationale, qui témoigne de l'effort mené par un certain nombre de pays pour construire un dispositif d'observation le plus cohérent possible concernant l'ensemble de l'arc alpin. L'alimentation du bulletin Alpinfo

est faite grâce à la collaboration de trois pays alpins : la France, la Suisse et l'Autriche, qui fournissent à travers des organismes différents (le Service Economie Statistique et Perspective - SESP - en France, le ministère de transport autrichien, le département des transports suisse et les compagnies de chemin de fer nationales) leurs données relatives essentiellement aux flux des poids lourds et au fret ferroviaire, comptés de différentes manières (des compteurs automatiques, données issues des péages,...). Les données ainsi rassemblées sont ensuite synthétisées et harmonisées par l'Office Fédéral des Transports suisse (OFT).

Cet effort d'harmonisation soulève néanmoins un certain nombre de critiques. Par exemple, A. Rathery (2001) remarque qu'il n'existe pas de méthodologie unique dans la constitution des fichiers selon les pays. Les données collectées par l'OFT proviennent d'organismes qui adoptent des méthodes différentes pour la collecte de leurs informations. Cela ne peut donc qu'induire de sensibles différences et, par conséquent, de nombreux biais au niveau du processus d'agrégation. Pour Rathery,

« Dans ces conditions il n'est pas surprenant que des voix de plus en plus nombreuses, y compris en Suisse, s'élèvent pour émettre des doutes quant à la pertinence des données ainsi publiées. Les problèmes méthodologiques que soulève leur élaboration ne peuvent que susciter une telle mise en cause et exigent à tout le moins une certaine prudence dans leur utilisation ».

Le Secrétaire Général Adjoint de la CEMT exprime par rapport au dispositif Alpinfo des critiques sur une base technique, auxquelles le dispositif des enquêtes CAFT qui sera étudié ci-dessous tente d'apporter des éléments de réponse. Mais ces critiques révèlent aussi une certaine réticence à accepter un outil issu d'une coopération bilatérale entre trois États, se situant en dehors des instances officielles de la coopération internationale. Alpinfo se révèle, en effet, un instrument « alpin ». Issu de la coopération entre services techniques, son exploitation va permettre à ces trois pays aux problématiques de transit différentes de trouver un point d'accord sur une définition partagée de la question du trafic alpin. En effet, comme nous allons le détailler ci-dessous, la reconstruction des évolutions de trafic à travers la chaîne alpine s'avère utile, d'un côté, pour mettre en évidence les spécificités de chaque pays, et de l'autre pour découvrir les spécificités de ces trafics qui permettent de définir une question alpine aux caractéristiques communes pour les trois pays situés au nord de la chaîne montagneuse.

7.3.2.2. La question du trafic alpin lue à travers Alpinfo

Trois pays aux évolutions différentes...

Les données Alpinfo décrivent un espace alpin composé par trois pays aux exigences de gestion des trafics différentes. Sur le plan de la caractérisation des trafics alpins, dans une étude précédente, nous avons constaté la présence de trois problématiques différentes (Sutto, 2004).

La France se présente, du point de vue du franchissement alpin, comme pays d'échange routier. La part du mode routier y était en effet de 76% en 2003 (78% en 2006) et le trafic routier de transit est minoritaire, particulièrement depuis 1994. Vintimille se singularise quelque peu, puisque ses trafics de transit sont prioritaires par rapport aux trafics d'échange, avec une répartition qui s'accroît constamment en faveur du transit (65% et 35% en 2006 respectivement, ce qui explique en partie la croissance enregistrée à ce point de passage sur la période 1994-2003).

La Suisse est un pays de transit à vocation ferroviaire. Elle est un pays de transit, tout d'abord, puisque 78% des tonnes transportées, tous modes confondus, en 2003 étaient constituées de marchandises en transit (80% en 2006). La Suisse affirme ainsi subir les conséquences de sa situation géographique de plus court chemin entre l'Italie et l'Allemagne/Pays-Bas. Elle est ensuite un pays ferroviaire, puisqu'en 2003 63% des tonnes transportées l'étaient par le mode ferroviaire (66% en 2006). La Suisse est ainsi le seul pays de l'arc alpin à posséder un trafic de marchandises favorable au fer, même si sa part modale s'est érodée graduellement au cours des deux dernières décennies, passant de 86% en 1984 à 66% en 2006. Ces évolutions, la position géographique du pays ainsi qu'une forte sensibilité de l'opinion publique aux questions environnementales sont autant d'éléments explicatifs de la politique très volontariste entreprise par la confédération helvétique en vue de promouvoir le transport des marchandises en transit par le mode ferroviaire (RPLP, réalisation des NLFA...).

Le cas de l'Autriche est plus subtil. L'Autriche est à la fois un pays de transit et d'échange routier. Si le mode routier est le mode majoritaire sur tout le territoire, le partage modal (67% pour la route, 33% pour le fer en 2003) est moins extrême qu'en France. Mais surtout, la localisation des passages joue beaucoup sur leur rôle. Les passages occidentaux sont principalement utilisés pour des motifs de transit (90% des poids lourds au Brenner sont en transit, la principale liaison étant Allemagne/Italie) tandis que ce motif est minoritaire voire très minoritaire dans les passages orientaux. Précisons que ces passages ne sont pas situés à proximité d'une frontière mais au centre du territoire autrichien : ils présentent donc la particularité de posséder une part de transport domestique forte (souvent plus de 50%, parfois 80%) et répondent donc principalement à des enjeux de déplacements à l'intérieur de l'Autriche. L'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale en 2004 est néanmoins en train de faire évoluer la situation avec une tendance de croissance du trafic de transit observable dès 2003.

Les données Alpinfo mettent en évidence des situations contrastées selon les pays, mais également au niveau de chaque passage alpin, tant pour ce qui concerne les tendances de croissance que pour ce qui concerne la répartition des différents types de trafic. Ainsi, comme le montre le graphique de la fig. 47, une croissance inégale caractérise les trois pays, ainsi qu'un enjeu de report modal d'importance différente (fig. 48) et une composition différente entre trafics de transit et trafics d'échange (fig. 49).

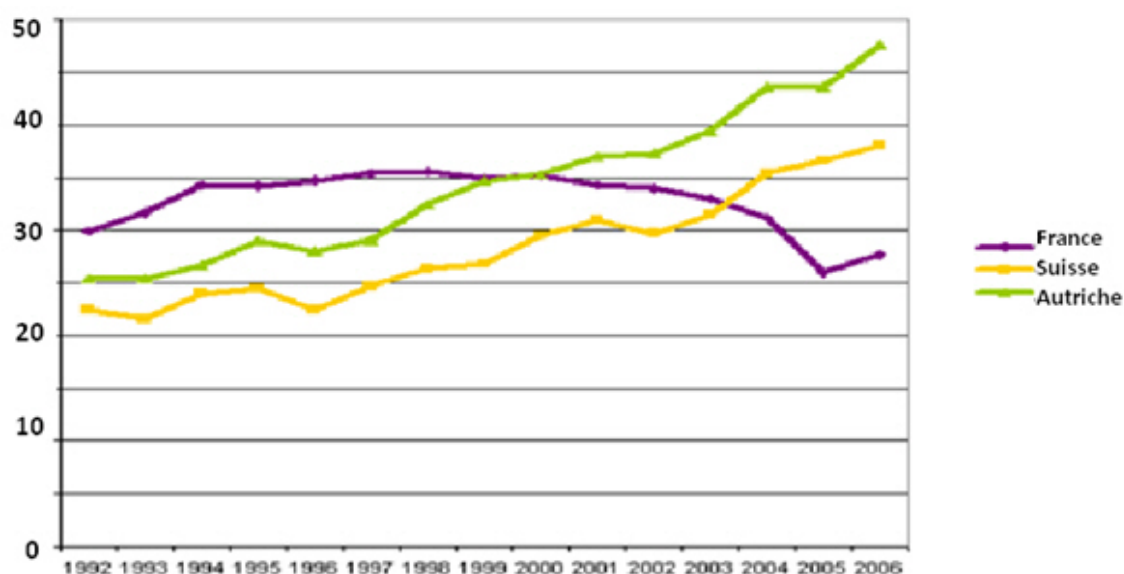


Fig. 47 – Une croissance inégale entre les trois pays des trafics fret (route + fer) aux passages alpins (Millions de tonnes)

Source : élaboration propre ; données Alpinfo (2006)

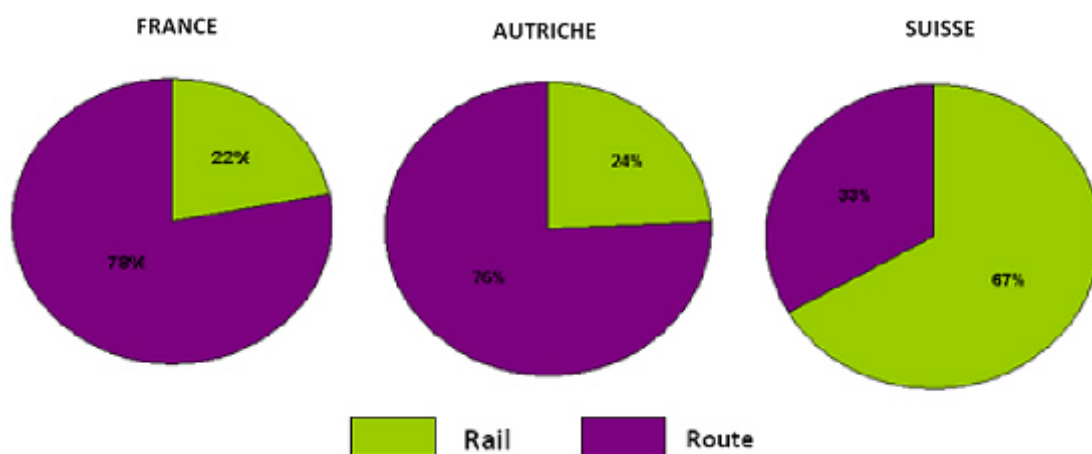


Fig. 48 – Des enjeux de report modal du transport de marchandises différents selon les pays (répartition modale aux passages alpins par pays)

Source : élaboration propre ; données Alpinfo (2006)

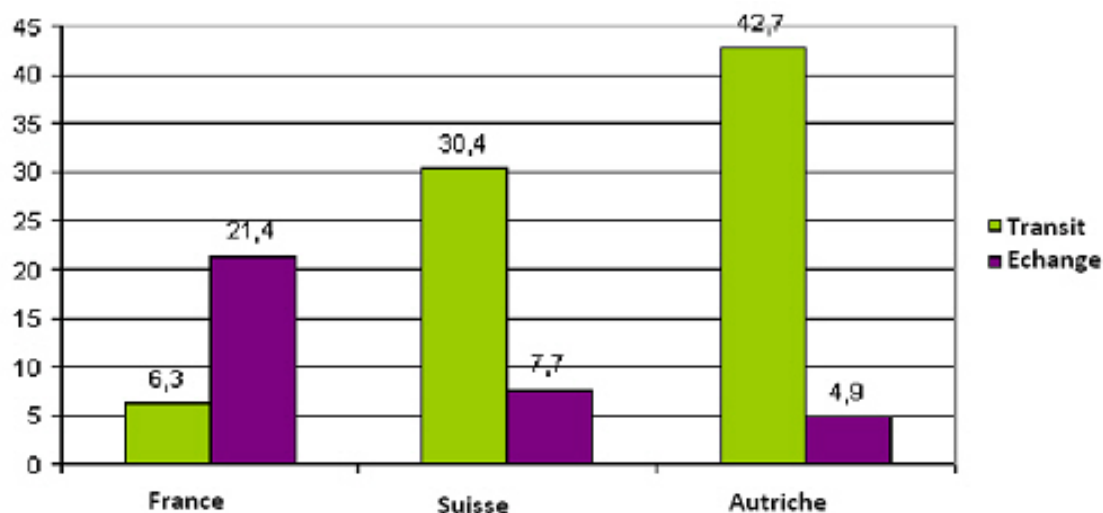


Fig. 49 – Une répartition Transit / Echange différente selon les pays (données aux passages alpins en 2006. Millions de tonnes)

Source : élaboration propre ; données Alpinfo (2006)

...mais aux explications communes

Au-delà des différences de situation géographique et de condition du trafic, qui conditionnent les besoins spécifiques de chacun des trois pays et en déterminent un positionnement différent par rapport à la question des trafics transalpins, il y a cependant un problème commun que les trois pays partagent. Quel que soit le pays concerné, les enjeux posés par les évolutions du transport, qu'ils soient liés à la croissance des trafics ou à la montée des préoccupations environnementales, engendrent un besoin partagé de disposer d'une bonne connaissance du phénomène en question. C'est ainsi qu'on peut expliquer la décision de ces pays de mettre en place une collaboration technique afin de construire Alpinfo, qui demeure longtemps le seul outil statistique en mesure de restituer une vision globale de la situation alpine et de permettre, en même temps, une comparaison entre régions. L'importance de ce dispositif dans la construction d'une représentation partagée de la question alpine réside justement dans la capacité des données Alpinfo de mettre en lumière les éléments de continuité et de proximité qui relient les différents pays et passages du point de vue de l'évolution des trafics transalpins. La disponibilité de séries historiques homogènes d'une année à l'autre et comparables ouvre des possibilités d'analyse nouvelles. Tout d'abord, elle permet de visualiser et présenter l'évolution des trafics transalpins comme un phénomène unique. En second lieu, elle rend possibles des analyses de trafic qui, en prenant en compte simultanément des passages divers, permettent d'expliquer les évolutions des uns par rapport à celles des autres et de mettre en relation ces évolutions relatives avec les événements de nature différente qui ont perturbé la dynamique des flux dans la région.

Concernant le premier point, il est désormais rare d'assister à une présentation ou de lire un texte au sujet des problématiques de transport liées aux traversées alpines, qui ne commence pas par constater une forte croissance générale des trafics dans les Alpes. Malgré la présence de situations contrastées entre les pays, les évolutions de trafic peuvent être visualisées à travers les données Alpinfo comme un phénomène unique. Ainsi, au-delà des différences, le trafic transalpin, vu à travers Alpinfo, constitue un problème tout d'abord

parce qu'il connaît depuis des décennies une très forte progression (son volume a presque triplé sur la période 1970-2006 observée à travers Alpinfo) et ensuite parce que cette progression s'est opérée au fil des années au détriment du fer, qui a continuellement mais aussi considérablement perdu de parts croissantes de marché. Cette croissance globale est mise en relation avec la position géographique de la région alpine dans son ensemble et sa situation économique. Le territoire des Alpes représente, en effet, un lieu de passage « naturel » pour beaucoup de trafics du fait d'une position centrale par rapport aux directrices d'échanges nord-sud et est-ouest en Europe. A cela il faut ajouter le fait qu'une partie importante des trafics résulte de la richesse du tissu économique de la région, qui s'organise autour des grandes agglomérations : de Nice ou de Lyon, à Vienne en passant par Grenoble, Genève, Lausanne, Zurich, Innsbruck et, de l'autre côté des Alpes, les grandes conurbations du nord de l'Italie, dont les échanges sont très importants avec la zone à nord des Alpes où se situent les grandes conurbations de la Bavière. Dans ce cadre, le transport routier a connu un développement considérable, comme partout ailleurs en Europe, mais encouragé tout particulièrement dans cette région par une politique infrastructurelle qui, en se focalisant depuis la Seconde Guerre mondiale sur la construction de passages routiers au détriment des infrastructures ferroviaires, a permis au mode routier de montrer toutes ses potentialités et avantages comparatifs (plus fortes en montagne qu'en plaine) par rapport au transport ferroviaire. La figure suivante synthétise ces caractéristiques de l'évolution du transport transalpin au cours de 35 dernières années : la forte croissance, le déséquilibre modal et la politique infrastructurelle, communs à l'ensemble des territoires de l'arc alpin.

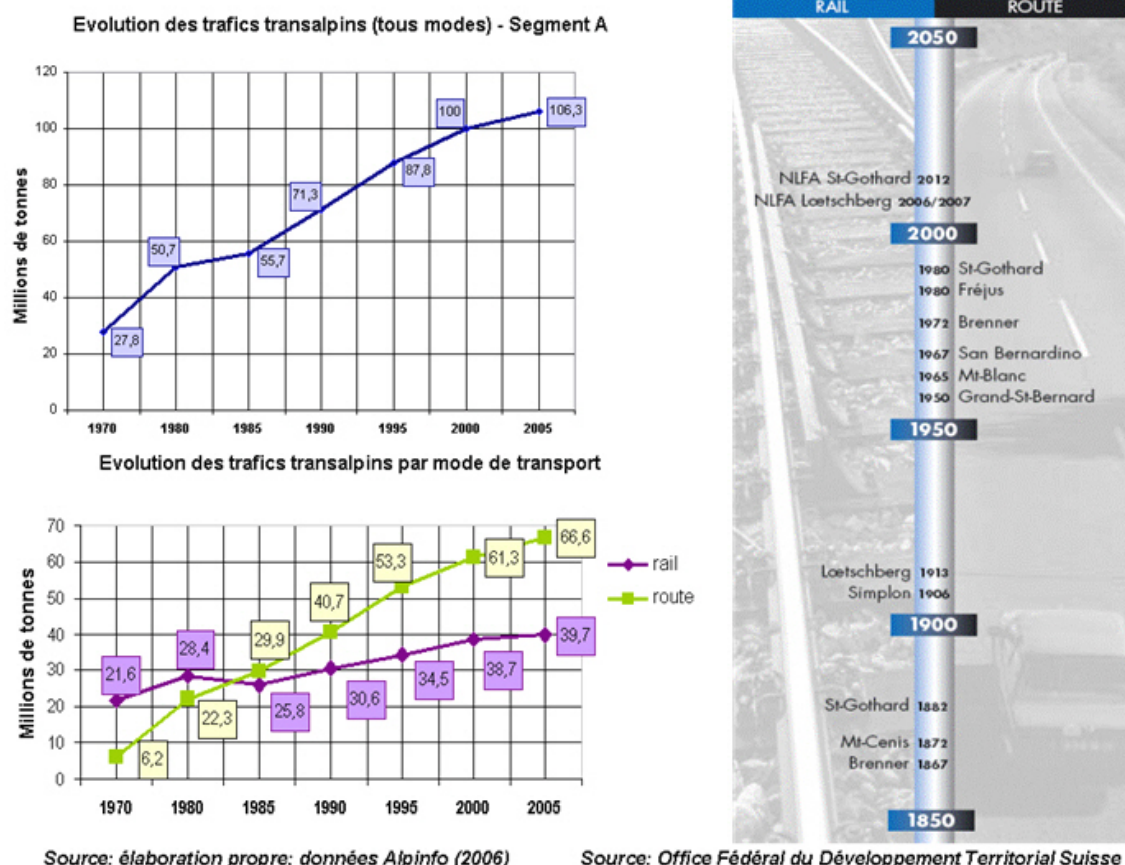


Fig. 50 – Trafics et traversées alpines

En second lieu, les analyses basées sur les données Alpinfo réussissent à expliquer les différences entre les passages et les pays. En particulier, en mettant en relation les évolutions des flux observées aux différents points de franchissement avec des événements, tels que des modifications de prix ou de capacité (suite à un accident, à des travaux ou à l'introduction d'une nouvelle mesure réglementaire de régulation des flux), elles permettent de visualiser un phénomène important de détournement des trafics entre itinéraires alpins. Il s'agit des poids lourds qui, pour des raisons différentes, n'empruntent pas les itinéraires qui seraient « naturels » par rapport à leur trajet. La définition d'« itinéraire naturel » est variable selon les critères pris en compte. Par exemple, Köll *et al.* détaillent les variables que l'on peut retenir pour comparer des itinéraires alternatifs et donner une définition du terme « détour ». Ils présentent ainsi plusieurs définitions du phénomène. Par exemple, ils soulignent que, d'un point de vue écologique, la prise en compte de la longueur de la route est un bon critère, même si certains aspects tels la traversée des zones urbaines doivent également être considérés. En revanche, d'un point de vue économique, il faudra calculer les coûts totaux d'opération, qui comprennent la longueur de l'itinéraire, la durée du

détour, les péages et d'autres facteurs, comme par exemple un coût plus faible du carburant (Köll, Lange, Ruffini, 2007).

L'existence du phénomène des détours des trafics transalpins est devenue évidente pendant la deuxième partie des années 1990. En France, par exemple, l'observation d'une stagnation de la croissance des trafics aux passages nord-alpins (représentée sur la Fig. 47) a été à l'origine de nombreux questionnements et analyses qui, à la recherche des facteurs explicatifs d'un tel phénomène, ont tâché de répondre à la question de savoir si cette stagnation avait des bases structurelles ou plutôt conjoncturelles. Le LET, en particulier, s'est penché sur la question, avec plusieurs études et mémoires dédiés au sujet. Par exemple, dans notre mémoire de DEA, nous nous étions focalisée sur la distinction entre transit et échange pour montrer que l'arrêt de la croissance des trafics aux passages français au cours des années 1990 était surtout le résultat d'une réduction des trafics de transit à ces passages. Comme le montre la figure suivante, les logiques derrière les choix d'itinéraire ont pu être plus facilement observées au lendemain de l'accident au tunnel du Mont Blanc, qui a entraîné une fermeture pendant trois années de l'ouvrage (1999-2002) et mis en évidence une évolution différente entre les trafics de transit et les trafics d'échange aux passages nord-alpins français.

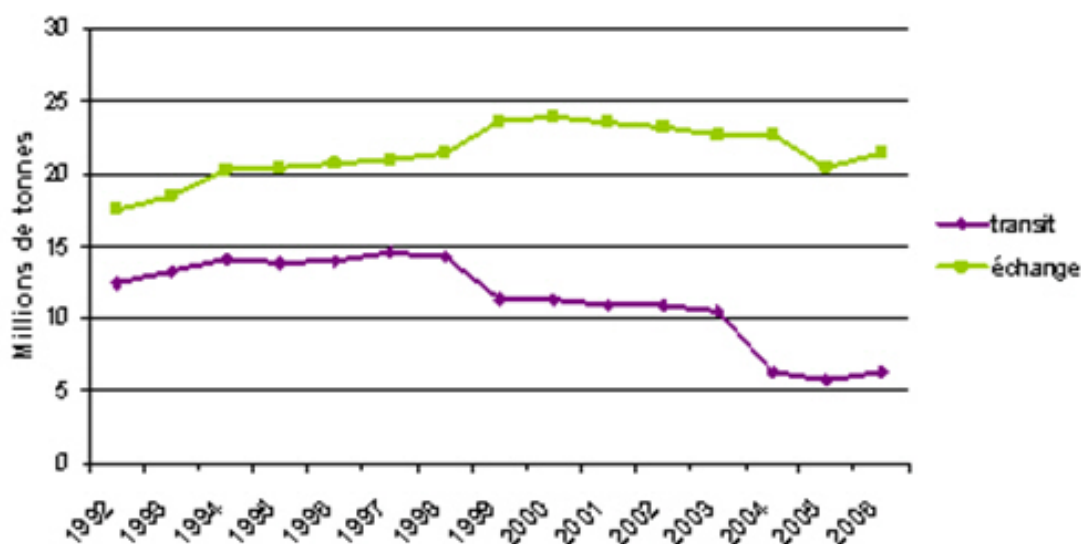


Fig. 51 – Trafics de transit et d'échange aux passages nord-alpins français

Source : élaboration propre ; données Alpinfo (2006)

Plusieurs études ont été réalisées afin d'analyser les impacts de cet événement sur les trafics, aboutissant sur un constat, parfois controversé, de l'existence d'un effet de détournement d'une partie des 8 millions de tonnes en transit au Mont Blanc en 1998 sur les passages routiers des autres pays. En effet, comme on peut le voir sur les deux figures suivantes, seulement une partie des trafics de transit perdus par le Mont Blanc a été captée par le Fréjus (67,5% des 8 millions de tonnes en transit au Mont Blanc en 1998), alors que la totalité des trafics d'échange perdus par le Mont Blanc a emprunté le tunnel du Fréjus.

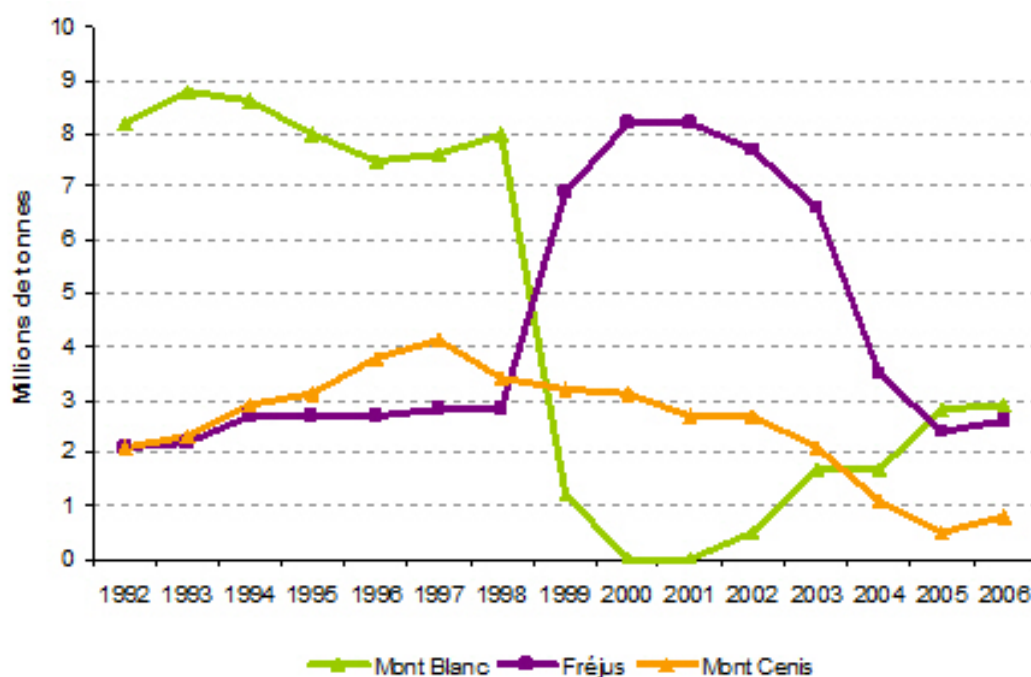


Fig. 52 – Evolution des trafics de transit aux passages nord-alpins français

Source : élaboration propre ; données Alpinfo (2006)

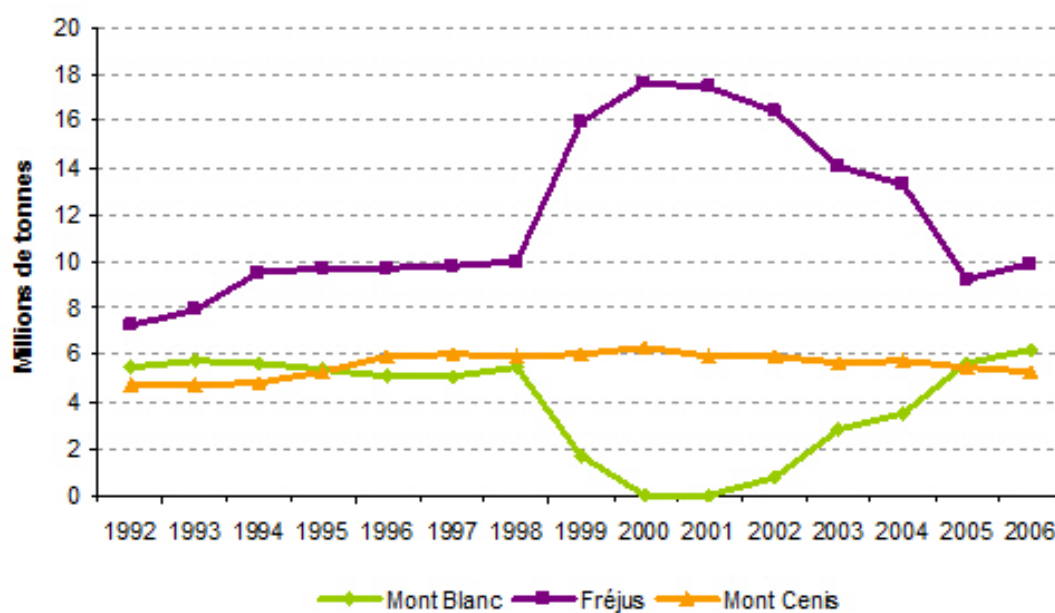


Fig. 53 – Evolution des trafics d'échange aux passages nord-alpins français

Source : élaboration propre ; données Alpinfo (2006)

En se focalisant sur le comportement particulier des trafics de transit par rapport aux trafics d'échange, J. Brunel a tâché de mesurer l'ampleur de l'effet du report d'itinéraire. D'après ses études, il faut estimer à 7 millions de tonnes les volumes de trafics de transit perdus par la route française dans les Alpes en 2001 (Brunel, 2003), dont 3 millions

imputables à la fermeture du tunnel. Outre l'accident du Mont Blanc, ses calculs prennent également en compte un deuxième événement perturbateur de l'évolution des trafics, l'ouverture de la Suisse aux poids lourds de 34 tonnes, qui aurait déterminé un détournement de plus d'un million de tonnes des autres passages sur les passages suisses⁹². En effet, du fait de la moindre longueur du parcours, le passage du Saint-Gothard représente, pour beaucoup de trafics sur des trajets Nord-Sud un itinéraire naturel, qu'une réglementation stricte avait jusqu'alors reporté vers la France et vers l'Autriche. A ces deux événements « perturbateurs » il faut encore ajouter un effet de prix, ainsi qu'une série de mesures de régulation des trafics qui viennent renforcer le report d'itinéraire du trafic de transit des passages français vers l'Autriche et la Suisse. Le renchérissement des péages français à partir du 1^{er} janvier 2001, suite à l'introduction de la TVA, et, parallèlement, l'abaissement des tarifs des péages de l'autoroute du Brenner (suite à la mise en application, à partir du 1^{er} mars 2001, du jugement de la Cour de Justice européenne du 26 septembre 2000) ont rendu l'itinéraire par la France moins attractif. Dans son mémoire de mastère, F. Céard calcule le coût total de transport pour un poids lourd qui, sur un trajet Rotterdam-Milano, a le choix entre trois itinéraires différents, selon qu'il passe par la Suisse (Gothard), la France (Fréjus) ou l'Autriche (Brenner). Il montre ainsi que, en 2002, l'itinéraire français est le plus cher, en termes de coût moyen kilométrique et de coût total, ce qui explique l'intérêt qu'ont les poids lourds supérieurs à 28 tonnes à se reporter des passages nord-alpins français sur l'itinéraire suisse, plus court et moins cher, voire même à choisir l'itinéraire par le Brenner qui, malgré un parcours plus long, présente néanmoins un coût total inférieur au Fréjus, du fait d'un très faible coût moyen au kilomètre. A partir de 2002, enfin, dès la réouverture du Mont Blanc, une série de mesures de restriction de la circulation est mise en place aux deux tunnels nord-alpins, en France, pour des raisons de sécurité. L'introduction d'un système de régulation du trafic « goutte à goutte », de l'escorte obligatoire pour les camions transportant des matières dangereuses, de l'inter-distance minimale de 150 m entre les véhicules et de la limitation de vitesse à 70 km/h au lieu de 90, censée améliorer les conditions de sécurité dans les deux tunnels du Fréjus et du Mont Blanc, vient dans la pratique réduire la capacité des itinéraires des Alpes du nord françaises. L'abolition du système Ecopoint⁹³ en Autriche l'année suivante (1^{er} janvier 2003) complète, enfin, le cadre des facteurs pouvant expliquer

⁹² A partir du début de l'année 2000, suite à l'entrée en application des accords entre l'Union européenne et la Suisse, cette dernière permet le passage des poids lourds de plus de 28 tonnes. L'accord prévoit également l'ouverture de la Confédération helvétique aux poids lourds de 40 tonnes à partir du 1^{er} janvier 2005.

⁹³ Nous détaillerons ce point dans le chapitre 8. Ici, nous introduisons quelques éléments utiles à la compréhension. En 1994, un des protocoles de l'acte d'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne a officialisé le système des écopoints instauré en Autriche en 1992. Ce dispositif visait à obtenir le contrôle des émissions d'oxyde d'azote par les poids lourds traversant l'Autriche en imposant à chaque Etat membre un quota de points. Chaque trajet de transit donnait lieu à la consommation d'un nombre d'écopoints variable selon la catégorie d'émission du poids lourd qui l'avait effectué (de Euro 0 à Euro 4, la moyenne par trajet était de 7 points). L'objectif initial était de réduire les émissions de 60%, ce qui n'a jamais été atteint. Selon le protocole d'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne, le système des écopoints devait se terminer au plus tard le 31 décembre. Ainsi, jusqu'à cette date la traversée de l'Autriche était gérée par un système de droits d'utilisation et d'écopoints qui fonctionnait de la manière suivante: les poids lourds et leurs remorques d'un poids maximal autorisé séparément ou en association de 12 tonnes ou plus, qui transportaient essentiellement des marchandises, devaient s'acquitter de « droits d'utilisation » d'un montant de 8 Euros par jour pour l'utilisation du réseau routier autrichien. Il était toutefois possible d'obtenir le remboursement des droits d'utilisation du réseau routier pour la livraison et l'enlèvement, à la place, des unités de transport intermodal.

la stagnation des trafics totaux aux passages français en termes d'un détournement des trafics de transit sur les autres itinéraires alpins⁹⁴.

L'ampleur du phénomène du détournement ne fait pas l'objet d'un accord unanime en France. Par exemple, il faut mentionner à ce propos l'étude de 2000 du Comité National des Transports sur les conséquences de l'incendie dans le tunnel du Mont Blanc, selon laquelle l'accident n'aurait pas produit d'effets notables de report d'itinéraire sur les autres pays alpins. Cette étude estimait, en effet, que 10 % seulement des trafics ne s'étaient pas reportés du Mont Blanc sur le Fréjus, en se détournant sur les autres points de franchissement. Au-delà des controverses, on constate toutefois que l'argument des détours des trafics de transit prend une place grandissante dans les débats et qu'il figure constamment, en matière de transport de marchandises sur route, parmi les priorités des politiques de circulation. A ce titre, on peut remarquer que l'accord sur les transports terrestres de 1999 entre la Suisse et l'Union européenne, dont l'objet est de parvenir à une politique des transports coordonnée, fait de la diminution du nombre de détours un objectif majeur⁹⁵. On peut, en outre, mentionner l'existence de nombreuses études conduites au sujet de la concurrence entre passages alpins par le SESP et l'Université de Grenoble en France, pendant la deuxième partie des années 1990⁹⁶, dans le cadre du projet Interreg Monitraf⁹⁷ (2005-2008)⁹⁸, à l'échelle alpine, dans les années 2000, et par la Mission des

⁹⁴ L'ensemble des mesures de régulation mentionnées dans ce paragraphe fait l'objet d'une description plus détaillée dans le chapitre 8 ().

⁹⁵ Sur la base de ces accords, la Suisse a fixé un quota de 300 000 poids lourds/an en transit sur son territoire pour l'année 2001-2002, dans le but de limiter le report du transit, sur la base d'une étude suisse (Ecoplan, 1997) et française (Service Economie et Statistiques du ministère de l'équipement). Les deux études prévoyaient, en effet, qu'à partir de 2001 la Suisse récupérerait peu à peu le trafic des poids lourds de plus de 28 tonnes circulant sur le corridor Rotterdam-Milan et qui avait été jusqu'à cette date interdit de traverser le pays. En compensation de l'introduction de ce quota, la Suisse ouvre en 2001 une nouvelle autoroute ferroviaire entre l'Allemagne et l'Italie, passant par l'axe du Lötschberg-Simplon (sans attendre donc la réalisation du nouveau tunnel du Lötschberg, inauguré le 15 juin 2007). Voir aussi : paragraphe

⁹⁶ Joseph Dornbusch et Michel Houée, Le trafic transalpin de marchandises. Notes de synthèse du SES, juin 1996. - Arnaud Banos et Joseph Dornbusch, Effet de barrière suisse : une autre méthode d'évaluation des conséquences de la réglementation routière suisse. Notes de synthèse du SES, septembre/octobre 1997. - Joseph Dornbusch, Conséquences de la réglementation du transport routier en Suisse : combien de poids lourds en plus dans les vallées alpines françaises ?, Les études du SES, juin 1997. - Arnaud Banos, Les déviations de trafic routier transalpin de marchandises générées par la politique suisse des transports : essai de modélisation et d'évaluation, Mémoire de DEA en Géographie, Université Scientifique, Technique et médicale Joseph Fourier, Grenoble, 1997. - Michel Houée, Transit et franchissements montagneux des marchandises : quelles évolutions depuis sept ans ? Notes de Synthèse du SES, n° 130, juillet-août 2000.

⁹⁷ Le projet Monitraf a été financé par des fonds Interreg sur la période 2005-2008. Son objectif principal est de fournir aux Etats et aux Régions les outils nécessaires à la mise en place de mesures de régulation du trafic dans les Alpes et de politiques de report modal. Le partenariat qui a développé le projet est composé d'institutions régionales dans quatre pays alpins. En Autriche, le chef de file du projet est l'Office gouvernemental du Tyrol. Les partenaires sont: en France, la Région Rhône-Alpes (Direction des Transports et Technologies de l'information) ; en Italie, l'Accademia Europea di Bolzano (EURAC research), la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione Piemonte (représentée par l'ARPA, Agenzia regionale per le protezione ambientale), la région Valle d'Aosta (représentée par l'ARPA, Agenzia regionale per le protezione ambientale) ; en Suisse, le Central Switzerland Government Conference et la Sezione dei trasporti, Divisione della pianificazione territoriale -Dipartimento del territorio, Cantone Ticino. Le projet a pour premier objectif de définir des indicateurs de suivi du trafic et de ses impacts sur l'environnement puis, sur ces bases, de proposer des mesures de régulation et de report modal. Il veut dresser un état des lieux et définir les indicateurs (concernant la pollution de l'air, le bruit) permettant de mesurer les impacts socio-économiques et environnementaux des flux de transports dans les vallées alpines et d'en suivre les évolutions en fonction des mesures de gestion du trafic. Cette première étape doit mener à des propositions de mesures de régulation du trafic, par exemple, en favorisant le report modal de la route vers le rail, et à éclairer les décisions politiques en

Alpes, en France⁹⁹. Cette dernière affiche, depuis le début des années 2000, un intérêt – où une préoccupation – particulière pour la réflexion concernant l'éventualité d'une reprise de la croissance du trafic poids lourds sur les itinéraires français suite aux changements s'étant produits dans le cadre des transports alpins lors de la première partie des années 2000. Dans ce cadre la mission a réalisé plusieurs études sur les impacts, en termes de détournements notamment, des mesures de politique de transports mises en place dans la région alpine. Ces études (dont les résultats sont régulièrement publiés sur la Lettre de la Mission des Alpes) se sont attachées à analyser les facteurs de report d'itinéraires, notamment en relation aux nouvelles redevances liées aux prestations mises en vigueur en Suisse, Allemagne et Autriche (à la place des systèmes de redevances forfaitaires annuelles jusqu'alors utilisés : Ecopoints en Autriche, Eurovignette en Allemagne, vignette annuelle en Suisse)¹⁰⁰. Ces mesures, en effet, en renchérissant substantiellement le coût des déplacements poids lourds de marchandises à travers les itinéraires suisses et autrichiens, sont censées, en théorie, induire un report de trafics sur les passages français.

L'ensemble de ces analyses met en évidence que, du fait du positionnement géographique de l'arc alpin au cœur des flux de marchandises européens et du nombre limité des passages, chaque mesure exerce potentiellement une influence plus ou moins importante sur les volumes de trafic de l'ensemble des Alpes. Ces études mettent en lumière l'existence d'une interdépendance réciproque entre les itinéraires alpins, qui subissent ensemble les variations tarifaires et réglementaires se produisant à un point quelconque de l'arc alpin. Ce sont donc l'observation du phénomène des détours et l'affirmation du concept de la volatilité du transit qui rendent évident l'intérêt qu'ont à coopérer ces trois pays, au-delà de leurs exigences et problématiques de trafics spécifiques. La visualisation du phénomène des détours, à travers des calculs et des représentations graphiques qui

matière de transport. Le projet doit notamment permettre d'initier une coopération entre les régions concernées. Dans le cadre de ces objectifs, les partenaires du projet Monitraf réalisent des études sur la situation passée et actuelle dans chaque région, études des variables et similitudes ; ils harmonisent les indicateurs entre les régions et initient une coopération avec le projet Interreg AlpNap qui a pour vocation d'étudier les impacts du trafic transalpin sur l'air et le bruit.

⁹⁸ Lange S., Ruffini F.V., Klammsteiner U. (2006), *Il trasporto nello Spazio alpino: una sfida transfrontaliera*. Editore: Team di progetto MONITRAF. Accademia Europea di Bolzano. - Köll H., Lange S., Ruffini F.V. (2007), *La question des détours dans le transport routier de marchandises*. Revue de Géographie Alpine 2007 Tome 95 n° 1.

⁹⁹ La Mission des Alpes et des Pyrénées est une structure transversale du ministère de l'équipement, rattachée à la direction des affaires économiques et internationales (DAEI). Elle assure deux fonctions : la constitution d'un pôle de compétence sur les questions des transports et des déplacements à travers l'arc alpin et le massif pyrénéen (notamment en matière de trafics, de tarification et de régulation des différents modes) et l'animation de la représentation française au sein des structures de concertation (bilatérales ou multilatérales) entre les pays concernés, dans les domaines touchant aux transports. Elle travaille en réseau avec le Service Economie Statistique et Prospective (enquêtes trafics, modélisation et projection, analyses ...), les fournisseurs de données (sociétés d'autoroutes, DDE/DRE, ministères des autres pays...), les Missions économiques des ambassades de France en Italie, en Suisse, en Autriche, en Allemagne et en Slovaquie, ainsi qu'avec des acteurs alpins (dans le cadre de la Convention alpine ...) et espagnols. Dans le cadre de ses activités d'analyse, elle publie régulièrement les résultats et les synthèses des études sur la Lettre de la Mission des Alpes et des Pyrénées. Les numéros de la revue n.1 de 2003, n. 1 de 2004, n. 4 de 2006 et n. 7 de 2007 étaient dédiés à l'analyse de l'actualité suisse et autrichienne en matière de politiques des transports.

¹⁰⁰ Au cours de la première partie des années 2000, les trois pays ont adopté une redevance poids lourds liée aux prestations ou un équivalent. La Suisse a été le pays pionnier dans l'application de cette mesure, puisque la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) y est en vigueur depuis le 1er janvier 2001. L'Autriche a quant à elle mis en oeuvre sa redevance LKW-Maut le 1er janvier 2004. L'Allemagne, depuis le 1er janvier 2005, applique elle aussi une redevance LKW-Maut. Une différence importante entre les redevance suisse et celle des pays membre de l'UE est que dans ces derniers, la taxe d'usage des infrastructures ne peut être assise que sur le coût complet des infrastructures, à l'exclusion de toute internalisation des coûts externes.

rendent compte de son ampleur, crée un élément de continuité entre les différents points de franchissement et sert ainsi à représenter le trafic de transit comme un problème commun à l'arc alpin dans son ensemble. Les analyses sur le détournement des trafics de transit montrent la contradiction existant entre la présence d'un phénomène commun et transnational et une situation caractérisée par des mesures de régulation de ce phénomène qui sont dans tous les cas nationales (redevances) voire locales (mesures de gestion des tunnels). C'est donc l'observation des détours qui, en mettant tous les pays face à un problème commun, les pousse à prendre en considération l'éventualité de mettre en place des mesures coordonnées alpines pour lui faire face. Néanmoins, l'élaboration de ces mesures demande une connaissance approfondie du problème visé et des facteurs qui le déterminent que les données Alpinfo ne sont pas en mesure de fournir. Il s'agit, en effet, de disposer d'un certain nombre d'informations concernant à la fois la nature des trafics qui traversent l'arc alpin, les exigences des transporteurs et, enfin, les caractéristiques des itinéraires (telles que les frais de péages, les interdictions de rouler à certaines périodes du jour ou de la semaine, les probabilités d'embouteillage, la fiabilité des infrastructures...). Seule la combinaison de ces informations peut permettre de construire une connaissance exhaustive des logiques qui président au choix d'itinéraire des flux et à la distribution des trafics sur le réseau.

7.3.3. Les limites d'Alpinfo et l'évolution dans la construction d'une connaissance alpine

Une contribution fondamentale des données Alpinfo au processus de représentation et d'affirmation d'une question alpine des trafics réside dans les questionnements nouveaux qu'elles font émerger et dans les besoins spécifiques en matière de connaissance des trafics transalpins que les analyses réalisées à travers ces données mettent en évidence. Les limites techniques d'Alpinfo pour répondre aux questions nouvelles qui s'imposent dans les débats entre les pays alpins sont, en effet, à l'origine d'une nouvelle évolution de la coopération technique à l'échelle alpine. Ces avancées, comme nous allons le voir dans les pages suivantes, répondent à la fois à une nécessité typiquement technique et à des exigences moins techniques, de négociation et de réduction du conflit autour de la représentation et de la définition commune du problème des trafics alpins.

7.3.3.1. Les limites techniques

La base de données Alpinfo joue un rôle initial et primordial dans la reconstruction des grandes tendances de l'évolution de la demande de transport de marchandises à travers les Alpes sur la base de séries annuelles. Néanmoins, ces données s'avèrent trop agrégées pour permettre une analyse des facteurs déterminants de cette demande. Elles ne fournissent pas d'informations sur la nature des trafics (par exemple, sur le type de marchandises transportées), sur les itinéraires empruntés et sur la longueur des trajets parcourus par les camions traversant les points de passage alpins (origines et destinations des flux, parcours effectués entre ces origines et destinations...), autant d'éléments importants pour connaître les dynamiques et les déterminants de ces évolutions, pour estimer les impacts globaux d'un tel phénomène et pour la recherche de nouvelles solutions. Il est évident, en effet, que la possibilité de contrôler et modifier les flux (en agissant sur les itinéraires ou sur les modes de transport utilisés) est variable en fonction de la nature des transports et de la distance parcourue. Une absence de données à ce sujet permet difficilement de faire des prévisions fiables des évolutions des trafics. Mais, au-delà de cette impossibilité à définir l'avenir, l'insuffisance des données disponibles ne

permet pas non plus de dessiner et d'évaluer des solutions possibles et de comprendre, ainsi, quels sont les instruments les plus efficaces pour gérer cette ressource rare que sont les traversées alpines.

A travers les analyses des données Alpinfo apparaissent, donc, des besoins spécifiques en matière de connaissance des trafics transalpins qui renvoient aux constats formulés en 1993 par le groupe de travail de la CEMT sur les tendances du transport international, que nous avons mentionné plus haut dans ce chapitre (7.2.1). A cette époque, les experts consultés par la CEMT avaient conclu à l'existence d'une insuffisance générale à l'échelle internationale des statistiques disponibles, imputable au fait que les réflexions sur le trafic sont trop longtemps restées sectorielles et nationales (Reynaud et Ollivier-Trigalo, 1995). Face à ces limites d'information et de connaissance des modes de fonctionnement des transports se traduisant, entre autres, par une méconnaissance des principaux déterminants des flux, le rapport présenté aux Ministres de la CEMT en 1993 recommandait d'entreprendre deux types d'actions pour améliorer la collecte des données : des enquêtes ponctuelles sur les principaux itinéraires, dans le but de connaître les origines/destinations des parcours et les motifs de déplacement, et des enquêtes par sondage auprès des chargeurs, pour mieux connaître les facteurs explicatifs de la demande de déplacements et d'envois.

Or, il faut observer qu'à la même époque où la CEMT affirmait l'exigence de construire un observatoire international des flux à l'échelle du continent, les pays alpins commençaient à mettre en place des relations de coopération autour de l'observation des flux de passage aux points de franchissement alpins qui dépassaient le cadre du simple échange des données ayant caractérisé le dispositif Alpinfo. En 1993, la problématique alpine n'était pas encore très bien formulée, du moins pas dans les termes d'une unicité de représentation des trafics transalpins. Néanmoins, dès cette année là, sur la base de l'implication individuelle d'un chargé de mission, le ministère des Transports français réfléchissait à l'éventualité d'élargir à l'échelle alpine un dispositif d'observation des flux de transport de marchandises transitant par la France (l'enquête Transit), mis en place pour la première fois entre 1992 et 1993 et visant, pour l'essentiel, à fournir des éléments d'approfondissement de la connaissance des déterminants de la mobilité, du choix des modes et des itinéraires. Les analyses de trafic réalisées au cours de la deuxième partie des années 1990 et les résultats produits sur la base de ce dispositif vont donner un apport décisif – comme nous le verrons mieux plus loin dans ce chapitre – à l'affirmation de la problématique alpine au cœur des enquêtes et au développement d'un dispositif d'observation alpin, en mesure de répondre aux limites d'Alpinfo. On voit sur cet exemple comment le renforcement d'une problématique alpine s'appuie dans chaque pays, sur des problématiques qui lui sont propres. Le cas de la France est à cet égard typique. En effet, la reconnaissance dans la montée des enjeux de transit dans l'hexagone est principalement consécutive à l'entrée de l'Espagne dans l'Union Européenne et à la croissance des trafics transpyrénéens qui en a résulté. Elle amène ce pays à se doter d'un dispositif d'observation spécifique pour cette question. C'est ce dispositif initial qui, dans un second temps, va servir de base à la mise en place d'un dispositif coordonné dans les Alpes.

7.3.3.2. Les limites politiques

La question de la multiplicité de représentations liées à l'acte de la mesure acquiert une importance particulière, s'agissant d'outils de mesure de phénomènes dont les retombées peuvent être différentes selon les échelles territoriales et les pays d'observation. En ce qui concerne plus spécifiquement les trafics, leur mesure fait se croiser plusieurs

représentations qui se distinguent par le type de trafic visé en tant que « coupable » du problème à résoudre, par les types d'impact de ce que l'on identifie comme problème et par les mesures envisagées pour lui faire face. Parmi ces conflits de représentation, un cas typique est celui porté par la rencontre d'échelles territoriales différentes, qui a lieu lorsque les trafics à gérer se déploient à longue distance alors qu'une part des retombées s'inscrit sur des espaces étroits. Dans ce contexte, les outils de mesure peuvent traduire l'affirmation, au sein du processus décisionnel, d'une certaine représentation des phénomènes au détriment des autres représentations possibles. Dès lors, dans le cadre de leur analyse, il faut distinguer entre une entrée technique et une entrée plus politique. Ainsi, pour comprendre comment un dispositif de mesure et d'observation s'affirme dans un certain contexte et devient une référence, utilisée par la plupart des acteurs concernés, l'analyse de ses caractéristiques techniques nécessite d'être complétée par la prise en compte d'autres facteurs, moins techniques, lui permettant d'être accepté par le plus grand nombre. En ce qui concerne la mesure des trafics transalpins, le défi inhérent à la construction d'un dispositif commun réside dans sa capacité à être un outil à la fois territorialisé – en mesure, donc, de prendre en compte la spécificité locale des territoires concernés – et globalisé, c'est-à-dire capable de rendre compte de problèmes communs aux Alpes. De ce point de vue, il faut remarquer que la base de données Alpinfo présente également, outre les limites techniques précédemment mises en exergue, des limites que l'on pourrait définir « politiques », dans la mesure où la représentation de la question alpine que son usage permet de construire ne correspond pas à la vision de l'ensemble des territoires concernés. En effet, il faut constater que si, d'un côté, il est vrai que cet outil permet d'affirmer une unicité du phénomène des trafics transalpins, de l'autre, il ne parvient pas à faire émerger une vision partagée concernant la nature et la définition du problème : quels sont les types de trafic qui posent problème au niveau de l'arc alpin dans son ensemble ? Et, par conséquent, quelles sont les mesures politiques « alpines » envisageables dans le cadre de la régulation des trafics ?

De la pertinence de la distinction entre transit et échange

En particulier, la possibilité de distinguer uniquement entre les trafics de transit et les trafics d'échange offerte par Alpinfo, conduit à focaliser l'attention sur les trafics de transit, à cause de la volatilité de ceux-ci, de leur poids et de leur croissance. En premier lieu, en effet, une grande partie des marchandises transportées en 2006 (66%) sur le segment B de l'arc alpin (Vintimille – Tarvisio) n'était pas destinée aux pays alpins mais constituait du trafic de transit (Fig. 54). Ensuite, les évolutions montrent que c'est ce dernier type de trafic qui tire la croissance des flux transalpins. Face à une évolution des flux d'échange à travers l'arc alpin discontinue et moins dynamique (+59% sur la période 1990-2006), les flux en transit enregistrent une croissance continue et plus élevée (82%) sur la même période. Enfin, comme nous venons de le montrer, les trafics de transit et, plus précisément, leur volatilité par rapport aux itinéraires de l'arc alpin, s'avèrent déterminants dans la construction d'une unicité de représentation de la question des traversées alpines.

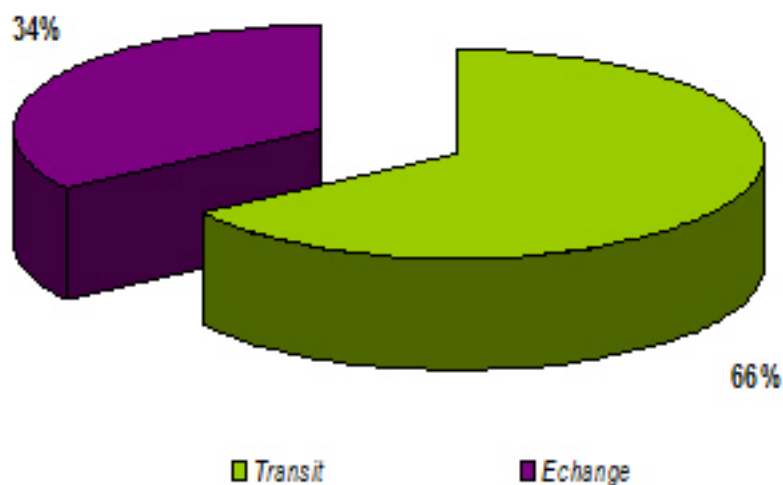


Fig. 54– Trafic de transit et trafic d'échange à travers l'arc alpin en 2006 (Segment B)

Source : élaboration propre ; données Alpinfo (2006)

Néanmoins, cette distinction entre transit et échange ne correspond pas à une vision partagée du problème de la gestion du trafic alpin et nombre d'acteurs ne se retrouvent pas dans une telle formulation de la question. Elle tend, en effet, à mettre l'accent sur l'existence d'un déséquilibre entre problème et gestion du problème. Ce déséquilibre reposerait sur le fait que la forte croissance des trafics à laquelle les territoires se trouvent confrontés est largement entraînée par un phénomène déterminé de l'extérieur : par la croissance des trafics générée par la globalisation et la construction d'un marché économique européen et par une maîtrise politique et administrative du phénomène qui est gérée au niveau national ou européen. En d'autres termes, la focalisation de l'attention sur le trafic de transit pose la question du point de vue des territoires et de leur capacité d'intervention sur un phénomène dépendant de l'évolution de facteurs économiques externes et de choix politiques décidés ailleurs. Or, en ce qui concerne la Suisse et l'Autriche, cette vision locale et territoriale de la problématique alpine correspond aussi à la vision nationale des deux pays, dont l'ensemble des territoires est compris à l'intérieur de la région alpine. La représentation du problème des trafics transalpins véhiculée par Alpinfo traduit ainsi une vision du problème typiquement locale et suisse, qui se heurte cependant aux visions à la fois de l'Union européenne, de la France et de l'Italie.

En effet, si du point de vue de la Suisse et de l'Autriche, ou plus en général des territoires traversés, la distinction entre transit et échange est pertinente, elle ne l'est pas du point de vue des autres trois acteurs, ni d'ailleurs d'un point de vue global alpin.

Pour l'Italie, la plupart des trafics transalpins font partie des échanges qu'elle entretient avec les autres pays européens. La partie des trafics transalpins faisant partie des échanges que l'Italie entretient avec le reste du continent est variable le long de l'arc alpin. En moyenne, 70% des marchandises franchissant les Alpes en 2004 ont pour origine ou destination l'Italie. Cette prédominance s'observe dans la même proportion pour le transport ferroviaire et routier. Mais ce pourcentage est plus fort à l'ouest qu'à l'est des Alpes, comme l'illustre la figure suivante. Ainsi, pour les passages en France et en Suisse, 9 tonnes de marchandises sur 10 dépendent du commerce avec l'Italie alors que moins de la moitié des flux qui empruntent les franchissements situés à l'intérieur du territoire autrichiens sont en

relation avec l'Italie (Samblat, 2006). Le trafic défini « de transit » à travers la barrière alpine est donc presque globalement du trafic d'échange du point de vue italien.

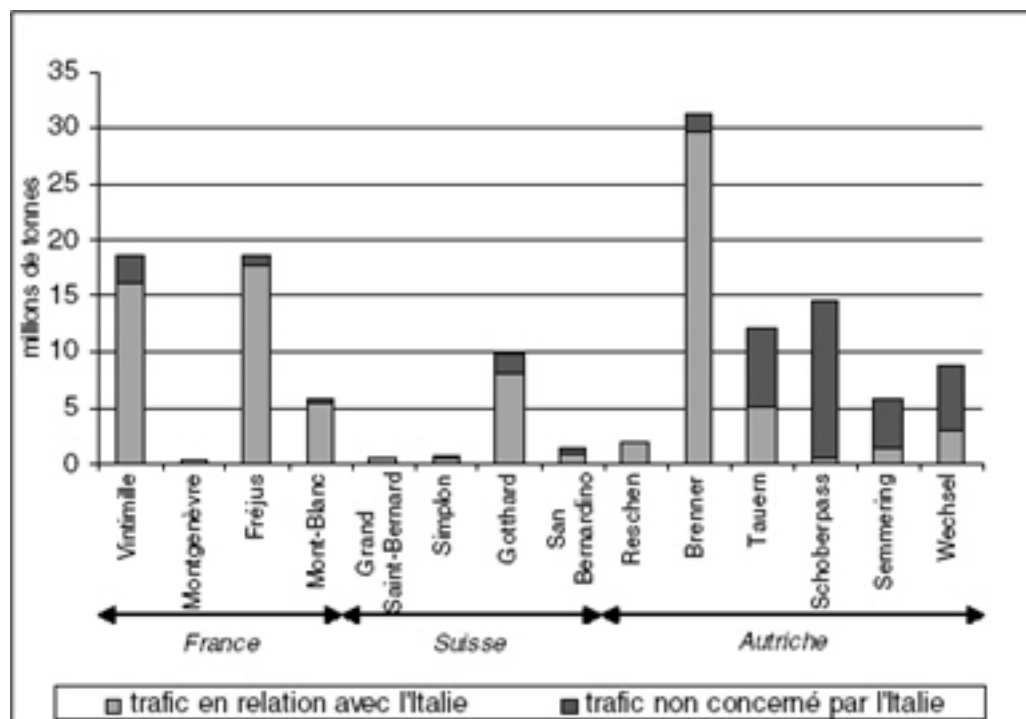


Fig. 55 – Trafic transalpin émis ou reçu par l'Italie (2004)

Source : MTETM/SESP

Pour la France, ensuite, l'application de la notion de transit et échange aux passages alpins peut s'avérer trompeuse dans la mesure où celle-ci ne contribue pas à faire ressortir la problématique du transit, qui en réalité concerne très spécifiquement ce pays. Comme le constatait Etchélécou au milieu des années 1990, la France est le pays d'Europe qui supporte le volume le plus important de marchandises ne faisant que transiter sur son territoire national (53,1 millions de tonnes en 1995 contre 17,4 en Suisse et 33,5 en Autriche), ce dernier utilisant en outre uniquement pour 7% le rail (Etchélécou, 1997). Néanmoins, en dépit du fait qu'elle est un grand pays de transit en Europe, le trafic qui emprunte les franchissements alpins franco-italiens sont avant tout constitués d'échanges routiers (surtout si l'on exclut de l'observation les dernières années du passage de Vintimille). Cette réalité limite les marges d'action françaises dans le cadre de la négociation des mesures réglementaires avec les autres pays alpins et se révélerait surtout pénalisant dans l'éventualité où des mesures restrictives de la circulation visant uniquement les trafics de transit se mettaient en place. Ces derniers, en effet, risqueraient de se déplacer des points de franchissement suisses et autrichiens vers les passages alpins français, en venant ainsi augmenter la quantité de trafic de transit en France. En outre, une telle distinction en France pose un problème de coordination entre échelles territoriales différentes à l'intérieur du pays. En effet, une partie importante des trafics d'échange du point de vue national est composée par des trafics qui se déploient sur des longues distances (échanges entre l'Italie et les régions du nord de la France). Or, du point de vue des territoires alpins traversés ces trafics représentent du transit de la même manière que des flux reliant l'Italie à un autre pays étranger en passant par la France. La définition de trafics d'échange ne rend pas compte,

donc, de la manière dont le problème des trafics est ressenti au niveau des territoires locaux français.

Du point de vue européen, en outre, la notion de transit a peu de sens, à partir du moment la circulation dans l'espace européen n'a pas de frontières et que, même avec la Suisse, l'Europe cherche à instaurer des conditions de circulations similaires à celles en vigueur sur le reste du territoire de l'Union.

Enfin, les concepts de transit et d'échange sont peu pertinents également d'un point de vue pan-alpin. En renvoyant la vision particulière d'un territoire ou d'un pays, ils ne rendent pas compte de la situation du trafic alpin. Nous avons vu à ce propos que la Convention alpine a proposé l'adoption d'une définition alternative, distinguant entre « trafics intra-alpins » et « trafics trans-alpins ».

Le concept de transit se révèle ainsi à la fois limité, en ce qui concerne son utilisation dans le cadre d'une analyse technique des évolutions de trafics, et conflictuel, du fait de la multiplicité des représentations qu'il véhicule selon les différences de contexte. La reconnaissance de la part des pays alpins de la nécessité de disposer d'outils d'observation des flux plus approfondis traduit donc deux exigences distinctes. D'un côté, il s'agit de la nécessité de disposer de davantage d'informations, puisqu'il est clair à tous les acteurs que la volatilité des trafics dépend plutôt de la longueur des trajets que de leur nature de transit ou d'échange. De l'autre côté, cela traduit la volonté de disposer d'outils reconnus par chacune des parties prenantes de la question et de parvenir à formuler une représentation partagée du problème, qui puisse servir de base dans le cadre d'une concertation des mesures politiques à mettre en œuvre.

7.4. Les enquêtes CAFT

Depuis 1994, l'arc alpin dispose d'un deuxième outil de mesure des trafics transalpins. Il s'agit des enquêtes CAFT (*Cross Alpine Freight Transport Survey*), d'un dispositif d'observation des flux et non plus seulement de collecte des données, qui permet d'envisager une étude plus précise de la demande de transport routier transalpin et de fournir des réponses à une partie des limites techniques et d'information concernant la composition et la nature des trafics de la base de données Alpinfo. La base de données CAFT décrit l'ensemble des flux terrestres de marchandises en transit ou en échange à travers les Alpes par route et par fer.

7.4.1. Les caractéristiques techniques de CAFT

La base de données CAFT est le résultat d'un double travail. Les données routières sont issues des enquêtes routières réalisées par les ministères des transports de la France, de la Suisse et de l'Autriche tous les cinq ans (en 1994, 1999 et 2004) à travers l'ensemble de l'arc alpin. Ces données sont complétées par la collecte des informations relatives aux flux ferroviaires transmises par les chemins de fer des trois pays (ÖBB, SBB, SNCF). Ces dernières sont fournies sous une forme permettant la comparaison avec les données routières. Elles portent sur le trajet (zones NUTS2¹⁰¹ d'appartenance des gares d'expédition et de réception, points-frontière empruntés), sur la technique ferroviaire (conventionnel ou combiné) et sur la marchandise (tonnage, ainsi que la catégorie NST dans le cas du transport ferroviaire conventionnel). En outre, concernant les trafics sur route roulante, les sociétés Ökombi et Kombiverkehr & CO. KG fournissent les données relatives au

¹⁰¹ Voir note de bas de page n. 104.

trafic de l'autoroute ferroviaire qui franchit l'Autriche ; pour la Suisse la société Hupac SA, exploitant de l'autoroute ferroviaire suisse, fournit les données relatives au trafic combiné accompagné¹⁰². Ces enquêtes offrent des éléments complémentaires aux bases de données de transport existantes (Alpinfo et nationales), en précisant des éléments indispensables pour l'analyse des flux et la réalisation de prévisions de la demande de transport. Néanmoins, elles demeurent ponctuelles et nécessitent d'être couplées avec les données Alpinfo pour permettre de reconstituer des séries annuelles et d'étudier l'évolution de la demande de transport à travers les Alpes.

Les données portant sur les flux routiers proviennent d'une enquête réalisée auprès des conducteurs de poids lourds à chacun des points de franchissement majeurs de l'arc alpin, auxquels s'ajoute un poste d'enquête à Bâle. Les sondages sont effectués sur la base d'un plan qui prévoit 36 périodes d'observation pendant l'année enquêtée, c'est-à-dire que trois sondages par mois sont réalisés en moyenne. Ces périodes sont réparties en fonction des jours de la semaine, avec une distinction notamment entre les jours ouvrables et les week-ends, et par périodes au cours de la journée (6h-14h ; 14h-22h ; 22h-6h), de manière à ce que tous les types de trafic éventuels soient représentés dans l'enquête. Le nombre total de questionnaires dans les trois pays est compris entre 20 et 24 milles, ce qui représente à peu près 0,9% du trafic total aux passages français, 1,6% aux passages suisses et 0,4% aux passages autrichiens (Schmidt et Spiegel, 2005). La plupart des interviews a été réalisée au tunnel du Fréjus, en France, au Gothard, en Suisse, et au Brenner, en Autriche, aux points de franchissement les plus fréquentés.

¹⁰² Pour l'instant, contrairement à la Suisse et à l'Autriche, il n'y a pas d'enquêtes sur l'AFA, le service d'autoroute ferroviaire expérimental en fonction entre la France et l'Italie depuis 2003. Les données actuellement disponibles sont uniquement celles provenant des comptages de la SNCF. Le choix de ne pas réaliser une enquête spécifique sur l'AFA dépend du fait que le trafic sur cet axe était jusqu'à présent modeste et très spécifique (uniquement des camions citerne). Pour la vague d'enquête de 2009, une enquête spécifique sera probablement mise en œuvre pour tenir compte de la montée en charge du service de l'AFA.

Postes d'enquête	Route	Trafic annuel - 1999 1000 PL/an	Interviews réalisées	Taux d'échantillonnage
Mont-Blanc (tunnel)	N 205	170	1,569	0.9%
Fréjus (tunnel)	N 6	1,371	11,477	0.8%
Montgenèvre (col)	N 94	133	1,932	1.4%
Vintimille	A 8	1,010	8,166	0.8%
FR-Total		2,683	23,144	0.9%
Gd. St. Bernhard	E 27	48	724	1.5%
Simplon	A 9	30	506	1.7%
Gothard	A 2	1,101	16,527	1.5%
San Bernardino	A 13	138	2,718	2.0%
CH-Total		1,318	20,475	1.6%
Brenner	A 13	1,610	13,646	0.9%
Reschenpass	B 315	89	1,040	1.2%
Tauern	A 10	664	1,659	0.3%
Schoberpass	A 9	1,162	2,889	0.3%
Semmering	B 306	487	1,548	0.3%
Wechsel	A 2	1,052	1,931	0.2%
AUT-Total		5,978	24,492	0.4%

*Fig. 56 – Postes de sondage, trafic annuel et
taux d'échantillonnage des enquêtes CAFT 1999*

Source : Schmidt et Spiegel (2005)

Aux 14 passages routiers enquêtés s'ajoutent 9 passages ferroviaires pris en compte :

- en France : Vintimille, Mont-Cenis (Modane) ;
- en Suisse : Simplon, Gothard ;
- en Autriche : Brenner, Tauern, Schoberpass, Semmering, Wechsel.

Les questionnaires soumis aux conducteurs de poids lourds portent sur trois catégories de données, qui concernent : le véhicule, le trajet du véhicule et la catégorie de marchandises transportées. Pour chaque catégorie, le questionnaire vise à rassembler une information exhaustive, en prenant en compte un nombre variable de critères.

Pour les véhicules, l'enquête prend en compte les données relatives :

- aux caractéristiques physiques : nombre d'essieux, configuration de l'attache (camion simple, semi-remorque ou camion plus remorque). Le croisement de ces deux

caractéristiques (n° d'essieux et type de PL) produit 14 catégories différentes de poids lourds recensés dans l'enquête ;

- à la nationalité d'immatriculation : depuis 2004, l'enquête relève la nationalité du véhicule tracteur (la semi-remorque) et celle du véhicule porteur (la remorque ou la semi-remorque). Jusqu'en 1999, elle relevait uniquement la nationalité du véhicule porteur, solution simple qui est néanmoins la plus pertinente s'il s'agit de rendre compte de la direction de la marchandise. Néanmoins, puisque les enquêtes TRM (Transport routier de marchandises) en France relèvent, sur la base de la Directive européenne¹⁰³, la nationalité du véhicule tracteur, il y avait un problème de comparabilité entre les deux enquêtes françaises qui a motivé l'introduction de la nationalité de la semi-remorque dans CAFT ;
- à l'année d'immatriculation du véhicule : l'enquête 1999 relevait le kilométrage au compteur au lieu de l'année, mais il s'agit dans les deux cas de mesurer l'ancienneté du véhicule, dans un souci de prise en compte des préoccupations environnementales.

Pour les trajets des véhicules, l'enquête relève les données relatives à :

- l'origine et la destination du trajet : les camionneurs doivent indiquer le point de chargement et de déchargement de la marchandise (lorsque les lieux de chargement/déchargement sont multiples, c'est le lieu de la marchandise principale transportée qui est pris en compte). Pour rendre compte des pratiques d'intermodalité, dans le questionnaire il est demandé aux conducteurs d'indiquer si sur le trajet il y a un lieu de changement de mode et, le cas échéant, de préciser lequel (centre routier, de transport combiné avec un port ou un aéroport etc.). Cependant, ce type d'enquête réalisé auprès des chauffeurs montre des limites importantes en ce qui concerne la prise en compte de la multimodalité et la reconstruction des parcours complets des marchandises. En effet, la tentative a été faite en 1999 de demander aux conducteurs l'origine initiale et la destination finale de la marchandise transportée, au-delà du simple trajet routier enquêté. Cela a produit des estimations des trajets multimodaux trop faibles et de nombreuses erreurs (des O/D, par exemple, allant dans le sens inverse par rapport au sens du trajet...). Ainsi, concernant les trajets, l'enquête CAFT se limite à fournir les informations relatives aux parcours routiers enquêtés aux points de franchissement alpins, en indiquant le point de chargement et de déchargement des marchandises qui traversent les Alpes. Compte tenu de l'évolution des pratiques d'organisation des acheminements, avec le développement des trajets « par étapes », sur lesquels une semi-remorque est prise en charge successivement par plusieurs chauffeurs sur des distances de 3-400 km (Klein et Sutto, 2007), les limites de ce mode opératoire risquent de nuire de plus en plus à la qualité des informations recueillies, sans qu'une solution à la fois simple de mise en œuvre et fiable se dégage.
- l'itinéraire parcouru entre l'origine et la destination : il s'agit d'une spécificité de l'enquête française, que les enquêtes suisses et autrichiennes ne prennent pas en compte. Un camionneur sur deux doit indiquer sur une carte d'Europe la description de l'itinéraire parcouru par la marchandise.

Pour les marchandises, elle relève :

- le tonnage ;
- la catégorie de la marchandise transportée, décomposée en 33 catégories, plus l'identification des matières dangereuses.

En outre, d'autres questions sont posées aux chauffeurs concernant le pays d'achat du carburant, la détention d'un abonnement pour le passage au tunnel (depuis 2004) et la conduite en double équipage (depuis 2004).

Les données issues de ces enquêtes permettent d'obtenir deux types d'informations. En premier lieu, pour chaque passage alpin on peut connaître la composition des flux qui le traversent et, surtout, les origines et les destinations de ces flux à un niveau de détail NUTS 2 (correspondant aux régions) et NUTS 3 (correspondant aux départements français et aux *province* italiennes)¹⁰⁴. La carte suivante illustre les origines et destinations des flux en transit par le Mont Blanc en 2004 à un niveau de détail NUTS 2.



Fig. 57 – Les origines et destinations par passage alpin : le cas du Mont Blanc en 2004

Source : Osservatorio Tecnico Virano (2007)

Ensuite, l'ensemble des données issues de l'enquête est saisi sur un système d'information géographique (ArcInfo), qui permet de visualiser sur n'importe quel point de la carte la quantité de poids lourds qui passent et les tonnages en transit, ainsi que

¹⁰⁴ La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) a été établie par Eurostat (Office statistique de l'Union européenne) en 1981. Elle a été créée dans le but de disposer d'un schéma unique et cohérent de répartition territoriale pour l'établissement des statistiques régionales et l'application des politiques régionales de l'Union européenne. La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) n'est définie que pour les Etats membres de l'Union européenne. Une codification des régions statistiques a été réalisée pour les pays qui composent l'Espace Economique Européen (EEE) ainsi que pour la Suisse. Cette nomenclature se structure selon trois niveaux: NUTS 1, NUTS 2 et NUTS 3. Chaque Etat (NUTS 0) est ainsi divisé en une ou plusieurs régions NUTS 1 (macro-régions ne correspondant pas forcément à un découpage administratif national), lesquelles sont divisées en une ou plusieurs régions NUTS 2, et de même avec les régions NUTS 3 (correspondant au niveau départemental en France).

les caractéristiques physiques des véhicules, leur nationalité et le type de marchandises transportées.

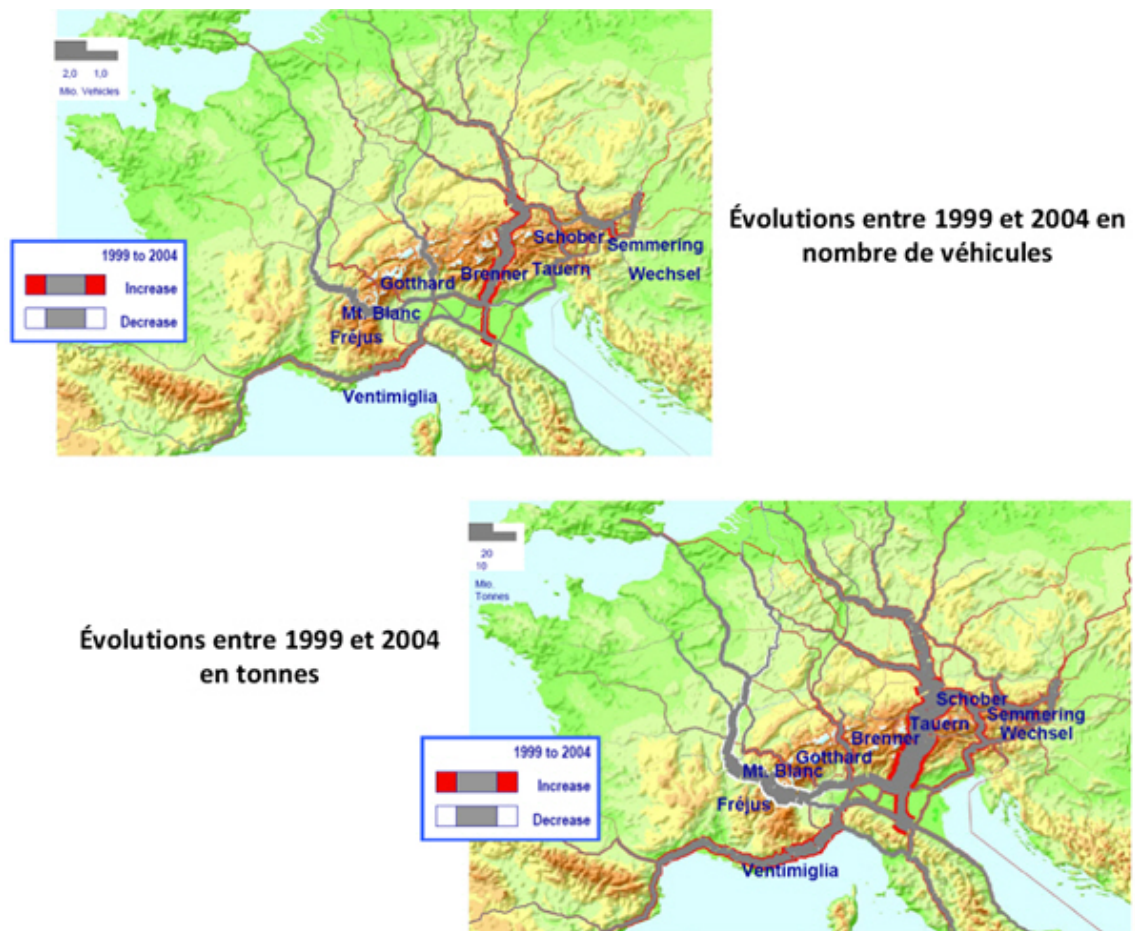


Fig. 58 – Les trafics routiers aux passages alpins relevés par les enquêtes CAFT

Source : BMVIT (Ministère des Transports, de l'Innovation et de la Technologie autrichien)

7.4.2.L'origine des enquêtes CAFT

Les enquêtes CAFT naissent de l'enquête Transit du ministère de l'Équipement français, réalisée pour la première fois durant l'année 1992-93. Ce premier dispositif visait à relever les flux à travers les points de frontière français avec l'Espagne, l'Italie et la Suisse situés le long des franchissements alpins et pyrénéens. Il avait été conçu sur la base d'une préoccupation croissante par rapport aux flux en transit en France. A cette époque, en effet, la forte augmentation des trafics en provenance ou à destination de la péninsule ibérique avait induit une sensibilité accrue en France par rapport au problème du transit routier sur le territoire national. Ces inquiétudes et les intérêts économiques liés à la gestion de ces flux

se heurtaient cependant à une lacune majeure dans la connaissance du transport routier. L'enquête de référence française, dite TRM (Transport routier de marchandises), réalisée en France depuis 1952, ne permet pas, en effet, de connaître les flux internationaux des véhicules immatriculés en dehors de France. L'objectif des enquêtes TRM est de mesurer le volume du transport routier de marchandises et le kilométrage des poids lourds sur le territoire national ou à l'étranger, réalisé pour compte d'autrui et pour compte propre, et de suivre les prix du transport pour compte d'autrui. Néanmoins, en ne prenant en compte que les poids lourds immatriculés en France métropolitaine, les données issues de ces enquêtes ne permettent pas une connaissance exhaustive des flux routiers circulants sur le territoire national, notamment de la partie en transit, qui connaît depuis le début des années 1990 une croissance particulièrement élevée par rapport aux trafics d'échange français. En outre, comme le met en lumière Etchélecou (1997), il existe un problème de fiabilité des données contenues dans les Comptes des Transports de la Nation. En effet, en raison de la forte fragmentation des sources de provenance des données : *« l'obtention de l'information en matière de transports reste encore en France une course d'obstacles qu'il importerait de simplifier »*. Effectivement, le rassemblement de l'information demandait à ce que l'on s'adresse à chaque direction régionale, voire départementale, de l'Équipement pour obtenir les flux routiers du réseau public national ; pour les passages sous concession, aux sociétés concernées. Ensuite, pour le transport ferroviaire, les données sont difficiles à obtenir et restent imprécises pour la distinction des échanges et du transit.

Une telle situation limitait évidemment les possibilités d'utilisation des résultats des enquêtes afin d'évaluer les implications des flux sur les infrastructures, la circulation, la sécurité, l'environnement et l'encombrement. C'est donc pour répondre à ce besoin précis que le Service Économie Statistique et Perspective (SESP) du ministère français a conçu un nouvel outil d'observation. A la différence des enquêtes TRM, réalisées – selon la directive européenne – auprès des transporteurs, l'enquête Transit est réalisée auprès des conducteurs des poids lourds franchissant les points de frontière entre la France et l'Espagne, le long des Pyrénées, et entre la France et la Suisse ou l'Italie, le long des Alpes et du Jura. Une première comparaison exploratoire entre les deux bases de données a montré que cette différence a produit des écarts dans les résultats de l'ordre de 20% (dans le sens d'une sous-estimation des données issues des enquêtes TRM par rapport à celles de l'enquête Transit)¹⁰⁵.

L'enquête Transit s'inspire d'une première expérimentation réalisée par la Direction Régionale de l'Équipement à l'échelle de la région Languedoc-Roussillon, qui à l'époque était pilote dans le domaine de l'observation des transports. Le dynamisme particulier de la DRE Languedoc-Roussillon n'était pas sans lien avec une préoccupation forte par rapport au dynamisme économique et aux flux ibériques. Cette première observation du transit à l'échelle régionale a servi d'incitation à la réalisation d'une enquête nationale et de modèle à la définition de la méthode. L'enquête CAFT est donc née à partir d'expériences d'observation de trafics qui répondaient à une problématique spécifique à la France, mais centrée ni sur les Pyrénées, ni sur les Alpes. Néanmoins, l'une des limites techniques inhérente à la réalisation de l'enquête Transit a représenté un avantage pour l'émergence d'un nouvel dispositif spécifiquement alpin. En effet, malgré l'adjonction du point de passage de Bâle, à la frontière avec la Suisse, dans le but de récupérer une partie des flux en transit à travers la France qui ne passent pas par les passages alpins franco-italiens, la couverture des frontières assurée par l'enquête Transit est limitée et elle ne permet pas une

¹⁰⁵ M. Houée, présentation de l'enquête TRANSIT 2004. Journée d'échange sur « Les flux transpyrénéens, transalpins et en transit terrestre ». Réseau des économistes transport, Paris, 8 février 2007

connaissance exhaustive des flux internationaux transitant par le territoire national français. Le choix restrictif des points d'enquête s'explique par la difficulté à avoir une observation complète des flux en transit, qui aurait demandé d'enquêter un nombre trop grand de passages le long des frontières orientales et septentrionales du pays. Le choix d'observer les flux uniquement aux passages alpins et pyrénéens a été plus ou moins contraint, dans la mesure où les enquêtes aux points de franchissement étaient beaucoup plus faciles à réaliser le long des massifs montagneux, où les poids lourds sont obligés de passer à des endroits bien précis. Ce choix s'est avéré par la suite déterminant pour le passage d'une enquête nationale sur le transit à une enquête internationale, où les enjeux transalpins ont pu être développés et trouver une place centrale dans le cadre de l'observation des flux, sans pour autant avoir été au cœur des préoccupations du ministère français jusque là.

Michel Houée, responsable de l'enquête Transit, raconte ainsi la naissance de la première enquête CAFT réalisée en 1994¹⁰⁶ :

« Je collaborais en même temps [parallèlement à la définition du dispositif Transit, n.d.r.] avec un groupe de travail sur l'observation de la mobilité de longue distance des voyageurs, dans le cadre d'une action Cost, dont le directeur était un suisse, qui à l'époque suivait aussi pour le compte du Département des Transports du gouvernement suisse une enquête nationale du même type que l'enquête de transit française. La dernière enquête suisse, réalisée tous les cinq ans, avait eu lieu en 1989. La suivante était donc prévue pour l'année 1994. C'est dans le cadre de cette collaboration que l'idée de rapprocher les deux enquêtes française et suisse est née, notamment dans le but d'avoir une vision d'ensemble, de façon à ce que les deux approches utilisées soient compatibles. Ainsi, on a vérifié la structure des questionnaires et l'on s'est aperçu qu'elle n'était pas trop éloignée. En plus, il se trouve que l'Autriche avait décidé, pour la première fois, de faire la même chose et au même temps que la Suisse (1994). Il ne faut pas oublier à ce propos que c'était l'époque de l'entrée de l'Autriche dans l'Union européenne. C'est comme ça qu'on a conçu le projet de constituer une base commune, qui au départ n'était pas parfaitement homogène parce qu'elle n'avait pas été conçue du côté français dans cette optique-là. Ce qui a fait qu'on a extrapolé (en France) les résultats de l'année 1992-93 à l'année 1994, pour pouvoir constituer un premier fichier commun des trois pays sur l'année de référence 1994 ».

¹⁰⁶ Entretien avec Michel Houée, chargé de mission à la Direction des affaires économiques et internationales (DAEI) - Service Economie, Statistiques et Prospective (SESP). Entretien réalisé le 09 juin 2006.

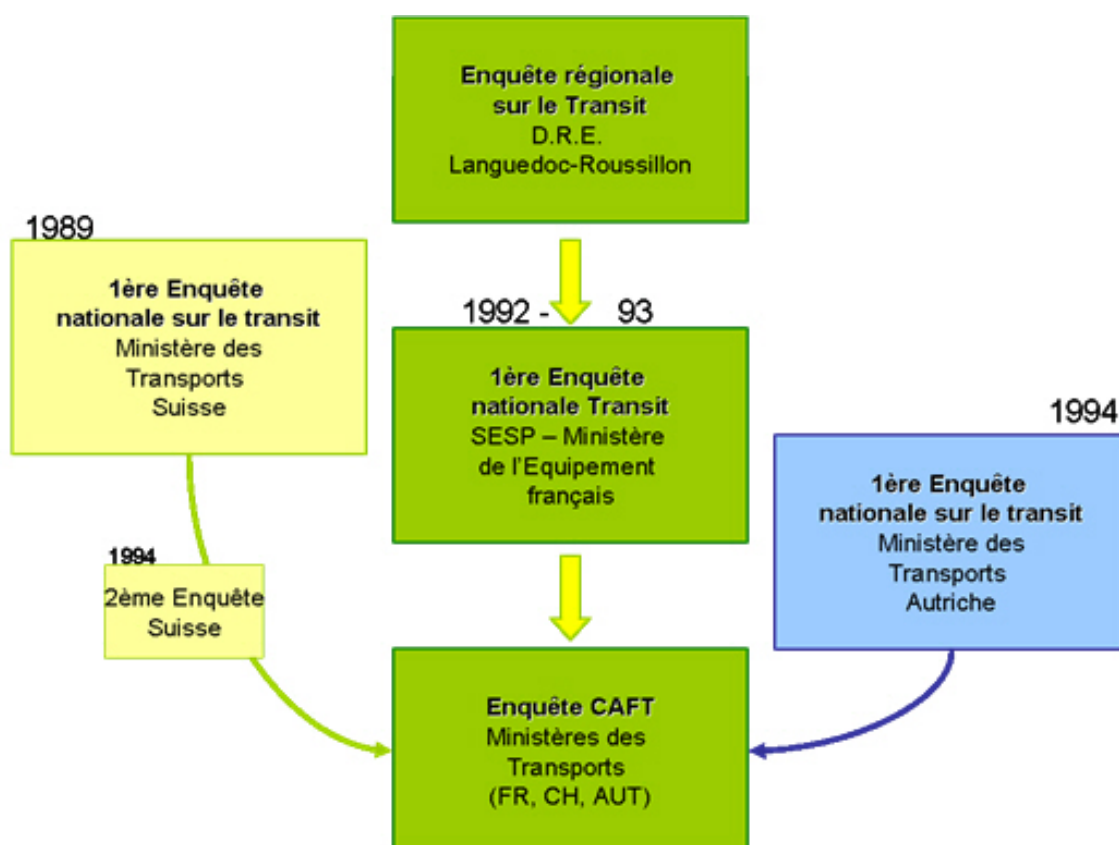


Fig. 59 – L'origine des enquêtes CAFT

Source : élaboration propre

La mise en place d'une coopération entre les trois pays alpins a été conçue dans un souci de coordination technique, dans le but notamment de pouvoir disposer de données comparables pour l'analyse du comportement des trafics de transit, préoccupation majeure en Suisse et en Autriche, qui a été à l'origine des enquêtes nationales dans les deux pays. La problématique alpine des logiques liées au franchissement n'était pas au cœur, surtout pour la partie française, des réflexions qui ont alimenté cette première enquête coordonnée à l'échelle des trois pays. On retiendra aussi la part de hasard et d'initiative individuelle sur laquelle repose le démarrage de cette initiative coordonnée.

7.4.3. L'émergence de la problématique alpine : la réalisation de la deuxième enquête CAFT

Avec la réalisation de la deuxième enquête CAFT de 1999 on assiste à une montée progressive des enjeux liés au franchissement alpin au sein du dispositif, observable en premier lieu à travers des changements apportés à l'enquête. Tout d'abord, en 1999, l'enquête CAFT a été modifiée du côté français sur le modèle de collecte des informations adopté par la Suisse et l'Autriche. Toujours dans le but de fournir des données suivant un format identique à l'échelle alpine, la nouvelle enquête CAFT française se différencie du format du fichier de l'enquête Transit et de la première enquête CAFT, en rajoutant aux trafics d'échange observés aux passages français l'identification de la catégorie de la marchandise transportée. Jusqu'alors, ce critère n'avait concerné que les trafics de transit. L'élimination de cette différence traduit le glissement de l'attention du seul trafic de

transit à l'ensemble des flux traversant les passages alpins. Une deuxième modification introduite en 1999 souligne l'importance grandissante de la préoccupation concernant les franchissements montagneux. L'adjonction d'un poste d'enquête au col du Montgenèvre, qui ne figurait pas parmi les points d'enquête en 1992-93, a été prévue justement dans le but de couvrir l'ensemble des flux transalpins traversant la frontière franco-italienne. Avec la réalisation de cette deuxième enquête, le dispositif CAFT commence à acquérir un statut à part et une certaine indépendance par rapport à l'enquête Transit, qui témoignent du passage d'une dimension nationale dominée par l'exigence de connaissance et de contrôle du transit à une dimension plus orientée vers la connaissance des flux transalpins et de leur composition, des logiques liées au franchissement (tant pour ce qui concerne le transit que pour l'échange) et de leurs évolutions.

A ce stade, l'émergence des enjeux liés aux franchissements montagneux ne peut être observée qu'à travers des modifications techniques concernant l'observation et la mesure des flux, puisque aucun changement ne se produit dans le cadre des acteurs impliqués dans la coopération alpine. En 1999, l'objectif principal reste la collaboration technique, dans un souci d'harmonisation des méthodes de collecte des données à l'intérieur du groupe initial des trois pays, les autres pays situés autour des Alpes restant de fait exclus de la démarche. La seule nouveauté de ce point de vue provient de la décision de l'Union européenne de s'associer à la réalisation du dispositif, en finançant à hauteur de 20% le coût total de l'opération. Alors que la requête d'une contribution européenne avancée par le ministère français en 1992/93 avait été refusée principalement en raison du fait qu'il s'agissait d'une initiative isolée de la France et non pas d'une initiative associant au moins deux pays européens, son intervention en 1999 est officiellement justifiée sur la base de la présence de deux pays membres, la France et l'Autriche, dans une démarche commune. Au-delà de ces raisons officielles, ce dispositif présente un intérêt pratique évident du point de vue européen. A l'époque, en effet, la Commission européenne négociait avec la Suisse les conditions de l'accord sur le transit terrestre à travers le territoire helvétique. L'enjeu central de ces négociations étant le calcul des quotas de passage à travers la Suisse, les données CAFT s'avéraient un outil précieux pour ce calcul et, notamment, pour l'estimation des détours d'itinéraires entre les différents passages alpins. La Commission européenne a ainsi décidé d'avoir recours aux données CAFT pour estimer les flux passant par la France et par l'Autriche qu'on pouvait raisonnablement considérer comme étant détournés de leur itinéraire naturel par la Suisse, en conséquence de la limitation mise en œuvre par la Confédération pour les poids lourds de plus de 28 tonnes. Les quotas de transit à travers la Suisse attribués par l'accord à chaque pays ont ainsi été calculés sur la base des flux que l'on a estimés devoir « appartenir » à la Suisse, en prenant en compte dans les calculs uniquement les poids lourds de plus de 28 tonnes empruntant un itinéraire supérieur de 150 km par rapport à l'itinéraire le plus direct passant par la Suisse. Ce calcul n'aurait pas pu être possible uniquement sur la base des données Alpinfo, faute des éléments nécessaires pour expliquer les détournements des flux, à savoir les O/D, la longueur des trajets et la catégorie de marchandises transportée.

Nous avons vu que les données Alpinfo ont joué un rôle central dans la visualisation du phénomène des détours : en focalisant l'attention sur les trafics de transit et sur leur volatilité entre les différents passages de l'arc alpin, elles ont permis une problématisation commune à l'échelle des trois pays de la question relative à la gestion des trafics présents dans la région. Néanmoins, la quantification de ce phénomène n'a été possible qu'à travers le recours aux données CAFT, qui ont fourni ainsi un argument « chiffré » à la négociation d'un accord très conflictuel comme celui du transit par la Suisse. En faisant appel à cet outil technique, la Commission européenne est parvenue à imposer une solution partagée, qui

n'aurait pas été possible sur une base uniquement politique. L'existence de forts conflits d'intérêt faisant s'opposer l'Italie, d'un côté, pour laquelle les Alpes sont un débouché incontournable et qui pousse sans arrêt pour l'assouplissement des restrictions et des barrières, et les autres pays alpins, de l'autre, en particulier la Suisse et l'Autriche, qui partagent les intérêts contraires, rendait difficile la finalisation de cet accord. Finalement, l'obtention d'une solution finale et la validation de la part de tous les pays alpins, y compris l'Italie, des quotas de passage calculés sur la base des données CAFT, a permis à la Commission européenne de jouer un rôle de médiateur entre deux blocs antagonistes de pays et d'inclure l'Italie au sein du processus de la concertation alpine.

Les négociations pour l'accord sur le transit terrestre entre l'Union européenne et la Suisse ont mis en évidence l'importance de la coopération technique multilatérale entre les pays et de la disponibilité d'outils techniques partagés pour la résolution des conflits au sein des procédures décisionnelles. Les discussions avec l'Italie et les critiques que cette dernière a formulées dans le cadre de la négociation ont notamment mis en évidence les enjeux de l'élargissement de la coopération, tant sur un plan géographique, puisque la nécessité d'une reconnaissance à l'échelle de la région alpine dans son ensemble devenait évidente, que sur le plan thématique, appelant donc à l'évolution d'une coopération technique à une coopération politique. A ce propos, M. Houée, qui avait participé en tant que responsables des enquêtes françaises aux travaux de répartition des quotas de transit, raconte :

« Cette expérience [les négociations pour les quotas de transit, n.d.r.] ne s'est pas très bien passée, notamment parce que l'Italie a contesté les calculs obtenus en disant qu'il s'agissait de chiffres manipulés par les Français (c'était la France qui rapportait les résultats, même si l'enquête était menée par les trois pays). (...) Finalement, on a en gros réussi à faire en sorte que les quotas retenus restent proches de ce qu'on avait calculé et la Commission a été bien contente d'avoir quand même ces éléments pour éviter que ça tourne au pur marchandage (...), néanmoins cette question a mis en lumière l'existence d'un problème : on s'est dit, en effet, que ça n'allait pas comme ça. Il fallait sortir de ce genre de situation parce que ça ne suffit pas que l'on coopère bien techniquement entre les trois 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. »

L'accord avec les Italiens a été possible aussi grâce à une reformulation de la problématique des trafics transalpins, consistant essentiellement dans une dilution de la place du transit au sein de la définition de la question pan-alpine des transports. Cette dilution a été permise par l'usage des données CAFT, qui ont de fait déplacé l'accent, dans le cadre de l'analyse des détours, de la distinction entre trafics d'échange et trafics de transit à des critères plus neutres, tels que la longueur des trajets et la catégorie de marchandises. Cette reformulation de la problématique de la régulation des trafics transalpins fait abstraction des visions particulières que chaque pays a des différents types de trafics par rapport à ses propres intérêts et son propre territoire. En ce sens, elle tend plutôt vers une vision pan-alpine de la question de la gestion des trafics, au sens de commune à la région alpine considérée dans son ensemble. Elle se rapproche, en même temps, de la vision européenne, à l'échelle de laquelle le concept de transit ne trouve aucune place. Enfin, cette représentation moins particulière et locale correspond mieux à la vision de l'Italie, pour qui les Alpes constituent un *continuum* la séparant du reste du continent. Ainsi, malgré un positionnement toujours

conflictuel et opposé par rapport aux intérêts défendus par les autres pays, on constate que la vision de l'Italie des Alpes est celle qui se rapproche davantage d'une vision pan-alpine de la gestion des trafics. Dans le cadre de cette redéfinition des règles du jeu, où la question du transit trouve une place amoindrie, l'Italie retrouve son intérêt à rentrer dans la négociation. La représentation de l'arc alpin comme un système unique de points de passage à travers lesquels les trafics, abstraction faite de leur nature d'échange ou de transit, montrent une forte flexibilité et capacité d'adaptation aux mesures de régulation mises en place unilatéralement par les pays ou aux différents passages, permet à l'Italie de mieux défendre ses propres exigences et de montrer à l'ensemble des autres pays transalpins que ces restrictions, lorsqu'elles ne sont pas négociées, risquent de ne pas produire les effets espérés. Au contraire, l'analyse des détours démontre qu'elles peuvent produire des retombées s'avérant souvent négatives pour l'espace alpin dans son ensemble.

7.4.4.L'évolution de la coopération alpine : la réalisation de la troisième enquête CAFT

La réalisation de la troisième enquête CAFT révèle la consolidation d'une dimension alpine de la collaboration technique mise en place au niveau des ministères autour de l'observation des trafics. Du côté autrichien, par exemple, l'enquête a été élargie à des nouveaux passages alpins, comme le Felbertauern et le passage de frontière du Tarvis/Arnoldstein, afin d'obtenir une meilleure base de données pour le système Alpinfo (Schmidt et Spiegel, 2005). Du côté français, l'introduction d'une nouvelle question dans le questionnaire concernant l'utilisation d'abonnements pour le passage aux tunnels du Fréjus et du Mont Blanc est conçue dans le but de permettre des analyses plus fines par rapport à des points de passage précis et de mieux apprécier les conditions de concurrence entre le rail et la route. Elle traduit, selon M. Houée, le fait qu'en 2004 la préoccupation concernant les franchissements alpins et pyrénéens a désormais pris le dessus sur la préoccupation initiale du transit, en consolidant de fait l'évolution entamée avec la deuxième enquête, lorsque les enjeux concernant les franchissements ont émergé, en venant compléter le cadre des motivations au cœur de la démarche d'observation des trafics. A cette époque, l'objectif de la collaboration se limitait à l'harmonisation des méthodes d'observation entre les trois pays, l'éventualité d'un élargissement de la coopération n'étant pas encore prise en compte. Mais les négociations pour l'accord entre la Suisse et l'Union européenne et les conflits avec l'Italie au sujet de l'attribution des quotas de transit à travers la Suisse ont modifié l'ordre de priorité des objectifs à réaliser dans le cadre de la collaboration technique. Ainsi, pour la réalisation de l'enquête de 2004, l'objectif prioritaire visé est devenu l'appropriation à l'échelle alpine de la base de données, la reconnaissance de cet outil et des chiffres qu'il restitue en tant que référence et base de travail commune pour l'ensemble des pays directement concernés par la question de la régulation des trafics transalpins.

Comme nous le verrons mieux dans le chapitre 8, cette appropriation s'est effectuée dans le cadre du comité instauré par la déclaration de Zurich de 2001 (le Groupe de Zurich, qui réunit les ministères des transports de cinq pays alpins : l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie et la Suisse). A l'instigation du ministre des transports suisse, les ministres des transports des pays alpins ont décidé de poursuivre l'élaboration du dispositif au sein de cette instance, dans le cadre, donc, d'un travail commun qui vise à impliquer tous les partenaires dans la construction et l'élaboration des enquêtes ainsi que dans la validation des résultats. Un groupe de travail spécifique a ainsi été créé en 2001, avec la charge spécifique de suivre les travaux concernant l'étude de la mobilité en zone alpine et de susciter précisément la conception d'un outil acceptable et reconnu par tous les partenaires de cette instance de concertation alpine. Dans une optique de réduction des conflits et

d'élargissement de l'implication dans le déroulement de la démarche, la présidence de ce groupe de travail a été confiée à l'Italie, en attribuant ainsi au pays en dehors du dispositif le souci de le faire progresser.

L'objectif de susciter l'approbation italienne des données produites dans le cadre de l'observation a déclenché une démarche longue et laborieuse d'analyse et comparaison des bases statistiques. Le récit de M. Houée et l'observation directe du déroulement des travaux et des négociations, que nous avons pu effectuer en participant à quelques réunions de travail¹⁰⁷, nous amènent à constater que cet objectif et la décision de confier la présidence de ce groupe de travail à l'Italie ont eu un impact clair de ralentissement des travaux, qui a en quelque sorte limité les possibilités de développement du dispositif CAFT.

En effet, l'Italie a longtemps exprimé une nette opposition technique au dispositif. En premier lieu, elle a contesté la validité de l'enquête. En argumentant que les sondages couvraient à peine 1% des volumes du trafic total, le ministère italien a à plusieurs reprises remis en question la représentativité de l'échantillon observé par rapport à la population totale. A sa place, il proposait de mettre en œuvre dès 2004 un dispositif de suivi électronique, qui aurait permis une connaissance exhaustive des itinéraires sans besoin de réaliser une enquête. Cette proposition a été rejetée par la Suisse et l'Autriche, qui partageaient la conviction qu'il n'y avait pas de solutions alternatives à un dispositif d'enquête aux points de frontière. Une longue phase de dialogue, qui a vu la forte implication de l'Allemagne en tant qu'interlocuteur « neutre » ainsi que des changements dans la composition de la mission italienne, a finalement abouti à l'acceptation italienne du principe de l'enquête à la base de l'observation.

Néanmoins, l'implication italienne dans la démarche commune d'observation des trafics s'est traduite par un l'engagement d'un travail minutieux de vérification et validation des chiffres produits par les trois pays. Dans un premier temps, pour s'assurer des résultats de la troisième enquête de 2004, l'Italie a voulu réaliser une enquête de la même nature et aux mêmes points de passage, de son côté de la frontière. Finalement, pour des raisons financières, cette enquête n'a pas pu être réalisée. Ainsi, en 2005, le ministère des transports italien a décidé d'effectuer un recensement des trafics à ses frontières sur la base des données de péages autoroutiers, dans le but de confronter ses bases de données avec celles utilisées par le groupe de travail CAFT pour le redressement de l'échantillon de l'enquête au trafic total de l'année par sens de marche et par mois. Ce travail a duré jusqu'à l'été 2006 et il a mis en évidence l'existence d'une discordance dans les bases de données due à une classification différente des poids lourds aux péages d'autoroute selon les pays. Cette même erreur avait déjà été détectée par le SESP dans le cadre de l'enquête française. Ce dernier avait décidé de tester les résultats CAFT relatifs au passage de Vintimille, en comparant les données du péage de La Turbie, sur l'A8 en France, dont il disposait pour extrapoler les enquêtes au trafic total, avec les données du péage de Vintimille, sur l'*Autostrada dei Fiori*, du côté italien de la frontière. Lors de cette vérification, on s'était ainsi aperçu d'une différence des deux côtés de la frontière dans les classes d'essieux des véhicules¹⁰⁸, qui a finalement donné lieu à une surreprésentation de la classe

¹⁰⁷ Participation à la 3^{ème} Conférence des Ministres des Transports de l'Arc Alpin (Lyon, le 20/10/2006); participation à la réunion commune de travail des CIG franco-italiennes du Mont Blanc et du Fréjus (Paris, le 02/10/2006); suivi des travaux de redressement de la demande globale pour le compte de LTF dans le cadre de la deuxième phase des études de trafic fret (juillet-décembre 2006).

¹⁰⁸ En Italie, la classe tarifaire de péage est basée sur le nombre d'essieux, alors qu'en France cela ne se vérifie que dans le cas de la classe 3 de péage, correspondant aux poids lourds à deux essieux, ce qui n'est pas le cas pour la classe 4, pouvant

des poids lourds plus grands (à 4 et 5 essieux) et à une sous-représentation de la classe à 2 essieux dans les données utilisées pour extrapoler les observations de l'enquête au trafic total. Cette différence faisait suite à différents résultats dans les tonnages moyens des véhicules, avec notamment un tonnage plus élevé lorsque les données issues de l'enquête étaient redressées sur la base des données autoroutières françaises plutôt que sur celles du péage italien. La décision du SESP d'introduire des coefficients de redressement complémentaires, afin de corriger les erreurs qui ont été constatées depuis sur l'ensemble des points de franchissement à la frontière franco-italienne¹⁰⁹, a eu trois conséquences majeures. Tout d'abord, elle a considérablement rallongé le temps du travail nécessaire à l'élaboration de la base de données, les résultats définitifs de l'enquête 2004 n'étant disponibles qu'à l'automne 2006. Ensuite, puisqu'il n'a pas été possible d'effectuer la même comparaison avec les données italiennes en 1999, le résultat est qu'aujourd'hui on dispose de deux bases de données différentes : une première base sans redressement (1999), qui comprend des poids lourds plus grands et présente donc des valeurs pour les tonnages moyens plus élevés, et une deuxième base avec redressement (2004), qui présente des valeurs moindres pour les tonnages moyens. Cela engendre un problème pour les analyses d'évolution, en raison d'une réduction importante des tonnages moyens – indicateur de la productivité du transport – transportés par poids lourd : dans l'ancienne version du fichier (avant correction), les trafics au Mont Blanc et au Fréjus se caractérisaient par une moyenne de 16 tonnes par poids lourds, alors que, suite à la correction, le tonnage à ces passages se réduit à 14,8 tonnes. Cela produit un écart important dans la quantification du volume de trafic concernant ces passages : le trafic en tonnes diminue de -7,3% en moyenne sur les passages français après redressement, alors que le trafic en nombre de poids lourds est quasi invariant. On remarque sur le tableau suivant que, d'après les calculs effectués par LTF et la réaffectation aux classes de poids des véhicules, le passage de la base de données 2004 « avant retraitement » à la base « après retraitement » se traduit par une augmentation du nombre de camions vides et de camions de moins de 26 tonnes et une réduction du nombre des camions de plus de 26 tonnes.

comprendre des véhicules à 3, 4, 5 essieux ou plus. Dans les bases de données autoroutières françaises, les classes de véhicules de plus de 3 essieux sont donc estimées, alors que les dimensions des classes en Italie sont issues de l'observation.

¹⁰⁹ « En partant de là, on a fait des contrôles, un peu moins précis, sur les autres points de passage autoroutiers, au Fréjus et au Mont Blanc, et l'on s'est aperçu que partout ça n'allait pas : il y avait des différences entre les résultats de l'enquête et ce que disaient les données de trafic ». M. Houée, DAEI – SESP.

Passage	Camion vides	Camions de moins de 26t	Camions entre 26 et 34t	Camions de plus de 34t	Total camions	Total tonnes	Ecart tonnage	Tonnage moyen
<i>Avant retraitement</i>								
Mont-Blanc	13.660	103.726	61.159	172.406	350.950	5.615.936		16,00
Fréjus	60.749	313.934	197.329	545.073	1.117.086	17.888.081		16,01
Montgenèvre	11.360	10.360	2.745	14.402	38.866	426.384		10,97
Vintimille	187.315	332.720	212.804	583.354	1.316.192	19.062.672		14,48
Total	273.083	760.740	474.037	1.315.234	2.823.095	42.993.073		15,23
<i>Après retraitement</i>								
Mont-Blanc	20.812	125.678	55.355	147.605	349.449	5.136.559	-8,50%	14,70
Fréjus	72.504	400.646	185.068	460.897	1.119.116	16.591.032	-7,30%	14,83
Montgenèvre	11.360	10.360	2.745	14.402	38.866	426.384	0,00%	10,97
Vintimille	214.371	380.053	199.994	52.242	1.316.841	17.707.684	-7,10%	13,45
Total	319.047	916.736	443.161	1.145.328	2.824.272	39.861.660	-7,30%	14,11

Fig. 60– Les corrections du fichier CAFT 2004

Source : LTF (2006)

Enfin, la Suisse et l'Autriche ont décidé de n'apporter aucune rectification à leurs enquêtes, malgré le fait que le recensement des données effectué par le ministère italien a mis en lumière l'existence du même problème sur l'ensemble des passages de l'arc alpin. Par exemple, au Brenner, la comparaison des données du ministère italien avec les données CAFT restitue les mêmes différences constatées à Vintimille, c'est-à-dire une sous-représentation des classes à 2 et 3 essieux et une surreprésentation des classes à 4 et 5 essieux.

Au vu de ces écarts, il est évident que la décision de la Suisse et de l'Autriche produit une distorsion supplémentaire dans la base de données, entre les données de trafic aux passages français, revues à la baisse, et les données relatives aux passages suisses et autrichiens. Malgré cela, en 2006, lors de la 3^{ème} Conférence des ministres des transports de l'arc alpin (dans le cadre du Groupe de Zurich), l'Italie décide finalement d'approuver les résultats de l'enquête 2004. Les données Alpinfo sont en conséquence modifiées, à partir de 2006, sur la base des corrections que CAFT a apportées aux passages français. Cette révision se traduit par une réduction de 3 millions de tonnes en 2004 sur les passages français, avec des différences selon le point de franchissement, comme illustré par le tableau suivant.

	Alpinfo avant correction	Alpinfo post-correction
Vintimille	18,6	18
Montgenèvre	0,4	0,3
Fréjus	18,6	16,8
Mont Blanc	5,7	5,2
Total	43,3	40,3

Fig. 61– La révision de la base de données Alpinfo pour l'année 2004 (trafics en millions de tonnes)

Source: Alpinfo (2004 et 2005)

Entre 2001 (année de création du Groupe de Zurich) et 2006, la globalité du travail réalisé autour de la mesure des trafics aux franchissements par le groupe de travail sur la mobilité en zone alpine au sein du Groupe de Zurich n'a rien produit qu'un accord sur les chiffres. Pendant tout ce temps, la présidence italienne du groupe de travail n'a jamais été remise en question, malgré les retards et les conflits qu'elle a engendrés. Cela témoigne de l'importance accordée à l'obtention d'un accord sur les chiffres qui auraient dû servir de base à la concertation et, surtout, de la priorité donnée à l'obtention de l'appui politique italien à la démarche commune par rapport à l'objectif de produire une avancée technique du dispositif, devenu – dans le cadre du Groupe de Zurich – un aspect secondaire de l'étude de la mobilité. La moindre importance accordée à l'harmonisation des résultats finaux du redressement entre les bases de données des trois pays par rapport à l'acceptation italienne de ces chiffres démontre ainsi que, avec la réalisation de la troisième enquête CAFT et, notamment, avec l'inscription de cette démarche dans le cadre d'activité du Groupe de Zurich, la collaboration alpine s'éloigne d'une première phase de coopération technique pour rentrer dans une phase de concertation politique à l'échelle de l'arc alpin dans son ensemble.

7.4.5. Conclusion : les apports de l'initiative CAFT à la négociation alpine

Plusieurs lectures sont possibles à partir de l'exemple des enquêtes CAFT.

Une évolution technique...

Nous pouvons tout d'abord observer, à travers la réalisation de ce dispositif, une évolution technique concernant l'observation et la mesure des trafics, qui crée un exemple en quelque sorte précurseur. En Europe, la base de données CAFT est à ce jour le seul outil permettant de renseigner sur l'évolution des trafics internationaux à partir d'une enquête détaillée, qui prend en compte les principaux facteurs déterminants des choix d'itinéraire et modaux. De

ce point de vue, le dispositif apporte des réponses à une bonne partie des recommandations exprimées par la CEMT en 1993, concernant le manque d'un dispositif désagrégé et coordonné d'observation des trafics en Europe. Ces recommandations relatives à l'échelon européen ont trouvé une première application à l'échelle alpine. Ici, des enquêtes réalisées sur base nationale ont intégré le point de vue international, en se focalisant pour la première fois, à la différence des autres enquêtes nationales réalisées dans chaque pays européen, sur l'ensemble des trafics, nationaux et étrangers, sur leur territoire et non plus seulement sur les évolutions de trafic du pavillon national dans le pays et à l'étranger.

Une évolution organisationnelle...

Cette évolution technique va de paire avec une évolution organisationnelle concernant le cadre des acteurs impliqués dans l'élaboration du dispositif. L'extension progressive de la démarche à l'ensemble des pays alpins et l'implication de la Commission européenne dans l'élaboration et la validation des enquêtes témoigne de la volonté des trois pays concepteurs du dispositif d'en faire un outil partagé et reconnu dans le cadre de la négociation alpine des mesures politiques de régulation des trafics qui traversent cette région. Ainsi, du point de vue organisationnel, CAFT présente deux dimensions différentes d'évolution. D'une part, une évolution – l'extension de la coopération à l'ensemble des pays situés autour des Alpes - qui traduit l'affirmation des problématiques alpines sur la question spécifique inhérente le transit dans le cadre de l'observation et de la gestion des trafics. D'autre part, une évolution – avec l'intégration du dispositif au sein des activités du Groupe de Zurich – qui traduit l'affirmation de la dimension politique sur la dimension technique dans le cadre de la coopération. La création de ce dispositif constitue, de ce point de vue, une première tentative de coopération qui facilite ensuite l'approfondissement des échanges parmi les pays et l'instauration d'une démarche de dialogue permanent permettant l'étude et la définition de problématiques de trafic communes et de solutions plus efficaces et partagées.

Des enquêtes alpines à un observatoire européen ?

L'enquête CAFT peut représenter un exemple de bonne pratique de coopération internationale dans la collecte de données de transport. Elaboré à partir d'approches nationales différentes, l'évolution de ce dispositif met en lumière les éléments nécessaires à la coopération et les avantages de l'harmonisation du point de vue de l'usage des outils techniques dans le cadre des processus décisionnels élargis. Cet exemple pourrait servir de référence en Europe en ce qui concerne les méthodes et les approches possibles pour la mise en place d'un système coopératif de collecte des données. A ce titre, l'extension dans le cadre du Groupe de Zurich de la démarche d'élaboration des enquêtes alpines à de nouveaux pays (Italie, Allemagne et Slovénie, en plus de la Commission européenne) peut aussi être considérée comme une première étape d'un élargissement progressif de la coopération technique dans l'observation des flux à une échelle européenne (Schmidt et Spiegel, 2005). A ce propos, M. Houée préfigure pour l'avenir du dispositif CAFT une intégration au dispositif Eurostat, dans une optique de mise en place progressive d'un système d'information sur les transports européen (ETIS). Pour l'instant, on peut constater que la base de données CAFT constitue d'ores et déjà un outil d'information européen. En raison de la position centrale en Europe de la chaîne alpine, les données CAFT comprennent un nombre important de trajets ayant des origines ou des destinations partout en Europe. Par conséquent, cette base de données s'avère une source d'informations utile au-delà du simple contexte alpin.

Un outil d'affirmation de la spécificité de l'espace alpin des trafics

Du point de vue des questionnements de cette thèse, l'exemple des enquêtes CAFT s'avère particulièrement porteur à travers ce qu'il permet d'observer en ce qui concerne l'émergence et l'affirmation d'une question pan-alpine des trafics. En effet, à travers l'analyse d'Alpinfo et, plus particulièrement, des enquêtes CAFT, nous avons pu observer, tout d'abord, comment les problématiques liées au franchissement se sont imposées sur les problématiques liées au transit. En deuxième lieu, nous avons pu constater comment l'élaboration d'un outil commun va de paire avec la construction d'une représentation partagée de la problématique des trafics. Cette dernière est lisible à travers les nouveautés techniques introduites par le dispositif, qui exercent leurs impacts également à un niveau politique. L'introduction de paramètres tels que les O/D, l'itinéraire et la catégorie des marchandises répond bien évidemment à des exigences techniques, mais elle participe de fait à déplacer l'attention d'une logique centrée sur la distinction des flux entre transit et échange à une logique plus largement acceptable et reconnue, qui prend en compte les trafics sur la base de leurs caractéristiques intrinsèques, et non de leur relation aux territoires à partir desquels on les observe. Une telle logique, qui dilue de fait la place du transit dans la représentation de la question alpine des trafics, favorise un rapprochement des positions antagonistes, réintègre l'Italie dans la négociation et contribue à l'émergence d'une vision pan-alpine de la problématique des trafics et des traversées alpines.

Chapitre 8 - L'émergence d'un espace géopolitique alpin des transports

Introduction

L'observation issue de l'analyse développée dans le chapitre précédent de l'affirmation d'une représentation de plus en plus marquée d'une unicité de l'espace alpin des trafics est à mettre en relation avec l'évolution des politiques de transport mises en place ou étudiées dans la région de l'arc alpin. Ce chapitre s'attache à analyser le processus qui a permis le passage d'une situation politique initiale, caractérisée par une intervention unilatérale des pays dans la gestion des trafics et des traversées alpines et par des initiatives ponctuelles conçues dans une logique de régulation « passage par passage » (8.1), à une situation récente et toujours en cours de définition, caractérisée par une réduction des conflits et la construction d'une coordination à une échelle pan-alpine (8.2).

L'objectif de ce chapitre est de comprendre le rôle de la collaboration technique dans le développement de la négociation politique que les pays alpins ont su alimenter ces dernières années autour de la problématique de la gestion des trafics à travers les Alpes. Ainsi, après avoir analysé les dispositifs techniques qui ont permis la construction d'un accord et d'une vision commune de la question des trafics à l'échelle pan-alpine (chapitre 7), nous nous attardons dans cet avant-dernier chapitre sur l'analyse d'un dispositif institutionnel de coopération internationale à échelle alpine, le Groupe de Zurich. A travers l'analyse de ce dispositif, nous cherchons à détailler les éléments de l'émergence d'un espace géopolitique alpin de la gestion des transports.

8.1. Les Alpes, un espace de conflits autour de la gestion des transports

Cette partie présente le point de vue initial des différents pays de l'arc alpin, en partant des caractéristiques propres qui ont façonné leur positionnement dans la durée. Elle retrace donc le contenu des politiques nationales vis-à-vis du transit alpin avant que celles-ci ne s'intègrent dans la dynamique concertée que nous allons décrire dans les chapitres suivants.

Ensemble montagneux situé au cœur du continent européen, les Alpes forment malgré l'évidence de leur désignation un espace hétérogène. Quelques images esquissées peuvent donner un rapide aperçu de cette hétérogénéité. Elles sont par exemple partagées entre de multiples pays différents : la Slovénie, l'Autriche, l'Allemagne, le Lichtenstein, la Suisse, la France et l'Italie. Elles appartiennent à des ensembles linguistiques distincts : on y parle le slovène, l'allemand, le français, l'italien, sans oublier le romanche ni les multiples dialectes encore présents dans de nombreuses vallées. Grenoble ou Innsbruck sont enchâssées entre des sommets élevés tandis que la plupart des autres grandes agglomérations, Turin ou Milan, Zürich ou Genève... sont plutôt placées aux marges du massif. Elles ne présentent encore aucune cohérence économique spécifique. Les Alpes du Sud françaises sont plutôt sèches, peu industrialisées alors que plus au Nord, l'exploitation de l'énergie hydraulique a souvent permis l'établissement d'industries lourdes. Les hautes technologies, parfois mentionnées comme très présentes sur les pourtours du massif s'y sont développées dans des logiques parfaitement autonomes et les agglomérations phares dans ce domaine, Munich et Grenoble par exemple, n'entretiennent aucun lien spécifique. Le tourisme, partout présent, connaît des formes très diversifiées : industrialisé et lié presque exclusivement à la pratique du ski en Tarentaise française, plus polyvalent, plus rural dans les vallées autrichiennes. Enfin, les différents territoires alpins ont chacun une histoire, des cultures, une organisation politique qui les différencient fortement. Quoi de commun en effet, entre le fédéralisme fondateur de la nation suisse, l'héritage habsbourgeois de l'Autriche, le centralisme jacobin français et les tentations centrifuges des périphéries italiennes ? Quoi de commun encore entre une identité montagnarde essentielle pour les Suisses et les Autrichiens, alors qu'elle n'est que marginale en France et en Italie ? Ces différences de points de vue expliquent que pendant longtemps, les politiques menées dans le domaine des transports par chaque pays sur la portion de l'espace alpin qu'il contrôle ont été conduites de manière largement indépendante, et parfois avec des objectifs contradictoires. Nous allons donc présenter un rapide tableau historique de ces politiques, en nous attachant aux quatre principaux pays concernés : l'Italie, la Suisse, l'Autriche et la France.

Italie : entre une vision régionale de passages alpins et une vision nationale du système alpin

L'Italie se caractérise d'abord par l'importance majeure du franchissement des Alpes pour sa connexion avec l'Europe. Cette importance géopolitique est d'abord enracinée dans l'histoire de la péninsule : la maîtrise des voies de communications vers l'Europe du Nord a très tôt été un enjeu pour les villes marchandes de l'Italie moyenâgeuse. Fernand Braudel (1979, p.89), retraçant l'affirmation de la primauté vénitienne aux XII^e et XIV^e siècles, souligne parmi les éléments déterminants la prise du contrôle de la voie du Brenner au détriment de Vérone. Cela étant, la recherche par les villes italiennes de la maîtrise des passages alpins ne s'est que rarement opérée par la conquête militaire. L'Italie a plutôt assuré ses voies commerciales par la puissance économique et par une sorte de mise en concurrence de différents itinéraires (auquel il faut ajouter la voie maritime par Gibraltar).

Elle a mis à profit sa situation géographique situant la plaine du Pô au centre d'un éventail dont les différents passages alpins constituent les armatures. Enfin, la question alpine, vue d'Italie, a toujours eu cette ambivalence d'être simultanément un enjeu partagé entre toutes les cités et un enjeu de la compétition qu'elles se livraient.

Cette parenthèse historique résume les principales caractéristiques du point de vue italien contemporain sur la question des traversées alpines. Dans la période récente en effet, la politique italienne sur cette question a d'abord visé à garantir l'accessibilité terrestre de la péninsule. Cet enjeu est clairement porté au niveau national, par l'État central. Il a conduit à soutenir tous les projets de nouvelles infrastructures permettant d'accroître la capacité de traversée des Alpes, qu'ils soient routiers ou ferroviaires. Cette priorité à l'accessibilité a également conduit l'Italie à n'accepter qu'avec beaucoup de réticences l'orientation progressive de la politique des autres pays alpins vers une limitation du trafic routier. La position de l'Italie n'a pu évoluer sur ce point que, face à la détermination de ses partenaires, dans le cadre d'une sorte d'échange consistant à substituer de la capacité ferroviaire à toute restriction de la facilité de circulation routière. L'Italie en est arrivée désormais à soutenir les politiques de report modal parce qu'elles sont l'élément central de la justification des projets de nouvelles traversées ferroviaires.

Cette ligne politique de défense de son accessibilité a aussi conduit l'Italie, comme les villes qui la composaient au Moyen-âge, à privilégier une approche traitant les problèmes passage par passage, en cherchant à susciter une émulation en particulier entre les promoteurs des différents projets. Cette logique d'action bilatérale vient à rebours de l'évolution du dossier du trafic transalpin engagé dans un processus d'« alpinisation », dans une approche qui tend à considérer – comme on l'a vu à propos du projet Lyon-Turin – l'ensemble de l'arc alpin comme un système unique, dans un processus d'élaboration des politiques qui repose – comme on le verra dans les chapitres suivants – sur l'approfondissement de la coopération entre les différents partenaires. Dès lors, ce positionnement « historique » de l'Italie a tendu pendant une longue période à isoler l'Italie des pays voisins sur la question du franchissement des Alpes. Ce n'est que très récemment, on le verra, que l'Italie a levé une partie de ses réticences et s'engage plus ouvertement dans la dynamique commune. Cette position a été tenable aussi longtemps en raison d'abord de la situation incontournable de l'Italie sur la question de la traversée des Alpes. Elle a pu ensuite s'appuyer sur la structure de médiation que constitue l'Union européenne. Celle-ci garantit en effet une relative solidarité de l'ensemble des pays membres par rapport aux contraintes de la géographie italienne. Elle a pu un temps apparaître également comme un allié potentiel de Rome qui se retrouve parfaitement dans une défense inconditionnelle de la liberté de circulation des biens et des personnes. Enfin, le fonctionnement de l'Union permettait que l'Italie vienne y défendre ses intérêts propres. Comme nous le verrons, l'implication de l'Italie dans les structures de concertation multilatérales alpines s'est de fait renforcée parallèlement à celle de l'Europe.

Le troisième trait dont l'Italie hérite de son histoire concernant la traversée des Alpes tient à la compétition territoriale dont cette question est l'objet entre les principales cités – aujourd'hui les Régions. De fait, en raison de leur position respective au débouché de l'un ou l'autre des axes de franchissement des Alpes, le Piémont, la Lombardie et la Vénétie n'ont pas des intérêts parfaitement concordant quant à la réalisation de l'un ou l'autre des projets de nouvelle liaison ferroviaire. La région turinoise est bien entendu intéressée au premier chef par le projet Lyon-Turin, la Vénétie par le Brenner, voire par les itinéraires encore plus

à l'Est, celui du Tarvisio, notamment¹¹⁰. La situation centrale de la Lombardie, son poids économique et la certitude de la réalisation des corridors helvétiques qui la desservent directement donnent à la région milanaise plus de latitudes. Ses priorités demeurent cependant très orientées selon une logique Nord-Sud qui correspond, au Nord, à l'accès au marché allemand vers qui les exportations milanaises sont principalement tournées, et au Sud, à une position largement fédératrice des intérêts majoritaires de l'ensemble de la péninsule, et notamment ceux, essentiels, du port de Gênes. A ces orientations divergentes, qui découlent d'une appréciation statique de la position géographique des différentes régions, s'ajoutent des dynamiques d'évolution différentes, notamment marquées par la croissance des flux à l'Est de l'arc alpin et par une certaine ouverture de l'économie italienne en direction de l'Europe orientale. La forte autonomie dont disposent les collectivités territoriales en Italie, par rapport à la France en tout cas, est un dernier point qui vient y renforcer le poids des logiques régionales. Cet aspect est en outre renforcée par la position particulière des régions du Val d'Aoste d'une part et du Trentin Haut-Adige d'autre part. Ces régions montagnardes – donc plus sensibles aux problématiques de transit que les régions de plaine – commandent les débouchés de deux passages importants, celui du tunnel du Mont-Blanc pour la première et celui du col du Brenner pour la seconde. Leur histoire et leur culture en font des territoires spécifiques en Italie, qui bénéficient d'un statut de Régions Autonomes aux compétences élargies.

Enfin, la position italienne sur le dossier des transports alpins est aussi déterminée par un élément qui n'était pas vraiment lisible au Moyen-âge : la densité de la plaine du Pô. Plus que par les traversées alpines elles-mêmes, l'accessibilité aux pôles économiques italiens apparaît de plus en plus obérée par les difficultés de circulation au sein de l'immense conurbation qui court de Turin, et surtout Milan, jusqu'au carrefour vénitien. Cet élément intervient de plusieurs manières. Il fonde tout d'abord une communauté d'intérêt sur l'ensemble de la plaine du Pô qui vient contrebalancer les logiques régionales particulières. Ensuite, il relativise l'importance de la question des traversées alpines en lui surimposant des problématiques de mobilité quotidienne et interurbaine, mais internes à un même ensemble économique. Dans le contexte italien, l'acuité de ces questions conduit les différentes régions à rechercher aussi la réalisation d'infrastructures routières. En troisième lieu, la thématique de la circulation le long de la plaine du Pô vient rééquilibrer sur une ligne directrice Est-Ouest une politique italienne plus naturellement orientée selon un axe Nord-Sud. Cette réalité explique la résonance spécifique de la thématique du « corridor V » (AlpenCorS, 2005), qui dans les schémas de planification de la Commission européenne, relie Lisbonne à Kiev, en passant par le Lyon-Turin, la plaine du Pô, et traversant les Alpes à l'Est de l'Autriche pour rejoindre Budapest.

En résumé, la position traditionnelle de l'Italie par rapport à la problématique du trafic transalpin est paradoxale. L'Italie est en effet, par sa situation géographique, au cœur de cette question et pourtant, de multiples éléments la poussent à adopter un positionnement politique en marge de l'espace alpin. Ce paradoxe se poursuit jusqu'à aujourd'hui, mais semble, comme nous le verrons, en voie d'être dépassé par la dynamique intégratrice acquise par l'espace alpin sur la question des transports.

Suisse : d'une approche unilatérale à la conception de la coopération alpine

Dire que les Alpes occupent en Suisse une place majeure est un euphémisme. Mais cette place symbolique du massif montagneux dans l'imaginaire et la genèse de la nation suisse

¹¹⁰ L'Eurorégion Adria-Alpes qui rassemble la Carinthie/A, la Vénétie/I le Frioul/I la Slovénie et peut-être bientôt la Croatie traduit ce tropisme oriental alpin.

est aussi largement associée à celle du trafic de transit à travers le massif¹¹¹. Dès l'origine, la Suisse se constitue comme un pays de transit – vocation dont elle tire des revenus –, comme un pays ouvert sur l'extérieur – entre l'omniprésence des activités touristiques et le poids des activités bancaires, cette caractéristique se perpétue – mais également comme un territoire qui entend rester maître de sa destinée. A ces traits fondateurs, il faut ajouter un dernier enjeu essentiel pour la Suisse du transport à travers les Alpes, apparu progressivement à la faveur de l'élargissement de la Confédération, celui de la cohésion nationale. En effet, l'accès au Haut-Valais, largement isolé de la Suisse alémanique, et surtout au Tessin, seul canton helvétique situé sur le versant méridional des Alpes, transforme la question de la traversée des Alpes en une question intérieure.

De son histoire, faite de l'association de petits États toujours jaloux de leurs intérêts mais vulnérables face à leur voisins, la Suisse hérite aussi d'une forte tradition « d'initiative populaire » et de consensus qui perdure et marque encore aujourd'hui l'organisation politique du pays. La Présidence du Conseil fédéral est tournante et surtout des référendums d'initiative populaire sont un moyen important d'orientation de la politique fédérale. Cette tradition va bien entendu fortement déterminer la politique fédérale en matière de franchissement alpin et son évolution. Comme ailleurs, la problématique initiale est conditionnée par la recherche d'une meilleure accessibilité qui conduira à l'équipement à la fin du XIXe et au début du XXe siècle à l'équipement de deux axes ferroviaires majeurs, celui du Saint-Gothard sur l'axe historique et celui du Lötschberg-Simplon. Ensuite, la priorité est donnée au réseau routier puis autoroutier qui se traduit par le percement du tunnel routier du Saint-Gothard inauguré en 1980.

A partir de cette date, la politique suisse vis-à-vis des franchissements alpins se modifie très rapidement pour marquer une préférence de plus en plus nette en faveur du transport ferroviaire. En 1985, une redevance forfaitaire est instaurée pour les poids lourds, parallèlement à la mise en place d'une vignette autoroutière. La logique est celle d'une prise en charge par les usagers d'une partie des coûts d'infrastructure. Le montant de la redevance PL est cependant très faible (après un léger relèvement en 1994, il s'établit à 25 FS pour une traversée de 300 km entre Bâle et Chiasso). En 1987, le principe du programme « Rail 2000 » prévoyant une amélioration radicale de l'offre ferroviaire dans le pays est accepté par votation. En 1989, c'est l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche qui est imposé aux poids lourds. A la fin de cette période, les tentatives de suppressions de la taxe poids lourds seront rejetées.

Néanmoins, c'est en 1992 que commence à prendre forme une véritable politique suisse en matière de transit alpin. Elle se traduit à travers trois mesures fondamentales avalisées par votations populaires. La première concerne l'engagement du programme NFLA (Nouvelles Liaisons Ferroviaires Alpines), déjà inclus dans le programme « Rail 2000 » mais dont l'ampleur implique une approbation spécifique : il s'agit de la réalisation de deux itinéraires ferroviaires à haute performance, l'un suivant l'axe Lötschberg-Simplon avec un tunnel de 34 km inauguré (partiellement, un seul tube ayant été réalisé sur une partie de l'ouvrage) à l'été 2007, l'autre suivant l'axe du Saint-Gothard avec, entre autres, un tunnel de base de 57 km dont la date de mise en service est estimée en 2018.

¹¹¹ « L'aménagement du col du Saint-Gothard avec l'aide des Walsers récemment immigrés [...] a des conséquences importantes : [...] en récompense pour ce travail, Uri obtient pour 'services rendus à l'empereur' l'immédiateté impériale qui l'affranchit de la dépendance des Habsbourg tout en s'enrichissant par les péages et la vente des services (guides et auberges), ce qui attise évidemment les convoitises des Habsbourg ». C'est le début de la crise qui conduira au pacte d'alliance des trois cantons à l'origine de la Confédération.
http://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_de_la_Suisse#Conf.C3.A9d.C3.A9ration_des_III_cantons

La seconde mesure est la votation de « l'initiative des Alpes ». D'origine associative, cette initiative est adoptée contre l'avis des autorités politiques, après un rejet successif par le Conseil Fédéral, le Conseil National et le Conseil des Etats (<http://www.initiative-des-alpes.ch/f/Historique.asp>). Elle réoriente fondamentalement la politique fédérale en matière de transit en inscrivant dans la loi fondamentale un plafond de 650.000 poids lourds au maximum, à atteindre en 10 ans¹¹². L'objectif d'abaisser le niveau du trafic routier, s'il ne se concrétise pas, ne sera pourtant jamais remis en cause dès lors et deviendra structurant de la politique fédérale. Dans l'immédiat, elle se traduira par la mise en place d'une réglementation interdisant la circulation des véhicules de plus de 28 tonnes de poids total en charge, ce qui revient à n'autoriser de fait le transit par la Suisse que des poids-lourds circulant en demi-charge.

La troisième mesure adoptée concerne le remplacement de la redevance forfaitaire par une redevance proportionnelle. Une première votation, en 1994 en adopte le principe en ouvrant la voie soit à une redevance liée à la consommation (une taxation du prix du gazole avec le risque important, pour un pays de petite dimension, de voir la mesure contournée par des véhicules entrant en Suisse avec des réservoirs suffisamment pleins pour pouvoir la traverser), soit à une redevance liée à la prestation, c'est-à-dire une redevance d'usage du réseau routier et autoroutier, la RPLP (redevance poids lourds liée aux prestations) qui sera finalement adoptée. Mais la véritable nouveauté de la RPLP ne tient pas à son mode de taxation, mais plutôt à l'objet de la taxation. En effet, l'objectif de la redevance forfaitaire n'est plus seulement de couvrir les coûts de l'infrastructure (construction, entretien, renouvellement), mais aussi d'appliquer le principe pollueur-payeur et de couvrir 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, à nouveau par votation, en 1998, pour entrer en application en 2001.

Durant les années 1990, la politique suisse en matière de transit alpin se structure autour d'un objectif quantifié de limitation du trafic routier et de deux moyens complémentaires : la mise en œuvre d'une alternative ferroviaire efficace et d'une tarification d'usage des infrastructures dissuasives. La cohérence de ce dispositif est encore renforcée par l'affectation des recettes de la RPLP dont une partie est destinée à financer le programme NFLA. Cette politique est cependant unilatérale. Conformément à la tradition de jalouse indépendance de la Confédération, ces principes ont été édictés sans concertation aucune, ni avec les pays d'origine ou de destination des flux concernés, ni avec les pays vers lesquels risquaient de se détourner les flux que l'on dissuadait de traverser la Suisse.

Cet unilatéralisme est abandonné à la fin de la décennie, lors de l'accord bilatéral de 1999 avec l'Union européenne. En réalité, le processus suivi au cours des années 1990 est un peu plus compliqué et doit être replacé dans le contexte plus général des relations entre la Suisse et l'Union européenne. En effet, en 1992, le peuple refuse le traité d'adhésion à l'Espace Economique Européen, orientant le pouvoir politique, plutôt favorable à un rapprochement d'avec l'UE vers un cheminement plus pragmatique qui aboutira à la conclusion en 1999 d'une série d'accords bilatéraux dont un, essentiel pour notre objet d'étude, concernant le trafic de transit (www.anneepolitique.ch/fr/europe.php).

La caractéristique essentiellement à souligner ici est que les objectifs et les moyens de la politique suisse ne seront finalement pas affectés par l'issue de la négociation engagée. En effet, l'accord signé avalise le remplacement d'une régulation réglementaire fondée sur

¹¹² Le trafic routier de marchandises aux quatre points de passages principaux du San Bernadino, du Saint-Gothard, du Simplon et du Grand Saint-Bernard a atteint 1.262.525 véhicules en 2007 selon les statistiques de l'Office Fédéral des Transports. (www.bav.admin.ch/verlagerung/fakten/index.html)

une limitation des tonnages par une régulation économique fondée sur la tarification à travers la RPLP. Il en précise simplement le calendrier en programmant le rehaussement progressif du tonnage autorisé et l'augmentation parallèle du montant de la RPLP. Il garantit aussi le principe de libre circulation des biens et des personnes, principale motivation de l'Union européenne dans ces discussions, en incorporant le calendrier de mise en service des NFLA.

Cet accord est fondamental dans le processus que nous cherchons à analyser d'élaboration d'une politique alpine des transports. En effet, On verra qu'il impose de fait à l'ensemble de l'arc alpin le report modal. Il marque aussi le début des efforts de coordination des politiques de chaque pays, qui depuis lors, iront en se renforçant. Enfin, il consacre une dissymétrie entre la Suisse et ses partenaires. En effet, la Suisse conserve son objectif unilatéral d'abaisser le niveau du transit routier sur son territoire à 650.000 unités qui va continuer de structurer sa politique. Elle ne partage avec ses partenaires que le moyen qu'elle s'est donnée pour remplir cet objectif, le report modal. Cette dissymétrie va permettre quelques années plus tard à la Suisse, au nom de la poursuite de son objectif fondamental, d'imposer que soit prise en considération une nouvelle idée d'origine associative, la mise en place d'une régulation complémentaire, par contingentement, la Bourse du Transit Alpin (www.bourse-du-transit.ch/f/ATB_Aktivitaeten-Inhalt.asp).

Autriche : le transit, un problème à la fois majeur et marginal

L'espace montagnard n'occupe pas moins de place en Autriche qu'en Suisse, d'un point de vue géographique, ni d'un point de vue symbolique. La problématique de la traversée des Alpes n'est pas non plus moins présente dans l'histoire autrichienne. Que l'on considère l'héritière d'un empire Austro-hongrois pour qui l'accès à la mer Adriatique était un enjeu stratégique majeur ou un ensemble culturel tyrolien qui s'étend sur les deux versants de la chaîne montagneuse, on ne peut que constater la prégnance des questions de franchissement.

Par rapport à cette situation établie d'état alpin, l'Autriche possède plusieurs caractéristiques importantes qui doivent être précisées. En premier lieu, l'importance de la traversée des Alpes par rapport à la cohésion du territoire national y prend une toute autre dimension. En effet, le bassin versant supérieur de la Drave, drainant la Carinthie et la Styrie d'une part, le Tyrol, correspondant à la moyenne vallée de l'Inn d'autre part, c'est-à-dire une proportion importante de la surface du pays, sont isolés d'un point de vue orographique de la Haute et de la Basse-Autriche où sont situées les plus grandes villes.

En second lieu, le point de passage le plus important, historiquement et en termes quantitatifs, non seulement à l'échelle du pays, mais à l'échelle de l'arc alpin dans son ensemble, le col du Brenner, est très excentré par rapport au territoire autrichien. Cette position induit un décalage dans le contenu de la problématique de transit. Le Brenner, frontalier, répond strictement à une logique Nord-Sud d'échange germano-italien, les autres points de franchissement autrichiens, où les trafics internes sont importants voire prépondérants, sont du point de vue du trafic de transit bien davantage inscrits dans une perspective Est-Ouest. De ce fait, le contenu des flux, les dynamiques d'évolution, le contexte politique ne sont pas les mêmes.

En troisième lieu, on peut souligner l'opposition relativement forte entre la région viennoise, industrielle, ouverte sur l'Europe centrale, de tradition politique de gauche et les territoires alpins, ruraux, touristiques et traditionalistes. Cette opposition se traduit par des difficultés à coordonner les positions adoptées de part et d'autre. Le projet du tunnel ferroviaire du Semmering illustre cette difficulté : il est souhaité par les *Länder* du Sud (Styrie

et Carinthie) tant pour des raisons d'accessibilité que de transfert modal alors qu'il est refusé par la Basse-Autriche pour des raisons environnementales d'insertion dans le milieu naturel.

Sous la pression principale du *Land* du Tyrol, l'Autriche a adopté dès le début des années 1990 plusieurs dispositions destinées à réduire le volume des flux routier en transit sur son territoire, en particulier au col du Brenner. Outre des interdictions de circulation nocturnes, la principale mesure a consisté à introduire un système de contingentement des émissions d'oxyde d'azote. L'introduction de ce système d'« écopoints » affichait l'objectif de réduire de 60% les émissions de NOx. Il était fondé sur une modulation du nombre de points nécessaires pour circuler en fonction de la norme Euro du véhicule, et donc incitatif à la modernisation du parc. Il reposait aussi sur une répartition des quotas d'écopoints par pays d'origine du véhicule. Au moment de l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne, le dispositif a été inscrit dans un protocole de l'acte d'adhésion, mais avec une date butoir fixée en décembre 2003 pour sa disparition. En 2003, l'Autriche a obtenu sa prorogation pour 3 années supplémentaires, mais assortie de dispositions introduites au prétexte de l'arrivée de nouveaux pays membre au sein de l'UE qui ont précipité son abandon par le gouvernement autrichien au profit de l'introduction d'une tarification d'usage des infrastructures, un péage. On voit ici que la première conséquence de l'entrée de l'Autriche dans l'Union européenne a été l'abandon des orientations qu'elle s'était donnée de manière unilatérale.

Le péage introduit en 2004 devait donc répondre aux exigences du droit commun européen, en particulier à celles de la Directive Eurovignette, dans sa version 99/62. Il est donc fondé sur le recouvrement du coût complet des infrastructures. Les recettes générées sont d'ailleurs dédiées au réseau routier. Cependant, le tarif appliqué au Brenner est jugé supérieur au plafond délimité par le coût complet et la Cour Européenne de Justice a condamné l'Autriche de ce fait. Toujours sur le corridor du Brenner, la même cour a statué sur un règlement du gouvernement du Tyrol, jugeant qu'il dressait une liste trop étendue des substance dont le transport routier pouvait être interdit au titre de la sécurité.

L'autre volet de la politique autrichienne des transports à travers les Alpes vise au développement d'une alternative ferroviaire. Profitant tout d'abord d'un axe ferroviaire existant par le col du Brenner dénué de tunnel de franchissement et donc des limitations de gabarit qui leur sont souvent attachées, un service de route roulante conséquent a été développé, avec plusieurs initiatives et plan d'action pour améliorer l'axe existant. Cette politique préfigure celle qui se dessine aujourd'hui sur l'axe du Fréjus, à l'autre extrémité de l'arc alpin. Ensuite, le projet d'une nouvelle liaison ferroviaire Munich-Vérone, incluant un tunnel de base de 56 km est activement poussé, conjointement par L'Italie, l'Autriche et l'Allemagne.

France : l'émergence récente d'une politique alpine des transports

En France, l'espace alpin occupe une place marginale. Géographiquement, la proportion du territoire qu'il représente est faible. Symboliquement, les Alpes constituent, avec les Pyrénées et le Rhin, ces « frontières naturelles » sur lesquelles la Convention entendait assoir la sécurité du pays. De fait, la question du franchissement des Alpes est restée anecdotique dans l'hexagone. En outre, dans le dispositif législatif du pays, l'espace alpin est la plupart du temps noyé dans le cadre de politiques « de montagne » qui englobent beaucoup d'autres territoires qui ont en commun l'altitude (supérieure à 500 m) mais ne partagent que peu d'autres problématiques. En France, les Alpes elles-mêmes forment un ensemble particulièrement contrasté. Le premier de ces contrastes apparaît entre les Alpes du Nord, économiquement intensément valorisées, et les Alpes du Sud, longtemps délaissées. Un second contraste est perceptible entre les fonds de vallée d'industrie

ancienne en perte de vitesse et les pentes « skiables », avec une exploitation touristique industrielle qui valorise l'accessibilité (et l'équipement des fonds de vallée).

Dans ces conditions, la politique des transports menée dans les Alpes s'est longtemps limitée à une politique strictement équipementière. Elle rejoignait en ce sens la politique autoroutière nationale, avec comme seule problématique spécifique le financement d'infrastructures forcément plus coûteuses. De fait, le système de péage et de concession appliqué en France conduit à des niveaux de tarification des passages alpins très élevés par rapport à ce qu'ils sont dans les autres pays. Une première dimension spécifiquement alpine, mais marginale par rapport à notre questionnement, concerne l'équipement des fonds de vallée dans une logique d'accessibilité des stations de sports d'hivers conçues comme les outils de la modernisation des territoires montagnards. Le percement du tunnel du Mont-Blanc, dès 1965, puis du tunnel du Fréjus, en 1980, s'inscrivent dans une logique plus traditionnelle d'effacement des obstacles naturels. On a vu dans la partie précédente que le projet Lyon-Turin lui-même est né sous les mêmes auspices : sa fonction initiale était de faciliter les conditions techniques de circulation ferroviaire. Ce n'est finalement que dans la période toute récente, et en majeure partie à la faveur de ce projet, que la France développe une véritable politique alpine des transports.

8.2. Les évolutions de la gouvernance des transports alpins : le Groupe de Zurich

Depuis 2001, les principales décisions relatives aux transports dans les Alpes, tant en ce qui concerne les politiques que l'élaboration et l'exploitation du dispositif statistique CAFT, sont prises par les ministres des Transports des pays alpins dans le cadre institutionnel du Groupe de Zurich. Cette instance a été créée avec la Déclaration de Zurich du 30 novembre 2001, qui a marqué un tournant dans la coopération des pays alpins en matière de transports. Rédigée par les cinq pays alpins que sont l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie et la Suisse, à la suite des accidents survenus dans les deux tunnels routiers alpins du Mont-Blanc et du Tauern en 1999 et dans le tunnel du Gothard en 2001, cette déclaration est l'expression à la volonté des pays de mettre en place une coopération active autour de la gestion du problème de la sécurité dans les tunnels alpins et sur les axes d'accès. Le thème de la sécurité se configure, donc, en tant qu'élément fondateur de cette initiative, expression également d'orientations plus générales en matière de gestion des transports, qui rejoignent celles de la Convention alpine et de son protocole relatif aux transports.

8.2.1. Les thèmes de la concertation alpine : fonctionnement et axes de travail du Groupe de Zurich

Le Groupe de Zurich est composé par les ministres des Transports des pays alpins. Les cinq pays originaires de 2001 ont été rejoints en 2006, lors de la conférence de Lyon, par la Slovénie et la Commission européenne, qui siège désormais en qualité d'observateur lors des conférences du Groupe. Les ministres se réunissent tous les deux ans pour se concerter sur les décisions et les mesures à prendre dans l'optique de promouvoir une politique concertée et durable des transports dans l'arc alpin, d'améliorer la sécurité des transports pour tous les modes terrestres, et de favoriser le report modal vers les modes alternatifs à la route. Après Zurich en novembre 2001 et Regensburg en 2004, la dernière conférence des ministres a eu lieu à Lyon, sous présidence française, en octobre 2006. Dans l'intervalle entre les conférences, un comité de pilotage représentant les six ministères et la DG-TREN de la commission coordonne les travaux du Groupe dans les trois axes définis par

la Déclaration de 2001 et autour desquels se structure la concertation alpine : la sécurité des franchissements, la connaissance des trafics et la promotion des actions en faveur de l'intermodalité. Tous les thèmes de la déclaration de Zurich concernent les transports de marchandises. Le thème du trafic voyageurs reste marginal et n'a pas d'applications concrètes. Dans le cadre de l'objectif de la connaissance et de l'étude des trafics, par exemple, le Groupe de Zurich mentionne, en 2006, l'objectif d'améliorer, en perspective, également les outils d'observation des trafics voyageurs. Toutefois, les travaux se sont concentrés jusqu'à présent uniquement sur le volet fret des trafics transalpins, qui reste le thème de la concertation d'une nouvelle politique des transports dans les Alpes et de la construction d'une nouvelle forme de coopération transnationale dans la région.

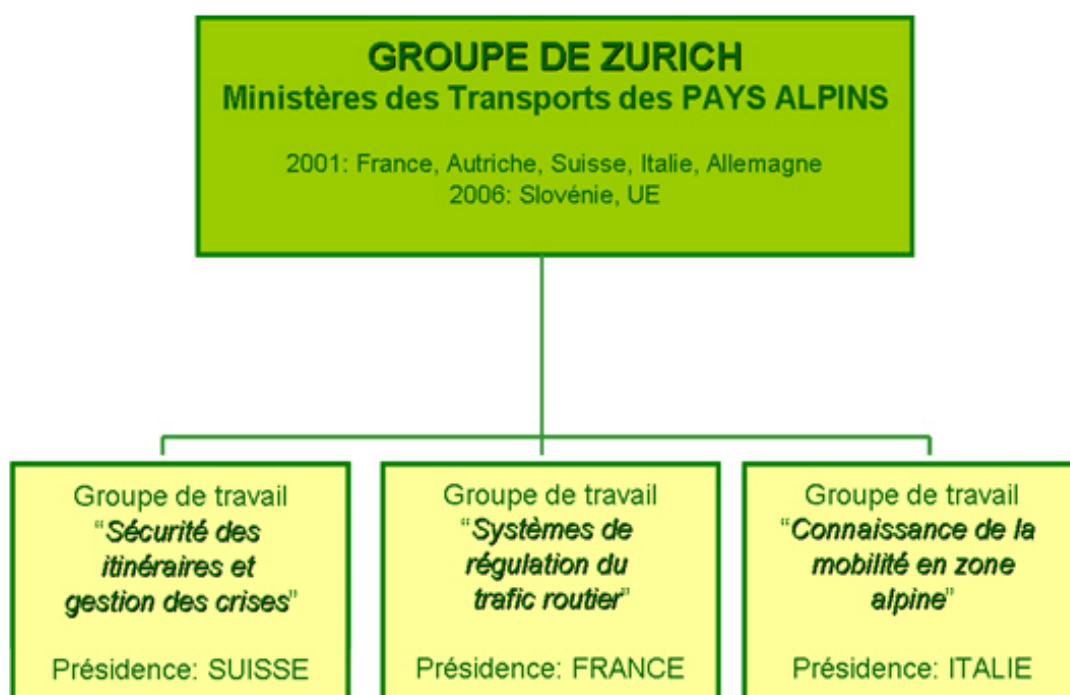


Fig. 62– Le Groupe de Zurich

Source : élaboration propre

8.2.1.1.Premier axe de travail : sécurité et gestion des crises

Le premier axe de travail concerne le thème de la sécurité et l'étude d'un dispositif de gestion des itinéraires transalpins en cas de crise. Les accidents, qui ont été à l'origine de l'affirmation de cette problématique à l'agenda politique, ont mis en évidence la vulnérabilité des infrastructures (souvent anciennes) de franchissement routier et ferroviaire ainsi que la fragilité de la chaîne alpine lorsqu'elle est confrontée à des interruptions sérieuses de trafic sur des itinéraires transeuropéens ou transrégionaux importants. Sur la base du constat de l'existence d'une forte interdépendance entre les différents points de passage qui génère des problèmes de gestion des flux détournés lors de la fermeture d'un tunnel ou d'un accès en cas d'accidents, les pays alpins ont alors convenu d'étudier entre eux un plan d'information et de gestion des itinéraires transalpins en cas de fermeture prolongée de l'un des itinéraires, afin de mieux anticiper les reports de trafics possibles et de mettre en place les mesures appropriées. Ce travail est conduit sous présidence suisse, avec la participation active de la Direction de la sécurité et de la circulation routières française. L'objectif poursuivi

dans le cadre de ce groupe de travail est de dépasser la situation - actuellement encore en vigueur - dominée par la présence de dispositifs binationaux de gestion des crises, afin mettre en place un dispositif unique et multilatéral, « *une sorte de bison futé à l'échelle alpine* », selon les paroles de l'ancien ministre des transports français D. Perben¹¹³, devant permettre la coordination des interventions des pays, d'assurer une information rapide des transporteurs et de minimiser les inconvénients pour les populations.

Dans le cadre plus général de la sécurité routière, le Groupe de Zurich a apporté une contribution active à la définition des dispositions contenues dans la directive européenne sur la sécurité dans les tunnels routiers, parue en avril 2004¹¹⁴. Les accidents survenus dans les grands tunnels alpins à la fin des années 1990 trouvent également une place importante dans l'argumentaire de la Commission européenne, qui depuis son Livre Blanc sur les transports de 2001 a fait de la sécurité dans les tunnels et de l'harmonisation des normes en la matière l'un des objectifs principaux de sa politique des transports. La directive de 2004 est le produit de cet engagement. Les mesures qu'elle fixe consistent en un ensemble de normes de sécurité minimales, harmonisées pour tous les tunnels de plus de 500 mètres de longueur faisant partie du réseau routier transeuropéen. Actuellement, la Commission se propose d'engager un travail similaire pour les tunnels ferroviaires alpins et d'étudier par ailleurs des mesures pour le développement de l'usage d'équipements d'assistance à la conduite et d'équipements de sécurité, pour le développement de la formation au permis de conduire par l'insertion du thème de la circulation dans les longs tunnels... La politique européenne en matière de sécurité s'inspire de l'approche systémique adoptée par les pays alpins, visant à intégrer dans une politique unique et coordonnée, parmi les différents acteurs, les trois composantes de la conception générale de l'ouvrage et des équipements, de la surveillance et supervision en temps réel de l'infrastructure en exploitation et, enfin, de la gestion du trafic.

Tant au niveau alpin qu'au niveau européen, le thème de la sécurité des transports se configure comme un élément central dans l'affirmation de l'objectif de la coordination des mesures envisagées. A l'échelle des Alpes, comme nous l'avons vu, les accidents routiers dans les tunnels alpins ont joué un rôle majeur dans l'affirmation d'une vision systémique de l'arc alpin, qui repose sur le concept d'« unicité » de la problématique du trafic transalpin. Ce dernier exprime l'idée que non seulement les pays alpins se retrouvent à partager des problèmes communs (fragilité des passages, rigidité du système de franchissement alpin, coûts plus élevés...), mais surtout que la plupart de ces problèmes ont une origine unique, c'est-à-dire un manque de coordination des mesures mises en place dans le cadre de la gestion des flux à l'échelle de l'ensemble de l'arc alpin, comme les situations de crise l'ont rendu évident et les études réalisées par le groupe de travail « Gestion et régulation du trafic routier » ont permis d'approfondir (8.2.1.2). Ainsi, à partir du moment où tous les pays prennent conscience de l'unicité de la problématique transalpine et déclarent leur volonté d'abandonner une logique de gestion des trafics « passage par passage » ou « pays par pays », qui ne produirait que des reports des flux d'un itinéraire à l'autre, s'impose la nécessité de concevoir des nouvelles méthodes de gestion, à mettre en place dans le cadre de cette coopération. C'est dans cette optique que nous pouvons interpréter l'engagement des pays alpins sur le thème de la sécurité et leur volonté de s'inscrire dans le processus

¹¹³ Discours à la presse de Dominique Perben, ministre français des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer et président tournant du Groupe de Zurich, lors de la 3^{ème} Conférence des ministres des transports de l'Arc alpin à Lyon le 20 octobre 2006.

¹¹⁴ Directive 2001/54/CE du 29 avril 2004.

décisionnel et les opportunités ouverts par la Commission européenne à l'occasion de l'élaboration d'une nouvelle directive en matière.

L'entrée des pays alpins dans le processus décisionnel européen se joue ainsi autour de deux éléments. En premier lieu, elle repose sur la création du Groupe de Zurich, qui a lieu à la même époque de la publication du Livre Blanc. L'existence de cette nouvelle instance a permis aux pays alpins de participer unis à la discussion européenne, en incluant la Suisse dans les débats et dans la prise des décisions, et d'atteindre, ainsi, une taille critique plus importante pour faire peser leurs exigences en Europe. Ensuite, elle est à mettre en relation avec la proximité de principes affichés et avec l'apport à l'argumentaire européen que les pays alpins ont été en mesure de fournir : à l'affirmation de principe de la part de la Commission de la nécessité d'harmonisation, les pays alpins ont ajouté des exemples concrets, avec lesquels ils ont démontré les risques pratiques engendrés par un manque de coordination. En faisant valoir leur expérience et connaissance en matière de tunnels, enfin, les pays alpins ont pu avoir un impact important sur le développement de la politique européenne de sécurité dans le transport de fret, en influençant en particulier les décisions arrêtées dans le cadre de l'élaboration de la directive sur les tunnels routiers.

8.2.1.2. Deuxième axe de travail : systèmes de régulation du trafic routier

Le deuxième axe de travail concerne les systèmes de gestion et de régulation du trafic routier et la promotion des alternatives au transit routier transalpin des marchandises. Parmi les mesures adoptées à l'occasion de la déclaration de Zurich, un groupe de travail « Gestion et régulation du trafic routier », présidé par la France et formé par des fonctionnaires des pays signataires, a été créé afin d'analyser les régimes de gestion du trafic routier en vigueur sur les itinéraires alpins les plus importants.

A l'occasion de la rencontre du 11 mai 2004 à Regensburg, les ministres ont décidé d'élargir le mandat du groupe de sorte qu'il soit chargé de présenter des avis sur les systèmes de régulation existants, une évaluation de l'impact des projets de nouvelles mesures nationales de régulation ainsi que des propositions d'actions communes ou concertées en matière de régulation du trafic routier, dans l'optique d'une éventuelle harmonisation parmi les régions de l'arc alpin. Ainsi, le travail du groupe Gestion s'articule désormais autour de la description des systèmes actuellement en place dans le massif alpin et leur analyse (sur le plan technique, comme sur le plan politique, en prenant en compte, dans ce dernier cas, les interférences de chaque mesure sur d'autres axes et les problèmes ou les marges d'acceptation politique de ces systèmes) et sur la présentation et la vérification d'autres systèmes de gestion possibles. Ce mandat a été ultérieurement précisé lors de la rencontre de Sedrun en novembre 2005. A cette occasion, les ministres ont demandé au groupe de travail de focaliser leurs études sur les possibilités et les conditions (les arbitrages politiques, les conditions techniques, économiques ou temporelles) d'instauration des systèmes précisément conçus dans le but de réguler le transit routier des marchandises (par exemple, les systèmes de réservation), voire de le réduire, comme le dispositif d'une bourse de permis pour le transit alpin. Le démarrage des travaux sur ces systèmes s'est déroulé sous présidence française du Groupe de Zurich, ce qui a demandé un engagement particulier la France dans la politique alpine, c'est-à-dire au pays, en principe, le moins intéressé à une politique de restriction de l'offre. Les premiers résultats de cette analyse ont fait émerger le besoin d'une étude contradictoire d'analyse de ces systèmes de régulation de trafic routier susceptibles de réduire fortement le nombre de poids lourds empruntant les franchissements alpins. Cette exigence a trouvé une formulation officielle lors de la Conférence de Lyon de 2006, où les pays alpins ont

arrêté la décision d'analyser et discuter l'ensemble des avantages et des inconvénients liés à l'instauration sur tout l'arc alpin de deux modèles de mesures de gestion étudiées et envisagées depuis quelques années en Suisse : le système de réservation, destiné à l'amélioration de l'utilisation de la capacité existante, et le système de la bourse de transit (plafonnement et marché), destiné à limiter le nombre de trajets en vertu d'une réduction artificielle des capacités routières (contingentement). Il s'agit de deux familles d'instruments de gestion des capacités routière, de gestion de l'offre donc, fondées sur les lois du marché : les droits de passage, octroyés par réservation ou à travers la bourse, dépendent de la demande et peuvent être assortis d'un prix. Lors de la conférence de Lyon, la Commission européenne a décidé de s'associer à l'étude de ces nouvelles mesures, qui devra s'achever fin 2008, et de participer financièrement à leur réalisation.

La régulation du trafic routier à travers les Alpes : un argument d'affirmation de l'espace alpin en Europe

Du point de vue du déroulement du processus décisionnel, la décision européenne de prendre part aux études du Groupe de Zurich représente un tournant important de la concertation alpine, parce qu'elle marque le franchissement d'une étape supplémentaire dans ce parcours de convergence qui est en cours entre la politique des transports européenne et la politique des transports envisagée par les pays alpins. Après le rapprochement des objectifs poursuivis par l'Europe et les membres de l'espace alpin dans le cadre de l'élaboration de la directive européenne sur la sécurité dans les tunnels, la stratégie de convergence entre les deux politiques est désormais en train de se bâtir autour de la concrétisation d'autres objectifs communs, orientés vers la prise en compte des enjeux environnementaux du transport de fret.

Les principes défendus par la politique alpine des transports, le développement durable et l'environnement, ne sont surement pas étrangers à la politique européenne des transports. Les objectifs de la construction européenne et du marché unique, qui avaient été au cœur du processus d'élaboration d'une politique européenne des transports, doivent désormais composer avec les objectifs de protection environnementale qui se sont affirmés dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle Politique Commune des Transports européenne (PCT) au cours des années 1990. Cette nouvelle politique que l'Europe s'appropriait à élaborer au lendemain de l'arrêt de carence prononcé par la Cour de Justice européenne en 1985¹¹⁵, se fondait sur une approche élargie par rapport à la législation communautaire du début. Cette dernière visait essentiellement à éliminer, par une politique d'harmonisation et de libéralisation, les obstacles aux frontières, dans le but d'assurer la libre circulation des biens et des personnes entre les pays membres. Au cours des années 1990, des principes nouveaux s'affirment, qui visent à conjuguer, dans une optique globale, les différentes questions (économiques, sociales, environnementales...) liées à la politique des transports, dans le but d'atteindre un modèle durable de mobilité. A travers le projet des Réseaux Transeuropéens de Transport (RTE-T), conçu pour affirmer une logique supranationale dans la planification des réseaux de transport, la logique intermodale

¹¹⁵ Nous avons vu dans le par. de la partie précédente de cette thèse que, bien que les transports soit l'un des rares domaines d'intervention explicitement mentionné dans le traité de Rome, la politique communautaire des transports est demeurée sans réelle consistance jusqu'en 1985, au moment où, à la suite d'une assignation du Parlement européen, la Cour de justice des Communautés européennes émet officiellement un « constat de carence » des Etats membres assorti d'une injonction à la commission de libéraliser l'exercice de l'activité au sein de la Communauté pour les entreprises des pays membres. En substituant la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité, l'Acte unique entré en vigueur en 1987 simplifie les modalités d'adoption par le Conseil de l'Union de la législation relative aux transports.

s'affirme au sein de la politique européenne en tant qu'instrument pouvant permettre de concilier les différentes dimensions de la mobilité durable. Avec les RTE-T, en effet, le concept de systèmes intégrés de transport s'impose au sein de la définition des politiques de transport et, avec lui, l'idée d'établir les règles nécessaires à une concurrence correcte entre les différents modes de transport. Cela ouvrira, ensuite, sur le débat concernant l'évaluation des coûts réels de chaque mode de transport. La définition d'une tarification efficace et équitable, fondée sur le concept d'affectation à l'utilisateur des coûts réels du transport, devient un objectif intermédiaire de la politique européenne, dont la fonction est de garantir à la fois le fonctionnement du marché unique et la prise en compte de l'environnement, par un équilibre entre les modes de transport. L'intermodalité, qui propose une intégration entre les systèmes et les modes de transport, vient ainsi enrichir le cadre des objectifs stratégiques européens et permet à l'Europe d'avancer dans le cadre de la construction de sa politique environnementale. En effet, en matière d'environnement, l'un des éléments fondamentaux de la politique de l'Union européenne est l'objectif de l'« intégration », fixé par l'article 6 du traité d'Amsterdam : « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des*

116

politiques et des actions de la Communauté visées à l'article 3 », en particulier afin de promouvoir le développement durable ». La promotion d'un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement (objectifs prioritaires établis par l'article 174 du TCE) passe ainsi par une intégration de ces mêmes objectifs au sein des politiques sectorielles. Dans ce cadre, le concept d'intermodalité se présente comme l'élément qui permet l'intégration des objectifs environnementaux au sein de la politique des transports européenne. L'intermodalité devient, avec la sécurité, l'un des objectifs prioritaires énoncés par le Livre Blanc de 2001, qui place au cœur de la politique des transports européenne l'obtention d'objectifs chiffrés en matière de répartition modale et sécurité routière. Parmi les orientations du Livre Blanc on en retrouve donc certaines qui touchent de près les préoccupations alpines, exprimées par le Groupe de Zurich et la Convention alpine : on y reconnaît, par exemple, le fait que le transport routier de marchandises profite d'une flexibilité inégalée à un moindre coût et qu'il possède, par conséquent, un avantage comparatif sur les autres modes de transport. Dans ce cadre, la Commission envisage de mettre en place une politique de rééquilibrage modal, qui devrait passer, non seulement par le développement de l'intermodalité et l'intégration entre modes de transport, mais également par la revitalisation du rail, une politique de tarification efficace, la réalisation des grandes lignes ferroviaires (à cet effet, le Livre Blanc fait explicitement mention des deux projets alpins du Lyon-Turin et du Brenner) et par l'amélioration de la sécurité dans les tunnels. On constate donc que, dans le cadre de la construction de sa politique des transports, l'Union européenne vient à considérer de plus en plus souvent les spécificités alpines dans les dispositifs législatifs et réglementaires qu'elle met en place. Ainsi, si d'un côté elle montre sa réticence à reconnaître une spécificité quelconque de l'espace alpin, pouvant justifier des interventions ou des politiques spéciales dans cette région, d'un autre côté, les références à la région alpine sont de plus en plus nombreuses dans les politiques européennes, notamment dans le cadre des politiques environnementales et de transport, en raison des spécificités évidentes que les Alpes possèdent dans ce domaine. Ainsi, si dans le cadre de la politique infrastructurelle son intervention l'oriente naturellement - depuis désormais les premières années 1990 - sur les franchissements de frontière, et,

¹¹⁶ Le principe d'intégration, après le Conseil européen de Cardiff, s'approfondit et s'applique à un ensemble de plus en plus large de politiques européennes, notamment pour les secteurs transport, énergie et agriculture. Le Conseil de Vienne a demandé d'appliquer ce principe aux politiques « développement », « marché intérieur » et « industrie ». Enfin, le Conseil de Göteborg a adopté la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable qui renforce et élargit ce principe dans les politiques communes.

donc, sur la prise en compte du franchissement alpin, son engagement dans le cadre des politiques de régulation des trafics l'amène aussi, plus récemment, à considérer la spécificité de cette région. Cette spécificité a été réaffirmée dans les mesures législatives européennes adoptées depuis la négociation de l'accord de 1999 avec la Suisse, qui a marqué une étape dans le positionnement de l'Europe comme un acteur alpin central. A ce propos, l'introduction dans la révision de la directive Eurovignette (directive 2006/38 du 17/05/2006)¹¹⁷ d'une disposition spécifique concernant l'application d'un surpéage en région de montagne est un exemple éloquent de cette disponibilité européenne à reconnaître une spécificité de la région alpine pour ce qui concerne la régulation des trafics de marchandises. Le surpéage est en effet une disposition dérogatoire permettant de répercuter dans le tarif d'usage des infrastructures (péage ou droits de circulation) une partie des coûts externes dus à la circulation. Elle est introduite pour les zones de montagne dans un texte qui interdit sur un plan général l'internalisation des coûts externes.

Or, s'il est vrai que l'existence d'une cohérence entre la politique européenne et la politique alpine ne peut faire l'économie d'un consensus sur les grandes orientations, il faut cependant constater qu'au-delà des grands principes, cette cohérence semble encore loin d'être acquise. Il est indéniable qu'un consensus existe au niveau du discours « politiquement correct ». Mais derrière ce discours désormais largement uniformisé, les contenus réels des deux politiques restent encore très différents. Au-delà d'une affirmation de principe commune européenne et alpine, qui met au centre de la politique des transports la nécessité de concilier les objectifs de la sécurité de circulation, de la réduction des nuisances et de la protection de la fluidité des échanges et de la mobilité, la politique alpine étudiée et discutée depuis 2001 au niveau du Groupe de Zurich se montre nettement moins abstraite et plus opérationnelle. Alors que cette dernière, s'engage dans la production de mesures concrètes, on constate que la Commission européenne se montre toujours beaucoup plus réticente à la mise en place de mesures qui peuvent entrer en conflit avec la liberté de circulation, au point que, en 2006, lors de la révision à mi-parcours du Livre Blanc, elle a été même amenée à revoir les objectifs établis en 2001. A cette occasion, en prenant acte des obstacles rencontrés depuis 2001, de la réalité de la compétition économique internationale et des erreurs de prévision¹¹⁸, la Commission s'oriente vers une version revue du concept de report modal. Un nouvel objectif s'affirme comme principe-guide de la politique européenne des transports, la « co-modalité » qui prône pour la prise en compte de la contribution des différentes modes de transport, y compris la route, dans une optique d'optimisation de leur utilisation. En outre, en faisant référence à la stratégie de Lisbonne relative à l'emploi et à la croissance, la Commission attribue une place importante aux nouvelles technologies et à la logistique dans le cadre de la conception d'une politique de transports durables. Sur ce point, on peut constater un éloignement entre les stratégies politiques européennes et celles de l'espace alpin, malgré un accord de principe sur les objectifs à atteindre. En effet, comme nous l'avons déjà examiné dans la partie précédente de la thèse (4.3.2), la logique du découplage « économie-transport », qui s'est avérée un objectif particulièrement problématique à atteindre, est désormais remplacée par une logique de découplage relatif « transports-émissions ». Cette conception ouvre sur deux chemins différents : celui du report modal et celui du progrès technologique. Au même moment où la Commission prend position sur le progrès technologique et affirme,

¹¹⁷ Pour plus de détails concernant la directive Eurovignette et son application à l'arc alpin, voir l'Encadré 3 en fin de ce chapitre, p. 394.

¹¹⁸ La réforme ferroviaire avance plus lentement et se démontre plus problématique que prévu ; le découplage entre la croissance économique et la mobilité n'a pas eu lieu, même si les prix de l'énergie tendent de plus en plus à la hausse.

en défendant la co-modalité et la logistique, la nécessité de créer de meilleures synergies entre les modes de transport, dans le but essentiellement de ne pas remettre en question de manière absolue la croissance de chacun, le Groupe de Zurich prend une direction diamétralement opposée, avec le lancement des études sur la mise en place partout dans les Alpes des systèmes de régulation et de plafonnement des trafics que la Suisse envisage depuis déjà quelques années.

La décision de la Commission européenne de participer à l'étude alpine est donc importante puisqu'elle montre que la Commission adopte une attitude différente par rapport aux mesures de politique de transports qu'elle estime destinées au reste de l'Europe et celles qu'elle considère spécifiquement envisageables au niveau des Alpes. Cette décision peut donc s'interpréter comme une « concession » que la Commission fait aux pays de l'espace alpin, en reconnaissant leur droit à adopter des mesures qui, pour l'instant, restent interdites sur les autres territoires européens. Le contingentement, introduit de fait par la Bourse du Transit alpin, contrevient, en effet, au principe européen de libre circulation et, de ce fait, son application devrait être interdite. Néanmoins, au niveau de l'espace alpin, ce dernier vient s'inscrire dans le cadre d'une politique de report modal vaste, composée par plusieurs mesures différentes, qui devraient, en se combinant entre elles, permettre à la fois d'obtenir d'un transfert important des trafics alpins de la route vers le fer et la sauvegarde des intérêts économiques des pays (alpins et non-alpins) liés à l'écoulement de ces trafics à travers les Alpes. Dans un tel cadre, le contingentement des transits alpins peut être présenté comme une mesure non-restrictive de la liberté de circulation, dans la mesure où elle s'accompagne par un ensemble d'autres mesures allant dans la direction d'une augmentation des capacités globales de franchissement et de l'efficacité du secteur ferroviaire. En outre, à partir du moment où même l'Italie, le pays « périphérique » et conflictuel dans le contexte alpin, décide de participer à la réalisation de l'étude qui pourra mener à la mise en œuvre de la Bourse du Transit alpin, on peut dire que cette mesure ne représente même plus comme une mesure discriminatoire au sens du droit européen¹¹⁹. La moindre conflictualité au sujet de la régulation des flux à l'intérieur de l'espace alpin obtenue par le Groupe de Zurich expliquerait alors la facilité de la Commission européenne à s'inscrire dans le processus décisionnel alpin, une fois que celui-ci est désormais bien en route.

La décision de la Commission européenne est ainsi la marque de la reconnaissance en Europe de l'espace alpin, qui passe par l'affirmation de sa politique des transports. Ce processus, comme nous venons de le décrire, s'inscrit étroitement dans le processus plus large de l'élaboration d'une Politique Commune des Transports européenne. L'observation du cas de la négociation alpine et des évolutions produites par l'action du Groupe de Zurich permet de constater que les politiques alpines sont en train de jouer un rôle innovant et « d'entraînement » dans le cadre plus large de l'élaboration d'une politique européenne des transports de marchandises. Les exemples de mesures alpines, en effet, semblent « tirer » l'évolution de la politique européenne. Ils anticipent, avec le surpéage, la possibilité qu'ouvrira la prochaine directive Eurovignette (si la procédure de

¹¹⁹ Dans le cadre de la politique commune des transports, le « principe de non-discrimination » prévoit qu'aucune distinction tarifaire ne puisse être introduite selon le pays d'origine du véhicule, du chauffeur ou de sa marchandise. Tout système aboutissant à la protection des transporteurs nationaux au détriment des étrangers est interdit. De la même manière, le principe de non-discrimination interdit toute tarification basée sur l'origine ou la destination du véhicule ou de son chargement. Cette mesure vise à empêcher en particulier l'introduction d'une tarification pénalisant spécifiquement les véhicules en transit par rapport aux véhicules qui effectuent du transport local et qui se répercuterait davantage sur les pays périphériques que sur les pays centraux européens, en introduisant ainsi une distorsion dans le fonctionnement du marché.

révision débouche effectivement) d'internaliser certains coûts externes dans le tarif d'usage des infrastructures. Ils introduisent aussi de fait en Europe des mesures, telles que la réservation ou le plafonnement et la vente des droits de passage, que jusqu'à récemment elle avait considérées comme étant contradictoires par rapport aux objectifs prioritaires de la construction européenne et de la création du marché unique, à savoir la liberté de circulation, le principe de non-discrimination... Leur admissibilité dans le cadre de la politique européenne repose sur la reconnaissance de la spécificité de l'espace alpin.

Du point de vue de l'affirmation de l'espace alpin en tant qu'entité politique et de son inscription dans le contexte européen, l'exemple du Groupe de Zurich du Zurich se révèle un élément d'analyse précieux, qui permet de suivre de près l'évolution de la politique alpine des transports et de comprendre, à travers cette évolution, les passages et les mécanismes par lesquels elle est parvenue à s'inscrire au cadre européen. Les étapes qui marquent la transformation de l'objectif du report modal en des mesures concrètes, à ce jour uniquement valables pour l'espace des Alpes, détaillent en même temps le parcours d'affirmation d'une spécificité alpine des transports en Europe.

La régulation du trafic routier à travers les Alpes : un argument de construction « de l'intérieur » de l'espace alpin

L'étude de l'exemple du Groupe de Zurich est également porteuse de résultats et de réflexions lorsque l'on adopte un point d'observation « interne ». En focalisant l'attention sur les actions des pays alpins, sur les exigences et les intérêts particuliers que chacun d'eux réussit à imposer au processus décisionnel et, enfin, sur les décisions et les compromis qui résultent des différentes étapes de la concertation, on peut suivre de l'intérieur le processus de construction de cette dimension alpine que l'on a vu s'affirmer en Europe dans la section précédente. De ce processus de construction, nous pouvons détailler les étapes et les arbitrages à travers lesquels les pays alpins parviennent à mener une réflexion commune sur la gestion du trafic routier dans l'arc alpin et à négocier une vision partagée des objectifs à atteindre et des mesures à mettre en place dans le cadre de cette gestion. L'analyse de la concertation et des études conduites au sein de cette instance ne se limite pas à nous renseigner sur les avancées de la définition d'une politique pan-alpine des transports. Elle est aussi utile pour comprendre les modalités et les mécanismes qui ont permis la construction d'un espace alpin autour de la gestion des trafics, en rendant en son sein la concertation sur ce thème possible et en définissant les règles de fonctionnement de cette concertation ainsi que les rôles de chaque acteur.

On peut tout d'abord observer que les décisions issues des trois conférences ministérielles du Groupe de Zurich et les études lancées à ces différentes occasions (décrites en ouverture de cette partie 8.2.1.2) dessinent une évolution assez nette des politiques alpines dans le sens d'une concrétisation de l'objectif du report modal, marquant en quelque sorte les étapes de l'accomplissement d'un parcours lancé en 1999 par l'accord sur les transports entre la Suisse et l'Union européenne. Nous déjà avons souligné à plusieurs reprises que ce traité, issu du compromis entre les exigences suisses de protection du territoire et les exigences européennes de protection du marché unique, avait finalement joué un rôle majeur en ce qui concerne l'inscription de l'objectif de report modal dans le processus décisionnel alpin. Son inscription à l'ordre du jour de la concertation alpine du Groupe de Zurich peut être ainsi considérée en quelque sorte comme le résultat de l'imposition de la vision suisse à l'ensemble des pays alpins, y compris des pays « périphériques » et partiellement alpins, comme l'Italie et la France, qui n'avaient jamais considéré prioritaire la défense du patrimoine environnemental alpin par rapport à d'autres

objectifs liés à la gestion des trafics de franchissement. Les travaux du Groupe de Zurich marquent ainsi une avancée claire dans la direction amorcée par l'accord Suisse-UE.

Les premières études du groupe « Gestion et régulation du trafic routier », conduites entre 2004 et 2005, explorent les possibilités relatives à l'application de nouveaux systèmes de gestion des trafics, qui pourraient remplacer, dans une optique d'amélioration des performances de sécurité, les nombreux systèmes alors en place sur les différents axes alpins. Après 2005, les analyses se concentrent sur l'évaluation d'un ensemble de systèmes de gestion qui n'ont plus aucune justification en termes de sécurité, mais qui sont explicitement conçus dans une optique de régulation et de réduction du transit routier de marchandises à travers les passages alpins. Après 2006, l'activité d'étude des pays alpins se focalise sur deux mesures spécifiques, le système de « *slot management* » (ou gestion des sillons) et le système « *cap and trade* » (ou bourse du transit alpin).

Il s'agit des deux systèmes de régulation et de contingentement du transit routier identifiés en Suisse, dans le rapport que l'Office fédéral des transports a commandé pour étudier la faisabilité de systèmes de régulation (Ecoplan/Rapp Trans AG, 2004). Cette commande partait du constat que la seule tarification (à travers la RPLP) ne permettrait pas à la Confédération d'atteindre son objectif de transfert du trafic de marchandises (plafonnement à 650 000 poids lourds traversant les Alpes suisses par an, à atteindre « le plus rapidement possible »)¹²⁰. En conséquence, il convenait d'examiner des mesures additionnelles de régulation réglementaire susceptibles de permettre d'atteindre le niveau visé. Si elles sont validées, ces dispositions mesures viendront s'ajouter, une fois rentrées en vigueur, aux nombreuses mesures de la politique suisse des transports mises en place dans le cadre défini par la loi sur le transfert du trafic de marchandises de 2000 (revue en 2007) : la RPLP, la promotion du transport non accompagné, la promotion de l'autoroute ferroviaire, les subventions au prix des sillons ferroviaires, la libéralisation du trafic ferroviaire de marchandises¹²¹...

Les résultats de cette première étude de faisabilité réalisée par Ecoplan en 2004 ont servi de document préliminaire à l'examen devant le parlement fédéral. Cette étude explicite deux variantes pour la mise en place d'un instrument d'exploitation du nombre de trajets effectués à travers les Alpes, basé sur les mécanismes du marché. La variante « *cap-and-trade* » est un système obligatoire de droits de passage alpin échangeables, visant clairement une restriction quantitative du trafic routier. La variante « *slot management* » à tarification dynamique est un système facultatif de droits de réservation payants et échangeables donnant l'autorisation à traverser un passage alpin dans un sillon horaire défini (*slot*). Ce dernier ne constitue pas un système de plafonnement, mais il vise l'optimisation de l'usage des infrastructures existantes : les poids lourds ayant réservé leur passage ont un droit prioritaire d'accès et payent pour cela un prix « dynamique », c'est-à-dire variable en fonction du niveau de congestion. Le *slot management*, qui n'est donc pas un système de plafonnement, peut néanmoins constituer une première étape intéressante

¹²⁰ L'objectif initialement établi par la loi sur le transfert de trafic de 2000 prévoyait un plafonnement à 650.000 poids lourds à atteindre deux ans après l'ouverture du Lötschberg (en 2009, donc). La nouvelle loi adoptée en juin 2007 par le Conseil fédéral confirme l'objectif de transfert, mais elle modifie les délais, en remplaçant la date initiale de 2009 par une formule plus vague et souple : « le plus rapidement possible ». Elle fixe, en outre, un objectif intermédiaire en dessous du million de PL en transit par la Suisse pour 2011 et définit les moyens et les mesures pour les atteindre : promotion financière du trafic combiné non accompagné, autoroute ferroviaire, allègements de la réglementation du transport ferroviaire et réglementation sur la base de mécanismes de marché du transit routier (bourse du transit alpin).

¹²¹ Idem

de préparation à la mise en place de mesures de contingentement, comme celle plus explicite de la bourse du transit (*cap-and-trade*).

Suite à cette première étude d'Ecoplan, une deuxième étude plus détaillée, mandatée par les administrations suisses compétentes en matière d'aménagement du territoire, de routes et de transports (ARE, OFROU, OFT), est publiée en mai 2007. Ses résultats montrent que la bourse du transit alpin constitue un système intéressant afin de gérer les capacités routières alpines, qui rendrait possible d'atteindre un objectif chiffré de transfert de trafic de manière fiable, efficace et conforme au calendrier. D'un point de vue juridique, le principe de la bourse du transit est actuellement en attente d'inscription dans une loi, mais la base constitutionnelle en Suisse existe déjà. Ensuite, l'accord entre la Suisse et l'Union européenne devrait être adapté en conséquence, sous réserve d'acceptation européenne.

Bien qu'un contingentement s'oppose par nature au principe de libre circulation routière, il n'est pas impossible que l'Union européenne accepte cette disposition. En effet, face à l'UE, la Suisse défend que, 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 pour le développement du ferroviaire (1 milliard d'euros jusqu'à 2018). Une opposition européenne de principe est donc difficilement concevable. Elle reviendrait à nier que l'offre ferroviaire puisse constituer une alternative à la circulation routière et remettrait donc en cause l'orientation en faveur du report modal et la validité choix de réaliser les grands tunnels transalpins du Brenner et du Lyon-Turin. Ainsi, face aux difficultés de l'Europe à s'opposer à cette mesure et au fort engagement affiché par la Suisse, 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 assez évident, de leur point de vue, que le modèle du *cap and trade* demande impérativement une action harmonisée sur l'ensemble de l'espace alpin, car l'application d'une telle mesure à un seul passage ou dans un seul pays induirait forcément un trafic de contournement sur les passages des autres pays. Dans cette « obligation », on observe cependant un intérêt commun, un point de compromis qui se dégage du contexte dessiné par l'introduction de ce système de régulation et arrange finalement l'ensemble des acteurs concernés. En effet, l'hypothèse d'un système de contingentement s'appuie sur le développement d'une offre modale alternative suffisante en termes qualitatifs et quantitatifs. Cette condition est indispensable pour l'instauration de ce système, qui autrement, ne serait pas conforme au droit européen. L'argument suisse de la réalisation de lourdes infrastructures ferroviaires vient justifier d'envisager une BTA. La BTA devient à son tour un argument dans les autres pays alpins pour justifier la réalisation des grandes traversées prévues.

Ainsi, l'acceptation d'une politique de contingentement, qui peut paraître paradoxale pour un pays comme l'Italie, constitue en même temps un moyen que cette dernière peut mobiliser en s'inscrivant dans la négociation, dans le but d'augmenter son poids lors des requêtes formulées aux autres pays alpins et à l'Union européenne, en ce qui concerne notamment le financement et la réalisation des grands projets ferroviaires alpins, le Lyon-Turin et le Brenner. Nous avons observé, en étudiant le projet Lyon-Turin, que la dimension de l'alpinisation du projet a consisté dans l'inscription de ce dernier dans une politique plus vaste et orientée vers l'objectif du report modal. Nous avons alors constaté que cette inscription reposait aussi, pour partie, sur des considérations d'ordre stratégique et pragmatique de l'Italie dans le cadre de sa défense des possibilités de franchissement alpin et de ce projet en particulier, à un moment où il faisait l'objet d'une remise en

question, tout d'abord en France, ensuite en Europe et, enfin, à l'intérieur même du pays, lors des contestations du Val de Suse. La planification d'une politique articulée de report modal a alors contribué à modifier l'argumentaire du projet et permis au gouvernement d'afficher, face aux opposants internes, un engagement sérieux et concret dans cette direction. En même temps, cette adhésion à l'objectif du report modal lui permet de réclamer des « compensations » en contrepartie de son acceptation du contingentement alpin. Le budget alloué par l'Union européenne aux projets ferroviaires italiens dans le cadre de la planification financière 2007-2013 est une conséquence éloquent de la stratégie italienne et de l'engagement qu'elle obtient de l'Europe en termes de compensations et support pour ses projets ¹²².

Pour la France, l'acceptation du principe du contingentement joue également un rôle stratégique dans le cadre de la défense du projet Lyon-Turin. Ici, ce sont surtout les acteurs locaux et les acteurs économiques de Rhône-Alpes qui se font promoteurs d'une politique de report modal pour le transport de marchandises, au sein de laquelle le Lyon-Turin se positionne comme un élément clé, pouvant permettre la concrétisation d'une telle politique. Pour l'État, le soutien à ces mesures se révèle aussi essentiel non seulement dans le cadre de la concertation alpine, mais également au niveau de sa politique interne. L'affichage d'un engagement concret, sur un territoire à haute valeur symbolique comme les Alpes, trouve sa place et s'avère particulièrement propice dans le cadre d'une stratégie plus large de développement durable. Les mesures prévues pour le transport alpin viennent, en effet, s'inscrire dans le dessein d'une politique volontariste, qui vise l'objectif déclaré en octobre 2007, à l'issue du Grenelle de l'Environnement, « *d'augmenter d'un quart la part du fret non routier d'ici 2020, ce qui implique de développer les modes alternatifs à la route [...] et d'agir directement sur le transport routier* » (Dominique Bussereau)¹²³. Cette politique, actuellement en voie de définition, devra comporter diverses mesures, tant dans le cadre du ferroviaire (où l'objectif est de construire 2000 km supplémentaires de lignes ferrées à grande vitesse et de mettre en place des autoroutes ferroviaires), du fluvial (en soutenant le projet Seine-Nord Escaut auprès de la Commission Européenne) et du routier (avec l'annonce du Président de la République à l'issue du Grenelle de l'environnement de la volonté de mettre en place une taxe poids-lourds, dénommée écotaxe). Dans le cadre de la préparation de cette politique volontariste, l'espace alpin se présente comme un terrain précurseur du point de vue de l'État français, où l'on observe davantage de progrès en ce qui concerne la conception et la mise en place de mesures à la fois de prix (avec, outre la bourse du transit, les nombreuses études réalisées sur l'éventualité d'appliquer des surpéages et des droits régulateurs prévus par la directive Eurovignette 2006/38/CE)¹²⁴, réglementaires (la Bourse du transit étant à la fois un instrument de prix et de réglementation), d'innovation des services (développement et extension de l'expérimentation de l'Autoroute Ferroviaire Alpine entre Aiton et Orbassano, sur la ligne historique) et d'infrastructure (avec la réalisation du Lyon-Turin). Cet engagement au niveau alpin de l'État est essentiel en ce qu'il lui

¹²² Le 20 novembre 2007, la DG-TREN communique les financements prévus dans le cadre de la programmation financière 2007-2013 pour les projets du réseau transeuropéen. Sur un budget total de 5,7 milliards d'Euros, l'Italie est le pays auquel la Commission européenne destine les subventions les plus importantes, qui se concentrent sur les projets transfrontaliers de franchissement alpin (alors que tous les autres projets internes italiens, notamment le *Terzo Valico* - Gènes-Milan, sont exclus du budget) : 672 millions d'€ pour le Lyon-Turin (pour une demande de 1 milliard), 644 pour le Brenner (face à une requête de 960 millions) et 75 millions pour la Trieste-Divaccia, en Slovénie. *Source : La Stampa, 20/11/2007.*

¹²³ Message de Dominique Bussereau, Secrétaire d'Etat aux transports, au Séminaire de l'association TDIE (Transport Développement Intermodalité Environnement), le 21 novembre 2007.

¹²⁴ Voir Encadré 3 « L'application de la Directive Eurovignette dans l'espace alpin ».

permet de participer à la négociation alpine et de défendre ses intérêts face aux risques de détournement des trafics des passages suisses et autrichiens, de récupérer des fonds nécessaires au financement du projet Lyon-Turin et, en même temps, de concrétiser une partie des mesures décrites dans le cadre de la conception d'une nouvelle politique volontariste pour le transport de marchandises. Cette concrétisation des objectifs de report modal au niveau de l'espace alpin lui permet également de minimiser les inquiétudes et les risques d'opposition que soulèverait la traduction pratique des objectifs de mobilité durable dans le pays. En effet, étant donné que ces mesures demeurent liées aux spécificités de l'espace alpin, leur application reste confinée – pour l'instant – à ce territoire.

Néanmoins, malgré les avancées importantes qui ont eu lieu dans le champ de la régulation du trafic routier, il nous faut constater que le processus décisionnel concernant les mesures nouvelles à mettre en place est encore loin d'être achevé. Pour l'instant, les pays ont convenu que toute mesure effectivement envisagée devra l'être dans le cadre de l'arc alpin tout entier. Ils ont, en outre, affirmé de manière conjointe la nécessité de nouvelles mesures, dans le but de dépasser la logique actuelle des mesures existantes, qui répondent pour l'essentiel à des exigences spécifiques, liées notamment aux caractéristiques des infrastructures concernées (tunnels, autoroutes, cols de montagne, dimension des chaussées, degré de sécurité de l'infrastructure) et à la gestion de situations de crise (notamment lors de graves incendies en tunnel), et qui sont, par conséquent, difficilement généralisables. La recherche de nouvelles mesures de gestion répond à l'exigence de passer d'une logique orientée vers la sécurité à une logique plus explicite de maîtrise et de réduction des trafics. Dans ce cadre, cependant, les pays alpins demeurent d'avis très divers, pour les raisons que nous avons déjà approfondies, pouvant tenir à leur prise en compte des principes européens de circulation des marchandises, à leur positionnement géographique par rapport à la chaîne alpine, voire à des stratégies politiques générales en matière de transport. Ainsi, selon la Mission des Alpes, qui représente le ministère français au sein du Groupe de Zurich, le faible montant alloué à l'étude sur la Bourse du Transit Alpin, lancée par les pays alpins et la Commission européenne lors de la Conférence ministérielle de Lyon en octobre 2006 (240 k€ HT), témoigne des réticences à s'engager trop ouvertement dans une voie qui présente toujours des risques importants d'être contestée à l'intérieur de chaque pays (Mission des Alpes, 2007). De même, le cahier des charges pour la réalisation de l'étude attribue au prestataire la tâche de proposer des niveaux possibles de contingentement des trafics transalpins, alors que cette question s'avère particulièrement sensible, autant à l'échelle de tout l'arc alpin que pour sa déclinaison par passages. Une telle décision peut alors s'expliquer par le fait qu'il n'a pas été possible pour l'instant de parvenir à des hypothèses, même théoriques, issues des pays alpins eux-mêmes. L'étude, qui devrait s'achever fin 2008, servira à préparer les décisions des ministres des transports pour leur prochaine conférence du Groupe de Zurich.

8.2.1.3. Troisième axe de travail : la connaissance de la mobilité en zone alpine

Le dernier axe sur lequel travaille le Groupe de Zurich concerne la connaissance et l'étude des trafics alpins. Le déroulement des travaux dans ce domaine a été confié au groupe « Mobilité en zone alpine », qui opère depuis 2001 sous présidence italienne.

Dans le chapitre précédent, en parlant des évolutions du dispositif CAFT et du processus concernant son élaboration (7.4), nous avons souligné comment l'inscription de cette enquête dans le cadre des travaux du Groupe de Zurich a été conçue dans une optique précise d'appropriation du dispositif à l'échelle alpine et européenne. Cette appropriation

s'est faite à travers un parcours d'élargissement progressif du groupe d'acteurs impliqués dans la réalisation, vérification et validation de l'enquête. Toutes ces phases ont demandé, comme nous l'avons vu, des nombreuses négociations pour l'approbation des méthodes d'observation et de sondage, de la validité des échantillons, des bases de données de référence pour le redressement des observations au total des trafics, des résultats... Ces débats techniques ont produit, plus encore qu'une évolution au niveau technique du dispositif, un accord politique à l'échelle alpine. C'est donc à ce propos que nous avons observé que l'inscription de CAFT au sein du Groupe de Zurich a joué un rôle important dans la transformation de cette initiative d'une collaboration purement technique en une coopération politique. Obtenir un accord sur les bases de données utilisées pour analyser la situation alpine, pour expliquer les facteurs déterminants des évolutions des trafics et pour évaluer les impacts des mesures envisagées, peut être considérée à ce titre comme un préalable nécessaire à l'engagement des négociations politiques dans les deux autres axes de travail du Groupe de Zurich.

Ainsi, les évolutions politiques que nous venons d'analyser dans le cadre des deux domaines de la sécurité et de la régulation des trafics sont à mettre en relation avec l'avancement des travaux sur la mobilité en zone alpine, non seulement avec les progrès accomplis en termes de connaissance et de compréhension des logiques de trafic, mais surtout avec les acquis de la concertation autour du dispositif et des données produites. L'importance de cette étape consacrée à l'appropriation et à l'acceptation des outils techniques peut expliquer la décision d'en confier la présidence et supervision à l'Italie. Ce choix repose sur une logique d'équilibres internes au Groupe de Zurich et de recherche de réduction des conflits : l'attribution de la conduite des négociations relatives au dispositif au pays le plus conflictuel et distant par rapport aux objectifs de la politique alpine des transports, témoigne de l'importance accordée au consensus sur les outils techniques afin d'atteindre des objectifs politiques. Les choix de répartition des rôles et des compétences opérés au sein du Groupe de Zurich font donc dépendre la mise en place d'une politique alpine des transports de l'existence d'un accord sur les bases statistiques de référence.

C'est aussi pour cette raison que la recherche d'un accord partagé a été considérée prioritaire par rapport au développement technique des outils. A ce jour, les avancées produites dans le domaine de la connaissance de la mobilité alpine au sein du Groupe de Zurich se limitent au champ de la mesure et de l'observation des flux de marchandises. Le groupe de travail sur la mobilité en zone alpine a travaillé jusqu'en 2006 uniquement sur la mise au point et, puis, sur la validation de l'enquête CAFT 2004, qui a provoqué de nombreux conflits et demandé plusieurs révisions. Ainsi, le projet d'une partie des membres du groupe de travail et, en particulier, de la Mission des Alpes française de faire avancer le débat lors de la présidence française du Groupe de Zurich, en proposant comme thème de discussion commune l'harmonisation des prévisions de trafic à l'échelle alpine à travers une confrontation des perspectives de trafics des quatre grands tunnels de base (Brenner, Lötschberg, Saint Gothard, Lyon-Turin), n'a pas pu se concrétiser. Aujourd'hui, la construction d'une vision partagée et d'une connaissance commune de la mobilité alpine reste confinée au cadre du transport de marchandises et à la mesure des trafics existants, le thème des évolutions suscitant encore trop de controverses et de conflits d'intérêt tant entre les pays qu'à l'intérieur de chacun, notamment dans le cadre des décisions en matière d'infrastructure de transports.

Face à cette difficulté à avancer sur un plan technique, on pourrait se demander si cela ne constitue pas un point de faiblesse dans l'avancée de l'espace politique alpin des transports, un manque de vision d'avenir commune, qui risquerait de miner par la suite les

marges de manœuvre de cette forme de coopération transnationale et ses possibilités de continuer à exister. En même temps, l'observation des évolutions en matière de dispositifs de mesure et analyse des trafics montre bien que, finalement, la connaissance de la mobilité a été plus un outil de concertation et de construction d'un « langage » commun qu'un fin en soi.

8.2.2. Conclusion

En conclusion de cette analyse, on peut observer que le Groupe de Zurich dessine, au niveau de la région alpine, un contexte politique nouveau, qui prend forme et s'organise autour de la gestion de l'offre de transport et de franchissement des Alpes que les pays envisagent de garantir aux différents types de trafic circulant dans la région.

Sur ce point, il est remarquable de constater que, si la protection des territoires traversés est la principale justification de ce renouvellement des politiques, celles-ci sont pour leur part encore pilotées par des indicateurs de fluidité des flux, serait-ce au prix d'un transfert modal. Au contraire, la « logique suisse », même si elle n'est qu'imparfaitement suivie, part d'un objectif de protection des territoires, le traduit en objectif de plafonnement du trafic routier et décline en conséquence la politique des transports à mettre en œuvre. Les politiques définies en communs à l'échelle de l'espace alpin énoncent des principes sur la protection des territoires, mais pas encore d'objectif chiffré de limitation des flux. Ces principes mènent directement à des orientations générales en faveur du report modal en matière de politiques transport, puis à des mesures plus précises sans que leur élaboration ni leur mise en œuvre ne puisse s'appuyer sur la définition stabilisée d'une ambition en matière de protection des territoires. De ce point de vue, l'accord sur le transfert de 100 000 PL d'ici 3 ans obtenu dans le cadre des négociations sur le Lyon-Turin conduites par M. Virano dans le Val de Susse marque une véritable rupture de la politique italienne et ouvre – peut-être – la voie à l'adoption d'une nouvelle logique d'action dans l'espace alpin.

Les principales nouveautés observées à travers les travaux et les décisions produites par cette instance concernent, tout d'abord, les capacités nouvelles de défense des intérêts et exigences propres des États. Cette capacité, développée à travers une coopération politique multilatérale, est à mettre en relation avec les nouvelles connaissances en matière de comportement et d'évolution des trafics permises par la mise en place d'une coopération technique entre les pays dans le cadre de l'observation et de la mesure des flux. C'est cette connaissance, et notamment la visualisation des interrelations entre passages alpins, qui permet aux pays d'évoluer d'une logique d'action individuelle, axée sur le report d'itinéraire, à une logique de coordination et de recherche d'un objectif plus global de report modal. L'adoption du principe de report modal représente, donc, le facteur de changement, qui permet de construire une base d'entente ou de compromis entre les besoins divergents des pays alpins, qui cherchent, à partir de la création du Groupe de Zurich, à ne plus faire appel à une intervention communautaire dans la négociation et la résolution des conflits en matière de gestion des trafics et d'organisation des transports à l'échelle alpine. De ce point de vue, la situation créée par le Groupe de Zurich représente une nouveauté importante dans l'espace alpin par rapport à la situation dans laquelle l'accord UE/Suisse avait été négocié en 1999. Cet accord, en effet, a été le fruit d'une négociation bilatérale, même si derrière l'Union européenne se cachaient en réalité les différentes volontés et exigences des pays européens, alpins ou non alpins, concernés soit par la traversée des Alpes soit, plus en général, par la fluidité des trafics et l'équité des conditions de circulation en Europe.

En second lieu, ces nouveautés concernent le passage de la concertation alpine d'une phase de définition de principes et d'objectifs (à l'intérieur de la Convention alpine) à

une phase de fixation de ces objectifs à l'intérieur d'un cadre de discussion de mesures concrètes à mettre en œuvre de manière coordonnée dans cet espace. Le Groupe de Zurich se présente comme un dispositif opérationnel, le premier qui rassemble l'ensemble des ministères des transports des pays alpins et leurs services techniques autour d'une table commune où sont étudiées et discutées les mesures qui peuvent permettre, dans le cadre de la régulation des trafics transalpins, d'atteindre les principes établis dans le cadre de la Convention alpine, tout en cherchant à sauvegarder les intérêts principaux des différents territoires et pays concernés. Le domaine des transports est le seul, parmi les neuf thèmes traités par la Convention alpine, où les États ont mis en place une structure de coordination entre les administrations. La création de cette instance a fourni un cadre politico-institutionnel aux initiatives de collaboration que les services techniques des États alpins avaient déjà initiées, à partir du milieu des années 1990, dans le domaine de l'observation et de la mesure des trafics transalpins. L'intégration des réseaux techniques à des structures institutionnelles est un facteur de première importance pour la stabilité de ces réseaux et pour la coopération à long terme. Ainsi, l'inclusion du dispositif des enquêtes CAFT au sein des axes de travail menés par le Groupe de Zurich produit une situation nouvelle. Pour la première fois, les décisions techniques concernant la mesure des trafics et les décisions politiques concernant leur gestion sont discutées au sein d'un même lieu de concertation. A partir de ce moment, l'observation et la connaissance du phénomène, la définition du problème et l'élaboration des solutions sont inscrites à un agenda politique commun, auquel participent directement les États à travers leurs administrations responsables en la matière.

La création du Groupe de Zurich marque définitivement l'affirmation du rôle des États dans le cadre de la coopération alpine et l'affirmation des intérêts nationaux dans le cadre de la régulation des trafics alpins. Elle marque l'émergence d'un espace politique alpin des États en Europe. Les trois axes de travail, sur lesquels les ministères des pays alpins s'engagent, constituent les arguments ou outils mobilisés en interne, au sein du processus de construction de cet espace géopolitique, par les États. C'est cette consolidation « interne » de l'espace alpin qui permet ensuite son affirmation en Europe. Elle se fonde sur une réduction des écarts et des conflictualités parmi les positions défendues par chaque État dans le cadre de la négociation des mesures de régulation des trafics à mettre en place pour le franchissement des Alpes. La concertation alpine suit, ainsi, un parcours de « montée en généralité », au sens de Boltanski¹²⁵, où chaque acteur modifie sa position et ses arguments en s'appelant à des « principes supérieurs communs » - ici le développement durable et le report modal - qui permettent de créer une base pour le dialogue. Cette généralisation a consisté en une dilution au fil de l'histoire de ces préoccupations particulières (le transit pour les territoires locaux et les pays entièrement alpins ; la fluidité de la circulation pour l'Union européenne, les pays périphériques et, surtout, l'Italie), qui ont été le moteur d'une problématisation initiale de la question des trafics transalpins. En participant de la réduction des points de vue, cette généralisation a facilité la construction d'une vision partagée à

¹²⁵ 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, le moment où les acteurs s'affrontent. Dans l'épreuve de justification, les acteurs se réfèrent aux « *principes supérieurs communs* ». Boltanski appelle cette épreuve de justification, où les acteurs revendiquent des principes généraux supposés opposables à l'interlocuteur, la « *montée en généralité* », où l'acteur cesse de défendre son cas particulier en soutenant des arguments à portée générales valant dans tous les cas semblables et faisant référence à un bien commun. La montée en généralité peut se poursuivre quand les acteurs ne peuvent se mettre d'accord sur un principe et ils remontent, alors, jusqu'à un principe supérieur qu'ils auraient en commun. Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *De la justification*, 1991.

une échelle pan-alpine des trafics, sur laquelle se fonde désormais la concertation entre les États des politiques de gestion des trafics. Non seulement les différents pays alpins s'inscrivant dans cette démarche adoucissent leurs positions respectives, mais également l'Union européenne montre un changement d'approche. Effectivement, la dernière grande tendance que nous avons pu mettre en évidence au sein de la concertation alpine est l'émergence d'une convergence entre la politique européenne et la politique alpine de transport de marchandises. L'association de la Commission européenne au Groupe de Zurich (octobre 2006), sa signature du protocole Transports de la Convention alpine (octobre 2006) et l'introduction dans la deuxième directive Eurovignette 2006 de quelques normes de tarification routière spécifique pour les trafics dans les zones de montagne sont la marque de la reconnaissance de la part de l'Union européenne de la spécificité du transport transalpin, spécificité qu'elle a eu du mal à reconnaître dans d'autres domaines par le passé. Cette convergence se bâtit donc autour de la reconnaissance de la spécificité de l'espace alpin en Europe, mais surtout de sa pertinence en tant que espace d'intervention et d'élaboration de solutions nouvelles, adaptées aux spécificités de la gestion des transports dans cette région.

Encadré 3 : Présentation de la directive Eurovignette 2006/38

Cet encadré est entièrement tiré du travail que nous avons réalisé pour le compte de la CAFI, la Conférence des Alpes franco-italiennes, au cours de l'année 2007-2008. Il s'organise autour d'une première partie destinée à présenter le cadre et le contenu de la directive, puis d'une deuxième partie dédiée à la réflexion au sujet de l'application des dispositions prévues par la directive au contexte alpin (uniquement aux Alpes franco-italiennes).

Sources :

Klein O., Sutto L. (2007), Rapport préliminaire de la mission Accompagnement volet stratégique. Rapport d'étude pour la Conférence des Alpes franco-italiennes (CAFI).

Klein O., Sutto L. (2008), Rapport final de la mission Accompagnement volet stratégique. Rapport d'étude pour la Conférence des Alpes franco-italiennes (CAFI).

1. Origine et cadre du débat

La « Directive Eurovignette » est le texte européen qui encadre la tarification applicable pour l'usage d'une infrastructure routière. Cette directive a été révisée en 2006. En effet, face aux insuffisances de la directive Eurovignette adoptée en 1999, de nombreuses voix réclamaient sa révision. L'association T&E, en particulier, s'est faite porte-parole de cette demande, émanant d'une large coalition, de révision de la réglementation existante (1993 -> 1999). Cette coalition réclamait notamment que la nouvelle directive donne aux États membres le droit :

- d'appliquer des taxes routières sur l'ensemble du système routier, sans restriction
- de décider librement de l'affectation des revenus
- d'inclure dans le calcul des taxes l'ensemble des coûts externes

La version initiale de la directive était en outre critiquée sur le fait qu'elle n'imposait aucune obligation de taxation pour les PL, se limitant à définir le cadre normatif pour les pays qui désirent mettre en place une telle mesure. L'objectif prioritaire de l'Europe a en effet toujours été la construction du marché unique. Dans cette optique, il convenait donc d'abord d'empêcher les États situés sur les principaux itinéraires de transit d'imposer

des prélèvements excessifs sur les trafics en provenance ou à destination des pays plus périphériques afin d'éviter les distorsions du marché qui en résulteraient.

La nouvelle réglementation vise à répondre à certaines de ces critiques en faisant évoluer les principes et les modalités de taxation routière. Elle est néanmoins le résultat de l'élaboration délicate d'un compromis au sein de l'Union européenne, qui a dû – à travers la définition d'un cadre unique pour la tarification des infrastructures – concilier des différences conséquentes de situation et d'approche entre les divers pays de l'Union.

Les principales différences concernent :

- Le contexte de chaque pays
 - Pays de transit (centraux) vs pays périphériques
 - Pays avec un système de péage d'infrastructure vs pays sans péage ou percevant un droit d'usage
 - Pays exploitant les infrastructures à péage sous un régime de concession vs pays ayant établi des péages à caractère fiscal
- Les objectifs et les approches
 - Libre circulation vs développement soutenable
 - Financement des infrastructures vs régulation des trafics
 - Financement direct de l'infrastructure utilisée vs financement intermodal
 - Couverture des coûts directs vs internalisation des coûts externes
 - Cadre communautaire général vs textes spécifiques à chacun des modes de transport
 - Cadre communautaire vs subsidiarité
 - Choix des technologies de prélèvement
 - ...

Contenu de la nouvelle directive

La nouvelle directive Eurovignette a été approuvée au printemps 2006 à l'issue de nombreuses négociations, en particulier entre les pays centraux d'Europe, favorables à une forte taxation dissuasive du trafic de transit, et les pays périphériques, favorables à des prélèvements plus faibles.

Les points essentiels de la nouvelle directive sont les suivants :

a. La nouvelle directive Eurovignette (2006/38) n'oblige pas les États membre à introduire une taxation pour PL, exactement comme la directive précédente. Elle définit le cadre à l'intérieur duquel les États qui le souhaiteraient peuvent appliquer des droits d'usage ou des péages.

- Droits de d'usage : somme déterminée dont le paiement donne droit à l'utilisation par un véhicule, pendant une durée donnée, d'une infrastructure de transport
- Péage : somme déterminée payable pour l'exécution, par un véhicule, d'un parcours donné sur une infrastructure de transport, cette somme étant basée sur la distance parcourue et le type de véhicule.

b. Toutefois la nouvelle directive introduit d'importantes modifications de son champ d'application :

- La directive de 1999 permettait uniquement l'introduction de péages ou de droits d'usage sur les infrastructures autoroutières (sauf quelques exceptions, comme les tunnels ou dans le cas de pays dépourvus de voies rapides). Désormais, il est possible d'introduire une tarification sur tous les types de routes :
 - s'il s'agit de tronçons parties intégrantes du réseau RTE-T (autoroutes et routes nationales) ou d'itinéraires alternatifs à un itinéraire RTE-T: cette tarification est soumise aux règles de la directive
 - s'il s'agit d'infrastructures ne faisant pas partie du réseau trans-européen, la nouvelle directive renvoie au principe de subsidiarité et laisse l'initiative aux Etats (alors que la précédente interdisait explicitement toute tarification en dehors du réseau autoroutier)

=> il s'agit là d'un changement important puisqu'il permet de mettre en place un système de tarification sur l'ensemble du réseau routier (quel qu'en soit le gestionnaire – Etat, départements ou province...), ce qui était jusqu'à présent explicitement interdit

- La directive précédente concernait uniquement les véhicules supérieurs à 12 t. La nouvelle directive s'applique à partir d'un poids total autorisé en charge de 3.5 t.
- N.B. Les pays souhaitant appliquer des péages sur les routes parallèles au RTE-E, pour éviter des désagréments dus au report de trafic, doivent en informer au préalable la Commission Européenne.

c. A l'intérieur de son champ d'application direct (réseau RTE-T et itinéraires alternatifs, véhicules de plus de 3,5 t.), la directive fixe les règles de calcul du montant maximum des droits d'usage ou péages applicables. Les règles de calcul sont décrites à l'Annexe III de la directive.

d. Le montant des tarifications appliquées à d'autres types de véhicules (2-roues, voitures particulières, petits utilitaires...) ou sur d'autres infrastructures routières (en dehors du réseau RTE-T) ne sont pas encadrés par la directive qui renvoie au principe de subsidiarité. Ils devront toutefois se conformer aux principes du traité de l'Union :

1. Principe de libre circulation des biens et des personnes
2. Principe de non-discrimination : aucune distinction tarifaire ne peut être introduite selon le pays d'origine du véhicule, du chauffeur ou de sa marchandise. Tout système aboutissant à la protection des transporteurs nationaux au détriment des étrangers est interdit. De la même manière, le principe de non-discrimination interdit toute tarification basée sur l'origine ou la destination du véhicule ou de son chargement. Cette mesure vise à empêcher en particulier l'introduction d'une tarification pénalisant spécifiquement les véhicules en transit par rapport aux véhicules qui effectuent du transport local.
3. Principe de proportionnalité : Le principe de proportionnalité est, avec le principe de subsidiarité, le deuxième grand principe qui régit l'exercice des compétences de l'Union Européenne. En vertu de ce dernier, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution. Concernant la tarification routière, il vise en particulier à ne pas créer d'entrave tarifaire au principe de libre circulation des marchandises.

Cependant, la directive énonce plusieurs objectifs généraux poursuivis à travers la tarification routière : objectif de couverture des coûts, objectif d'équité appuyé sur l'application du principe pollueur-payeur, objectif de développement durable traduit en report modal par exemple. Selon la hiérarchie des objectifs que l'on considérera, l'application

du principe de proportionnalité peut conduire à des lecture différentes du niveau de prélèvement maximum autorisé. On verra que la directive actuelle ouvre la voie à une prise en compte progressive de ces différents objectifs.

e. La directive limite à 13% le niveau de réduction qui peut être accordé aux abonnés ou usagers fréquents. Ce niveau est à rapprocher des 25% de réduction couramment constatés au début de la décennie.

f. La nouvelle directive autorise les États à décider librement de l'affectation des produits des droits d'usage/péages. Elle recommande, sans toutefois ne rien imposer, qu'ils soient destinés à l'optimisation du système de transport dans son ensemble (pas seulement au système de transport routier).

Sur ce point comme sur d'autres, la situation est très variable d'un pays à l'autre. En France, il faut compter avec le principe d'unicité et d'annualité des budgets publics qui rend difficile toute affectation prédéfinie. En outre, la concession des autoroutes à péage subordonne l'affectation des recettes dégagées sur ce réseau aux politiques de développement des sociétés concessionnaires. En Allemagne (LKW Maut, modulée selon le nombre d'essieux et la classe Euro du véhicule), en Autriche (péage kilométrique modulée dans les zones montagneuses pour s'approcher du niveau de la RPLP helvétique et, seulement sur l'autoroute du Brenner, avec des tarifs nuit et jour distincts) et en Suisse (RPLP : taxe kilométrique modulée selon la classe Euro du véhicule), les prélèvements sont en grande partie destinés à financer les infrastructures de transport. En revanche, les objectifs affichés diffèrent largement : transfert modal pour la Suisse, transfert modal et décongestion en Allemagne et financement d'un programme autoroutier en Autriche.

g. Concessions : à la demande de quelques États dont la France, la directive prévoit un régime spécifique pour les péages en concession. Dans le cas général, les péages introduits après le 10 juin 2008 doivent être calculés sur la base de l'annexe III de la directive et les États doivent communiquer à la Commission les paramètres utilisés dans le calcul. En ce qui concerne les péages en régime de concession, la méthodologie de l'annexe III n'est pas obligatoire, mais le niveau maximum des péages doit quoi qu'il en soit être égal au niveau qu'on obtiendrait en cette annexe.

h. Le produit des droits d'usage/péages ne peut pas dépasser le coût complet d'infrastructure (coûts de construction, d'exploitation, d'entretien et de développement) auquel on peut ajouter la rémunération du capital investi aux conditions de marché. L'annexe III de la directive établit les règles de calcul. Le montant maximum des droits d'usage est fixé par la directive. Pour tenir compte des modulations rendues possible dans le cas d'un péage (voir plus loin) la directive définit les règles de calcul d'un « péage moyen pondéré ».

Le point important à souligner ici est que les États membres ne sont en particulier pas autorisés à inclure les coûts externes dans la tarification de l'usage des infrastructures.

i. Sur la base de ces règles sont ensuite prévues diverses possibilités de variation, qui peuvent permettre dans certains cas, de contourner au moins en partie l'interdiction d'internalisation des coûts externes :

- Modulation des péages : la directive permet aux États membres de moduler le montant des tarifs routiers en fonction :
 - de la période de la journée ou du jour de la semaine, en des cas de fort engorgement ou de risque environnemental (pic de pollution)

- De la classe Euro des véhicules (Euro 0 - Euro VI) : cette modulation sera obligatoire à partir de 2010 (sauf pour les contrats de concession en cours).

Cette modulation est tenue de respecter la règle du "Produit constant", pour ne pas conduire à une augmentation des recettes globalement perçues. En particulier, l'augmentation d'un tarif de péage pour certaines catégories d'usagers (ou pour certaines tranches horaires) devra être compensée par un abaissement proportionnel pour d'autres catégories, de sorte que le total des sommes perçues reste inchangé.

- Surpéage (aux franchissements) : la nouvelle directive autorise les États membre à appliquer une majoration (mark-up ou surpéage) de 15 à 25% dans les zones de montagne, à la condition expresse que le produit serve à financer des projets prioritaires du RTE-T situés dans le même "corridor" et que l'infrastructure objet de ce surpéage présente d'importants problèmes d'engorgement et de dommages environnementaux. La directive ne précise pas explicitement ce qu'il convient d'entendre par "problème d'engorgement", "dommages environnementaux" et "corridor". Cette disposition entièrement nouvelle autorise un surpéage de :
 - 15% sur les tronçons nationaux situés dans le corridor d'un projet prioritaire RTE-T
 - 25% sur les tronçons transfrontaliers situés dans le corridor d'un projet prioritaire RTE-T
- Les droits régulateurs : l'art. 9 de la nouvelle directive autorise les États à mettre en œuvre des "droits régulateurs" qui viennent alors s'ajouter aux péages moyens pondérés afin de combattre des problèmes d'engorgement (dans une tranche horaire ou lieu précis) et/ou de pollution. Ces droits relèvent de la subsidiarité des États, mais ils doivent se conformer aux principes de non-discrimination et de proportionnalité.
n.b. : Les droits régulateurs sont indépendants des surpéages : les deux peuvent donc en principe être cumulés

Ces droits viennent s'ajouter au péage moyen pondéré et ne sont donc pas soumis à la règle du "produit constant"

- La directive ne précise pas ce qu'il convient d'entendre par engorgement ou par problèmes environnementaux, laissant une grande marge d'interprétation aux États et à la Commission.
- Les droits régulateurs peuvent être appliqués à tout type d'infrastructure en s'ajoutant éventuellement à un péage ou surpéage.
- La directive ne fournit aucune indication sur l'affectation du produit de cette disposition.
- La question se pose de savoir si les droits régulateurs peuvent eux-mêmes être l'objet d'une modulation temporelle, saisonnière ou journalière.

n.b. : Il reste encore à étudier le caractère juridique des droits régulateurs : il n'est en particulier pas encore arrêté s'il s'agit d'une taxe ou d'un péage. De même, il convient d'étudier les modalités d'application et les effets possibles de cette disposition qui n'a pas de précédents).

j. L'applicabilité de la directive Eurovignette dans le cadre des droits nationaux

L'application de plusieurs des modalités prévues dans la directive va nécessiter une adaptation de la législation des pays qui voudraient les mettre en œuvre.

Le principe d'un plafonnement des prélèvements qui peuvent être effectués au titre de l'usage des infrastructures de transports ne devrait pas d'importants problèmes de compatibilité. Les difficultés émanant de l'adaptation des modes de calculs des tarifs dans le cas de concession ont été largement anticipés par des dispositions spécifiques qui sauvegarde le principe de plafonnement en assouplissant les contraintes de méthode de l'annexe III.

La possibilité ouverte de prélever un péage ou une redevance d'usage sur tout ou partie du réseau routier, hors autoroutes concédées, demandera une adaptation plus conséquente de la législation. En France, la loi interdit cette perception, sauf pour les ouvrages exceptionnels, mais l'amendement « Burr » qui autorise une expérimentation de ces prélèvements en Alsace comme les décisions qui découlent du « Grenelle de l'environnement » sont le signe d'une adaptation rapide de la législation. Une proposition de loi actuellement soumise par le gouvernement au Parlement instaure une taxation de la circulation des PL sur les infrastructures non concédées du réseau national. En Italie, le réseau non concédé reste très généralement libre de droit d'usage ou de péage. Il reste à préciser les obstacles législatifs ou réglementaires qui pourraient gêner la mise en œuvre de cette possibilité nouvelle.

k. Perspective d'intégration des coûts externes (pollution et insécurité)

La directive 2006/38 invitait la Commission à présenter au plus tard le 10 juin 2008 « *un modèle universel, transparent et compréhensible pour l'évaluation de tous les coûts externes* » qui servira de base à une nouvelle proposition législative. En effet, la directive précise que « *ce modèle est accompagné d'une analyse d'impact de l'internalisation des coûts externes pour tous les modes de transport et d'une stratégie pour la mise en œuvre graduelle du modèle pour tous les modes de transport* »¹²⁶.

En 2011, un bilan de l'application de la directive devra être présenté : « Le 10 juin 2011 au plus tard, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre et sur les effets de la présente directive, en tenant compte des progrès techniques et de l'évolution de la densité de la circulation, y compris l'utilisation de véhicules de plus de 3,5 tonnes et de moins de 12 tonnes, et en évaluant son incidence sur le marché intérieur, y compris sur les régions insulaires, enclavées et périphériques de la Communauté et sur le niveau des investissements dans ce secteur, ainsi que sa contribution à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre d'une politique des transports durable ».

La directive 2006, qui constitue clairement un compromis entre des intérêts et des volontés divergentes, se termine donc par une clause de réouverture des débats dès 2008, dans l'optique d'une nouvelle mouture.

De fait, dès décembre 2007, un consortium d'instituts de recherche menés par le cabinet CE Delft produit sur commande de la Commission un « *Handbook on estimation of external cost in the transport sector* » qui recense les méthodes disponibles pour estimer les coûts sociaux du transport et propose sur cette base une grille de valeurs à retenir dans différentes configurations. Parallèlement, la Commission organise une consultation sur internet basée sur un texte de position qui évoque l'internalisation de cinq catégories d'effets externes :

- les pertes de temps dues à la congestion,
- l'insécurité routière,
- le bruit,

¹²⁶ En novembre 2008, la Commission n'a pas encore présenté un modèle d'évaluation des coûts externes.

- la pollution atmosphérique et
- les émissions de gaz à effet de serre.

Elle se conclut le 31 janvier 2008 par un rassemblement des acteurs à Bruxelles pour une réunion de réflexion. Divers acteurs alpins, sensibilisés aux enjeux de la question pour la maîtrise des flux en transit à travers leur territoire, ont participé à cette consultation en faisant valoir les intérêts des territoires alpins.

En juillet 2008, la Commission précise devant le Parlement Européen la stratégie qu'elle propose pour internaliser les coûts sociaux. La Commission propose alors de ne permettre l'internalisation à travers la tarification de l'usage des infrastructures (les péages par exemple) que de trois catégories de coûts sociaux :

- les pertes de temps dues à la congestion,
- le bruit et
- la pollution atmosphérique

La Commission justifie ce choix en expliquant que les coûts de l'insécurité routière sont déjà pour l'essentiel internalisés à travers les assurances. Elle laisse par ailleurs entendre, en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, qu'elle s'oriente plutôt vers un élargissement progressif aux activités de transport du marché des « permis d'émission négociables » déjà en place pour les industries fortement consommatrices d'énergie.

Il convient de souligner que ces propositions ne concernent pas uniquement le mode routier. L'ensemble des modes de transport à l'intérieur de l'Union rentre a priori dans le champ de ces propositions, qui devraient donc conduire à faire payer au rail comme à la route le bruit, en particulier, qu'ils génèrent dans leur environnement. Par ailleurs, la Commission indique que les systèmes de tarification mis en œuvre devront être modulés selon les performances des véhicules visés pour les nuisances, selon les tranches horaires pour la congestion. Elle oriente également clairement l'usage des recettes dégagées sur le financement de mesures destinées à réduire les différentes nuisances visées. Enfin, elle propose que les systèmes de perception soient harmonisés au niveau de l'Union et s'appuient sur des solutions technologiques efficaces.

Les premières discussions autour de ces propositions se sont engagées au cours de l'été dans un climat de hausse du prix des produits pétroliers et de risques de récession économique qui n'est *a priori* pas favorable à la prise en compte des coûts sociaux. Les 1^{er} et 2 septembre 2008, les Ministres en charge des transports des pays membres de l'Union Européenne (plus quelques pays voisins, dont la Confédération Helvétique) ont été conviés par leur homologue français à une « rencontre informelle » à La Rochelle. La déclaration finale de cette réunion montre à nouveau la culture européenne du compromis, puisque les Ministres y font état de leur accord pour que la prochaine Directive permette l'internalisation des coûts sociaux, mais de façon volontaire pour chacun des États membres de l'Union.

En conclusion de cette présentation de l'état d'avancement de la procédure de révision de la Directive Eurovignette, on peut souligner l'avancée importante que représente le consensus trouvé sur l'autorisation qui sera donnée par la directive révisée aux États membres d'internaliser certains coûts sociaux du transport à travers la tarification de l'usage des infrastructures. Cependant, ce consensus ne portera à conséquences qu'à la condition qu'une directive révisée soit effectivement promulguée et remplace l'actuelle Directive 2006/38. Or, le chemin à parcourir pour aboutir à l'adoption d'une nouvelle directive est encore très long. A titre indicatif de ces délais, on peut seulement rappeler que l'actuelle Directive 2006/38 enjoint la Commission à présenter un bilan de l'application de son

application « le 10 juin 2011 au plus tard ». Les points à régler sont encore nombreux qui seront autant d'occasion de faire apparaître les divergences d'intérêt entre pays de transit et pays périphériques, de négocier le niveau de priorité à donner aux objectifs environnementaux face aux objectifs de compétitivité économique, de discuter la place à accorder aux différents modes de transport dans la politique communautaire des transports.

2. L'application de la directive à l'arc alpin (franco-italien)

a. Concernant la réduction des rabais prévus pour les abonnements (plafond à -13%), il faut remarquer que les politiques tarifaires appliquées au Mont Blanc et au Fréjus vont déjà dans cette direction. Dès 2007, les rabais ont en effet été réduits à -17% (contre une moyenne de -25%). Les effets de cette mesure sont contradictoires : ils entraînent un risque de report d'itinéraire sur les infrastructures gratuites et en outre le seul bénéficiaire d'une telle réduction est le concessionnaire.

b. Concernant la modulation des péages (obligatoire à partir de 2010 sur la base des catégories Euro), il faut remarquer qu'une modulation existe déjà aux tunnels du Mont Blanc et du Fréjus. Il s'agit d'une modulation en fonction des normes Euro¹²⁷ qui est cependant justifiée par les coûts d'entretien plus élevés générés par les PL plus polluants (plus de dégâts : salissure des parois, nécessité d'une meilleure aération...). Pour l'instant ce différentiel reste minime et donc de faible effet sur le renouvellement du parc véhicule. Ce problème est censé se résoudre avec l'application de la modulation prévue par la nouvelle directive.

c. L'application des droits régulateurs et des surpéages est plus problématique, notamment en raison de l'ambiguïté de certaines définitions (corridor, congestion, nuisances environnementales) pour lesquelles la directive ne fournit pas une explication précise. Mais l'application de ces outils revêt aussi un caractère stratégique à au moins trois égards :

1. D'une part, ces outils de régulations tarifaires sont rendus disponibles par la Directive 2006/38 et peuvent être utilisés, en principe rapidement, pour initier une politique de report modal de court-moyen terme, sans attendre la mise en service des nouvelles liaisons ferroviaires de franchissement des Alpes ;
2. D'autre part, la mise en œuvre de ces dispositifs largement spécifiques aux Alpes ne peut désormais s'envisager que de manière coordonnée à l'échelle du massif ; elle constitue alors une nouvelle étape dans l'approfondissement de la coopération au sein du Groupe de Zurich ;
3. Enfin, dans le contexte de révision de la Directive Eurovignette qui est désormais engagée, la possibilité donnée aux acteurs alpins, et en particulier aux États, de mettre en œuvre dès aujourd'hui des dispositifs dérogatoires permettant d'internaliser les coûts externes, place de fait l'espace alpin dans une situation de terrain d'expérimentation ou peuvent se négocier les dispositions précises qui pourraient être intégrées à la prochaine mouture de la Directive.

d. Nous avons pu identifier plusieurs points précis à propos desquels l'application des dispositifs de surpéages/droits régulateurs dans les Alpes posait de sérieuses difficultés. On peut les passer en revue :

¹²⁷ Les normes d'émission Euro fixent les limites maximales de rejets polluants (NOx, CO, HC, PM) pour les véhicules roulants dans l'objectif de réduire la pollution atmosphérique due au transport routier (elles ne prennent pas en compte, donc, les émissions de CO₂).

1. La question de l'intégration du passage de Vintimille à un corridor transalpin unique auquel serait appliqué un surpéage a été posée lors des simulations réalisées par le groupe de travail « Report Modal » de la CIG du Lyon-Turin et LTF. La CIG et LTF s'étaient posé la question de savoir si l'on aurait pu considérer Vintimille dans le même corridor du Lyon-Turin et appliquer ainsi à ce passage un surpéage de 25%. La Commission européenne, interpellée sur cette question, a d'abord répondu que Vintimille ne peut pas être considérée comme faisant partie du corridor du Lyon-Turin. Depuis, il est apparu que Vintimille pourrait être associé à un corridor d'autoroute de la mer en Méditerranée occidentale, lui aussi classé prioritaire au titre du RTE-T. Cette interprétation permet alors d'envisager d'un surpéage sur l'itinéraire par Vintimille comme sur ceux du Fréjus et du Mont-Blanc.
2. Toutefois, l'imposition d'un surpéage au droit de Vintimille, donc sur un montant de péage initial très inférieur à celui perçu pour la traversée des tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus, ne ferait qu'accentuer le différentiel de coût entre les trois passages franco-italiens. Le passage par Vintimille, déjà nettement moins onéreux que les deux autres, continuerait à attirer la totalité du trafic de transit de la péninsule ibérique et du grand sud-ouest français vers l'Italie.
3. Selon les simulations réalisées par la CIG et LTF, l'instauration d'un surpéage aux franchissements alpins pourrait avoir un impact limité sur le report modal, évalué au maximum à 5% dans les meilleures hypothèses, notamment avec la prise en compte de Vintimille.
4. Le fait ne pas appliquer le surpéage à Vintimille empêche aussi de mobiliser les recettes correspondantes pour la réalisation du Lyon-Turin. Il s'agit d'un point important si l'on considère que l'impact estimé par la CIG et LTF du surpéage sur le financement du projet sera compris entre 40 et 180 millions d'€/an. Quoi qu'il en soit, il faut regarder avec circonspection la possibilité effective d'affecter au projet Lyon-Turin la totalité du produit d'une mesure tarifaire qui concernerait l'itinéraire côtier entre Marseille et Gênes. Si l'on peut justifier que les recettes tirées du trafic de transit abonde le financement du nouveau lien ferroviaire transalpin, on voit mal pourquoi le trafic local (interne à l'ensemble PACA-Ligurie) devrait contribuer à un projet qui ne le concerne qu'indirectement. Enfin, il est très vraisemblable que l'apparition, le long de l'itinéraire autoroutier passant par Vintimille, d'une source de financement affectable aux projets ferroviaires provoquerait l'émergence sur le même espace de projets qui viendraient grever ces ressources nouvelles (on peut par exemple imaginer une mise au gabarit des nombreux tunnels en vue de la mise en œuvre d'un service d'autoroute ferroviaire destiné aux matières dangereuses, au trafic de nuit...). Aujourd'hui, la Commission semble plutôt souhaiter que ces éventuelles recettes soient affectées aux projets d'autoroute de la mer au corridor desquelles elle rattacherait l'axe de Vintimille.
5. Il faut encore considérer qu'un surpéage instauré aux tunnels alpins frontaliers implique un surcoût plus facile à amortir sur les longs parcours, mais discriminant pour les transports locaux. Il apparaît alors que la possibilité d'une surtaxe kilométrique appliquée à un itinéraire étendu constitue une mesure moins discriminatoire pour les trafics locaux par rapport à une barrière tarifaire concentrée par exemple sur les quelques kilomètres d'un tunnel de franchissement.
6. Il s'agirait alors de considérer plutôt l'application des droits régulateurs sur ces passages (en sachant, toutefois, que surpéage et droits régulateurs sont indépendants et devraient pouvoir être appliqués simultanément).

7. L'application des droits régulateurs au lieu des surpéages permettrait d'imposer une taxe kilométrique sur un axe entier (de Gênes jusqu'à Marseille par exemple, dans le cas de Vintimille et de l'axe Rhône-Saône à la plaine du Pô dans le cas du Fréjus et du Mont Blanc) au lieu d'une barrière au passage. Il s'agirait donc de couvrir un champ plus étendu avec une mesure localement moins pénalisante.
 8. L'application des droits régulateurs sur des itinéraires étendus pose la question de la coordination des politiques de transports interurbains et de transports urbains au droit des agglomérations. Nice, Imperia, Grenoble, Chambéry, Annecy, Genève, Aoste et Cuneo au moins sont concernées, sans oublier Lyon, Turin, Marseille et Gênes dans l'hypothèse de droits régulateurs entre l'axe Rhône-Saône et la plaine du Pô.
 9. L'application des droits régulateurs sur des itinéraires étendus pose la question de leur mise en œuvre sur les itinéraires internes aux Alpes, en particulier sur le versant français sur le sillon alpin d'une part, sur les liaisons entre les vallées de l'Isère et de la Durance de l'autre.
 10. L'application des droits régulateurs sur les itinéraires de franchissement des Alpes peut-il enfin se concevoir sans que cette modalité soit étendue à la vallée du Rhône, à la plaine du Pô... et de proche en proche à l'Europe entière ?
- e. Le suivi des travaux en cours au sein du groupe de Zurich et du groupe « Report Modal » de la CIG du projet Lyon-Turin permet aussi d'analyser les points sur lesquels se concentrent les réflexions. Plusieurs objectifs et contraintes guident les réflexions.
1. Elles doivent en particulier prendre en compte la réalisation de la galerie de sécurité du tunnel routier du Fréjus dont le percement a été décidé par les deux gouvernements. Le financement de cet ouvrage, qui vient s'intégrer dans le « coût complet » de l'infrastructure, rentre a priori dans le cadre ordinaire de la Directive 2006/38 qui permet donc une hausse du montant du péage perçu pour le franchissement du tunnel du Fréjus. Se pose alors la question du maintien du principe d'égalité des tarifs pratiqués au Mont-Blanc et au Fréjus qui a été acté dans le cadre des négociations qui ont précédé la réouverture du tunnel du Mont-Blanc suite à l'accident de 1999. A cette époque, la volonté de ne pas diriger les nuisances du trafic routier sur une vallée d'accès plutôt qu'une autre a conduit à cette solution d'équilibre, accompagnée d'un encadrement des parts de trafic supportées par chacun des deux passages (qui ne peuvent évoluer qu'entre 35 et 65% de part et d'autre). La stricte application des dispositions ordinaires de la Directive Eurovignette dans le cadre du financement de la galerie de sécurité du Fréjus viendrait rompre cet équilibre en augmentant le tarif pratiqué sur cet itinéraire sans pouvoir augmenter d'autant le péage du tunnel du Mont-Blanc. Le régime dérogatoire prévu par la Directive 2006/38 offre la possibilité d'introduire au Mont-Blanc et au Fréjus une tarification supplémentaire par rapport à celle qui découle du « coût complet » des infrastructures. Il peut s'agir d'un surpéage qui peut atteindre 25% sur un tronçon transfrontalier ou d'un « droit régulateur » fondé sur un objectif de limitation de nuisances spécifiques. Ces dispositions particulières apparaissent alors comme une solution envisageable afin de sauvegarder l'égalité des tarifs pratiqués. Elles offrent aussi une manière de consensus en affectant les recettes issues de l'augmentation des tarifs de péages consécutive au percement d'une galerie routière de sécurité au Fréjus non seulement au financement de cet ouvrage routier (pour la part perçue au tunnel du Fréjus), mais aussi au financement de l'alternative ferroviaire que constitue le projet ferroviaire Lyon-Turin (pour la part perçue au tunnel du Mont-Blanc, puisque telle est l'affectation imposée par la Directive Eurovignette au produit d'un surpéage).

Mais les réflexions entamées aujourd'hui ne cherchent pas seulement à répondre aux contraintes du financement de la galerie de sécurité du Fréjus. Elles visent aussi plus directement à trouver les moyens d'utiliser les outils offerts par la Directive 2006/38 pour initier une politique efficace de report modal. Sur ce point, elles réfléchissent à la possibilité de combiner des mesures tarifaires à des mesures de natures différentes, réglementaires en particulier. Enfin, elles se situent dans le cadre d'objectifs plus généraux visant à améliorer la sécurité et à limiter des nuisances du transit alpin. L'application des dispositifs de la Directive Eurovignette ne doit donc pas être conçue comme une orientation exclusive vers la seule utilisation d'outils tarifaires.

2. Parmi les mesures et objectifs actuellement en cours de discussion dans cet esprit, on peut d'abord citer l'éventualité d'une interdiction des PL de classes Euro inférieures aux tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus et le renforcement de la modulation des tarifs en faveur des véhicules les plus performants d'un point de vue environnemental. Ces mesures ne peuvent a priori qu'être bénéfiques aux vallées traversées. Quelques questions restent néanmoins en suspend. L'une d'elles concerne la capacité d'adaptation des entreprises locales de transport international. Par nature, les entreprises de transport international situées dans les départements et provinces frontalières sont très dépendantes des marchés et des itinéraires franco-italiens. Il convient donc de veiller à ce que ces mesures soient mises en œuvre de manière progressive, en articulant la poursuite efficace des objectifs environnementaux visés et la proposition de mécanismes d'adaptation incitatifs ne pénalisant pas l'économie locale. L'autre question non réglée à propos d'une interdiction des PL les plus polluants au Mont-Blanc et au Fréjus concerne l'inclusion de l'itinéraire de Vintimille dans le périmètre d'application de ces mesures. Ne risque-t-on pas tout d'abord de détourner le long de la côte les véhicules les plus polluants ? Il paraît ensuite difficile de soutenir que cette mesure puisse être moins justifiée le long de la côte méditerranéenne. Enfin, l'adoption coordonnée de mesures de régulation de la circulation des véhicules les plus polluants au Mont-Blanc, au Fréjus et à Vintimille est une opportunité d'afficher la communauté d'intérêt de ces différents passages et la volonté de la puissance publique de les traiter de façon cohérente.
3. La régulation tarifaire du trafic nocturne est une autre problématique évoquée actuellement. On évoque sa mise en œuvre au tunnel du Mont-Blanc, ce qui poserait nécessairement la question des reports d'itinéraires vers les autres points de passage. Il convient aussi de garder à l'esprit qu'une modulation temporelle des tarifs de péages doit s'opérer à tarif moyen constant. En conséquence, une augmentation des tarifs nocturnes devrait s'accompagner d'une baisse des tarifs diurnes. Le suivi dans la durée de ce principe de constance du tarif moyen n'est pas très clair car les déplacements de trafic des périodes « chères » aux périodes « bon marché », s'il est recherché, ne s'opèrera sans doute pas de manière immédiate. Il faut, comme pour les reports d'itinéraires par exemple, un délai qui peut-être long pour que les organisations logistiques s'adaptent et profitent pleinement des opportunités d'économie qui leurs sont offertes. Les glissements temporels de la demande vont alors s'opérer très progressivement, sans qu'il soit aisé de repérer ce qu'ils doivent aux mesures d'orientation tarifaire. Mais sur la question de la régulation tarifaire du trafic nocturne, il convient surtout pour les acteurs locaux d'accompagner la cette décision – et son élargissement aux autres itinéraires – en produisant et diffusant des argumentaires s'appuyant sur les spécificités des territoires traversés pouvant justifier cette mesure. Ces efforts renvoient à la question générale de l'évaluation du coût des effets externes et en l'occurrence ici de la détermination des effets spécifiques du

trafic nocturnes. Enfin, la dissuasion du trafic routier de nuit appelle obligatoirement une réflexion sur les solutions alternatives qui peuvent être mises en place et les mesures d'incitation qui peuvent favoriser leur développement. La multiplication de convois de feroutage la nuit présente également des inconvénients, en termes de nuisances sonores en particulier, qu'il convient d'examiner de deux points de vue :

- d'une part la mise en œuvre d'un ensemble de mesure pour limiter les nuisances nocturnes du trafic peut-être l'occasion de pousser à l'accélération de travaux de protection phonique des infrastructures ferroviaires ;
 - d'autre part, la représentation collective des nuisances sonores nocturnes a sans doute besoin d'être mise en débat. Les discussions qui ont eu lieu dans d'autres territoires sur ces questions permettent de recueillir des témoignages de riverains qui vivent et supportent de manière très différenciée le bruit plutôt continu d'une infrastructure routière et le bruit très intermittent d'une ligne ferroviaire.
1. Un troisième sujet de réflexion concerne de manière spécifique les transports de marchandises dangereuses. Sur ce point, les enjeux de sécurité sont évidemment primordiaux et s'accordent mieux avec une régulation réglementaire qu'avec une régulation tarifaire. Néanmoins, comme sur d'autres sujets, les questions d'équilibre de l'effet des mesures adoptées sur les différents passages se posent avec acuité. De même, la prise en compte des contraintes des entreprises locales (émettrices, réceptrices ou transportant des MD) est importante. Enfin, la possibilité de mettre en place des solutions alternatives est également primordiale.
 2. Enfin, les réflexions actuelles cherchent aussi à utiliser les dispositions de la Directives 2006/38 dans une optique générale de régulation de la totalité du transit routier (et pas seulement de tel ou tel segment particulier du trafic à l'instar des 3 mesures qui viennent d'être évoquées). Il s'agit clairement de profiter des dispositifs de surpéages et de « droits régulateurs » permis par la Directive pour initier, sur les itinéraires du transit alpin, une politique d'internalisation des coûts externes du transport routier.

Les réflexions menées actuellement portent clairement sur la possibilité de mise en œuvre d'un surpéage sur les itinéraires d'accès aux tunnels et d'un droit régulateur sur l'itinéraire d'accès au passage de Vintimille. Ces orientations marquent de façon nette la volonté d'étaler dans l'espace la tarification environnementale de la traversée des Alpes. Elle résulte explicitement de la prise de conscience du caractère spécifiquement discriminant pour le trafic frontalier d'un surpéage aux seuls tunnels.

En revanche, l'idée d'une application supplémentaire d'un surpéage aux tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus ne semble pas complètement abandonnée. Cette option paraît être conservée de manière à ménager une marge de manœuvre à la hausse concernant le tarif de la traversée des Alpes. Si ce surpéage supplémentaire n'est utilisé que comme variable d'ajustement et reste marginal, l'argument de la barrière spécifique aux flux à courte distance devient moins pertinent. Mais l'hypothèse de la mise en œuvre d'un surpéage aux tunnels sans autres indications laisse la possibilité d'une application pleine du taux maximal de 25% et de l'instauration de fait d'une barrière tarifaire spécifique d'autant plus sensible que le coût (complet) des tunnels aura lui aussi augmenté.

L'addition des mesures tarifaires envisagées au Mont-Blanc et au Fréjus, comparée à la seule application des droits régulateurs sur les itinéraires d'accès à Vintimille se traduira très vraisemblablement par une augmentation du différentiel tarifaire en faveur du trafic circulant le long de la côte. Cette situation tarifaire ajoutée à la faiblesse des solutions

alternatives terrestres sur cet itinéraire, même en tenant compte du développement de l'offre d'autoroute de la mer et de la pertinence d'une alternative ferroviaire par Modane, pose un réel problème d'équilibre, du point de vue des trafics et des nuisances, mais sans doute aussi d'un point de vue politique. La recherche d'une alternative ferroviaire ayant pour origine la côte méditerranéenne (Perpignan ou la zone de Fos) est peut-être de nature à apporter un élément de réponse sur ce point.

Conclusions

La directive 2006 représente un point d'étape dans un processus qui tend à l'intégration d'au moins une partie des coûts externes du transport (nuisances et insécurité) dans la tarification routière. Les divergences sur ce point sont encore très importantes entre états membres, mais aussi à l'intérieur de chacun des pays concernés.

La directive 2006 marque aussi une croissance des marges de manœuvre des états membres sur plusieurs points (limitation de l'application de la directive au RTE-T, introduction de possibilités de modulations, de surpéage, de droits régulateurs), tout en renforçant l'encadrement de la tarification routière à travers l'établissement de principes de calcul des tarifs plus détaillés, qui favorisent une meilleure transparence.

La principale limite de ce texte et la plus contestée tient à ce que la directive n'impose aucune obligation et laisse entièrement aux États le choix d'appliquer une tarification routière, donc d'agir dans le sens d'une vérité des coûts ou dans celui du report modal.

Concernant les zones de montagne, et particulièrement les Alpes, la directive ouvre des possibilités intéressantes (surpéages, droits régulateurs), permettant aux politiques nationales et locales de progresser dans le sens d'une meilleure maîtrise des conséquences du trafic de transit. Il semble cependant que les dispositifs proposés ne sont pas encore arrivés à maturité. Le surpéage, qui paraît simple à mettre en œuvre, pose en pratique de graves problèmes de distorsion (entre les trafic locaux et les trafics à longue distance) et de concurrence entre itinéraires (entre le passage par Vintimille et les tunnels alpins). Les droits régulateurs dont la directive 2006 ouvre la possibilité sont en réalité encore totalement à inventer.

Enfin, le constat commence aujourd'hui à être bien établi de l'efficacité limitée de toute solution partielle. La tarification routière ne peut être envisagée seule, mais doit au contraire être articulée avec les autres volets d'une politiques des transports dans les Alpes, gestion des flux de circulation, efficacité des modes alternatifs à la route, infrastructures, prise en compte des implications pour les territoires et les populations riveraines...

Chapitre 9 - Conclusion : l'espace alpin des transports, un espace en émergence et en évolution

Introduction

La littérature met en évidence que, depuis une quinzaine d'années, émergent des revendications fortes, portées et souvent initiées par les acteurs politiques locaux,

visant à affirmer la spécificité des Alpes en tant qu'espace transnational¹²⁸. Ces acteurs « fabriquent », dans leurs discours, des territoires transfrontaliers en utilisant la tradition et l'histoire pour légitimer des nouveaux regroupements ou en faisant recours aux cadres institutionnels de l'Europe, qui depuis 1992 favorise ces mouvements de recomposition transnationale à travers les programmes Interreg (Granet-Abisset, 2004). Néanmoins, l'évolution des dispositifs techniques et institutionnels mis en place dans le cadre de la gouvernance de la question du transit alpin nous montre qu'un espace géopolitique alpin différent est en train d'émerger. Fondé sur la coordination transnationale des actions et la convergence des objectifs en matière de politiques de transports, cet espace est surtout le fruit de l'initiative des États centraux des pays de cette région. La forme de cet espace - les acteurs impliqués dans sa construction et l'organisation de la structure de coopération au sein de laquelle ils opèrent - est en constante évolution. D'une part, les initiatives multilatérales mises en place à l'échelle alpine s'élargissent (le Groupe de Zurich s'étend en 2006 à la Slovénie et l'Union européenne) et se consolident, en acquérant une légitimité et une capacité d'intervention croissantes. D'autre part, elles montrent une ouverture au changement et une volonté de s'adapter aux défis posés par la gouvernance complexe de la question du transit alpin, qui laissent entrevoir une prochaine mutation d'organisation de la coopération multilatérale de l'espace alpin des transports. De même, la politique des transports évolue avec les formes de gouvernance. Nous avons, en effet, observé qu'une politique des transports pan-alpine, commune à l'ensemble des pays situés dans cette région, est désormais en cours d'élaboration. Les objectifs affirmés et les mesures étudiées dans le cadre de cette politique pan-alpine font de cet espace un « laboratoire d'innovation », où sont expérimentées des solutions inédites ailleurs en Europe, pouvant éventuellement servir de référence et d'exemple à d'autres régions européennes à l'avenir.

L'analyse des évolutions touchant la gouvernance de la question du transit alpin, conduite dans cette dernière partie de la thèse, nous permet de reconstruire le contexte général de l'émergence d'une dimension alpine du projet Lyon-Turin que nous avons étudié en première partie. Elle nous amène à observer que les changements s'étant produits au sein de la *growth machine* de ce projet sont venus s'inscrire – en la renforçant en retour – dans une dynamique plus large de coordination politique. À travers cette analyse, nous avons tenté de reconstruire les phases de cette dynamique, qui repose sur un travail de construction d'une représentation partagée à l'échelle de l'arc alpin de la question des trafics traversant la région.

Nous avons observé une première fois l'existence d'une représentation pan-alpine de la question des trafics lorsque, en étudiant le processus décisionnel du projet Lyon-Turin, nous avons constaté l'adoption par l'ensemble des acteurs alpins d'un objectif commun de report modal au sein des politiques de transport de marchandises. Dans cette partie-ci (partie 2) de la thèse, nous nous sommes d'abord efforcée de reconstruire les étapes et le jeu des acteurs ayant façonné l'émergence et l'affirmation d'une problématique du trafic alpin et de montrer les impacts de cette affirmation sur l'attribution des rôles et des compétences relatives à sa gestion à l'échelle alpine. Nous avons montré comment l'objectif du report modal, qui s'est imposé au sein des politiques de transports de marchandises alpines au lendemain de l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'Union européenne, s'est ensuite traduit par un objectif de rééquilibrage territorial entre les opportunités relatives au développement économique et à la protection

¹²⁸ L'existence, par exemple, de la revue culturelle *L'Alpe/L'Alpe/Die Alpen* publiée à Grenoble en français (éditions Glénat), à Turin, en italien (éditions Priuli & Verlucca) et un temps en allemand à Munich illustre, en dehors des questions de transports ou des initiatives européennes la vitalité de cette affirmation alpine dans la société.

environnementale des différents axes de transit traversant l'arc alpin. En partant de l'analyse des différentes représentations de la problématique du trafic alpin que les dispositifs techniques d'observation des flux mis en place ont rendues possibles, nous avons ensuite examiné les modalités de construction et de légitimation de ces lieux de la concertation alpine (la Convention alpine et le Groupe de Zurich, notamment), qui façonnent désormais les décisions en matière de régulation des trafics et politique des transports dans cette région. Ce chapitre se propose de reprendre les points acquis tout au long de l'analyse menée à l'échelle de l'espace alpin de façon organisée autour de plusieurs thématiques : la manière dont le concept de développement durable est mobilisé comme fondement d'une politique alpine des transports tout d'abord (9.1) ; le rôle de la représentation d'un espace géographique des trafics alpins sur la structuration d'un espace géopolitique des transports (9.2) ; les défis et les trajectoires futures imaginables de l'espace alpin des transports (9.3).

9.1. Développement durable et transports : les arguments de la construction alpine

L'affirmation d'un espace alpin de la gestion des trafics est le fruit d'un long parcours faisant se croiser des échelles géographiques et des acteurs différents. La question de la traversée des Alpes s'est toujours caractérisée au cours de l'histoire humaine par un « emboîtement » des échelles territoriales selon lesquelles cette traversée a été pensée et mise en œuvre (Debarbieux, 2002). Les avancées de ces dernières années sont le fruit de l'intervention des États centraux dans la question du transit alpin. Ces derniers sont arrivés à se coordonner au sein d'un contexte rendu complexe par le nombre considérable d'acteurs en jeu et les intérêts présents. Ils ont pu légitimer leur intervention vis-à-vis de l'Europe en affirmant l'existence d'une spécificité alpine par rapport au reste du territoire européen. Si, dans ce processus de construction d'un espace politique alpin, la question des transports est centrale, il faut toutefois souligner que la focalisation de ce processus sur la question de la gestion des traversées et des flux de transit a été possible parce que cette question s'inscrit dans une dynamique plus large, dépassant le simple domaine des transports. Dans le premier chapitre, nous avons mis en évidence que cette dynamique des États s'inscrit dans un parcours de continuité et s'alimente à la fois d'une démarche européenne antérieure et de l'action menée par les associations de défense environnementale. En effet, la représentation d'une spécificité alpine s'appuie, pour partie, sur l'affirmation de la place de la montagne au sein de la politique agricole communautaire et sur le travail de définition territoriale mené par l'Union européenne dans le cadre de l'élaboration de sa politique régionale. Pour une autre partie, elle s'alimente de la diffusion des idées de développement durable, lancée par la Conférence de Rio en 1992. Cet élément s'avère, en effet, un facteur important pour la légitimation des arguments utilisés dans la construction d'une problématique spécifiquement alpine des transports et pour son inscription à l'agenda politique des pays situés autour des Alpes. Nous avons vu que c'est dans ce cadre qu'une dimension associative écologiste particulièrement dynamique a pu fournir un apport concret à l'affirmation d'une spécificité alpine et à la création d'un espace alpin de la coopération transnationale. Grâce à des évolutions à la fois internes au monde associatif (internationalisation et mise en réseau des mouvements au-delà des frontières nationales) et externes (l'affirmation à l'échelle mondiale et sa déclinaison européenne des principes du développement durable), les groupes de pression réussissent à intervenir avec plus de force auprès des instances de Bruxelles pour la défense de régions de montagne en Europe : en 1988, la CIPRA fait approuver par le Parlement européen l'élaboration d'une convention

pour la protection de l'espace alpin et, trois ans plus tard, la démarche initiée par cette ONG est reprise par les États.

C'est à partir de ce moment qu'un parcours de construction d'un espace géopolitique au niveau des Alpes commence à se dessiner. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la Convention alpine y est pour beaucoup et son rôle s'exerce aussi dans l'affirmation de la problématique des transports au cœur des négociations. Tout d'abord, la signature de ce traité par les États et l'Union européenne marque la reconnaissance de la spécificité de ces territoires et pose, de ce fait, les bases d'une éventuelle reconfiguration politico-territoriale. Dans ce cadre, la rédaction des protocoles d'application du traité constitue une première tentative pour définir les conditions de cette réorganisation des relations entre acteurs sur la base d'objectifs politiques arrêtés. Leur ratification, en effet, implique l'engagement de chaque pays contractant à ce que toute mesure politique qu'ils étudieraient ou mettraient en œuvre dans les domaines encadrés par les protocoles soit conforme aux principes établis en commun lors de l'élaboration de la convention. Elle les oblige aussi à présenter un compte rendu, tous les quatre ans, concernant l'état d'avancement de l'application des dispositions prévues par la convention et ses protocoles.

En second lieu, l'introduction du principe de développement durable dans le cadre de la coopération créée par la Convention alpine s'avère un élément crucial pour le succès de cette démarche et pour son évolution. Dans sa première version, le traité proposait une approche visant uniquement à la protection des Alpes, qui ne correspondait pas forcément aux priorités de tous les pays inclus dans le périmètre de la convention. Le remplacement de ce dernier par le principe multidimensionnel de développement durable permet aux pays de la Convention alpine d'afficher un partage de valeurs, aussi vague que le concept de développement durable peut l'être, qui laisse néanmoins la possibilité de recompositions des divergences entre les pays sur les divers champs d'intervention concrets. En supposant la prise en compte simultanée des trois dimensions environnementale, sociale et économique, le développement durable ouvre les espaces nécessaires à la recherche de compromis et joue un rôle important dans la construction d'un point de vue partagé entre les intérêts des pays alpins centraux et des pays alpins périphériques. Pour ces groupes de pays, évidemment, les questions inhérentes à la montagne ne se présentent pas de la même manière, ne concernent pas les mêmes proportions de territoire et ne possèdent pas la même priorité dans le cadre des politiques nationales. Dès lors, le développement durable devient un instrument de négociation à l'échelle alpine, préalable au dialogue et à la coopération transfrontalière. Dans le cadre d'une stratégie de développement durable, l'objectif prioritaire est la conciliation entre différentes sphères de l'action politique. Dans le domaine des transports en particulier, les questions fondamentales gravitent autour de la dichotomie entre la nécessité de combiner mobilité et accessibilité d'un côté, et de préserver l'environnement et la qualité de vie des populations de l'autre. Ainsi, l'adoption préalable du principe de développement durable permet d'afficher une attention simultanée à l'ensemble des différents intérêts des pays alpins : plus orientés vers la protection environnementale (Suisse et Autriche), vers la protection de la fluidité des échanges économique-commerciaux (Italie), vers la défense de l'équilibre existant en ce qui concerne la localisation des axes de développement et de transport en Europe (France). En même temps, la Convention alpine constitue un « objet frontière », capable de connecter des mondes d'actions hostiles – comme celui des associations et celui des aménageurs publics – et de permettre la percolation du concept de développement durable, en favorisant son ancrage et son succès dans les politiques alpines (Lolive et Tricot, 2000).

Dans un objectif de développement durable, les transports s'avèrent un secteur privilégié pour la prise en compte des trois piliers qui en sont constitutifs. Situées à la frontière entre plusieurs domaines, les décisions concernant le domaine des transports font souvent se croiser des considérations environnementales, économiques et de protection des territoires, avec des questions sociales, culturelles et démographiques. Ainsi, dans une stratégie de développement durable, les transports s'avèrent un champ d'investissement intéressant pour la mise en œuvre des objectifs de la Convention alpine, visant à l'harmonisation des politiques des pays signataires dans une optique d'équilibre entre les intérêts économiques en jeu et les exigences de protection d'un patrimoine naturel particulièrement sensible. Pour les pays signataires, le protocole Transports joue un rôle fondamental au sein de la convention alpine. Ils y voient non seulement un outil pour discuter et construire une vision d'ensemble de la question des transports dans l'arc alpin, mais aussi plus largement un moyen pour aborder, à travers ses liens multiples avec les autres dimensions du développement durable, des questions importantes pour les Alpes (Rapport sur l'état des Alpes, Convention alpine, 2006). Le domaine des transports est aussi, à travers la variété des intérêts qu'il mobilise, un domaine privilégié pour rassembler des acteurs de tous bords, non seulement ceux préoccupés par l'environnement ou le développement économique, mais aussi ceux ayant essentiellement un point de vue « montagnard » ou au contraire davantage « métropolitain », et même des acteurs extérieurs à l'espace alpin, mais intéressés à sa gestion. Le passage d'une optique de protection environnementale à une stratégie de développement durable favorise donc la montée en puissance de la question des transports au sein du processus de négociation alpine. En retour, la place occupée par les questions de transport dans le cadre de cette négociation se révèle utile pour renforcer l'argumentaire du développement durable. En démontrant comment ce dernier peut être traduit en mesures politiques concrètes de gestion de l'offre et de régulation des trafics, la concertation alpine en matière de transports confère au principe du développement durable une dimension pratique, plus difficile à obtenir dans d'autres domaines. De ce fait, elle renforce la place du développement durable dans le processus de construction d'un espace alpin, en témoignant de la validité et de la pertinence de cet argument dans la concertation et dans la conciliation d'intérêts divergents.

Néanmoins, nous avons vu que la mise en œuvre de la Convention alpine demeure un processus problématique, qui avance lentement et de manière laborieuse. Comme le mettent en évidence Bätzing *et al.* dans une analyse des obstacles et des perspectives de la Convention alpine, ce traité est désormais devenu si complexe et, en partie, si inconsistant qu'il est « *tout simplement difficile d'en atteindre les objectifs* » (Bätzing *et al.*, 2004). Certains domaines se révèlent plus problématiques que d'autres. Mais, si dans certains cas le principe du développement durable est effectivement venu diluer les objectifs à atteindre, dans le cas du domaine des transports au contraire, les exemples de traduction de ces objectifs en mesures concrètes sont plus nombreux. C'est en effet sur ce thème qu'aujourd'hui la coopération et l'élaboration de nouvelles mesures politiques avancent le plus vite, même si ces avancées sont réalisées en dehors du cadre de la Convention alpine. L'observation de l'évolution et de l'état actuel du processus de ratification du protocole Transports amène à envisager une situation de cristallisation des pays sur des positions « historiques ». Le processus de ratification renvoie l'image d'une opposition entre, d'un côté, les positions de protection territoriale et environnementale de la Suisse et de l'Autriche, et de l'autre côté, celles de la France, de l'Italie et de l'Union européenne, plus rétives à s'engager sur un dossier qui met en jeu la libre circulation des biens et des personnes et la possibilité de construire de nouvelles infrastructures. De ce point de vue, de nombreux auteurs soulignent que la Convention alpine, en tant qu'initiative multilatérale, n'a pas été

à la hauteur des attentes, notamment pour ce qui est de la résolution des conflits d'intérêts existants entre les différents pays de l'arc alpin (Giorgi et Schmidt, 2005).

Mais l'intérêt de réaliser une étude focalisée sur les thématiques de transport, prenant en compte à la fois les outils techniques et les dispositifs institutionnels plus récents mis en place dans ce domaine, a été justement d'apporter des réponses nouvelles aux interrogations sur l'état et sur la réussite des initiatives transnationales alpines. L'analyse des dispositifs alpins de mesure et d'observation des trafics et des nouveaux lieux de la concertation alpine des politiques de transport nous ont effectivement permis de découvrir une situation différente de la coopération alpine par rapport à celle constatée par la plupart des recherches dédiées à ce sujet. En effet, les progrès constatés dans la coopération et dans l'émergence d'une politique des transports pan-alpine soulignent par contraste les lacunes de la Convention alpine. La clé de la réussite du groupe de Zurich a été l'articulation étroite entre une volonté pragmatique de résoudre des problèmes concrets et une volonté politique de construire et d'étendre progressivement un compromis consensuel. Cette articulation repose plus profondément sur la mobilisation coordonnée des capacités d'expertise technique des différentes administrations nationales concernées d'une part et de leurs prérogatives en matière d'orientation politique et en matière de gestion et de régulation des trafics d'autre part. Cet exemple montre en contrepoint ce qui manque à la Convention alpine : l'investissement d'un champ d'action concret sur lequel les acteurs se trouveraient effectivement en position de bâtir des compromis sous peine de se voir exclus d'un processus qui risquerait d'avancer sans eux. Les États et leurs administrations en charge des transports ont su se saisir des champs de la production harmonisée de données de trafic et de la définition de mesures de gestion, voire de régulation, des flux en transit dans les Alpes, qui correspondaient peu ou prou à leur compétences respectives. La Convention alpine saura peut-être profiter de la diversité des acteurs et des échelles territoriales qu'elle rassemble pour devenir l'instance où s'élaboreront les critères d'impact des trafics sur les territoires qui deviendront nécessaires si l'on avance encore sur la voie d'un contingentement des flux routiers.

9.2.L'espace alpin des trafics : un espace en émergence autour d'une problématique partagée...

Malgré les retards accumulés lors de la ratification et de la mise en place du protocole transports, le domaine des transports est celui où l'engagement des États s'est davantage traduit dans des mesures concrètes, suite à la mise en place de dispositifs techniques coordonnés d'observation des trafics alpins (Alinfo et CAFT) et à la création de dispositifs institutionnels communs pour la prise de décisions (le Groupe de Zurich). C'est à travers une analyse de ces deux dispositifs que nous avons pu lire les évolutions de représentation de l'espace alpin des trafics et observer comment la problématisation du phénomène des trafics a façonné les relations entre les pays et les politiques envisagées pour gérer les flux de transport dans la région.

Cette dernière partie de la thèse s'est ainsi développée sur deux plans, un plan technique et un plan politique, présentés dans deux chapitres différents. Dans le premier cas, l'analyse de l'évolution des dispositifs techniques alpins d'observation des flux nous a permis de détailler les étapes, les acteurs et leurs positionnements respectifs dans le processus de construction d'une représentation pan-alpine de la question des trafics, qui a servi de base à la définition des conditions d'intervention politique. Ensuite, l'analyse des politiques de transport étudiées et discutées ces dernières années dans les pays alpins

nous a permis de retracer l'émergence d'une dimension alpine commune de la politique des transports et, plus particulièrement, de la gestion des trafics.

Cette double analyse nous a montré que l'émergence d'un espace politique alpin est le résultat de l'influence réciproque de ces deux plans de coopération technique et politique. C'est en effet au sein d'un processus où la dimension politique, liée à la discussion et à la représentation des phénomènes qui posent problème, et la dimension technique s'alimentent réciproquement et de manière continue, qu'a pu se développer la dynamique étatique de construction de l'espace alpin, dans laquelle chaque pays a opéré pour imposer ses préoccupations et intérêts principaux, en façonnant les modalités d'inscription des problématiques relatives aux transports dans les Alpes à l'agenda politique. La définition d'une représentation partagée de la problématique des trafics dans les Alpes, que nous avons vue émerger à travers le travail et les discussions ayant présidé à la construction des dispositifs d'observation des flux alpins, est donc un résultat important en termes de synthèse des différentes visions. Cependant, ce résultat n'a pu être obtenu qu'au prix de quelques simplifications/exclusions. En effet, l'histoire de la question des trafics et des traversées alpines fait se croiser non seulement des visions nationales différentes, mais plusieurs échelles géographiques et niveaux de gouvernement entre eux. Cette multiplicité de points de vue concernant la problématique de la gestion des flux de transport dans les Alpes repose sur la pluralité de lieux sur lesquels les trafics alpins se déploient et sur la différence d'échelles territoriales de référence à partir desquelles le problème est ressenti et posé à l'intérieur de chaque pays. Par conséquent, l'émergence d'une représentation unique alpine, expression d'une synthèse des visions des États, peut représenter un risque d'exclusion des exigences des territoires locaux du processus décisionnel. Ainsi, cette première analyse rétrospective des outils, des événements et des acteurs ayant façonné l'émergence d'un espace alpin des transports peut être utilement complétée par des réflexions plus orientées vers l'avenir du processus. Il s'agit, en effet, de s'interroger au sujet des perspectives de cette démarche de coopération multilatérale. Dans quelle mesure, est-elle capable d'inclure au sein du processus de concertation les visions et les intérêts de l'ensemble des échelles géographiques - locales et européenne, notamment - concernées par la question des trafics alpins ? Quelques éléments se concrétisent déjà sur la scène politique alpine, comme nous le verrons plus loin (9.3.2) pour formuler des hypothèses quant à la persistance et au développement futur de l'espace alpin des politiques de transports.

L'analyse des dispositifs de mesure et d'observation des trafics transalpins nous a permis de retracer le processus de construction de la problématique alpine, d'en saisir les points d'arbitrage et les éléments de la négociation. A travers la collaboration technique que les États ont mise en place, on peut observer non seulement un parcours d'homogénéisation de la question des trafics à l'échelle de l'arc alpin (9.2.1), mais aussi plus spécifiquement un processus de territorialisation à l'échelle alpine des formes d'élaboration et de négociation des réponses politiques à mettre en place (9.2.2).

9.2.1. La question du trafic transalpin : unité de lieu...

Le souci de coordination qui est à la base de la première base de données alpine, Alpinfo, répond à une exigence technique précise et largement partagée, même à l'extérieur de l'espace alpin, concernant le manque de données harmonisées permettant un suivi comparé des évolutions des trafics à travers les Alpes. Néanmoins, une lecture différente de ce dispositif nous a permis d'observer des éléments moins techniques, utiles pour comprendre la première étape du parcours d'alpinisation de la problématique des trafics.

Les informations contenues dans Alpinfo se prêtent à véhiculer une vision spécifique du problème des trafics et permettent aux acteurs qui s'en saisissent d'opérer une reformulation du problème de départ et des modalités d'intervention pour lui faire face. A la fin des années 1990, un ensemble d'événements amène à s'interroger sur les évolutions des trafics sur l'ensemble de l'arc alpin. Les huit accidents aux passages alpins, qui depuis 1999 ont eu lieu dans les grands tunnels routiers ou sur leurs itinéraires d'accès, mettent en évidence la fragilité du système des traversées alpines. Ensuite, les négociations bilatérales entre l'Union européenne et la Suisse concernant la politique des transports de ce pays sur les axes de transit européens qui le traversent, amènent à s'interroger sur les impacts possibles des mesures politiques suisses sur l'ensemble des trafics transalpins. Enfin, l'arrêt brusque et inattendu de la croissance des trafics aux passages franco-italiens, conduit certains acteurs à remettre en question la nécessité et la viabilité économique d'un projet au poids financier très lourd comme le Lyon-Turin. Les données harmonisées et comparables que fournit Alpinfo s'avèrent indispensables pour comprendre la portée de ces événements. En rendant possible la lecture des évolutions des trafics alpins à une échelle unique et non plus seulement en relation à chaque pays ou à chaque passage considéré isolément, ces données harmonisées mettent en évidence l'existence du phénomène des détours, qui permet de saisir les interconnexions entre les évolutions constatées à chaque passage alpin. Dès lors, ces évolutions commencent à être représentées comme les parties d'un phénomène unique, « le » trafic transalpin, commun à l'espace des Alpes dans son ensemble.

Les analyses des évolutions comparées aux différents passages réalisées à partir d'Alpinfo viennent compléter ce parcours de territorialisation au niveau des Alpes des problématiques de transport, démarré dans le cadre de la Convention alpine. Cette dernière avait souligné la spécificité de la région alpine par rapport aux problématiques de transports, en raison des atteintes spécifiques que ceux-ci apportent aux territoires de montagne. Avec Alpinfo le problème de la gestion des trafics est identifié dans la volatilité des ces flux entre les différents passages de la chaîne alpine et dans l'impossibilité, par conséquent, de maîtriser leur évolution globale en n'agissant que sur un seul point de franchissement.

Néanmoins, l'unicité de représentation des trafics alpins véhiculée à travers Alpinfo pose un problème de « partialité », qui limite de fait ses possibilités d'utilisation dans le cadre de la concertation alpine. En effet, à partir du moment où le problème identifié consiste essentiellement en une volatilité du trafic 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 alpins périphériques, l'Italie et la France, et de la Commission européenne, pour laquelle le concept de transit contredit l'idée même d'Europe. La représentation d'un phénomène pan-alpin à partir du concept de transit se heurte donc à une multiplicité de points de vue.

Encore une fois, c'est l'articulation de deux plans différents, celui de la négociation politique et celui de l'expertise technique, qui est à l'origine d'une nouvelle évolution. La représentation de plus en plus affirmée d'une unicité de la question du trafic alpin avance avec l'approfondissement des outils d'observation, qui permettent une connaissance plus fine des logiques de choix d'itinéraire et de choix modal suivies par les flux. Le dispositif d'observation CAFT naît pour des exigences techniques relatives à l'analyse des trafics, qui nécessite des données détaillées, fines et homogènes à l'échelle de l'arc alpin. Dans ce cadre, l'introduction de critères tels que l'origine-destination des flux, permet de connaître la longueur des acheminements, 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. Mais la

prise en compte des origines-destinations des trafics apparaît également comme un élément important de l'affirmation d'une dimension alpine de la problématique du trafic d'un point de vue non-technique. Cette variable permet, en effet, de diluer la logique transit-échange, qui avait jusque là dominé les débats et alimenté les conflits entre les pays alpins centraux et les pays périphériques, entre les territoires locaux et les gouvernements nationaux. Le « coupable » n'est plus le trafic de transit, mais un élément plus « neutre », à savoir les trafics de longue distance. Ces derniers non seulement croissent davantage que les autres types de flux, mais ils sont aussi les plus volatiles et la cause, par conséquent, de l'instabilité du système alpin des trafics et des difficultés liées à sa gestion. La focalisation sur les trafics de longue distance constitue un moment fédérateur de la négociation alpine, qui fournit par ailleurs une meilleure justification à la mise en place de politiques de report modal (les trafics de longue distance sont les plus adaptés au transport ferroviaire).

Ainsi, la position centrale qu'acquiert la variable origine-destination dans le débat permet que s'affirme une représentation de la question des trafics transalpins qui est l'aboutissement d'un parcours de « montée en généralité » de la problématique initiale. Cette généralisation consiste en une dilution au fil de l'histoire de ces préoccupations particulières (les trafics en transit sur son territoire, la défense – par la fluidité de circulation – de ses propres échanges commerciaux), qui ont été à l'origine d'une problématisation des trafics alpins. Elle permet, à travers la réduction des points de vue, la construction d'une vision pan-alpine partagée des trafics, sur laquelle se fondent les démarches actuelles de concertation alpine au sein du Groupe de Zurich. Dans le cadre de cette vision de synthèse, tous les acteurs impliqués dans l'élaboration, la validation et l'exploitation de CAFT acceptent de fait un compromis et renoncent à défendre la totalité de leurs intérêts. Ce compromis se construit autour de l'objectif du report modal, principe fédérateur qui fonde l'élaboration des politiques de transport alpines dès l'accord de 1999 sur le transit à travers la Suisse. L'objectif du report modal est l'élément de la montée en généralité du processus décisionnel alpin. C'est en son nom que l'Italie accepte une limitation à la fluidité de circulation routière pour les trafics alpins, en raison justement d'une offre ferroviaire meilleure, que la Suisse reconnaît de son côté la nécessité de ne pas empêcher le transit des flux de trafic, que l'Union européenne accepte pour sa part que l'on mette en place des mesures politiques qu'elle ne permettrait pas ailleurs, quitte à voir se modifier l'interprétation de ses principes fondateurs.

9.2.2....Unité d'action

Alpinfo et CAFT se succèdent dans la construction d'une représentation d'un espace unique des trafics. Cette représentation, fondée sur la « perméabilité » des différents points de passage du système des traversées alpines par rapport aux choix d'itinéraire des trafics, est à l'origine de l'« alpinisation » de la gouvernance des trafics transalpins. Cette étape consiste en la territorialisation au niveau de l'espace alpin de la gestion du problème. L'observation des interconnexions existantes entre les différents passages alpins alimente un discours politique consistant à affirmer que les évolutions globales de la demande de transport à travers les Alpes ne peuvent pas être maîtrisées au niveau local, ni même au niveau national. Ainsi, dans une optique de maîtrise contrôlée des flux, la représentation de l'arc alpin en tant que « système » préfigure une organisation différente du processus décisionnel. La nouvelle représentation d'un problème unique du trafic alpin légitime dès lors la configuration d'un nouveau cadre politique, territorialisé au niveau des Alpes : à l'affirmation de l'image géographique d'un « système arc alpin », créée par les données Alpinfo et CAFT, correspond, au niveau politico-institutionnel, la création du Groupe de Zurich. Largement motivée par des préoccupations de sécurité, suite aux accidents routiers qui, en plusieurs occasions, ont bouleversé le système transalpin, cette instance se

configure désormais comme le lieu de l'élaboration et de la concertation alpine (limitée aux États toutefois) en matière de transports de marchandises. En effet, depuis 2001, le Groupe de Zurich s'occupe, parallèlement à la construction de la base de données CAFT, de l'étude et de la négociation des mesures politiques de report modal et de sécurité qui seront mises en place dans la région alpine. Toute décision politique dans le domaine des transports de fret à travers les Alpes passe désormais par ce dispositif institutionnel.

Par rapport à l'espace alpin européen ou à celui dessiné par la Convention alpine, où la présence d'un certain nombre de caractéristiques homogènes pouvait servir à justifier la mise en place d'actions spécifiques, la nouveauté de l'« espace alpin des trafics » du Groupe de Zurich réside dans la définition d'une entité unique, composée de territoires et de points de passage interconnectés et dépendant des caractéristiques des uns et des autres, ce qui légitime une action politique pan-alpine, conçue, négociée et mise en place au niveau des régions dont ce système se compose. C'est à partir de ce moment qu'il devient possible de parler d'un espace alpin des trafics, qui n'est plus uniquement à entendre d'un point de vue géographique, mais qui représente plus précisément un espace géopolitique, de discussion et d'analyse de problèmes communs et d'élaboration et planification de stratégies d'action coordonnées. La création du Groupe de Zurich représente donc le moment du passage d'une stratégie non coopérative à une stratégie coopérative, qui se traduit, au niveau des mesures politiques, par l'abandon d'une logique de report d'itinéraire et l'adoption d'une logique de report modal.

9.3.... Un espace en évolution : les lieux et les avancées de la concertation alpine

Les enquêtes CAFT et le Groupe de Zurich sont les deux lieux où se construit aujourd'hui la concertation alpine. Ces deux dispositifs de coopération ont permis les avancées accomplies ces dernières années dans la mise en place d'une plateforme multilatérale pour la gestion des transports dans les Alpes (9.3.2 et 9.3.3), mais ils ont aussi permis aux pays alpins de parvenir à élaborer une politique des transports innovante, non seulement du point de vue des formes d'élaboration, mais aussi pour les mesures envisagées (9.3.1).

9.3.1. L'espace alpin comme « laboratoire d'idées » de la politique de transports de marchandises

Lors de la 3^{ème} Conférence ministérielle de Lyon en 2006, le Groupe de Zurich a confirmé son intérêt comme plate-forme de concertation et d'exploration sur des thématiques de transport communes à tous les pays alpins. Les décisions prises lors de cette rencontre marquent une avancée importante en termes d'innovation, tant de forme que de contenu, du processus d'élaboration politique des mesures destinées à la réglementation du transport de marchandises à travers les Alpes. La décision de réaliser une étude commune, avec un cofinancement de la Commission européenne, sur de nouveaux systèmes de régulation du trafic routier transalpin de marchandises implique l'engagement de l'ensemble des pays alpins sur des mesures de politique de transport innovantes visant à réguler de manière plus volontariste et plus efficace le trafic routier. Le principe de la Bourse du Transit Alpin (BTA), dans sa version « réservation et gestion des sillons », est simple et d'ambition limitée. Il peut trouver une bonne acceptabilité, tant chez les professionnels du transport à qui il apporte une meilleure visibilité et une fiabilité accrue des acheminements, que chez les gestionnaires de services alternatifs (autoroute ferroviaire) qui soumettent déjà de fait leurs

clients aux contraintes d'une réservation. Bien que son effet propre en matière de report modal soit faible, il peut néanmoins constituer une étape dans un cheminement vers une BTA version « *cap and trade* », avec contingentement de droits de passage négociables. Sa mise en œuvre coordonnée au niveau de l'ensemble de la chaîne alpine concrétiserait, enfin, un véritable progrès dans la mise en place d'une politique commune sur le transit alpin, axée sur une mesure originelle.

Cette seconde version est plus ambitieuse en matière de limitation du trafic routier à travers les Alpes. Elle introduit de fait un contingentement et un mécanisme de gestion par le marché qui reste, pour l'instant, sans égaux dans les politiques de transports de marchandises des autres pays européens. L'introduction de cette mesure confirme le rôle de l'espace alpin comme « laboratoire d'idées », où de solutions politiques inédites sont étudiées et expérimentées. Son application pose, outre les défis techniques, des défis politiques de taille. En effet, la question de la préservation des accès à l'Italie est évidemment cruciale et impose vraisemblablement la mise en œuvre de solutions alternatives à la route. Elle pose, ensuite, de sérieuses questions de coordination au niveau de l'arc alpin à propos de la définition des quotas par passage et de la gouvernance du dispositif dans le temps. Dans cette optique, la mise en place d'une telle mesure de politique de transports introduit un élément de continuité de l'espace alpin. Enfin, le système de la BTA conduit aussi à s'interroger sur sa compatibilité avec des dispositifs de contingentement plus large, touchant la consommation d'énergie, les émissions de gaz à effet de serre ou les droits à circuler dans l'Europe entière.

Le rôle de « laboratoire d'idée » joué par l'espace alpin en matière de politique de transport repose sur la mise en œuvre par les acteurs impliqués de plusieurs compétences. Parmi ces compétences, la capacité d'expertise technique joue un rôle primordial, non seulement à court terme, pour que des idées pertinentes apparaissent, mais aussi dans la durée, pour entretenir un dispositif d'information et de réflexion à même de faire mûrir les intuitions initiales. Mais la capacité d'expertise technique ne suffit pas à elle seule à conférer à l'espace alpin ce rôle de laboratoire. La capacité des acteurs politiques à établir des compromis est également essentielle pour permettre aux différentes réflexions de monter en généralité, pour rendre possible le passage d'un dispositif technique ou économique du statut de solution partielle par rapport à un problème ponctuel au statut de solution plus globale répondant à une problématique générale. Enfin, capacité d'expertise et capacité au compromis ne permettraient de déboucher sur aucune expérimentation si elle n'était pas sous-tendue par une capacité d'action. L'exemple des dispositions spécifiques de tarification permises par la Directive Eurovignette (surpéage et droits régulateurs) est illustratif de ce dernier point. En effet, dans le contexte de révision de la Directive en vue de permettre une internalisation des coûts externes du transport, l'espace alpin se trouve à être l'un des seuls espaces interurbain où cette internalisation est rendue possible dès aujourd'hui. La mise en œuvre de ces dispositions spécifiques permettrait alors à l'espace alpin d'expérimenter les modalités d'internalisation alors même que les négociations sur ce point sont en cours à l'échelle européenne. Mais nous avons indiqué que cette mise en œuvre n'allait pas sans poser de difficulté. Elle impliquera donc un engagement des acteurs alpins pour concrétiser les possibilités théoriques ouvertes par la Directive 2006/38. La capacité à mettre en œuvre ces dispositifs d'internalisation de façon concrète alimentera en retour l'influence des mêmes acteurs alpins sur la scène européenne de ce débat. Sur ce point précis comme sur les autres, le rôle de laboratoire d'expérimentation de l'espace alpin se déploie donc dans deux dimensions : une première qui conduit à l'adaptation de mesures innovantes au contexte alpin et une seconde qui renforce la capacité d'influence de l'espace alpin et de ses acteurs.

9.3.2. L'affirmation d'un système de gouvernance multilatérale de la problématique des trafics alpins

En 2004 encore, lors de la clôture du projet européen Alp-Net¹²⁹, en s'interrogeant sur l'état et la réussite des initiatives multilatérales mises en place dans le domaine de la politique alpine des transports, les chercheurs et experts du projet exprimaient des doutes et des évaluations négatives (AlpNet, 2004)¹³⁰. En effet, ils constataient que, malgré un accord substantiel sur la protection des Alpes entre les administrations nationales, les autorités régionales, les collectivités locales, les populations résidentes et les associations écologistes, la plupart des initiatives mises en place jusque là demeuraient reléguées au niveau national voire local, tant en termes d'objectifs poursuivis que du point de vue de l'échelle et des modalités d'organisation (Giorgi et Schmidt, 2005). A ce propos, ils rappelaient que deux des principales initiatives politiques, les accords de transit UE/Suisse et UE/Autriche respectivement, avaient été décidées sur la base d'une négociation bilatérale entre les deux parties contractantes. En 1999, en effet, à l'époque de l'accord UE/Suisse, la discussion n'était pas encore assez mûre dans l'ensemble des pays pour pouvoir assurer la mise en place d'un dispositif de négociation multilatérale. La preuve en est que l'Autriche, qui présidait l'UE à l'époque de la négociation du traité Suisse, n'a pas été en mesure de saisir une telle opportunité pour s'engager dans une coordination davantage stratégique de la politique des transports alpins. Néanmoins, les événements récents que nous avons analysés au cours des chapitres précédents, nous montrent que de profondes évolutions sont intervenues ces dernières années, qui nous permettent de compléter et mettre à jour les conclusions des chercheurs qui s'étaient penchés, au cours de la première partie des années 2000, sur l'étude des processus décisionnels alpins dans le domaine des politiques de transport.

L'une des principales conclusions auxquelles nous a conduite cette analyse est qu'un système de gouvernance multilatérale s'est désormais affirmé autour de la problématique des trafics alpins. Effectivement, nous avons vu que la concertation alpine a connu, au sein du Groupe de Zurich, des avancées substantielles, tant en ce qui concerne le thème de la mesure et de la représentation des problèmes que dans le champ de la politique des transports. Le passage à une situation de négociations multilatérales dans la première moitié des années 2000 est la marque de l'acquisition de la part des pays alpins d'une capacité d'intervention nouvelle. La situation précédente, où les décisions en matière de politiques de transport alpines reposaient sur des négociations bilatérales entre l'Union européenne et la Suisse, dépendait du fait que l'Union européenne, en tant que garante de la liberté de circulation, était davantage légitime que n'importe quel pays membre pour demander à la Suisse de négocier avec elle sa politique des transports. Dans le même temps, outre les moyens de pression dont elle pouvait disposer, l'Union se présentait aussi comme un partenaire crédible pour la Suisse, qui aurait permis, mieux que des discussions bilatérales de pays à pays, d'espérer voir prendre en compte les objectifs environnementaux de la Confédération. En effet, à l'époque, l'Union européenne était en train de construire sa légitimité « diplomatique » d'intervention et de représentation de l'ensemble des pays membres sur le domaine de l'environnement, en faisant principalement recours à deux arguments : le risque d'entrave à la concurrence et à la libre circulation que pourraient revêtir certaines réglementations environnementales nationales, d'une part, et l'incapacité

¹²⁹ Le projet Alp-Net fait partie du 5ème programme cadre de la Commission européenne sur la compétitivité et la croissance durable.

¹³⁰ 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.

des États à agir isolément sur certaines questions lorsqu'ils n'ont pas l'assurance de la réciprocité des éventuelles mesures coercitives, d'autre part. La négociation entre la Suisse et l'Union européenne s'est donc fondée sur le partage de ces deux préoccupations respectives, la défense de la libre circulation pour l'Europe et la défense de l'environnement pour la Suisse. Sur la base des débats et des décisions issues de cette confrontation, la négociation a aussi représenté un moment d'apprentissage, de « percolation » des raisonnements et des solutions proposées par les Suisses dans le domaine des transports durables. Ainsi, avec la signature de l'accord sur les transports terrestres de 1999, la Suisse a de fait imposé l'objectif du report modal à l'ensemble des pays alpins. Cet objectif de compromis entre les priorités suisses et les priorités européennes « contraint » en quelque sorte les autres pays. En effet, l'option suisse, prévue par le traité, de développer des capacités ferroviaires en échange d'une limitation de fait des capacités routières s'impose pour partie aux autres passages en raison des effets de contournement que la restriction suisse aurait pu engendrer. L'action suisse participe, ainsi, de l'affirmation d'un argumentaire environnemental dans les autres pays alpins, en France et en Italie notamment, où ce dernier trouve une première traduction concrète à travers le projet ferroviaire Lyon-Turin. Ce projet joue alors un rôle important dans l'engagement de la France et de l'Italie dans la démarche de concertation alpine, comme nous l'avons souligné dans la partie 1 de la thèse. C'est ainsi, en effet, que, dans une logique de justification du projet lors de la remise en cause de sa nécessité et viabilité économique, mais aussi dans une optique de prévention des effets de détournement engendrés par les mesures suisses, nous avons lue à travers l'histoire du Lyon-Turin l'émergence d'une politique de transports de marchandises entre la France et l'Italie focalisée sur le partage de l'objectif de report modal.

En conclusion, on peut affirmer que c'est à partir du moment où la Suisse impose à l'ensemble des autres pays alpins le principe du report modal, qu'elle déclenche en même temps chez eux un processus d'appropriation des problématiques et de l'argumentaire environnementaux, qui rend moins nécessaire par la suite l'intervention européenne dans la négociation et légitime, à l'inverse, une capacité d'intervention directe de chaque pays alpin. En ce sens, la mise en place d'un système de gouvernance multilatérale de la problématique des trafics alpins est le résultat d'une évolution, en termes de légitimité et de capacités d'intervention des pays, qui s'inscrit dans le contexte plus large d'un investissement progressif de la question environnementale par ces derniers. Ainsi, unité de l'espace alpin des trafics, report modal et coopération multilatérale sont autant d'éléments qui s'alimentent l'un l'autre, en déterminant l'existence d'un espace politique des transports dans les Alpes. Mais quelles sont les perspectives de cet espace à l'avenir ? Quelles sont les limites et quels les défis de son développement ?

9.3.3. L'espace alpin comme « laboratoire de la coopération ». D'un système de gouvernance multilatérale à un système de gouvernance multi-niveaux ?

L'espace alpin se présente aussi comme un « laboratoire de la coopération », où des modalités de gouvernance nouvelles pouvant servir de référence à d'autres régions en Europe sont mises en place. De la Convention alpine au Groupe de Zurich, nous avons retracé le parcours suivi par l'espace alpin dans l'élaboration d'un système de gouvernance multilatérale de la problématique des trafics alpins. Dans ce parcours, une nouvelle étape a désormais été franchie. En effet, la ré-implication, depuis 2006, de la Commission européenne dans la démarche conduite par les pays alpins au sein du Groupe de Zurich ouvre des nouvelles perspectives d'évolution en ce qui concerne la dimension de la concertation alpine mise en place par les États. Cette ré-implication modifie le cadre des

acteurs de la concertation alpine, qui d'initiative multilatérale tend à se transformer en initiative multi-niveaux et à rétablir le principe de subsidiarité.

L'une des limites et l'un des défis face auxquels se trouve aujourd'hui confronté l'espace alpin des transports réside dans sa capacité à être représentatif de l'ensemble des expressions d'intérêt présentes sur son territoire. Puisque la construction d'un point d'entente alpin a reposé sur un parcours de montée en généralité de la problématique des trafics et sur l'affirmation d'un objectif politique de compromis, l'équilibre de la concertation alpine risque de se heurter à l'opposition des acteurs exclus du processus, notamment les territoires locaux. Ce risque est d'autant plus important que la plupart des pays alpins se caractérisent par une forte autonomie des collectivités locales, qui disposent donc souvent des moyens et des compétences nécessaires pour prendre des décisions indépendantes, capables de faire chanceler l'accord général de la négociation alpine. Un exemple éloquent à ce propos vient de la Région autonome de la Vallée d'Aoste, en Italie, au débouché du tunnel du Mont-Blanc, qui conteste le principe du report modal. Malgré les engagements pris par l'Italie dans le cadre du Groupe de Zurich sur l'abandon d'une politique fondée sur une intervention « passage par passage », la Région autonome de la Vallée d'Aoste vote une loi régionale, en 2006, qui prévoit la fixation d'une fourchette de trafic pour l'axe du Mont-Blanc. En 2007, elle lance une étude sur l'analyse de la capacité de cet axe routier (étude T-bridge), finalisée à la fixation des seuils « physique » et « environnemental » qu'il est censé pouvoir supporter. Cette étude représente la première étape de la mise en place d'une action test de contrôle et de régulation des flux en transit sur l'axe du Mont-Blanc, que la Région envisage poursuivre de manière indépendante, éventuellement avec l'appui du Département de la Haute-Savoie, que la Vallée d'Aoste incite à mettre en place une mesure similaire de l'autre côté du tunnel. Parmi les raisons de cette décision, il y a une remise en cause du principe du report modal. L. Cortese, chargé de mission de la Vallée d'Aoste, en présentant les études réalisées par la Région lors d'une réunion de la CAFI (Conférence des Alpes franco-italiennes), explique que la volonté de mettre en place des seuils de contingentement, sans concertation avec les acteurs des autres passages, repose sur la faiblesse de la stratégie de report modal poursuivies par les États : *« On pourra sans doute faire quelque chose pour détourner une partie du trafic sur le rail, mais même le ferroutage ne pourra pas résoudre tous les problèmes »*¹³¹. La stratégie de report modal serait, tout d'abord, trop lente. Elle demande, en effet, une attente trop longue pour des objectifs urgents : *« d'autre part, on n'a pas d'investissements infrastructurels en prévision sur la brève période qui puissent sensiblement modifier la situation. Les projets d'infrastructure sur lesquels repose l'objectif du report modal sont à prévoir dans le long terme ; certains ont été abandonnés et d'autres semblent bloqués, depuis trop longtemps, dans une phase de discussions préliminaires »*¹³². Ensuite, elle est jugée trop incertaine, puisqu'elle repose sur une collaboration jugée instable car fondée sur des compromis toujours susceptibles d'être remis en cause par des acteurs aux intérêts divergents. Entre temps, les trafics routiers ne cessent de croître, notamment à Vintimille pour ce qui concerne les passages franco-italiens. La Région Vallée d'Aoste affirme craindre tout spécialement un report d'itinéraire des flux actuellement en transit par ce passage côtier, qui se rapproche désormais de son seuil de saturation. En réalité, la saturation de Vintimille est une éventualité controversée. Le tassement de la croissance les toutes dernières années repousserait le risque de saturation. Néanmoins, au-delà de la validité des raisons qui poussent la Vallée d'Aoste à adopter une stratégie d'action non

¹³¹ Luigi Cortese, coordinateur technique du projet OTTT (Observatoire Transfrontalier des Trafics Transalpins) pour la Région Vallée d'Aoste. Présentation de l'étude T-bridge à la réunion du Laboratoire Transports de la CAFI. Turin, 8 juin 2007.

¹³² Idem.

collaborative, cet exemple est intéressant parce qu'il met clairement en évidence les limites et les défis auxquels se heurte la démarche coopérative lancée par les États alpins à travers le Groupe de Zurich.

Par-delà le positionnement délibérément provocateur de la Région Autonome du Val d'Aoste, la question de la gestion des intérêts locaux et de l'arbitrage entre les passages est, quoi qu'il en soit, posée par la mise en œuvre de mesures de contingentement. La définition du niveau de contingentement au niveau du massif, même dans une simple logique de « réservation et gestion des sillons », implique ainsi de définir les critères qui définissent la capacité de chaque passage, de pondérer chacun d'eux puis d'en donner une mesure pour chacun des itinéraires de franchissement. La version « *cap and trade* » de la Bourse du Transit Alpin actuellement à l'étude décuple ces difficultés. L'exemple de la Vallée d'Aoste illustre comment l'exercice conduit à prendre en compte les particularités de chaque itinéraire, mais aussi comment un arbitrage entre critère de sécurité, de congestion et de protection environnementale ne pourra pas faire abstraction de la position des territoires locaux.

L'espace alpin pourra devenir un laboratoire intéressant de la coopération transnationale alpine s'il réussit à surmonter ces obstacles. Cette évolution reposera d'abord sur la capacité des acteurs de cette coopération à élargir leur cercle. L'intégration des différentes échelles des territoires locaux au processus de coopération sur les transports est de ce point de vue le principal défi que l'espace alpin devra relever dans les années à venir. Restera ensuite à ce collectif élargi à accepter et à synthétiser au sein du processus décisionnel les exigences des différents porteurs d'intérêt présents sur le territoire. D'ailleurs, l'activisme de la Vallée d'Aoste pourrait s'avérer un élément de renforcement de l'action collective que cette Région remet pourtant en question, puisqu'elle peut pousser les autres collectivités locales alpines à adopter plus rapidement et de façon coordonnée de nouvelles mesures de politique des transports. On retrouverait alors à l'échelle régionale un processus dynamique semblable à celui que la Suisse avait de fait initié en 1999, avec l'accord sur le transit terrestre, avec les autres États alpins.

Les questions sur ce sujet restent ouvertes. Néanmoins, nous avons constaté tout au long de cette thèse que les Alpes sont souvent présentées comme un terrain d'expérimentation et d'interventions nouvelles. Aujourd'hui, plusieurs exemples semblent indiquer que les territoires alpins poursuivent dans cette direction et proposent des réponses aux défis de la coopération alpine. Depuis quelques années, on assiste, en effet, à la création d'un nombre croissant de structures de coopération transfrontalière à l'initiative d'acteurs politiques locaux, qui témoignent du souhait des collectivités, 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. Les réseaux coopératifs, que sous des appellations diverses (Euro-région, Communauté, Conférence...) depuis quelques années les territoires locaux et régionaux mettent en place, connaissent un développement rapide en termes de taille, de compétences techniques et de capacités d'intervention. Parmi leurs finalités, on relève non seulement une volonté forte d'échanger des connaissances et de coordonner leurs actions, mais aussi une exigence explicite d'accroître leur poids de pression politique auprès des niveaux supérieurs de gouvernement, de voir leur existence reconnue par les États et de rechercher davantage d'influence auprès de la Commission européenne. L'accroissement de ces initiatives, en termes de taille, de dynamisme, de compétence et de visibilité, laisse entrevoir quelle sera la prochaine étape du processus de construction alpine. Cette étape, consistera dans l'affirmation d'une dimension locale

et régionale de l'espace alpin. Si elle aboutit, elle viendra compléter la démarche initiée par les États et enrichir la concertation alpine. Dans le cas contraire, la coopération alpine s'en trouvera fortement affaiblie. L'intégration de cette dimension dans la concertation actuellement menée par les États et la Commission européenne permettrait l'aboutissement de la construction d'un système de gouvernance multi-niveaux de la gestion des trafics alpins.

Il est important de remarquer que les exemples de coordination locale actuellement mis en place au niveau alpin autour des problématiques liées au trafic alpin ne se posent pas en contradiction avec la démarche globale alpine des États. Au contraire, la défense des intérêts des territoires et la construction de leur capacité d'intervention passe désormais par le dépassement des intérêts particuliers au profit d'une initiative coordonnée entre acteurs territoriaux de niveaux similaires. Elles s'inscrivent aussi dans une logique de collaboration avec les niveaux de gouvernement nationaux, qui s'exprime à la fois au niveau des formes d'organisation mises en place et au niveau des objectifs politiques poursuivis.

Au niveau de la démarche, les collectivités locales visent également l'échelle alpine et s'organisent entre elles sur le modèle adopté par les États. Les partenariats locaux et régionaux semblent ainsi avoir intégré l'idée d'unicité de l'espace alpin affirmée par les États. C'est sur la base de cette représentation que ces partenariats prennent de plus en plus un caractère multilatéral. Les réseaux de coopération et d'échange mis en place par les collectivités tendent, en effet, à englober l'ensemble des acteurs locaux des différents pays de l'arc alpin ou à étudier les évolutions et les systèmes de gestion des trafics à une échelle unique alpine, plutôt que de faire uniquement référence à l'espace de leurs territoires. Ainsi, par exemple, la Conférence des Alpes Franco-italienne, qui réunit les départements français et les provinces frontalières italiennes, ouvrait la manifestation Alpes 2020, qu'elle avait contribué à organiser à Chambéry en 2005, avec le double constat de la nécessité, d'une part, d'étendre la coopération à tout le contexte alpin (en évoluant ainsi de la situation actuelle, caractérisée par des rencontres bilatérales, à une concertation visant l'ensemble des territoires concernés par les trafics transalpins) et, d'autre part, d'une observation unique des trafics à travers les Alpes, concernant tous les pays alpins et tous les passages ensemble¹³³. Les études que cette instance réalise à travers son Laboratoire Transports prennent en compte l'ensemble de l'arc alpin, tant pour ce qui concerne le volet observation (un projet d'« Observatoire Transfrontalier des Trafics Transalpins » a été lancé en mars 2007 et s'est achevé à fin septembre 2008 avec la finalisation d'un rapport sur l'évolution des trafics transalpins sur les vingt dernières années)¹³⁴ que pour ce qui concerne l'analyse stratégique des politiques de transport envisagées à l'échelle alpine. Un deuxième exemple concret de coopération régionale locale alpine est celui de la Conférence d'Udine, qui regroupe les régions concernées par la réalisation du projet transeuropéen n° 6 Lyon-Trieste/Koper-Ljubljana-Budapest (voir encadré ci-dessous). L'évolution de ce dispositif, qui débouche finalement sur la mise en place d'une « Conférences des régions alpines », s'inscrit clairement dans cette tendance à élargir aux Alpes toutes entières les initiatives de coopération lancées.

¹³³ Franco Campia, assesseur aux transports de la *Provincia di Torino*. Retranscription des interventions au colloque « Quels transports durables pour franchir les Alpes en 2020 ? », Chambéry, 13 octobre 2005.

¹³⁴ CAFI – Laboratoire Transports (2008), Observatoire transfrontalier des trafics transalpins de marchandises et de voyageurs 1987-2007.

Encadré 4 : Quelques exemples de coopération locale alpine entre France et Italie

L'Euro-territoire des Alpes franco-italiennes – C.A.F.I. : une initiative locale

Le 3 mars 2006, un euro-territoire franco-italien a été créé par les Présidents de la Conférence des Alpes Franco-Italiennes (CAFI). Cette instance regroupe depuis 2000 six départements frontaliers français (Alpes Maritimes, Alpes de Haute Provence, Hautes-Alpes, Isère, Savoie et Haute-Savoie) et quatre provinces italiennes (Imperia, Cuneo, Turin et la Région autonome de la Vallée d'Aoste). Le président du Conseil général des Alpes Maritimes préside le « comité permanent des présidents », le président de la province de Turin préside l'Assemblée générale de la Conférence.

Pour ses promoteurs, l'euro-territoire franco-italien permettra la définition de grandes priorités stratégiques communes visant à renforcer la cohérence territoriale par la définition d'objectifs économiques forts, propres à asseoir sa compétitivité à l'échelon européen. La nouvelle programmation des fonds européens 2007-2013 et la réforme de la politique de cohésion constituent un enjeu fort pour la coopération transfrontalière. La CAFI souhaite se donner ainsi une nouvelle visibilité en tirant partie des opportunités qu'offrira la nouvelle période communautaire.

La thématique des traversées alpines constituant sa principale question d'intérêt commun, la CAFI présente des positions politiques précises dans ce domaine. Elle s'appuie notamment sur les travaux conduits par le « Laboratoire des Transports » qu'elle a créé : un atelier où s'effectue en commun une veille relative aux trafics et à la législation des transports.

Constatant l'évolution du trafic franco-italien et la part croissante de la route par rapport au rail dans les passages alpins, la CAFI apporte un soutien sans réserve au projet de tunnel ferroviaire Lyon-Turin afin de limiter autant que possible le transport de marchandises par la route. Plus au sud, elle estime que le transfert modal devrait s'opérer par un soutien au trafic maritime (autoroute de la mer) et une amélioration des raccordements vers la ligne Lyon-Turin et les ports de Marseille et Gênes. Elle souhaite également la création d'un tunnel ferroviaire sous le massif du Montgenèvre pour améliorer la liaison Briançon-Turin, et soutient la création d'un nouveau tunnel routier à Tende. Elle souligne enfin l'intérêt de la ligne ferroviaire Nice-Breil, et même Nice-Turin directe.

L'Euro-région Alpes Méditerranée : une initiative régionale

Sur la base des enseignements tirés de la COTRAO, la communauté de travail des Alpes occidentales créée en 1982 par huit régions en Italie (Piémont, Val d'Aoste, Ligurie), en Suisse (Genève, Vaud, Valais) et en France (PACA et Rhône-Alpes), les présidents des Régions Ligurie, Piémont, Val d'Aoste, Provence-Alpes-Côte d'azur et Rhône-Alpes ont signé à Turin, le 27 novembre 2006, l'acte de naissance de l'Euro-région Alpes Méditerranée. Un protocole d'accord de gouvernance sera bientôt adopté dans l'attente de la création d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT).

Les présidents de Région souhaitent construire un espace de coopération interrégional et transnational, capable de peser sur les grandes politiques de l'Union Européenne et des États. L'Euro-région vise en particulier à utiliser au mieux les financements européens de la nouvelle programmation de coopération territoriale européenne 2007-2013, et mieux défendre ses intérêts, notamment en matière de transport. Sur ce thème précisément, un

réseau a commencé à se mettre en place avec l'objectif de coordonner les informations sur les moyens d'accès aux stations, en jouant la synergie des transports en commun.

Cinq groupes de travail ont été constitués, parmi lesquels le groupe « accessibilité et transports », afin de développer un ou deux projets emblématiques.

Encadré 5 : Quelques exemples de coopération régionale à l'échelle des Alpes

Une coopération à l'échelle d'un corridor alpin : la conférence d'Udine

Le projet transeuropéen n° 6 Lyon-Trieste/Koper-Ljubljana-Budapest (qui fait partie du Corridor V Lisbonne-Kiev) mobilise au premier chef les États des pays concernés par sa réalisation. Cependant, les régions également concernées ont voulu exprimer ensemble, au sein d'une démarche commune, leur soutien et leurs attentes. Le président de l'Assemblée des Régions d'Europe, qui est aussi président de la région Friuli-Venezia Giulia, et le rapporteur pour les RTE-T du Comité des Régions d'Europe, également vice-président de la région Rhône-Alpes, ont donc pris l'initiative d'une Conférence tenue le 16 octobre 2006 à Udine (Italie).

La Conférence a produit une résolution dans laquelle les partenaires ont affirmé la nécessité :

- de respecter le calendrier financier du soutien européen aux projets concernés, y compris par les engagements correspondants des États, afin de rendre les projets irréversibles,
- de mettre en œuvre à l'échelle de toutes les Alpes des mesures coordonnées favorisant un report modal conséquent du trafic de marchandises de la route vers le rail.

Les participants à la Conférence d'Udine ont décidé d'élaborer de leur côté, pour l'horizon 2008, des propositions spécifiques pour le report modal, en étudiant leur impact possible pour le développement des territoires concernés.

Développement et approfondissement de la coopération régionale : la Conférence des Régions Alpines

La démarche Conférence des Régions Alpines est née à la suite de la conférence d'Udine. Dans la déclaration finale de cette journée, les Régions avaient convenu de mener ensemble des études et des propositions en faveur du report modal. Néanmoins, il est vite apparu que de nombreuses démarches existaient déjà sur ce thème précis et sur celui plus en général des transports dans les Alpes, tant au niveau des États (Groupe de Zurich et Convention alpine) qu'au niveau local (dans le cadre de projets Interreg, ou de structures de coopération comme la CAFI, ou des Euro-régions). Ainsi, les régions de la conférence d'Udine se sont fixées l'objectif d'assurer une meilleure coordination entre tous les acteurs en présence. L'idée de monter une Conférence des régions alpines est née dans cet esprit. Il s'agit d'une organisation permanente des régions alpines, qui se pose en tant qu'interlocuteur des États, réunis au sein de la Convention alpine. Les rencontres sont organisées tous les deux ans, avant les réunions de la Convention alpine, pour pouvoir présenter à cette dernière les résultats et les propositions auxquels sont parvenues les régions. L'objectif est ainsi

clairement celui de pouvoir faire entendre, avec plus de poids, la voix des Régions aux États par rapport à des mesures qui sont considérées avoir des impacts locaux forts.

Dans ce cadre, l'importance de cette instance, du point de vue de la poursuite et du développement de la coopération au sein de l'espace alpin, pourrait résider dans sa capacité à réduire le déficit démocratique qui avait caractérisé pendant toutes les années 1990 le processus d'élaboration et négociation de la Convention alpine et de ses protocoles d'application.

La première conférence devrait se tenir début 2009, en Rhône-Alpes, et sera l'occasion d'initier des échanges permanents sur les politiques nationales et régionales relatives aux grands projets et à l'intermodalité dans l'arc alpin. Les organisateurs envisagent de mettre en place une première partie de la conférence avec des activités à caractère technique, « pour faire le point sur les études et les expériences en cours et se mettre d'accord sur les modalités de travail en coopération, de façon à nourrir et affiner la déclaration qui serait signée le dernier jour par les élus » (B. Simon, Conseiller Lyon-Turin, Région Rhône-Alpes)¹³⁵. Les sujets de travail abordés par la Conférence des Régions concernent trois thèmes :

- les mesures favorisant la mise en place d'une offre crédible et de qualité alternative à la route, avec une attention particulière aux trafics interrégionaux et de proximité transfrontaliers ;
- les mesures fiscales ou réglementaires pour inciter au report modal (y compris les mesures étudiées dans le cadre du Groupe de Zurich, comme la Bourse du Transit Alpin) ;
- les dispositifs institutionnels et de gouvernance à mettre en place dans le cadre de la régulation des trafics et de l'élaboration des politiques de transport alpines. Dans ce cadre, notamment, les Régions envisagent mettre en place une base de données et d'expériences partagées, dans une optique de travail et de décisions communs. Elles considèrent l'éventualité de prolonger dans le cadre de la Conférence des Régions Alpines le projet Interreg Monitraf¹³⁶.

Les représentants invités à la Conférence des Régions Alpines qui aura lieu en 2009 en Rhône-Alpes indiqués pour l'instant par B. Simon comprennent : la totalité des régions alpines, les organisations de coopération transfrontalières (Euro-région Alpes Méditerranée, CAFI...), les autorités nationales, communautaires et intergouvernementales (Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Monaco, Slovénie, Suisse, l'UE, la présidence du Groupe de Zurich, la présidence de la Convention alpine, la présidence de la CEMT).

Ainsi, les Régions et les autres collectivités locales, qui ne bénéficient que d'une représentation très partielle au sein du système de concertation multilatéral des États, essaient, en acquérant à leur tour un caractère multilatéral, d'affirmer leur existence et d'accroître leurs poids au sein du système multi-niveaux sur lequel est en train de se structurer désormais l'espace alpin. L'exemple de la Conférence des Régions et de l'objectif de coordination qu'elle envisage est éloquent par rapport à l'évolution vers un système multi-niveaux.

Concernant les objectifs politiques, le principe du report modal joue encore une fois ce rôle d'intégrateur, qui avait permis à la fin des années 1990 d'obtenir un accord entre les exigences suisses (réduction du transit routier), les principes généraux de la construction

¹³⁵ Extrait des notes de la réunion de travail et de coordination entre la CAFI, la Région Rhône-Alpes, la Transalpine, le LET et la DRE Rhône-Alpes, le 1 juillet 2008.

européenne (libre circulation des biens et des personnes, non-discrimination...), tout en prenant en compte les besoins spécifiques de chaque pays alpin (l'Italie, soucieuse de préserver son commerce extérieur face aux restrictions imposées par la Suisse, la France et l'Autriche, inquiètes vis-à-vis du risque représenté par les trafics de contournement). Aujourd'hui, ce même objectif favorise le rapprochement des territoires locaux du processus d'élaboration d'une politique alpine des transports et participe ainsi à réduire les conflits restants au sujet de la gestion des trafics alpins.

En effet, le report modal ne se pose pas forcément en contradiction avec les objectifs locaux, qui visent la double ambition de protéger les territoires face aux nuisances provoquées par le trafic de transit et de défendre les trafics locaux par rapport aux mesures restrictives. En ce qui concerne la défense environnementale, une politique volontariste de report modal permet d'afficher une maîtrise publique des évolutions des trafics, non seulement de la part des États, mais aussi des acteurs politiques locaux. Les mesures de report modal leur fournissent l'occasion de montrer un engagement concret dans la protection des territoires d'une prospective d'abandon à une croissance des trafics, qui a été considérée, jusqu'à une époque très récente, hors de contrôle. En ce qui concerne la protection des trafics locaux, il faut considérer que le report modal volontariste dessine un contexte dans lequel les capacités routières n'ont pas vocation à être totalement consommées, ce qui améliore les conditions de la circulation routière pour les trafics locaux. Cela est d'autant plus vrai suite à l'affirmation du principe de co-modalité¹³⁷ en place du report modal. La règle d'une utilisation de chaque mode là où il est le plus performant introduit, en effet, une logique de spécialisation des modes de transport par type de trafic. Cette spécialisation s'avère particulièrement avantageuse du point de vue de l'argumentation des territoires locaux, puisqu'elle suppose un transfert sur le fer des trafics de longue distance, pour lesquels ce mode se révèle le plus pertinent, en laissant en revanche sur la route les trafics de courte distance, pour lesquels le fer ne représente pas une alternative vraisemblable. Dans une telle logique, les limitations à la circulation routière et l'incitation au report modal visent donc principalement les trafics qui, du point de vue des territoires, constituent du transit. Elle permet, par conséquent, aux acteurs locaux d'être fondamentalement favorables aux mesures d'incitation au transfert de la route vers le fer des transports alpins de marchandises étudiées par les États du Groupe de Zurich. Dans ce cadre, la forte mobilisation actuelle des instances de coordination locales alpines s'organise dans une optique de lobbying et vise à influencer les États et l'Europe dans leurs décisions finales concernant les mesures à mettre en place dans le cadre d'une politique de report modal. Sur la base des résultats issus des initiatives d'études et des dispositifs d'observation engagés au niveau local, les acteurs du territoire dessinent ainsi un contexte décisionnel non conflictuel et participatif autour d'une problématique qui a historiquement fait s'opposer des intérêts fortement divergents. En même temps, ils formulent des requêtes précises aux États et à la Commission européenne quant aux mesures à mettre en place au plus vite et celles qui ne devraient pas concerner les trafics de courte distance et locaux, qui permettraient le plus grand accord et une obtention plus rapide de l'objectif du report modal.

Les territoires locaux sont présents depuis longtemps dans les débats sur la politique des transports dans les Alpes. Ce qui est à l'ordre du jour désormais, consiste à les inclure

¹³⁷ Rappel : le principe de « co-modalité » prévoit l'optimisation de l'usage de chaque mode de transport dans son domaine de pertinence. Ce principe s'affirme dans la stratégie de la Commission européenne et il remplace l'objectif de report modal dans le document de révision de mi-parcours du Livre Blanc qu'elle élabore en 2006. (Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent. Examen à mi-parcours du Livre Blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne. COM 2006, 314 final du 22 juin 2006).

dans le processus de concertation et de coordination de cette politique. Il s'agit donc du passage d'une logique de dialogue à une logique d'action en commun. Nous avons montré plus haut comment le compromis qui prévaut actuellement entre les États repose sur un consensus autour du principe de développement durable largement orienté vers la protection des territoires locaux. Mais ce principe de protection n'est pas traduit en objectif et laisse donc pendante la question du niveau effectif de protection à assurer aux territoires locaux en général, et à tel ou tel territoire en particulier. En matière de report modal, cette optique conduit à se focaliser davantage sur la quantité ou la part du trafic captée par le mode ferroviaire que sur le nombre de poids lourds qui continuent ou continueront à circuler au fond des vallées. Il est vraisemblable que l'intégration d'acteurs locaux au sein des processus de coordination des politiques de transport va conduire à faire évoluer rapidement cette logique. Tout y concourt en tout cas : la revendication par les territoires locaux d'une capacité d'intervention, comme l'évolution concrète des dossiers (la BTA, par exemple). Il est donc possible que l'espace alpin dans son ensemble adopte progressivement une logique helvétique selon laquelle des objectifs de protection des territoires seraient précisés *a priori* et alimenteraient la mise en œuvre de mesures de politique de transport tant qu'ils ne seraient pas remplis.

Conclusion générale

Les analyses que nous avons réalisées des processus de construction des politiques alpines de transports (partie 2) et d'un projet spécifique d'infrastructure ferroviaire à travers les Alpes franco-italiennes (partie 1) se sont basées sur un travail d'observation directe, à la fois participante et d'analyse des sources documentaires. Ce travail nous a permis de confronter les éléments et les thèmes qui ont façonné sur deux plans distincts – le plan technique et le plan politique – les parcours des décisions dans ces deux contextes. C'est grâce à cette méthode d'observation croisée que nous avons pu focaliser l'attention sur les outils produits et utilisés par l'expertise technique. Elle a permis une lecture critique de ces dispositifs, en mettant en relation leurs caractéristiques, les hypothèses à la base de leur construction et les résultats qu'ils ont été en mesure de fournir d'une part avec les contenus et les arguments structurants des débats politiques d'autre part. La confrontation de ces différentes sources nous a permis de mener une analyse approfondie du rôle jouée par les « actants » - les acteurs humains et non-humains qui, dans une optique latourienne, interagissent dans la production d'une décision - censés avoir influé sur l'existence du projet Lyon-Turin et sur l'émergence d'une politique spécifiquement alpine des transports.

C'est à travers cette analyse comparée que nous avons pu répondre aux deux ensembles de questions d'ordre différent, qui ont été à l'origine de cette thèse. Le choix de focaliser l'analyse sur les études de prévision de trafics réalisées dans le cadre l'évaluation du projet Lyon-Turin et sur les dispositifs de mesure et d'observation des flux à travers les Alpes construits afin d'alimenter la négociation des mesures de régulation de ces flux, repose ainsi principalement sur deux exigences différentes :

- Comprendre l'évolution des finalités politiques attachées au projet Lyon-Turin et à la question plus large du trafic en transit à travers les Alpes d'une part ;
- Analyser la place et le rôle de l'expertise technique et de ses outils au sein des processus décisionnels.

D'un côté, les outils techniques choisis représentent des instruments importants pour effectuer une lecture des choix et des valeurs sous-jacentes aux discours politiques. En cela, « ouvrir la boîte à outils » a été un moyen de rechercher et de reconstruire les arbitrages entre des choix et des volontés différents et donc de comprendre les résultats observables des processus décisionnels. Les outils de l'expertise technique ont constitué, en ce sens, une porte d'entrée sur les processus politiques que nous étudions. Ils nous ont permis de répondre au premier groupe de questions qui ont motivé cette thèse, concernant l'émergence et l'affirmation d'un espace alpin des transports. De ce point de vue, nous pouvons observer, en conclusion de ce travail, comment les deux études sur le projet Lyon-Turin et sur les dispositifs de la concertation alpine se complètent. Leur analyse parallèle permet 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. La lecture critique des outils de mesure et de prévisions des trafics mobilisés dans les deux contextes – de la manière dont ils ont été construits et des représentations des phénomènes qu'ils ont restitué et donné à voir – permet de comprendre comment une question spécifiquement alpine des transports a pu émerger, comment elle a été définie et construite, en évoluant au fil du temps, quels acteurs

l'ont portée et quels enjeux sont attachés à son affirmation. Dans cette optique, les outils de l'expertise technique se sont avérés un instrument privilégié d'observation, permettant d'aller au-delà des discours des acteurs et de reconstruire les processus de représentation et de négociation derrière l'élaboration d'une politique des transports internationale. Les résultats de ce travail dépassent le cadre de l'intérêt précis que nous portons à la question de l'émergence d'une politique alpine des transports. Comme nous allons le détailler dans le premier point de ces conclusions générales, ils ont aussi une portée plus générale, puisqu'ils nous renseignent sur les modalités d'organisation de la coopération transnationale et sur l'émergence d'un nouvel espace géopolitique en Europe, qui se structure autour d'un projet politique commun.

Mais le choix de placer les dispositifs techniques au centre de notre analyse ne se limitait pas à la seule exigence de disposer d'un outil d'observation et de lecture du fonctionnement des processus d'élaboration d'une politique de transport. Ce choix a été aussi la conséquence d'un questionnement précis concernant la place et le rôle de l'expertise technique et de ses outils au sein des processus décisionnels. En effet, les instruments techniques de l'évaluation reflètent non seulement l'évolution des priorités politiques affichées et défendues par les décideurs, mais ils peuvent aussi affecter cette évolution. Notre analyse des outils techniques mobilisés dans l'évaluation du projet Lyon-Turin et dans la concertation alpine relève aussi d'un objectif plus global, visant la compréhension du rôle que jouent les outils de l'économie des transports dans le déroulement des processus d'élaboration des politiques de transports. Les conclusions que nous pouvons tirer de ce deuxième angle de lecture des deux études de cas répondent à une finalité plus explicitement prescriptive par rapport au premier groupe de questions. Ainsi, dans le deuxième point de ces conclusions générales, nous proposons une synthèse des apports et des limites, identifiés tout au long de ce travail, du recours aux outils rationnels de l'évaluation et de l'expertise dans le cadre de la prise de décisions, à partir de deux études de cas qui, de par de la longueur de leur histoire et du caractère particulièrement conflictuel des contextes dans lequel elle s'est déroulée, nous ont paru dès le départ être en mesure de fournir des exemples et des occasions de réflexion intéressants à ce sujet.

1. L'émergence et la construction d'un espace alpin des transports : un exemple d'affirmation d'un nouvel espace géopolitique en Europe ?

A travers les histoires 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, donc, 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, 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. Une telle analyse s'est ainsi avérée en mesure d'apporter des réponses à des questionnements nés lors de nos travaux précédents. Cette thèse s'inscrit, en effet, dans la continuité de notre mémoire de DEA, qui portait sur la question du transit alpin, des évolutions de flux de trafic à travers les Alpes et des enjeux des politiques publiques à mettre en œuvre face à la double contrainte des exigences environnementales et économiques des territoires. L'existence d'une question spécifiquement alpine au sein de la politique des transports discutée en Europe représentait, dans cette première recherche, un constat, une donnée de départ. A l'issue de ce travail, l'existence même de cette spécificité a été plutôt posée en termes d'interrogation. Nous nous sommes donc donnée l'objectif de comprendre les contenus de la question alpine des transports, en analysant son émergence et le processus à travers lequel les différents acteurs concernés par le phénomène des trafics alpins l'ont construite.

La construction d'un espace alpin à travers un processus de montée en généralité

Nous avons vu qu'à travers son évolution par « dimensions », le Lyon-Turin s'est transformé d'un projet partiel et territorialisé, à la fois déconnecté d'une politique globale de transport et isolé par rapport à d'autres projets, en un projet plus large et plus complexe, à la fois inséré dans un réseau articulé d'infrastructures et de nouveaux projets et, en même temps, partie constitutive d'une politique globale de transport, qui investit des contextes politiques et des échelles territoriales multiples. Dans cette transformation, toujours en cours du reste, le Lyon-Turin s'est largement alimenté des avancées de la concertation alpine. Il a muté dans sa forme, dans ses fonctionnalités et dans ses objectifs politiques, en se rapprochant des autres grands projets ferroviaires alpins, dont il partage aujourd'hui les caractéristiques techniques – une « ligne de plaine » à travers un territoire de montagne, reliant les lignes nouvelles des réseaux nationaux de deux pays différents par un tunnel de base... – ainsi que les objectifs de politique des transports qui sont désormais à la base de la définition d'une politique pan-alpine de la gestion des trafics : garantir la fluidité des échanges et réduire, en même temps, les impacts liés à la croissance des flux transalpins, en favorisant le transfert de la route vers le rail du transport fret. La problématique initiale, qui à l'origine du projet ne concernait ni la fluidité des flux à travers les infrastructures existantes, ni les possibles répercussions sociales de ces derniers sur les populations et l'environnement des territoires de transit, a donc suivi un parcours de montée en généralité. Ce parcours peut être lu en relation à des événements à la fois internes, propres à l'histoire du projet, et externes, s'étant produits au niveau de l'espace alpin. Ainsi, nous avons vu que l'intégration des principes « alpins » de la protection de l'environnement dans l'argumentaire du projet Lyon-Turin a répondu, pour une part, à une logique stratégique et instrumentale de défense du projet de la part des deux gouvernements français et italien. La spécialisation territoriale à l'échelle du territoire alpin des objectifs environnementaux poursuivis par la France et l'Italie en matière de politique de transport de marchandises peut être mise en relation avec la montée des critiques qui, à plusieurs reprises, ont remis en question la nécessité du projet ou sa capacité à répondre aux objectifs affichés.

Mais ce choix est aussi à réinsérer dans le cadre d'une stratégie plus large, relevant de l'intérêt que chaque pays alpin trouve à négocier avec la Suisse les mesures de politique des transports que cette dernière envisage de mettre en place, dans l'optique de contrôler les trafics de marchandises en transit sur son territoire. Dans ce cadre, l'étude du projet Lyon-Turin permet de suivre et de comprendre la construction d'une problématique alpine

des trafics partagée parmi les acteurs 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 aux conditions de déséquilibre modal et territorial affectant l'organisation des flux à travers l'arc alpin) permet d'expliquer, en partie, la montée en généralité des problématiques discutées par les acteurs de la concertation alpine des politiques de transport. Ainsi, de la même manière que l'histoire du Lyon-Turin s'alimente des avancées de la concertation alpine, cette dernière s'explique aussi en partie par l'existence et l'évolution de ce projet. L'analyse de l'histoire du projet Lyon-Turin nous renseigne sur l'émergence d'une politique pan-alpine des transports parce qu'elle nous permet de comprendre la réduction de l'écart entre les positions des différents pays intervenue au sein de l'espace alpin autour de la question de la gestion des trafics en transit à travers les Alpes. Elle nous permet, notamment, d'expliquer l'acceptation par la France et l'Italie de participer à la négociation, avec les autres pays de l'espace alpin, d'une politique commune de régulation des trafics à travers les Alpes, via l'acceptation du principe du report modal. Nous avons en particulier observé que les transformations de représentation du projet opérées par la CIG du Lyon-Turin (groupe de travail « Report Modal ») et par l'*Osservatorio* Virano entre 2006 et 2007 ont constitué un tournant important, non seulement dans l'histoire du projet, mais plus globalement dans l'évolution de la concertation des politiques alpines. En effet, dès que, à travers ces modifications de représentation, l'obtention d'un report modal conséquent est devenue une condition indispensable à la concrétisation du projet, et non plus sa conséquence automatique, l'existence du Lyon-Turin est devenue alors de moins en moins dissociable de la mise en œuvre d'autres mesures de report modal, qui seraient en retour de nature à garantir une intensification de l'usage de la future liaison. Mais, comme la présence d'un objectif global et partagé de report modal « explique » désormais l'existence du Lyon-Turin, de la même manière il faut considérer que, en l'absence de ce projet, l'adhésion de ces deux pays aux politiques alpines de régulation des trafics 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). Le Lyon-Turin peut donc être considéré un élément déterminant de l'engagement de ces deux pays dans la réflexion commune alpine sur les mesures de régulation du trafic des marchandises transalpin et, par conséquent, dans l'émergence et dans la consolidation d'un espace géopolitique alpin, qui se fédère autour d'un objectif progressivement défini comme commun et partagé.

Le poids important des problématiques de transport dans la formation d'un espace d'échanges et de coopération à l'échelle alpine

L'analyse des dispositifs techniques d'observation des trafics transalpins et institutionnels d'élaboration et de négociation politique, développée dans la troisième partie de la thèse, nous a ensuite aidée à comprendre le parcours de montée en généralité suivi par la question alpine des trafics. L'évolution des représentations de la problématique des trafics transalpins lue à travers les deux dispositifs de mesure alpins, Alpinfo et puis CAFT, a pu ainsi être mise en relation avec les progrès de la concertation alpine, obtenus au sein du Groupe de Zurich, pour expliquer le caractère innovant des mesures politiques discutées au sein de cette instance. Ces mesures, qui restent, pour l'instant, sans égales parmi les politiques de transport des autres pays européens, permettent de parler de l'espace alpin comme d'un « laboratoire d'idées » de la politique de transports de marchandises. En même temps, le dispositif institutionnel du Groupe de Zurich fait de l'espace alpin aussi un « laboratoire de la coopération », qui constitue un exemple intéressant du point de vue de l'analyse de

l'organisation des espaces au sein du système de la gouvernance territoriale européenne. Ces deux éléments d'innovation ne sont pas sans liens entre eux.

En effet, à l'issue de nos deux études de cas, nous pouvons conclure que le caractère innovant des politiques de transport envisagées dans la région alpine repose largement sur l'existence d'une méthode de concertation visant à la fois à inclure l'ensemble des pays concernés et un accord unanime. Cette concertation est recherchée dans la totalité des étapes de l'élaboration d'une politique : reconnaissance des outils techniques de mesure, approbation des résultats issus de l'observation, partage de la définition du problème, acceptation des principes et des objectifs qui devront inspirer le travail d'étude et définition des mesures politiques. Mais surtout nous pouvons observer que, à l'inverse, le succès et les avancées marquées ces dernières années par les dispositifs de la concertation alpine reposent sur l'existence – ou plus exactement sur la construction effective – d'une politique des transports. La spécificité de ce domaine, qui – nous l'avons rappelé à plusieurs reprises au cours de cette thèse – se situe au croisement de plusieurs sphères (environnement, aménagement du territoire, économie...), conduit à réfléchir à plusieurs problématiques à la fois, en permettant de ce fait l'émergence d'orientations générales, qui répondent aux exigences et aux impératifs posés par le développement durable, plutôt que de prises de positions au cas par cas, sans coordination entre secteurs et espaces différents. La place qu'occupent les transports dans la négociation politique alpine, tout comme dans la recherche scientifique depuis quelques années, tient pour partie au déplacement et au recentrage des problématiques de recherche induit par la montée en puissance des préoccupations liées au développement durable. Les transports s'affirment dans ce contexte comme un secteur d'intervention privilégié : en raison de leur nature de « carrefour », ils permettent mieux et plus facilement que d'autres domaines de visualiser et, par conséquent, de concrétiser les objectifs du développement durable.

Néanmoins, si ce dernier constat s'applique tout particulièrement au cas des Alpes, en raison de leur nature de territoire international et de leur spécificité environnementale, ce constat est facilement transposable à d'autres cas. Comme le Lyon-Turin, d'autres grands projets de transport se font de plus en plus porteurs à la fois d'enjeux géopolitiques et d'enjeux environnementaux fondamentaux. Ainsi, l'analyse que nous avons développée sur les exemples du Lyon-Turin et de la construction d'un espace alpin des transports peut être appliquée à l'étude d'autres contextes ou espaces géopolitiques. Par exemple, les débats récemment relancés par la création de l'Union pour la Méditerranée (UPM)¹³⁸ autour de et de la structuration d'un espace euro-méditerranéen, de coopération entre l'Union européenne et l'Afrique du Nord, montrent la centralité du thème des transports et de l'argument environnemental dans la structuration d'un espace d'échange et de coopération politique (Klein et Sutto, 2008).

Ainsi, un résultat intéressant de notre analyse a été de montrer l'existence désormais d'un espace géopolitique à l'échelle des Alpes, qui s'est construit autour des thèmes et des problématiques de la politique des transports. Cette observation apporte des réponses nouvelles aux questions concernant la coopération transnationale dans les Alpes, qui ont été à l'origine de plusieurs recherches dans le cadre du projet européen Alp-Net,

¹³⁸ Le 13 juillet 2008 a eu lieu à Paris le sommet de lancement de l'Union pour la Méditerranée (UPM) entre 43 pays (l'ensemble des pays situés sur la Méditerranée plus les 27 pays de l'UE). Ce sommet a été l'occasion pour relancer le dialogue sur l'espace Euromed, conçu en 1995 dans le cadre du « processus de Barcelone ». La déclaration de création de l'Union prévoit en annexe six projets régionaux sur lesquels l'Union pour la Méditerranée doit prendre son essor, dont les deux premiers concernent le domaine de l'environnement (dépollution de la Méditerranée) et des transports (les autoroutes maritimes et terrestres, pour accroître les échanges et faciliter la liberté de mouvement des personnes et des biens).

conclu en 2004. Sur cet aspect, de nombreux auteurs avaient constaté que, malgré un accord substantiel sur la protection des Alpes entre les administrations nationales, les autorités régionales, les collectivités locales, les populations résidentes et les associations écologistes, la plupart des initiatives mises en place jusque-là demeuraient reléguées au niveau national voire local, tant en termes d'objectifs poursuivis que du point de vue de l'échelle et des modalités d'organisation. En particulier, ces auteurs soulignaient que la Convention alpine, en tant qu'initiative multilatérale, n'avait pas été à la hauteur des attentes, notamment sur le terrain de la résolution des conflits d'intérêts existants entre les différents pays de l'arc alpin. Ainsi, l'intérêt de réaliser une étude focalisée sur les thématiques des transports de marchandises, prenant en compte à la fois les outils techniques et les dispositifs institutionnels plus récents mis en place dans ce domaine, a été justement d'apporter des réponses nouvelles aux interrogations sur l'état et sur la réussite des initiatives transnationales alpines. L'analyse des dispositifs alpins de mesure et d'observation des trafics et des nouveaux lieux de la concertation alpine des politiques de transport nous ont effectivement permis de découvrir une situation différente de la coopération alpine par rapport à celle constatée par la plupart des recherches dédiées à ce sujet. Toutefois, si notre analyse nous montre l'existence d'un espace géopolitique à l'échelle des Alpes, concrètement quelle définition de l'espace alpin des transports pouvons-nous tirer de ces observations ?

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. Ainsi, nous pensons qu'une éventuelle remise en cause du projet Lyon-Turin pourrait s'avérer déstabilisante pour cet 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 est un exemple intéressant de coopération multilatérale, fondée sur des 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 qu'elle connaît aujourd'hui.

Il faut reconnaître, alors, dans la montée de la préoccupation environnementale et dans l'irruption des questions de sécurité intervenues à la fin des années 1990, les éléments ayant marqué une véritable inversion de tendance. Ainsi, les événements de la fin des années 1990, notamment les accidents aux tunnels et la meilleure connaissance des flux et des logiques qui président aux choix d'itinéraire permise par le développement des outils d'observation des flux, amènent le processus décisionnel des politiques de transport alpines à évoluer à la fois vers une étape de concrétisation des mesures à mettre en place et vers l'affirmation d'un espace alpin des États en Europe. De ce point de vue, la situation de dialogue multilatéral créée par le Groupe de Zurich représente une avancée nette de l'espace alpin par rapport à une situation précédente dans laquelle les mesures politiques étaient conçues dans une logique « passage par passage », « pays par pays » ou, dans le meilleur des cas, sur la base d'un accord bilatéral.

A ce propos, il faut encore souligner que la construction de cet espace demeure un processus largement en évolution. Non seulement, la ré-implication, depuis 2006, de la Commission européenne dans cette démarche ouvre des 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. Permettra-t-elle l'aboutissement de la construction d'un système de gouvernance multi-niveaux de la gestion des trafics alpins ?

2. Le rôle des outils de l'expertise technique dans les processus décisionnels des politiques de transport

Les deux études que nous avons réalisées montrent plusieurs cas de figure différents pour ce qui concerne l'impact des outils techniques sur la structuration et sur l'évolution des débats politiques autour de la réalisation du projet Lyon-Turin et de l'élaboration des mesures de régulation des trafics à mettre en place au sein de l'espace alpin. Dans certains cas, ces outils se sont montrés en avance par rapport au débat politique et en mesure, donc, d'y apporter des contenus nouveaux, en obligeant la discussion à intégrer des réflexions éludées auparavant. Dans d'autres cas, en revanche, les outils produits par l'expertise technique se sont révélés en retard par rapport aux connaissances disponibles et à l'état des débats politiques. Les différents cas de figure que nous avons observés au cours de ces études nous amènent à conclure que cette différence s'explique, en partie, par le type d'organisation du processus décisionnel et, notamment, par les relations qui lient expertise technique et expertise politique et déterminent, donc, la manière selon laquelle ces dernières s'influencent réciproquement au sein des processus de production

des décisions. Les modalités de construction et les formes d'usage des outils techniques mobilisés dans le cadre des décisions sont, ainsi, un instrument intéressant pour observer et comprendre le fonctionnement de ces processus. Nous rappelons ci-dessous quelques exemples intéressants observés au cours de ce travail. Ils constituent en quelque sorte la préfiguration d'une typologie de situations dans lesquelles se retrouvent à opérer les acteurs impliqués dans les processus décisionnels. Ils permettront, ainsi, de fournir des indications quant aux apports et aux risques du recours aux outils de l'évaluation et de l'expertise dans le cadre de la prise de décisions et de comprendre quelles sont les conditions par lesquelles les outils techniques peuvent s'avérer déterminants dans les processus décisionnels.

Les exemples du retard de l'expertise technique dans l'intégration du changement

L'analyse de l'histoire du projet Lyon-Turin nous a permis d'observer que le recours au thème des évolutions de trafics à travers les passages alpins et selon les différents modes de transport a alimenté un long débat, souvent conflictuel, qui, en sortant du simple cadre de l'évaluation du projet et de la définition de sa forme ou de ses fonctionnalités, a su aussi influencer les orientations et les objectifs généraux de la politique de transports de marchandises discutés en France, en Italie et, plus largement, en Europe, pour ce qui concerne le problème du transit alpin. Néanmoins, malgré la force de cet argument, l'observation de l'usage des études de trafic dans la conduite du projet nous amène aussi à constater que le rôle de l'expertise technique a souvent été limité. En particulier, nous pouvons désormais observer que ce sont souvent les choix politiques qui ont forcé les pratiques de l'expertise à évoluer, ces dernières ayant fait preuve, au contraire, d'inertie pour une partie importante de l'histoire du projet.

a) Un premier exemple de retard : les questions de la stagnation des trafics et du découplage à la frontière franco-italienne dans les études du Lyon-Turin

En effet, l'organisation du processus décisionnel du Lyon-Turin a été pendant longtemps telle que le recours aux outils de l'expertise a souvent joué un rôle de justification *a posteriori* des décisions arrêtées par les acteurs politiques. Nous avons vu, par exemple, que dans un premier temps (au moment du passage de la dimension régionale à la dimension nationale, au milieu des années 1990), ce sont plutôt les changements politiques qui, en déterminant le passage d'une dimension à une autre, provoquent un changement d'approche dans les études et, par conséquent, dans la représentation du projet. Ainsi, l'affirmation de l'argument de la croissance des trafics en relation avec les évolutions économiques, puis l'imposition d'un objectif de fluidité de circulation à travers la barrière alpine sur l'argument des effets territoriaux positifs d'une politique infrastructurelle, sont la conséquence du réinvestissement par les deux gouvernements français et italien de leurs prérogatives sur la définition du projet et du déclin parallèle des acteurs régionaux au sein de la *growth machine*. C'est ce changement politique qui est à l'origine d'une nouvelle phase d'études de trafic pour le projet. Ces études vont alors se focaliser pour une longue période sur l'analyse de la génération de la demande de transport. Leurs résultats mettent l'accent sur la nécessité d'une politique infrastructurelle en mesure de répondre aux évolutions de cette demande et sur le risque de saturation des passages alpins, alors même que ce risque paraît de moins en moins probable pour le cas spécifique des Alpes françaises du nord. Mais non seulement les études du promoteur technique du projet (Alpetunnel et, puis,

LTF) ne rendent pas compte de la stagnation des trafics observée à partir de 1994 aux passages alpins entre la France et l'Italie, nous savons aussi qu'elles n'intègrent pas non plus, dans leur modèle de génération de la demande de transport éligible pour le projet, la question du découplage entre la croissance des transports et celle de l'économie. Dans cette situation, qui se prolonge jusqu'à une période très récente de l'histoire du projet, l'expertise technique s'avère en retard tant par rapport au patrimoine des connaissances scientifiques disponibles (l'inscription de la problématique du découplage « économie-transport » dans les recherches académiques en économie des transports a lieu à partir du milieu des années 1990) que par rapport au débat politique (très controversé à partir du rapport Brossier de 1998) et aux préoccupations de plus en plus exprimées par les populations au sujet des risques liés à une croissance non-maîtrisée des trafics.

Ce retard des outils de l'évaluation technique du projet par rapport à la question du découplage n'est pas complètement imputable à l'expertise technique. Dans un premier temps, en effet, le retard dans la prise de conscience de la rupture de tendance des flux, affectant depuis 1994 les passages franco-italiens des Alpes du Nord, relève des difficultés techniques liées aux délais nécessaires pour produire les chiffres et pour pouvoir les utiliser dans un modèle statistique. Mais par la suite, la persistance de cet aveuglement relève entièrement d'un choix politique et de l'organisation du processus décisionnel. En effet, dès la publication du rapport Brossier (1998) au plus tard, les faits concernant la stagnation des trafics sont établis et connus, à défaut d'être reconnus. La difficulté politique à voir des chiffres qui « dérangent », et qui sont en même temps difficiles et délicats à expliquer parce que lourds de conséquences, traduit le choix de continuer à fonder l'argumentation du projet sur la croissance des trafics et sur le risque de saturation du système de transit alpin, en dépit du fait que cette saturation est de moins en moins évidente. Dans ce choix, le recours aux études de trafic n'intervient qu'*a posteriori*, pour produire des résultats chiffrés de support au discours politique. Ainsi, l'étude de la génération de la demande de transport continue-t-elle à se fonder sur un modèle que le promoteur politique (la CIG) décide pour le promoteur technique et dans lequel la croissance des trafics est uniquement considérée comme une conséquence inéluctable de la croissance économique, alors que des nouvelles connaissances et des nouveaux modèles permettraient de ne pas lier de manière automatique la croissance économique et des trafics, en prenant ainsi partiellement en compte le découplage. D'un côté, donc, la question du découplage absolu est éludée sur la base des instructions que l'expertise politique donne à l'expertise technique. De l'autre côté, la question de la stagnation aux passages franco-italiens est « gommée », dans un deuxième temps, à travers la décision, concertée entre la CIG et LTF (après 2001, donc), de passer à un modèle pan-alpin de génération des trafics, prenant en compte l'ensemble des passages alpins dans l'étude de la demande éligible du projet.

b) Un deuxième exemple de retard : l'introduction des objectifs environnementaux dans la discussion du projet

Cette situation de retard de la phase d'analyse technique au sein du parcours d'élaboration des décisions se prolonge pendant celle que nous avons appelée la dimension alpine de l'histoire du projet. L'adhésion à l'objectif de découplage relatif, qui s'affirme via le report modal – plutôt que d'envisager un découplage absolu – afin de répondre aux critiques croissantes envers la nécessité de ce projet, ne modifie pas substantiellement la place des outils techniques dans le processus décisionnel. L'expertise technique continue à travailler selon les instructions du promoteur politique. L'introduction d'un nouveau module de choix modal dans les études de trafic est la conséquence (tardive) d'un discours politique de plus en plus tourné vers la prise en compte d'objectifs écologiques en matière de politique de

transports. Le caractère environnemental du projet est souligné de manière grandissante à partir de la fin des années 1990, mais LTF ne produit de nouvelles études sur la répartition modale qu'à partir de 2003. Le passage, qui s'opère alors, d'une efficience uniquement économique à une évaluation de la nécessité du projet basée sur un concept d'efficacité plus vaste, qui repose sur l'intégration dans les études de l'efficacité sociale, est à mettre en relation avec les réactions à une critique d'origine libérale fondées sur un discours économique exprimées par l'Audit de 2003 et avec l'acceptation progressive d'un certain degré d'interventionnisme en matière de gestion des transports, qui fait suite en France au débat parlementaire de 2003 sur la politique de transport fret. Ainsi, il faut observer que, encore une fois, l'expertise technique du projet ne détermine pas le changement, mais qu'elle se limite à le suivre sous l'impulsion des évolutions externes : outre les contestations en France et en Italie du projet, les avancées dans la négociation des mesures de régulation des trafics au sein de l'espace alpin, qui ont joué un rôle important dans l'évolution récente du Lyon-Turin.

Il faut néanmoins constater que, du point de vue de l'évolution des connaissances en matière de transport de marchandises, cette nouvelle phase d'étude permet des avancées importantes, en mesure de combler la dissymétrie cognitive entre le traitement des flux de voyageurs et des flux de marchandises qui avait caractérisé jusque là les méthodes de prévision de trafic utilisées dans le cadre de l'évaluation du projet. La réalisation d'un nouveau module de répartition modale, plus sensible aux paramètres de choix des acteurs du transport de fret, rend possible l'introduction d'une opération similaire à ce que les outils d'estimation du trafic voyageurs permettaient depuis longtemps : la transformation des gains de temps d'une desserte à grande vitesse en trafics induits. L'estimation symétrique de l'induction pour le fret a été impossible jusqu'en 2003, principalement par méconnaissance des caractéristiques de l'offre susceptible d'influer effectivement sur les trafics de marchandises. En mesurant l'influence de la disponibilité de l'information donnée aux clients, de la fiabilité et de la sécurité des acheminements, le nouveau modèle de LTF rétablit – avec des années de retard – l'équilibre de traitement entre les deux composantes du trafic. Du point de vue des outils de prévision, c'est à ce moment-là seulement que le Lyon-Turin est en mesure de redevenir un projet essentiellement orienté vers le fret, alors qu'il l'était depuis longtemps au niveau des discours politiques. Cette chronologie montre clairement que, sur ce point précis à nouveau, l'évolution du contenu du projet a précédé l'évolution des outils. Elle montre aussi, toutefois, que l'histoire de projet repose sur un parcours d'apprentissage et que, même si le rattrapage du retard des outils utilisés est lent, il s'appuie sur une évolution des connaissances en matière de transport de fret qui se développe progressivement au cours des années et à mesure des différentes controverses qui ont alimenté le débat politique autour de la réalisation de ce projet.

Malgré ces avancées, il nous faut pourtant souligner que, même dans cette nouvelle phase d'étude centrée sur l'analyse des choix modaux, les compétences et les potentialités de l'expertise technique restent reléguées à un rôle de justification *a posteriori* des discours politiques. Les objectifs écologiques associés au projet ne sont pas quantifiés, ils relèvent plutôt de l'affichage politique et les études de trafic ne les intègrent pas. A cet égard, nous savons, en effet, que les résultats des études conclues en 2006 par LTF se limitent à prouver le caractère écologique du projet sur la base de l'ampleur du report modal que sa construction pourrait permettre d'atteindre. Dans une telle approche, les outils d'aide à la décision continuent à être utilisés dans une optique d'évaluation de décisions déjà prises, au lieu d'être conçus comme des outils d'exploration, pouvant permettre de tester des scénarios différents dans une optique de report modal. Cette méthode décisionnelle, reposant sur une conception analytique du rôle du travail d'expertise dans la construction

des décisions, au final ne met pas à l'abri le projet des critiques sur le report modal. En effet, la remise en cause de la faisabilité de cet objectif politique, duquel dépendraient désormais les possibilités de financement du secteur privé, menace directement l'existence du Lyon-Turin.

L'avance de l'expertise technique sur le débat politique : les exemples d'un changement dans l'usage des outils au sein des processus décisionnels

La phase d'étude de la dimension alpine, focalisée sur l'analyse du choix modal, et la nécessité de répondre à de nouvelles critiques ont eu un impact important sur l'usage des outils de l'économie des transports. Les menaces adressées au projet, qui proviennent des critiques économiques du report modal, induisent l'affirmation progressive d'une pratique d'expertise différente. En effet, afin de répondre à ce dernier groupe de critiques, il devient indispensable d'adopter une approche nouvelle d'analyse et d'évaluation, en mesure de produire une connaissance et une maîtrise des conditions de réussite d'un objectif, le report modal, qui est désormais devenu central dans le consensus qui s'est établi autour d'une politique alpine commune en matière de trafic de transit et indispensable pour la survie du projet Lyon-Turin. Cette nécessité produit donc des configurations nouvelles d'utilisation des outils de l'expertise techniques dans les pratiques décisionnelles, qui permet finalement à l'expertise technique de se révéler plus avancée que le débat politique et en mesure de modifier le contenu des discussions, en influençant la représentation des problèmes ainsi que la recherche de solutions politiques à ces problèmes. Deux exemples, en particulier, sont intéressants à cet égard et montrent comment une approche différente de ces outils peut parvenir à modifier les termes de la discussion et faciliter ainsi la recherche d'un consensus autour des décisions. Nous avons vu qu'avec la création de l'*Osservatorio Virano* en Italie, et du groupe de travail « Report Modal » de la CIG, on est passé d'une situation où le rôle des études techniques au sein du processus décisionnel relevait davantage de la passivité par rapport aux choix opérés à une situation où les études jouent un rôle actif dans la définition et l'analyse des solutions politiques. A partir de ce moment, l'usage de ces outils vient se situer à une étape différente du processus décisionnel : ils n'interviennent plus *a posteriori*, avec un recours aux résultats qu'ils produisent par les acteurs politiques dans une optique essentiellement de justification, souvent pour démontrer la nécessité du Lyon-Turin. Dans cette nouvelle phase de la discussion du projet, ils acquièrent une nouvelle fonction de planification, en intervenant *a priori* dans le processus d'élaboration des politiques, lors de l'étape de définition des mesures politiques à mettre en place en vue d'un objectif préétabli. Le groupe de travail « Report Modal » et l'*Osservatorio Virano* se chargent en effet d'étudier, en collaboration avec LTF, les facteurs déterminants du report modal afin de formuler des propositions de mesures politiques applicables sur l'arc alpin franco-italien. Dans le cadre de cette tâche, les études de trafic sont utilisées pour comparer entre elles différentes mesures visant un même objectif chiffré : le report modal devient pour la première fois un objectif quantitatif (un plafond est fixé au nombre de poids lourds autorisés à chaque passage alpin). En vue de cet objectif, les études servent à choisir et à combiner les différentes solutions, à planifier, dans une optique de recherche d'efficacité, une politique des transports qui devient « complexe », parce que faite d'un ensemble composite d'actions et non plus seulement d'une mesure unique (la construction d'une nouvelle infrastructure), dont on reconnaît désormais l'incapacité à garantir, à elle seule, la réalisation d'un objectif dans un système complexe.

Les conditions de l'efficacité des outils de l'expertise technique dans les processus décisionnels...

Les trois exemples mentionnés ci-dessus à propos du recours à l'expertise technique et de son influence au sein du processus décisionnel du Lyon-Turin dessinent un parcours d'évolution dans l'usage des outils et des finalités qui leur sont assignées dans le cadre de l'élaboration d'une décision politique. Ce changement d'approche des outils d'aide à la décision retrace en partie l'évolution des réflexions théoriques menées au sujet de la rationalité dans la décision politique. Nous retrouvons, en effet, dans les nouveaux usages des études de trafic faits par l'observatoire italien et le groupe de travail « Report Modal » une façon différente d'aborder l'incertitude et de concevoir le travail d'expertise, qui renvoie aux conceptions du rôle des outils d'aide à la décision proposées par les différents paradigmes de la théorie du choix collectif. La nouvelle fonction attribuée aux outils d'analyse économique correspondrait ainsi plus aux conceptions de l'évaluation liées au paradigme de la rationalité limitée. Le passage d'une fonction d'évaluation analytique à des fonctions plutôt d'évaluation procédurale, mobilisatrice, voire explicative – selon les modèles proposés par les théories de l'évaluation que nous avons présentés en ouverture de cette thèse – est en quelque sorte l'une des marques de la capacité d'apprentissage qui caractérise l'histoire et l'évolution du projet Lyon-Turin. En reconstruisant son histoire, nous avons observé un projet en constante évolution, capable d'apprendre et d'intégrer les points critiques dans sa configuration. Cette capacité d'apprentissage et d'adaptation est aussi largement – du moins, en ce qui concerne les évolutions plus récentes – le fait de la reconsidération des finalités attachées aux outils d'aide à la décision et du repositionnement de ces derniers aux différentes étapes du processus décisionnel. Nous retraçons dans la suite les points de cette évolution, qui permettent d'identifier des conditions d'efficacité des pratiques d'expertise pour la prise de décisions.

a) La place de l'étape d'évaluation dans les phases du processus décisionnel

Il est intéressant de remarquer, à propos des exemples de l'observatoire italien et du groupe « Report Modal », mentionnés ci-dessus, que les critiques sur le report modal et la nécessité d'y répondre alimentent une réflexion nouvelle sur le projet, qui s'enrichit et se complexifie grâce aussi à un repositionnement des études économiques au sein du processus décisionnel. En effet, si l'objectif des travaux réalisés par l'*Osservatorio* Virano et par le groupe de travail « Report Modal » de la CIG reste, en fin de compte, la démonstration de l'utilité du Lyon-Turin, nous savons aussi que, à travers un usage différent des instruments de l'évaluation dans le processus décisionnel, cette démonstration peut désormais s'appuyer sur une représentation différente du projet. Ainsi, la transformation du Lyon-Turin d'un instrument nécessaire et suffisant pour une meilleure organisation des transports de marchandises en une condition *sine qua non*, mais nécessairement articulée à d'autres, du fonctionnement global d'une politique de report modal est permise par un usage différent des études de trafic aux différentes étapes du processus de décision. Ces dernières, en sortant du simple cadre de la discussion du projet (de ses capacités, donc, à répondre aux évolutions futures de la demande et à provoquer du report modal), commencent à être utilisées pour dessiner et évaluer une politique globale de transport. Les nouvelles études de trafics développées ces deux dernières années se sont attachées, en effet, à comparer les effets de différentes mesures sur l'évolution des trafics et sur leur répartition par modes, dans le but de fournir au processus décisionnel des indications non seulement en termes de chiffres, mais aussi en termes d'interrelations entre les différentes

actions possibles, utiles à la planification d'une politique de report modal. La portée de ce changement va au-delà des modifications de représentation du projet, qui ont permis de montrer la double relation de dépendance entre le projet et l'objectif du report modal (d'un côté, l'existence et le financement du projet dépendent de l'existence de mesures efficaces de report modal, de l'autre la faisabilité des autres mesures de report modal repose sur l'existence d'une offre alternative suffisante, en quantité et en qualité, pour permettre le transfert de la route vers le fer).

Tout d'abord, cette nouvelle approche, qui modifie la place des outils techniques au sein du processus décisionnel et avance le recours à l'expertise jusqu'aux premières phases du cycle d'élaboration des décisions, permet de construire un discours plus complexe et plus transparent à la fois, qui indique clairement les objectifs poursuivis et explique les parcours identifiés pour les atteindre. Ce changement est d'importance, non seulement du point de vue du projet, mais aussi pour les implications plus générales que nous pouvons observer quant aux interrelations entre expertise technique et expertise politique. L'anticipation de l'usage des études de trafic à une phase de recherche et de définition des différentes mesures politiques applicables sur l'arc alpin franco-italien permet d'afficher non seulement un plus grand engagement des deux gouvernements sur l'objectif politique du report modal, mais aussi une plus grande rationalité dans l'élaboration des décisions, ce qui aide au final à raffermir le consensus, non pas autour du seul projet Lyon-Turin, mais plus largement autour d'une politique du transit alpin, dont on explique l'intérêt, les risques et les potentialités à travers des tests qui reposent sur des méthodes d'analyse quantitatives.

Ensuite, cette rationalité accrue n'est pas uniquement synonyme d'une meilleure confiance dans les décisions prises. En effet, la reconsolidation du consensus à l'intérieur de la *growth machine* tient aussi au caractère pédagogique de ce nouveau positionnement des outils techniques. Le travail d'expertise, notamment celui mené par l'*Osservatorio Virano*, a été fait en relation avec les représentants des territoires locaux. Ainsi, en même temps qu'il permettait la négociation, ce nouvel usage engageait aussi un parcours de construction des connaissances, fondé sur le partage et la confrontation des connaissances disponibles et sur une démarche d'appropriation et de diffusion à laquelle a participé un groupe élargi d'acteurs, qui ont pu suivre les méandres du raisonnement, discuter les différentes hypothèses intermédiaires, les comprendre, accepter ou en proposer de nouvelles. Il s'agit là d'une nouveauté importante, qui démontre la capacité, pour la première fois dans l'histoire du projet, des études techniques à influencer l'élaboration des décisions politiques, non pas à travers la production de résultats chiffrés en mesure de supporter le discours politique, mais en apportant à la discussion publique des éléments de réflexion et de connaissance nouveaux. Pour reprendre les mots de J. M. Fourniau (1996), on pourrait dire qu'on est passé à un « régime de planification », où « *la décision devient un processus d'apprentissage collectif autour d'études touchant à des registres de plus en plus divers* ». Cet exemple montre donc que la capacité des outils techniques à affecter les décisions repose en partie sur la place que le recours aux outils d'évaluation occupe à l'intérieur du cycle décisionnel. En effet, de cette place dépend la capacité de ces outils et de l'expertise, en général, à produire de l'innovation et à influencer le patrimoine cognitif des acteurs impliqués dans le processus de décision. Mais ce dernier point concernant le rôle pédagogique de l'expertise n'est pas qu'une affaire de chronologie dans l'usage des outils de l'expertise. Il est strictement en lien avec les fonctions assignées à l'évaluation, que nous abordons dans le paragraphe suivant (b).

Enfin, ce repositionnement du travail d'expertise au sein du processus décisionnel permet des avancées concrètes en termes de définition de l'action politique. Ainsi, nous

avons remarqué, au cours de l'analyse du projet, que le passage à une logique d'action politique plus pragmatique et directrice, avec notamment la fixation d'un objectif de réduction de 100.000 poids lourds par an aux franchissements franco-italiens, marque une évolution importante par rapport aux modalités politiques européennes, consistant essentiellement dans la définition des grandes orientations qui doivent guider l'élaboration politique. Cette évolution est la marque, et en même temps un facteur de renforcement, de la spécificité alpine en matière de transports.

b) Les finalités assignées aux outils d'évaluation dans l'élaboration des décisions : le passage d'une approche déterministe à la prise en compte de l'incertitude

La deuxième nouveauté concerne la prise en compte de l'incertitude et une conception différente des finalités assignées aux outils de l'expertise dans l'élaboration des décisions. Le passage d'une optique de justification *a posteriori* des stratégies déjà établies à une optique de planification ne repose pas uniquement sur l'avancée des étapes du processus auxquelles on fait intervenir l'évaluation, mais il traduit également un changement d'approche de l'incertitude. Nous avons ainsi observé, en clôture de la première partie de thèse, que l'évolution d'une approche fondée sur la prévision à une approche de prospective impliquait des différences importantes en ce qui concerne la prise de décisions. En effet, la prospective, considérée comme l'étude des avenir possibles, conduit la construction des décisions à un plus grand degré d'ouverture sur la discussion de différentes solutions et à la reconnaissance de l'incertitude liée aux effets des solutions étudiées. Ces dernières ne sont plus conçues, dans une telle optique, comme des résultats définitifs, mais plutôt comme des tentatives et des explorations à soumettre au débat et pouvant, par conséquent, faire l'objet d'une remise en cause. Un tel changement d'approche marque une évolution, pour reprendre les mots d'Yves Crozet, « *des certitudes technocratiques au tâtonnement politique* » (Crozet, 2004). Cette évolution, parfaitement observable dans l'histoire du Lyon-Turin, de la conception de la décision et du rôle des outils dans les processus politiques, illustre et conforte les réflexions théoriques qui sont à la base du passage des paradigmes de la décision rationnelle, fondés sur une approche des outils qui envisage de dominer l'incertitude à travers le recours à la rigueur scientifique, aux paradigmes décisionnel qui visent à contourner cette incertitude, plutôt qu'à l'éliminer, en l'intégrant dans les stratégies décisionnelles.

L'affirmation progressive d'une conception de l'évaluation en tant qu'outil de planification et de simulation au sein des pratiques décisionnelles de la *growth machine*, que les deux expériences du groupe de travail « Report Modal » de la CIG et de l'*Osservatorio Virano* rendent évidente, permet deux avancées importantes. D'un côté, la reconnaissance de l'incertitude conduit à la mise en place de pratiques décisionnelles en mesure de garantir sa meilleure maîtrise. Ainsi, l'adoption d'une méthode d'exploration, fondée sur des analyses et des tests comparatifs des mesures alternatives face à un objectif quantitatif, ne conduit pas à des résultats constituant la base pour une décision unique, mais elle permet d'avoir des images alternatives du futur, fondées sur la connaissance des risques et des conséquences associés aux différentes solutions prises en compte. De l'autre côté, cette reconnaissance est aussi à mettre en relation avec une tentative d'ouverture progressive du débat et une façon différente, par conséquent, de concevoir la décision. La plus grande pluralité des stratégies décisionnelles mises en place ces dernières années répond à l'exigence de susciter l'adhésion des différents acteurs concernés par la décision. Les outils d'aide à la décision sont conçus, dans cette optique, comme un moyen de mobilisation,

correspondant à la fonction mobilisatrice de l'évaluation identifiée par Bieber et Offner (1987) et typique des procédures décisionnelles élargies, où le consensus autour des choix nécessite d'être construit et sans cesse alimenté. En même temps, le caractère pédagogique de ce nouveau positionnement des outils techniques au sein du processus politique, comme nous l'avons souligné plus haut, renvoie à une conception de l'évaluation qui met l'accent sur la fonction explicative des outils économiques. Dans cette optique, la finalité essentielle de ces outils serait « *de comprendre les mécanismes du changement, plutôt que de rechercher un jugement de valeur global* » (Faivre D'Arcier, 1998) et elle reposerait donc sur leur capacité à soulever des questions et des problèmes nouveaux, en mesure de façonner les connaissances et le débat politique.

En ce sens, l'évolution de l'usage des outils de l'expertise technico-économique dans le Lyon-Turin suit en fait le passage d'une approche rationnelle de la décision à une approche procédurale, où les trois fonctions de l'évaluation procédurale, mobilisatrice et explicative coexistent. Ce changement d'approche renvoie aussi au rôle et à l'organisation de l'expertise, qui délimitent un troisième champ de renouvellement de l'usage des outils techniques au sein des processus de décision.

c) L'autonomie et la pluralité de l'expertise

En effet, l'histoire du Lyon-Turin nous montre, à travers de nombreux exemples, comment le manque d'autonomie de l'expertise technique du politique a finalement exacerbé les critiques au projet, au lieu de renforcer sa défense face aux contestations. Il faut aussi observer que récemment, les résultats des simulations réalisées par la CIG ont pu sortir pour la première fois du cercle clos des relations internes entre LTF et la CIG, en intégrant l'observatoire italien et le débat commun de la *growth machine*. Ce changement est d'importance parce qu'il permet d'observer à quel point l'autonomie de l'expertise technique à l'intérieur du processus d'élaboration des décisions est une condition qui permet aux outils de l'économie des transports d'apporter des éléments nouveaux, d'alimenter le processus de production des décisions et, au-delà, d'enrichir le débat sur la politique des transports à mettre en œuvre dans les Alpes. Il est probablement naïf d'envisager une structure d'étude complètement indépendante du politique, néanmoins les événements récents de la discussion du projet nous montrent clairement que l'intégration, non seulement des résultats, mais aussi des hypothèses à la base des études dans un débat élargi est importante du point de vue de la réduction des conflits. D'une part, cette autonomie peut se construire en rendant davantage pluraliste l'expertise technique. L'expérience de partage de l'information, de discussion des hypothèses et de travail en commun mené entre des acteurs très différents au sein de l'observatoire Virano constitue un pas dans cette direction. D'autre part, une meilleure articulation entre les deux plans d'action de l'expertise technique et de l'expertise politique dans l'élaboration des décisions est également de nature à renforcer le dialogue sur le contenu et la mise en œuvre des décisions. C'est d'ailleurs ce que nous avons pu observer à travers l'exemple du Groupe de Zurich. En ramenant au sein d'une structure de travail et de réflexion unique l'activité technique de mesure et d'analyse des trafics, d'une part, et l'activité politique d'élaboration et de négociation des mesures pour les réguler, de l'autre, cette instance a permis des avancées importantes dans la concertation d'une politique des transports nouvelle et plus consensuelle à l'échelle de l'espace alpin. Elle a, comme l'observatoire Virano de son côté, rendu possible une meilleure appropriation des résultats et des controverses techniques par des acteurs qui ne défendent pas tous le même point de vue.

Le rôle renouvelé de l'expertise technique : un apprentissage disponible pour une gouvernance renouvelée

Les résultats des analyses menées durant cette thèse ont donc abouti à ouvrir deux perspectives d'évolution *a priori* différentes. Concernant l'espace géopolitique alpin des transports tout d'abord, la question qui s'avère cruciale pour la période à venir est de réussir à affermir cette construction en la déployant sur les différentes échelles territoriales, de l'Union européenne – à une extrémité – aux espaces micro-locaux – de l'autre. C'est ce que nous avons appelé l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux. Concernant les outils techniques ensuite, les études de cas présentées ont montré comment le renouvellement de leur usage et des finalités qui leurs sont assignées permet d'enrichir le débat autour des politiques de transport à mettre en œuvre.

Il convient de souligner ici que ces deux évolutions, considérées dans la présente conclusion de façon largement indépendante, se répondent en réalité étroitement l'une à l'autre. Les transformations affectant l'usage des outils résultent en effet à chaque fois de l'irruption de nouveaux acteurs dans le débat en cours. Qu'il s'agisse de construire un compromis entre les autorités et les opposants du Val de Suse pour le projet Lyon-Turin ou de concilier les points de vue divergents des différents pays de l'espace alpin au sein du groupe de Zurich sur les politiques alpines, le dépassement du conflit a été trouvé en permettant que chaque acteur en présence puisse s'approprier une expertise technique qui est devenue un outil d'exploration.

Cet apprentissage d'un nouveau rôle affecté à l'expertise, tourné vers l'alimentation du dialogue entre acteurs, plutôt que vers la justification de telle ou telle opinion particulière, est désormais disponible dans l'espace alpin. Il est un élément permettant de répondre au défi que représente le développement d'une gouvernance multi-niveaux de la politique alpine des transports. La façon dont l'espace alpin continuera – ou pas – à s'ériger en terrain d'expérimentation des politiques européennes de mobilité durable des marchandises constituera quoi qu'il en soit dans les années à venir un excellent prétexte pour observer le renouvellement des pratiques de l'expertise.

Références bibliographiques

- AlpenCorS (2005), Linee guida per una politica del Corridoio V. Al centro del Corridoio V. Rapporto finale del progetto Interreg IIIb AlpenCorS.
- Alpetunnel GEIE (1998), Nouvelle liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin, Rapport d'étape. Juin 1998.
- Alpetunnel GEIE (2001), Nouvelle liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin, Rapport final.
- Alpetunnel GEIE, TMT Pragma, Cete Lyon, DITS Università La Sapienza (1997), Analyse des flux de marchandises transalpins. Rapport de travail.
- ALPINFO (2006), Trafic marchandises routier et ferroviaire à travers les Alpes. Berne, Office fédérale du développement territorial.
- 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.
- Antiseri D. (1994), Che cosa vuol dire essere razionali, in Antiseri D., Dahrendorf R., Il filo della ragione, Roma, I libri di Reset.
- ARE, OFROU, OFT (2007), Bourse du transit alpin: étude de faisabilité. Rapport final. Mai 2007.
- Aubertin C. (2001), La Montagne, un produit du développement durable. Revue de Géographie Alpine, n°2 – 2001.
- Bagard V., Crozet Y., Joly I. (2002), Le couplage des croissances de l'économie et des transports de voyageurs est-il inéluctable ? HAL-SHS.
- Bakkes J.A. et al. (1994), An overview of Environmental Indicators: State of the art and perspectives. Environment Assessment Technical Reports, UNEP.
- Balducci A., Tessitore P. (1998), Irreversibilité et processus de décision. Dans : Klein O. (Eds.), Temps, irréversibilités et grandes projets d'infrastructures. Actes du Colloque, 5 mars 1998, Vaulx-en-Velin : LET. 143 p. (Etudes et Recherches, n°11).
- Banister D., Stead D. (2002), Reducing transport intensity. European journal of transport and infrastructure research. 2 (3/4).
- Banos A. (1997), Les déviations de trafic routier transalpin de marchandises générées par la politique suisse des transports : essai de modélisation et d'évaluation. Mémoire de DEA en Géographie, Université Scientifique, Technique et médicale Joseph Fourier, Grenoble, 1997.
- Banos A., Dornbusch J. (1997), Effet de barrière suisse : une autre méthode d'évaluation des conséquences de la réglementation routière suisse. Notes de synthèse du SES, septembre/octobre 1997.

- Bätzing W. (1987), L'ambiente alpino : trasformazione, distruzione, conservazione. Una ricerca ecologico-geografica. Melograno, Milano.
- Bätzing W. (2001), De la « géographie régionale » à une recherche scientifique coordonnée au sein de la Convention alpine. *Revue de Géographie Alpine*, n°4 – 2001.
- Bätzing W. (2005), Le Alpi. Una regione unica al centro dell'Europa, Ed. it. Bartaletti F. (2005), Bollati Boringhieri, Torino.
- Baum H. (2000), Decoupling transport intensity from economic growth. In: ECMT (éd.), Key issues for transport beyond 2000. 15th International symposium on theory and practice in transport economics. Paris. OECD.
- Baum H. (2002), Découpler l'intensité du transport de la croissance économique, in : CEMT, Les transports dans les années 2000, questions clés. 15ème symposium international sur la théorie et la pratique dans l'économie des transports. Paris, Les éditions de l'OCDE.
- Baum H., Kurte J. (2002), paper presented at ECMT, Transport and Economic Development. Round Table 119. In : CEMT (éd.), Transport et développement économique. Paris, OECD.
- Baumstark L. (2007), La mesure de l'utilité sociale des investissements : l'enjeu du processus de production des valeurs tutélaires, in Maurice J. et Crozet Y., Le calcul économique : dans le processus de choix collectif des investissements publics, Economica, Paris, pp. 165-190.
- Baumstark L., Hugué A., Marcadier C., Maubert C. (2005), Partenariats public-privé et actions locales. Paris. Commissariat général du plan.
- 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.
- Beniston M. (2005), Changement climatique et impacts possibles dans la région alpine. *Revue de Géographie Alpine*, n°2 – 2005.
- Bennathan E., Fraser J., Thompson L. S. (1992), What determines demand for freight transport? World Bank working paper series n°998.
- Berger P.L, Luckmann T. (1966), The Social Construction of Reality, New York, Doubleday.
- Bernadet M. (2003), Transports routiers de marchandises et développement économique : une nécessité incontournable ? in : La civilisation automobile face au défi du développement durable. Réalités industrielles, Annales des Mines, novembre 2003, pp. 5-10.
- Bernat, V., Fourniau, J.M. and Rui, S. (1997), The Lyon-Turin Transalpine Railway Connection: Complexify to Realise; Conditions for a key-link Implementation, Case Study Report, TENASSESS Project, Supported by DG-VII under Fourth Framework Programme.
- Besson L. (1995), L'Europe, l'arc alpin et le transport de marchandises. *Transports*, n° 370, pp. 85-89.

- Besson E. (2008), Mieux acheter pour un meilleur service du public : des marchés publics complexes aux partenariats public-privé. Coll. Prospective Evaluation. Secrétariat d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique.
- Biebera A., Offner J.M. (1987), Les grands projets de transport - Langage de l'évaluation, discours de la décision, Synthèse I.N.R.E.T.S. n°10, Arcueil
- Blardone J.D. (2007), Les préférences des chargeurs pour leurs transports à travers les Pyrénées. Notes de synthèse du SESP, n°164.
- Blith M. (2001), The transformation of the Swedish Model – Economic Ideas, Distributional Conflict and Institutional Change. In World Politics, n°54/1
- Blumer, H. (1971), Social problems as collective behavior, Social Problems, 3, 1971, p 298-306
- Bobbio L. (1996), La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi. Ed. Franco Angeli
- Bobbio L. (1999), Un processo equo per una localizzazione equa. In: Bobbio L., Zeppetella A. (a cura di), Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali, Franco Angeli Editore.
- Bobbio L. (2004), Grandi opere e costruzione del consenso, in Reti, attori, territorio. Franco Angeli ed., Milano 2004.
- Bobbio L. (2006), Discutibile e indiscussa, l'Alta Velocità alla prova della democrazia. Il Mulino n. 423, 1/2006.
- Boesch M. (2004), Economie alpine : d'une économie de subsistance à la concurrence mondiale. Revue de Géographie Alpine, n°2 – 2004.
- Boesch M., Sigrist D. (2006), Analysing the Influence of Cultural Differences on Regional Development in the Alps. Rapport de recherche Diamont, WP5, St. Gallen. In : <http://www.uibk.ac.at/diamont/>
- Boitani A., Ponti M. (2005), Ma il Brennero è molto più urgente. Il Sole - 24 Ore, 22/11/2005.
- Boitani A., Ponti M., Ramella F. (2007), TAV: le ragioni liberali del no. IBL Briefing Paper, n. 41, 16 aprile 2007.
- Bolis S., Reggiani A. (1999), Methods and models analysing freight transport : an overview, in Beuthe M., Nijkamp P., New contributions to transportation analysis in Europe. Aldershot : Ashgate, pp. 67-96.
- Boltanski L., Thévenot L. (1987), Les économies de la grandeur, Paris : PUF
- Boltanski L., Thévenot L. (1991), De la justification. Paris, Ed. Gallimard.
- Bonnaïfous A. (1996), Expertise des études relatives au franchissement alpin : projet de nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin. Rapport final. Avril 2006. Charbonnières-les-Bains.
- Bonnaïfous A., Crozet Y. (1997), Evaluation, dévaluation ou réévaluation des lignes à grande vitesse ? Les Cahiers Scientifiques du Transport, N° 32/1997 - Pages 45-55.
- Bonnell P., Chapleau R., Lee-Gosselin M., Raux Ch. (1997), Les enquêtes de déplacements urbains : mesurer le présent, simuler le futur. Post-Print halshs-00271106_v1, HAL.

- Bonnel P. (2004), Prévoir la demande de transport. Presses de l'école nationale des ponts et chaussées. Paris.
- Bouttes F. (2002), Ouverture de la Suisse aux poids lourds de plus de 28 tonnes et circulation alternée au tunnel du Gothard : quel effet sur la répartition du trafic alpin ? Notes de synthèse du SES, n°145, Janvier-février 2003.
- Braudel F. (1979), Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe - XVIIIe siècle, tome 3, Le temps du monde, Armand Colin, Paris.
- Breyton M., Nameur M. (2000), Observations des trafics voyageurs et marchandises à travers l'Arc alpin suite à la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc (avril 1999 – mars 2000). Document du Cete de Lyon.
- Brossier C., Blanchet J-D., Gérard M. (1998), La politique française des transports terrestres dans les Alpes, rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, La Documentation Française, Paris.
- Brun J.J., Perrin Th. (2001), La montagne : Laboratoire pour la science ? ou laboratoire pour la société ?. Revue de Géographie Alpine, n°2 – 2001.
- Brun P. (2001), Emancipation et connaissance - Les histoires de vie en collectivité, Paris, L'Harmattan.
- Brunel J. (2003), La problématique du couplage ou la question du besoin de transports de marchandises : concepts, méthodes et une application aux trafics transalpins. Mémoire de DEA en Économie des transports. Université Lyon 2.
- Brunel J. (2005), Le transport de marchandises et la croissance économique. ASRDLF. Villes et territoires face aux défis de la mondialisation – XLI^{ème} colloque de l'ASRDLF, 5-7 sept. 2005, Dijon. 2005.
- Brunel J. (2007), Prévoir la demande de transport de marchandises à long terme. Estimation économétrique du couplage transport/économie : le cas des traversées alpines. Thèse pour le doctorat en Sciences Économiques. Mention Économie des Transports. Université Lumière Lyon 2.
- Brunet R. (1989), Les villes «européennes». Montpellier-Paris, Datar-Reclus. La Documentation française.
- Brunet R., Ferras R., Théry H. (1992), Les mots de la géographie. Dictionnaire critique. Reclus – La Documentation Française.
- CAFI (2008), Observatoire transfrontalier des trafics transalpins de marchandises et voyageurs 1986-2007. Réalisation Laboratoire Transports de la CAFI, septembre 2008.
- Caille A.M. (2002), L'intégration économique et territoriale des infrastructures de transport: étude à travers les représentations du tissu économique, de l'autoroute et du TGV en Maurienne. Mémoire de Maîtrise. Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille.
- Callon M., Latour B. (1981), Unscrewing the Big Leviathan How do Actors Macrostructure Reality and How Sociologists Help Them, (Knorr K., Cicourel A. eds.), p. 277-303. Routledge, London.

- Callon M. (1986), Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St. Brieuc, *L'Année Sociologique*, numéro spécial. La sociologie des Sciences et des Techniques, 36, pp.169-208.
- Callon M., Latour B. (1986), Comment suivre les innovations : clefs pour l'analyse socio-technique. *Prospective et santé* 36 13.26.
- Callon M. (1989), *La Science Et Ses Réseaux*. Paris-Strasbourg, La découverte. UNESCO – Conseil de l'Europe.
- Callon M., Rip A. (1992), Humains, non-humains : morale d'une coexistence. *Autrement*, Série Sciences en société, janvier 2002, p. 140-156.
- Campisi D., Danielis R., La Bella A., Schachter G. (1991), An empirical study of international transportation plans. *International Journal of Transport Economics*, 28 (1).
- Cavargna M. (2006), 100 ragioni contro la TAV in Valle di Susa. Brevi considerazioni sul progetto di Alta Capacità Ferroviaria Torino-Lione. Print Editor, Grugliasco.
- CDAT (2003), *La Suisse et ses transports 1997-2003*. Volume 1 et 2. Dossiers du CDAT, novembre 2003.
- CDAT (2006), *Transport transfrontalier, coopération transfrontalière*. Dossiers du CDAT, août 2006.
- Céard F. (2005), Les transports terrestres de marchandises dans l'arc alpin. Rétrospective de 1984 à nos jours des trafics transalpins et élaboration de scénarios de croissance des trafics poids lourds dans les tunnels nord-alpins franco-italiens à l'horizon 2015. Mémoire Mastère Recherche « Transport, Espace, Réseau » (LET). Université Lyon 2 et ENTPE.
- Cefaï D. (1996), La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, n°75 - 1996.
- Cefaï D., Amirault V. (2002), Les risques du métier. Engagements problématiques en sciences sociales. Partie 1, *Cultures & Conflits*, n° 47.
- CEMT (1979), Problèmes de capacité infrastructurelle posés par le transit international, Table Ronde 45, CEMT, Paris, 1979.
- CEMT (1980), Rapport sur le transport des marchandises en transit : problèmes actuels dans les pays européens et possibilités pour une amélioration, en Résolutions du Conseil des Ministres des transports et rapports approuvés en 1979, Volume II, CEMT, Paris, 1980.
- CEMT (1981), Rapport du Groupe restreint de l'arc alpin, CEMT/CM(80)3, dans Résolutions du Conseil des Ministres des transports et rapports approuvés en 1980, Volume I, CEMT, Paris, 1981.
- CEMT (1982), Review of demand models forecast/recorded traffic comparisons for urban and intercity transport, Round Table 58, Paris.
- CEMT (1986), *Trafic international et besoins en infrastructures*, Paris ;
- CEMT (1993), *Tendances du transport européen et besoins en infrastructures*, Paris.
- CEMT (1995), *Tendances du transport européen et besoins en infrastructures*, Paris.

- CETE de Lyon (1989), Prévisions de trafic au tunnel du Fréjus et sur la vallée de la Maurienne. Etude réalisée pour le compte de la Direction des Routes, janvier 1989.
- CETE de Lyon (2000), Les conséquences de la fermeture du tunnel du Mont-Blanc. Socio-économie, accessibilité, trafics. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- Chamussy H. (1968), Circulation transalpine et villes de pied de col. Briançon, Modane, Suse, Aoste, Martigny, Domodossola. *Revue de Géographie Alpine*, LVI.
- Chatzis K., Crague G. (2007), The Involvement of State and Private Engineering Consulting Firms in Urban Travel Demand Modelling in France, 1960-2005. Paper presented at the 11th World Conference on Transports, Berkeley, CA.
- Chatzis K., Ribeill G. (2005), L'espace des carrières des ingénieurs de l'Équipement dans le public et le privé (1800-2000). *Revue française d'administration publique*, 116, pp. 651-670.
- Chenal J., Kaufmann V. (2006), La Suisse métropolisée à l'épreuve des Alpes. Présenté au colloque: Habiter la métropole suisse. L'urbanisation est-elle planifiable? Bern, 10 novembre 2006.
- Cheshire P.C., Hay D.G. (1989), *Urban Problems in Western Europe: An Economic Analysis*. London: Unwin Hyman.
- CIG Lyon-Turin (2001), Nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin. Rapport final de la Commission Intergouvernementale.
- CIPRA (1998), Rapport sur l'état des Alpes. Données, faits. Problèmes. Esquisses de solutions, Edisud.
- CIPRA (2003), La voie est libre pour la Convention alpine ? Mise en œuvre dans le domaine des transports. Actes de la conférence annuelle de la CIPRA du 23 au 24 octobre 2003, Salzbourg.
- Claval P. (2003), *La géographie du XXI^{ème} siècle*. Ed. L'Harmattan.
- Claval P. (2005), L'étude géographique des réseaux au croisement des théories de la communication et des relations institutionnalisées. Présenté au Festival International de Géographie de Saint-Dié-des-Vosges : « Le monde en réseaux. Lieux visibles, liens invisibles ».
- Clément L. (2004), Traversées alpines : analyse rétrospective de long terme et premiers résultats de la politique des transports suisses, *Revue Transports*, janvier-février 2004, n°423.
- CNT (2000), Rapport sur les conséquences à court, moyen et long terme à tirer de l'incendie dans le tunnel du Mont Blanc, Commission présidée par Guy Querolle, Conseil National des Transports, février 2000.
- Cobb R.W., Elder C.D. (1983), *Participation in American politics. The dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Coleman R. (1995), La perméabilité de la chaîne des Alpes charnière entre le Nord et le Sud de l'Europe. Commission européenne, Direction générale des transports.
- Collins H. (1985), *Changing order: replication and induction in scientific practice*, Sage, London.

- Commission Européenne (2001), La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix. Luxembourg.
- Commission Européenne (2004), Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions. Bruxelles
- Commission Européenne (2006), Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent. Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne.
- Commissione delle Comunità Europee (1992), Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario. Direzione Generale delle politiche comunitarie. Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (1995), Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo. Direzione Generale delle politiche comunitarie. Bruxelles.
- Communautés Européennes (1987), Le problème du trafic de transit communautaire à travers certains pays tiers, Communication de la Commission au Conseil.
- Conseil général des Ponts et Chaussées, Inspection générale Conseil général des Finances (2003), Rapport d'Audit sur les grands projets d'infrastructures de transport. Février 2003
- Conti S., Spriano G. (1990), Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni Novanta, vol. 1, Fondazione Agnelli, Torino.
- Convention alpine (2006), Coopérations sur les corridors ferroviaires transalpins. Rapport du Groupe de travail « Transports ».
- Convention alpine (2007), Rapport sur l'état des Alpes. Transport et mobilité dans les Alpes. Signaux alpins – Edition spéciale 1.
- Crozet Y., Chi A., Faivre D'Acier B. (2001), Étude sur quelques variables stratégiques pour la SNCF. LET, Rapport d'étude pour la Direction de la Stratégie de la SNCF.
- Crozet Y., Bagard V., Joly I. (2002), Le couplage des croissances de l'économie et des transports de voyageurs est-il inéluctable ? Rapport du Laboratoire d'Économie des Transports pour le compte de la DATAR.
- Crozet Y., Musso P. (dir.), (2003), Réseaux, services et territoires – Horizon 2020, éditions de l'Aube, Datar.
- Crozet Y., (2004), Calcul économique et démocratie : des certitudes technocratiques au tâtonnement politique, Cahiers d'économie politique, n° 47, pp 155-171.
- Debarbieux B. (2001), Différenciation et désignation géographique des objets alpins : six manières de faire. Revue de Géographie Alpine, n°4 - 2001.
- Debarbieux B. (2001), La montagne dans la recherche scientifique : Statuts, paradigmes et perspectives. Revue de Géographie Alpine, n°2 - 2001.
- 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 - 2002.
- 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, 2002.
- Debernardi A. (2007), Le prospettive di saturazione dei valichi alpini. Lavoce.info. En ligne sur: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina2650.html>

- Deloraine A., Ségala C. (2001), Quels sont les impacts de la pollution atmosphérique sur la santé ? Primequal-Predit 1995-2001. La Documentation française, Paris.
- Denant-Boémont L. (1994), Analyse coûts-avantages et flexibilité des choix techniques en transport public. Les Cahiers Scientifiques du Transport, N° 29/1994, pp 47-58
- Denant-Boémont L. (1996), Les valeurs de la flexibilité dans le calcul économique public : Investissements et choix de systèmes techniques en transport collectif urbain. Thèse de doctorat de sciences économiques, Faculté de Sciences Economiques et de Gestion, Lyon, Université Lumière Lyon 2.
- DG - TREN Commissione Europea, COWI/AS (2006), Analisi degli studi condotti da LTF in merito al progetto Lione-Torino (sezione internazionale). Rapporto finale, aprile 2006.
- DG – TREN Commissione Europea, COWI/AS (2006), Stima delle potenzialità del traffico merci attraverso le Alpi. Caso specifico del nuovo collegamento transalpino Francia-Italia. Dicembre 2006.
- Di Méo G. (1998), Géographie sociale et territoires. Collection Fac Géographie, Nathan Université, Paris.
- Di Ruzza R., Pina L. (1993), La liaison Lyon-Turin. ISMEA
- Didier M., Prud'homme R. (2007), Infrastructures de transport, mobilité et croissance. La documentation française. Paris.
- Dornbusch J., Houée M. (1996), Le trafic transalpin de marchandises. Notes de synthèse du SES, juin 1996.
- Dornbusch J. (1997), Conséquences de la réglementation du transport routier en Suisse : combien de poids lourds en plus dans les vallées alpines françaises ?, Les études du SES, juin 1997.
- DRE PACA (2002), Observatoire des trafics à travers les Alpes du sud. DRE PACA – CETE Méditerranée, septembre 2002.
- DRE PACA (2006), Observatoire des au travers des Alpes du sud. DRE PACA – CETE Méditerranée, octobre 2004.
- Dreborg, K. (1996), Essence of backcasting. Futures 28 (9).
- Dumont G. F. (1998), L'Arc Alpin. Histoire et géopolitique d'un espace européen. Economica. Paris.
- Dupuy G. (1975), Une technique de planification au service de l'automobile. Les modèles de trafic urbain. Copedith. Paris.
- Durand M.G. (1997), Un « système montagne » réinventé : le développement durable dans les Alpes françaises ou la nouvelle gestion globale des territoires. Revue de Géographie Alpine, n°2 – 1997.
- Durand S. (2001), Analyse et modélisations spatiales à long terme du transport de marchandises. Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Lumière Lyon 2.
- Ecoplan, RAPP Trans, Kurt Moll (2004), Bourse du Transit Alpin. Evaluation de la faisabilité de divers modèles d'une bourse du transit alpin pour le trafic lourd.

- Mandant: VSS Rapport final. Série: Projet de recherche VSS 2002/902. Éditeur : Office Fédéral du développement territoriale ARE.
- Elkin, S., 1987, *City and Regime*, Chicago, University of Chicago Press.
- Essig Ph. (1997), *Le concept TGV, des origines au TGV pendulaire*. Les cahiers scientifiques du transport. N° 32/1997. Pg. 35-44
- Etchelecou A. (coord.) (1997), *Transports internationaux en montagne : sortir de l'impasse*, Club Alpin français et al.
- EURAC (2007), *SWOMM, Scientific Workshop On Mountain Mobility and Transport*.
- Faivre D'Arcier B. (1998), *Evaluation des politiques de transport et préférences individuelles*. Synthèse de travaux pour le diplôme national d'habilitation à la direction de recherche, Université Lumière Lyon 2, Janvier 1998, 100 p.
- Favre-Bulle E., Abadie G. (2006), *Le péage « poids lourds » autrichien*. Notes de synthèse su SESP n°162, avril-mai 2006.
- Ferlaino F. (2002), *La montagna nei programmi europei di integrazione territoriale*. WP n. 157 – IRES Piemonte.
- Ferlaino F., Levi Sacerdotti S. (2005), *Processi decisionali dell'alta velocità in Italia. Il ruolo del Piemonte nel Corridoio Sud dello Spazio alpino*. Franco Angeli, Milano.
- Ferraresi G., Adobati F., Oliveri A. (2004), *Il progetto condiviso di territorio come matrice degli interventi infrastrutturali. A partire da una ricerca sulla rete pedemontana lombarda*. In *Reti, attori, territorio*. Quaderni del Dipartimento di Architettura e Pianificazione. Franco Angeli, Milano.
- Fischer G. N. (1981), *Psychosociologie de l'espace*. Paris, PUF.
- Floc'hlay B., Plottu E. (1998), *Democratic Evaluation: From Empowerment Evaluation to Public Decision-making*. *Evaluation*, vol. 4, n°3, p. 261-277.
- Flyvbjerg B., Bruzelius N., Rothengatter W. (2003), *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press.
- Flyvbjerg B., Holm M. K. S., Buhl, S. L. (2006), *Inaccuracy in Traffic Forecasts*. *Transport Reviews*, Vol. 26, No. 1, 1-24, January 2006.
- Fosgerau M, Kveiborg O. (2004), *A review of some critical assumptions in the relationship between economic activity and freight transport*. *International journal of transports economics*. 31 (2), 247-261.
- Fourniau J.M. (1988), *La genèse des grandes vitesses à la SNCF, de l'innovation à la décision du TGV sud-est*, rapport INRETS n°60. INRETS, Arcueil.
- Fourniau J.M. (1996) *Transparence des décisions et participation des citoyens*. *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°31, p. 9-47.
- Fourniau J.M. (1997) *Figures de la concertation à la française*. In *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Paris, l'Harmattan, coll. Villes et entreprises, p. 371-401.
- Fourniau J.M. (1998), *Évaluer et décider dans les transports*. MÉTROPOLIS n°106-107.
- Fourny-Kober M.C., Ruggero C. (2003), *Cette montagne que l'on partage*. *Frontière et montagne dans les coopérations transfrontalières de régions alpines*. *Revue de géographie Alpine* n°3, 2003.

- FS/SNCF (1991), La nouvelle liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin. Etude de faisabilité.
- FS/SNCF (1993), Nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin. Etude de franchissement alpin. Rome, Paris.
- Fubini A., Ravazzi S., Sutto L., Zittoun (2007), Redéfinir la frontière privé/public, un enjeu de transformation de l'action publique ? L'exemple de la mutation d'une voiture d'objet privé en problème public à Paris et Turin. Présenté au 16ème colloque international de la revue PMP «Public : nouvelles figures ? nouvelles frontières ? ».
- Gabella-Latreille C. (1997), Le modèle quinquin fret, un modèle de simulation à l'horizon 2015 des flux de transport de marchandises. Tome 1 : Le modèle quinquin fret, un instrument d'aide à la décision. Thèse de doctorat de sciences économiques, Lyon : Université Lumière Lyon 2.
- George P. (1970), Dictionnaire de la géographie. Presses Universitaires de France, Paris.
- Gerbaux F., Zuanon J-P. (1995), La voie étroite de la Convention alpine. Revue de Géographie Alpine, n°2 – 1995.
- Gerbaux F. (2004), Les groupes de pression et la défense des zones de montagne européenne 17-26. Revue de Géographie Alpine, n°2 – 2004.
- Giddens A. (1994), Les conséquences de la modernité, Paris, Harmattan.
- Giorgi L., Pohoryles R.J. (eds.), (1999), Tenassess – Final Report. Project funded by the European Commission under the transport Rtd programme of the 4th framework programme.
- 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, 25 (2), 201-219.
- GIP Transalpes (2001), L'Odyssée Transalpes. Petite histoire d'un grand projet de liaison à travers les Alpes.
- Goffman E. (1967), Interaction Ritual: essays on Face-to-face behaviour. New York, Anchor.
- Goldenstein J., Kehoane R. (1993), Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change. Cornell University Press, Itanca and London
- Goodwin P.B. (1996), Empirical evidence on induced traffic: A review and synthesis. Transportation, 23(1): 35-54.
- Goodwin P.B., (1997), Trafic supplémentaire induit par la construction de routes : preuves empiriques, incidences économiques et implications politiques, in CEMT, La mobilité induite par les infrastructures, Conférence Européenne des Ministres des Transports, coll. Table ronde 105.
- Goodwin P.B. (1998), The end of equilibrium, in Theoretical Foundations of travel choice modelling, Gärling T., Laitila T., Westin K. (eds.) Pergamon, Elsevier, Oxford.
- Granet-Abisset A.M. (2004), Mémoire alpine et construction européenne 39-48. Revue de Géographie Alpine, n°2 – 2004.

- Gregoli F., Simonetta Imarisio C. (a cura di), (1999), *Le Alpi occidentali da margine a cerniera : le nuove frontiere della geografia. Una geografia senza frontiere*. Atti del 41° Convegno nazionale A.I.I.G.. Edizioni Libreria Cortina, Torino.
- Groupe de Zurich (2006), Rapport final du groupe de travail « Gestion et régulation du trafic routier ».
- Groupe Eureq (1990), *Les franchissements alpins*. Rapport pour le Ministère de l'Équipement, du Logement et de l'Espace.
- Guesnerie R. (2006), De l'utilité du calcul économique public, *Économie et Prévision*, numéro 175-176, 2006/4-5.
- Guichonnet (2002), Tracés et contextes de la traversée des Alpes au cours des siècles. *Revue de Géographie Alpine*, n° 3 – 2002.
- Habermas J. (1973), *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard.
- Haenel H., Gerbaud F. (2003), *Fret ferroviaire : la nouvelle bataille du rail*. Mission confiée par le Premier Ministre à Messieurs les sénateurs Haenel et Gerbaud.
- Harker P.T. (1987), *Predicting intercity freight flows*. Utrecht: VNU Science press.
- Healey P. (2004) The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 28(1).
- Hensher D., Button K. (2000), *Handbook of Transport Modelling*. Pergamon, Elsevier.
- Houée M. (2000), Transit et franchissements montagneux des marchandises : quelles évolutions depuis sept ans ? Notes de Synthèse du SES, n° 130, juillet-août 2000.
- Houée M., Breyton M. (2001), quel impact de la fermeture du tunnel du mont-blanc sur le volume, le choix modal et l'affectation entre itinéraires des trafics passagers et marchandises. Notes de Synthèse du SES, n° 136, juillet-août 2001.
- IWW (2000), *Assessement of transport strategies (ASTRA)*. Final report. Karlsruhe : IWW.
- Janin Rivolin U. (2004), *European Spatial Planning*. Franco Angeli. Milano.
- Janin Rivolin U. (2006), Recensement des politiques territoriales dans l'espace alpin. *Revue de géographie alpine*. Tome 94 (2), juin 2006.
- Jasanoff S. (1987), Contested boundaries in policy relevant science, *Social Studies of Science*, Vol.17, pages 195-230.
- Joignaux G. (1997), L'approche des relations entre infrastructures et territoires: retour sur la théorie et les méthodes, in Burmeister A. et Joignaux G. (dir.), *Infrastructures de transport et territoires : approches de quelques grands projets*. L'Harmattan, coll. Emplois, Industrie, Territoires. Paris. pp. 17-38
- Joignaux G., Verny J. (2004), Le découplage entre transport de marchandises et croissance : organisations productives, localisations et demande de transport. *RERU*, n° 5, 2004.
- Joignaux G., Langumier J.F. (2004), Les observatoires autoroutiers : l'expérience des autoroutes Paris-Rhin-Rhône et quelques enseignements. *Cahiers Scientifiques du Transport* N° 46/2004 - Pages 3-24. En ligne : <http://www.afitl.com/CST/precedents-numeros/N46/Joign46.pdf>

- Jourquin B. (1996), Un outil d'analyse économique des transports de marchandises sur des réseaux multi-modaux et multi-produits. Le virtuel, concept, méthodes et applications. Thèse de doctorat. Facultés universitaires catholiques de Mons.
- Jouve B., Lefèvre C. (1999), Pouvoirs urbains : entreprises politiques, territoires et institutions en Europe. In : Jouve B., Lefèvre C., Villes, Métropoles : les nouveaux territoires du politique. Economic/Anthropos, coll. Villes, Paris, pp. 9-44.
- Keough K. (2000), Science advice for government effectiveness: the Canadian approach, IPTS Report, Vol. 45, June 2000.
- Kiang N., Shipper L. (1996), Energy trends in the Japanese transportation sector. Transport Policy, 3 (1/2), 21-35.
- Kingdon J. (1995), Agenda, alternatives and public policies, New York, Longman.
- Klein O. (1998), Les modifications de l'offre de transport : des effets automatiques à l'innovation socio-technique - l'exemple de la grande vitesse. Espaces et Sociétés, n°95, pp.95-126.
- Klein O. (2001a), La genèse du TGV, une innovation contemporaine de l'épuisement du fordisme, Innovations, Cahiers d'économie de l'innovation, n° 13, pp. 111-132.
- Klein O. (2001b), Les horizons de la grande vitesse. Le TGV, une innovation lue à travers les mutations de son époque. Thèse pour le doctorat en Sciences Économiques. Université Lumière Lyon 2. Faculté de Sciences Économiques et de Gestion.
- Klein O., Martin S. (2004), Les chemins de la transalpine. Rapport réalisé dans le cadre du projet AlpenCorS, Programme Interreg IIIb Espace Alpin.
- Klein O. (2005), Nouvelles traversées ferroviaires : le "vrai coût" du transport, L'Alpe, n°29, Glénat presses, Grenoble, pp. 72-75.
- Klein O. (2006), La procédure du débat public en France : un exercice d'apprentissage collectif, Communication à l'école d'été "Grandi opere e gestione dei conflitti" du Laboratorio di Politiche - LAPO de l'Università degli Studi di Torino, Turin, 29 juin 2006.
- Klein O., Sutto L. (2007), Rapport préliminaire : mission d'Accompagnement Stratégique de la CAFI. Conférence des Alpes Franco Italiennes, novembre 2007.
- Klein O., Sutto L. (2008), Rapport final de la mission d'Accompagnement Stratégique de la CAFI. Conférence des Alpes Franco Italiennes, novembre 2008.
- Klein O., Sutto L. (2008), Grands projets d'infrastructure, construction géopolitique et enjeux environnementaux : analyse comparée du projet Lyon-Turin et du projet de franchissement du Déroit de Gibraltar. Communication au colloque international « Environment and Transport in different contexts », Ghardaïa (Algérie).
- Köll H., Lange S., Ruffini F.V. (2007), La question des détours dans le transport routier de marchandises. Revue de Géographie Alpine, Tome 95 n° 1.
- Krohn W., Daele W. (1998), Science as an agent of change : finalization and experimental implementation, Social Science Information, 37 (1), SAGE publications, p. 191-222

- Lacoste Y. (dir.), (1993), Dictionnaire de géopolitique. Paris, Flammarion.
- Lacoste Y. (1993), Che cos'è la Geopolitica?. Limes. Rivista italiana di geopolitica, n.4-1993 e nn. 1, 2, 3, 1994.
- Lalivé d'Épinay C., Soulet M.H. (2007), Éditorial, SociologieS, Dilemmes éthiques et enjeux scientifiques dans l'enquête de terrain. URL : <http://sociologies.revues.org/document266.html>. 21 juin 2007.
- Lange S., Ruffini F.V., Klammersteiner U. (2006), Il trasporto nello Spazio alpino: una sfida transfrontaliera. Editore: Team di progetto MONITRAF. Accademia Europea di Bolzano.
- Lange S., Ruffini F.V. (2007), Transport de marchandises transalpin – appel pour l'élaboration de mesures communes. Revue de Géographie Alpine, n°1 – 2007.
- Lascoumes P., Callon M., Barthes Y. (1997), Information, consultation, expérimentation : les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides, contribution au séminaire du CNRS Risques collectifs, situations de crise, complexité et responsabilité dir. par C. GILBERT, séance du 12 juin 1997, École Nationale Supérieure des Mines de Paris.
- Lascoumes P., Le Galès P. (dir.) (2004), Gouverner par les instruments, Les presses de Sciences Po.
- Latour B. (1989), La science en action, Paris, éd. de la Découverte.
- Latour B. (1991), Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique, Paris, éd. de la Découverte.
- Latour B. (1992), Aramis ou l'amour des techniques, Paris, éd. La Découverte.
- Latour B. (1992), Il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée... : petite philosophie des techniques, in Prades J. (dir.), La technoscience. Les fractures du discours, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, Paris, pp.27-40
- Latour B. (1998), Grands projets et collectifs de consultation, in Klein O. (dir.), Temps, irréversibilités et grands projets d'infrastructures : Actes du colloque du 5 mars 1998, LET, coll. Études et Recherches, n°11, Lyon, pp. 77-84.
- Latour B. (2000), Politiques de la nature, Paris, éd. de la Découverte.
- Latour B. (2004), Politiques De La Nature. Paris, La découverte / Poche.
- Le Galès, P. (2003), Le retour des villes européennes, Paris, Presses de Sciences Po.
- LET (1997), Le modèle QFFI : les simulations à long terme des échanges de marchandises aux franchissements alpins franco-italiens. Lyon : LET.
[En ligne : http://sdocument?ish-lyon.cnrs.fr/let_transalp/doc/T7/t7_6.PDF]
- LET (1997), Expertise économique des modèles de prévision du fret aux franchissements alpins. Rapport final. Lyon : LET. [En ligne : http://sdocument?ish-lyon.cnrs.fr/let_transalp/doc/T6/t6.htm]
- Lindblom Ch. (1959), The Science of Muddling Through.
- Logan J.R., Molotch H.L. (1987), Urban Fortunes. The Political Economy of Place. Berkeley, University of California.

- Lolive J. (1997), La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée. *Politix*, n°39, 1997, pp. 109-130.
- Lolive J., Tricot A. (2000), La constitution d'une expertise environnementale transalpine et sa portée sur la conduite des projets en France. Rapport final, PREDIT 1996-2000, Programme mobilisateur Evaluation – Décision.
- Lolive J., Tricot A. (2004), The emergence of an alpine expertise founded on the percolation of the environmental referential. *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, vol. 17, n° 3, pp. 243-259.
- Lolive J. (2006), Des forums hybrides à l'esthétisation des espaces publics. *Cahiers de géographie du Québec*, Volume 50, numéro 140, septembre 2006, p. 151-171.
- Lyon Turin Ferroviaire (2003), Synthèse des études de trafic, économiques et socio-économiques. Chambéry : LTF.
- Lyon Turin Ferroviaire (2005), Hypothèses pour les études de trafic et les études économiques. Chambéry : LTF.
- Lyon Turin Ferroviaire (2006), Étude de trafic fret, prévision d'APR. Soumission n°46. Chambéry : LTF.
- Lyon Turin Ferroviaire, SETEC (2006), Nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin. Étude de trafic fret, modèle établi pour la DUP. Chambéry : LTF.
- Marcelpoil E. (2000), Territoires de développement versus territoires politiques. L'expérience du Sillon Alpin. *Revue de Géographie Alpine*, n° 1 –2000.
- Maugeri S. (dir.) (2001), Délit de gestion, Paris, La Dispute.
- Maurice J., Crozet Y. (2007), Le calcul économique : dans le processus de choix collectif des investissements publics, Economica, Paris.
- McKinnon A., Woodburn A. (1996), Logistical restructuring and road freight growth: An empirical assessment. *Transportation* n° 12, pp. 141-161.
- McKinnon A. C. (2007), Decoupling of road freight transport and economic growth trends in the UK : An exploratory analysis. *Transport Reviews*, 27 (1), 37-64.
- McNally M. (2007), The activity-based approach. In Hensher D. and Button, K., editors, *Handbook of Transport Modelling*. Pergamon.
- Meadows D.L. (1977), *Dynamique de la croissance dans un monde fini*. Paris. Economica.
- Mendibil D. (2001), Quelle place pour les Alpes dans l'iconographie géographique de la France ? *Revue de Géographie Alpine*, n°4 – 2001.
- Merton R.K. (1961), Social Problems and Sociological Theory, in R. Merton et R. Nisbet (éds), *Contemporary Social Problems*, New York, Harcourt, Brace and World, 1961, pp. 697-737.
- Meteyer M. (2000), Projection de la demande en France. In : Reynaud C., Poincelet M. (éd.), *Recherche européenne et traverses alpines*. Arcueil : Les collections de l'INRETS, 67-77.
- Meteyer M., Calio J. (2002), Les modèles alpins et pyrénéens du SES. Note de synthèse du SES, janv.-fév., 139, 1-6.

- Meunier J. (2002), *On the fast track : French Railway Modernization and the Origins of the TGV, 1944-1983*, Praeger Publishers, Westport (CT), 255 p.
- Mission d'évaluation des politiques publiques (2008), *Calculer pour décider. Cahiers de l'évaluation*, n°1&2, septembre 2008.
- En ligne à l'adresse : http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=902
- Moisseron J.-Y. (2005), *Le Partenariat euro-méditerranéen. L'échec d'une ambition régionale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Mondada L. (2001), La « montagne » comme objet de savoir co-construit dans le débat scientifique. *Revue de Géographie Alpine*, n°2 – 2001.
- Monitraf (2007), *Il trasporto nello Spazio alpino: una sfida transfrontaliera. Il trasporto merci lungo i principali assi di transito alpino*. Accademia Europea di Bolzano, Bozen/ Bolzano.
- MVA (2003), *Enquête sur les coûts ressentis par les usagers du transport de marchandises à travers les Alpes. Rapport final préparé pour le compte de METL-DRAST*. Paris.
- NEI, 1999. *Relationship between demand for freight transport and industrial effects. Summary Report*, Rotterdam: NEI.
- Nijkamp P. (1993), *Europe on the move*. Avebury, Aldershot.
- Nijkamp P., Reggiani A., Bolis S. (1997), *European Freight Transport and the Environment: Empirical Applications and Scenarios. Series Research Memoranda, 1997-33*, Free University of Amsterdam.
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Notermans T. (1998), *Policy Continuity, Policy Change and the Political Power of Economic Ideas*. *The freeman*, vol. 48, n. 2.
- Nunez A. (2007), *Sources of Errors and Biases in Traffic Forecast for Toll Road Concessions*. Thèse pour le doctorat en Sciences Économiques, mention Économie des Transports. Université Lumière Lyon 2. Faculté de Sciences Économiques.
- OCDE (2002), *La demande de trafic routier. Relever le défi*.
- Offner J.M. (1993), *Les effets structurants du transport: mythe politique, mystification scientifique*. *Espace géographique*, 1993, n°3, volume 22.
- Offner J.M., Pumain D. (dir.), (1996), *Réseaux et territoires, Significations croisées*. Ed. de l'Aube.
- Ollivier-Trigalo, M. (2001), *The Implementation of Major Infrastructure Projects: Conflicts and Coordination*, in : Giorgi, L. and Pohoryles, R. (eds.), *Transport Policy and Research: What Future?*, Aldershot, Ashgate.
- Ollivro J. (1997), *Les critères spatiaux, éléments primordiaux de la contestation à l'encontre du TGV Méditerranée*. *Annales de Géographie*, n°593-594, 1997.
- Olson M. (1978), *Logique De L'action Collective*. Paris, PUF.
- Ortuzar J. D., Willumsen L. (2001), *Modelling Transport*. John Wiley and Sons, 3rd edition.

- Osservatorio Tecnico Collegamento Ferroviario Torino-Lione (2007), Linea Storica. Tratta di valico. Quaderno 1. Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Osservatorio Tecnico Collegamento Ferroviario Torino-Lione (2007), Scenari di traffico – Arco Alpino. Quaderno 2. Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Oum T.H. (1989), Alternative demand models and their elasticity estimates. *Journal of Transport Economics and Policy*, 23 (2), 163-188.
- Palier B. (2002), *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF, 2002.
- Parthenay D., Vermeulen M., Cointet-Pinel O. (2003), *La France en Europe : quelle ambition pour la politique des transports ?* Paris, DATAR, 2003.
- Peneff J. (1990), *La méthode biographique*. Paris, Armand Colin.
- Perlik M. (2007), Logiques et contradictions du trafic transalpin dans le contexte politique et social européen. *Revue de Géographie Alpine*, n°1 – 2007.
- Picard G., Gaudry M., Nguyen S. (1998), Fret : un modèle de simulation des flux de marchandises au Canada. *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, 17-18, 183-200.
- Pileri P. (2002), *Interpretare l'ambiente. Gli indicatori di sostenibilità per il governo del territorio*. Alinea Editrice, Firenze.
- Pillon T., Vatin J.C. (2003), *Traité de sociologie du travail*, Toulouse, Octarès.
- Plassard F. (1976), *Les autoroutes et le développement régional*. Economica – Presses Universitaires de Lyon.
- Plassard F. (1988), Le réseau TGV et les transformations de l'espace : la région Rhône-Alpes. *Les annales de la recherche urbaine*, n°39, pp. 12-16.
- Plassard F. (1989), Interconnexion et nouvelles polarités. In : *Les couloirs Rhin-Rhône dans l'espace européen : Actes du colloque*, Lyon, Laboratoire d'Économie des Transports, pp. 291-307.
- Poinssot A. (1992), *Projet de développement d'une autoroute ferroviaire*, Cahiers scientifiques du transport, n° 25, 1992, pp. 165-170.
- Price M. F., Lysenko I., Gloersen E. (2004), La délimitation des montagnes européennes. *Revue de Géographie Alpine*, n°2 – 2004.
- Prud'homme R. (2002), Transport and Economic Development, in : *European Conference of Ministers of Transport (ECMT). 2002. Transport and Economic Development : Report of the 119th Round Table*, OECD, Paris, pp.81-102.
- Quinet E. (1998), *Principes d'Économie des Transports*. Economica.
- Raffestin Cl. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*. Litec, Paris.
- Raffestin Cl. (1999), Un enjeu européen : vivre, penser, imaginer les Alpes. *Revue de Géographie Alpine*. N° 87/1. p. 21-30.
- Raffestin Cl. (2001), Les Alpes entre mythes et réalités. *Revue de Géographie Alpine*, n°4 – 2001.
- Rathery A. (1999), Trafics transalpins : observation des flux et prévisions, in : Reynaud, C. Poincelet, M. (dir.), *Traversées alpines : les apports de la recherche européenne pour une démarche prospective. Actes du séminaire d'Annecy des 9 et 10 septembre 1999*. Les collections de l'INRETS, pp.25-45.

- Rathery A. (2001), Les Prévisions du trafic transalpin : une absence de cohérence au niveau européen, in *Transports* n°405, p. 11-25.
- Raux Ch. (2004), The use of transferable permits in transport policy. *Transportation research*, 9D (3), p. 185-197.
- Raux Ch. (2007), Les permis négociables dans le secteur des transports. Coll. Le point sur. PREDIT. La documentation française.
- Raux Ch., Tabourin E. (1991), Les investissements en transports collectifs dans l'agglomération lyonnaise : simulation des effets et risques financiers, LET, Lyon.
- Ravetz J.R., Funtowicz S.O. (1991), Connaissance Utile, ignorance utile, dissertation sur deux types de science. In : *Environnement science et politique. Les experts sont formels*, GERMES cahier 13, Actes du Colloque d'Arc et Senan septembre 1989.
- Ravetz J.R., Funtowicz S.O. (1993), Science for the post-normal age, *Futures* 25 (7), pages 739-55.
- Rémy J., Voyé L. (1992), La ville : vers une nouvelle définition?. L'Harmattan, coll. Villes et Entreprises, Paris, 174 p.
- Reynaud C., Ollivier-Trigalo M. (1995), Tendances du transport européen et besoins en infrastructures. Rapport du CEMT.
- Riteveld P., Vickerman R. (2004), Transport in Regional Science: the death of distance is premature. *Papers in regional science*, 83. pp. 229-248.
- Rivelli C., Raffestin Cl. (1992), Blanche Neige et les Sept Nains ou la transformation des Alpes en patrimoine commun. *Revue de Géographie Alpine*, 1992, n° 4, p. 215-227.
- Robinson J. (1982), Bottom-up methods and low-down results: Changes in the estimation of future energy demands. *Energy: The International Journal* 7 (7).
- Rouvillois Ph. (1996), Rapport sur les perspectives en matière de création de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse.
- Rudolf F. (2003), Deux conceptions divergentes de l'expertise dans l'École de la modernité réflexive, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Faut-il une sociologie du risque?, Volume CXIV, Paris, PUF, 35-54.
- Rudolf F. (2003), Représentations, normes et dispositifs techniques dans la mise en œuvre de la durabilité, Gendron, C., Vaillancourt, J.-G., (sous la direction de), *Développement durable et participation publique de la contestation écologiste aux défis de la gouvernance*, Montréal : Presses Universitaires de Montréal, 2003, 109-127.
- Sabatier P. (2000), *Theories of the Policy Process*, Boulder (Colo.), Westview Press
- Samblat (2006), Le transport de marchandises à travers les Alpes. Principales mutations au cours des dix dernières années. Notes de synthèse du SESP n°163, juillet-décembre 2006.
- Sanchez T. (2007), International Agreement, Domestic Disagreement: Explaining Compliance Failures with International Agreements. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hyatt Regency Chicago and the Sheraton Chicago Hotel and Towers, Chicago, IL.

- Savin J.M. (2000), L'augmentation du chargement moyen de véhicules routiers en Europe. Notes de synthèse du SES, 129, mai-juin 2000.
- Savin J.M. (2000), L'évolution des distances moyennes de transport de marchandises. Notes de synthèse du SES, 129, mai-juin 2000.
- Savy M. (1997), Le Rail et la Route, Le commerce ou la dispute? Le transport intermodal en Europe. Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.
- Schleicher-Tappeser R. (2006), Le rôle des Alpes dans l'Europe de l'intégration. Revue de géographie alpine. 2006, n°2.
- Schleicher-Tappeser R., Hey C., Stehen P. (1998), Policy approaches for decoupling freight transport from economic growth. 8th World Conference on Transport Research, 12-17 Juillet 1998, Anvers.
- Schmidt M., Spiegel T. (2005), The CAFT Initiative for the Alpine Region, in Giorgi, L. et al. (eds) (2005), Towards a European Transport Information System, Nakladatelství a vydavatelství litomyslského seminare, Praha.
- Schmidt-Bleek B. F. (2001), Histoire du Facteur 10 et de MIPS, en ligne à l'adresse : <http://www.factor10-institute.org>
- Service Économie et Statistiques (1997), La demande de transport en 2015. Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement.
- Service Economique et statistiques (2001), Flux terrestres de marchandises en transit ou en échange à travers les Alpes françaises et les Pyrénées en 1999. CD-Rom. Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement.
- Service Economique et statistiques (2006), Flux terrestres de marchandises en transit ou en échange à travers les Alpes françaises et les Pyrénées en 2004 et en 1999. CD-Rom. Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement.
- SETEC (1990), Franchissements alpins entre la France et l'Italie. Etude réalisée pour le compte de la Direction Générale des Transports de la Commission des Communautés Européennes.
- Sfez L. (1984), La décision. Presses Universitaires de France
- Sfez L. (1992), Critique de la décision, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1973, 4ème éd. 1992.
- Simon H. (1978), Rationality as a process and as a product of thought, in The American Economic Review, vol. 68, n.2, pp. 1-16.
- Simondon G. (1958), Du mode d'existence des objets techniques, Paris, Aubier.
- SNCF – Direction du Fret (1993), L'Autoroute ferroviaire. Principes. Application à la liaison transalpine. 17 p.
- Spector M., Kitsuse J.I. (1973), Social Problems: a re-formulation, in Social Problems, vol. 21, n° 2, 1973.
- Steenhof P., Woudsma C., Sparling E. (2006), Greenhouse gas emissions and the surface transport of freight in Canada. Transportation research, 11 D (5), pp. 369-736.
- Steer Davies Gleaves (2004), Freight transport intensity of production and consumption, Steer Davies Gleaves.

- Stengers I. (1997), Sciences et pouvoirs, la démocratie face à la technoscience, Paris, La découverte.
- Sutto L. (2004), Les transports à travers les Alpes: Analyse des trafics transalpins et des enjeux de la politique de transport. Mémoire de DEA. Lyon : Laboratoire d'Économie des Transports, Université Lumière Lyon 2.
- Sutto L. (2007), Influence of traffic studies on transport policy decisions: the case of the Lyon-Turin railway link. 11th WCTR, World Conference on Transports. Berkeley University
- Sutto L. (2007), De la modélisation de la demande de transport à l'évaluation des politiques de transports : une lecture critique des méthodes de prévision de la demande dans le cas du projet Lyon-Turin. 47th Congress ERSA, European Regional Science Association. Paris.
- Sutto L. (2008), L'affirmation d'un nouvel espace géopolitique en Europe : émergence et construction d'un espace alpin des transports. XLV Colloque ASRDLF, Rimouski (Québec).
- Sutto L. (2008), The emergence of environmental issues within the Alpine transport policy: Analysing the role of traffic forecasting tools in the Lyon-Turin decision-making process. Paper presented at the Transportation Decision Making Conference, TTL – IUAV, 13-14th novembre 08. Venice.
- Tartaglia A. (2005), Le motivazioni economiche del no all'Alta Velocità. Appunti del Convegno del Centro Studi Sereno Regis, Torino, 9 novembre 2005
- Thomé B. (1998), Les études des flux transalpins de marchandises, CETE, Lyon, mai 1998.
- Thudium J. (2007), Qualité de l'air et nuisances sonores dans les vallées alpines de transit du Fréjus, du Mont-Blanc, du Gothard et du Brenner. Revue de Géographie Alpine, n°1 – 2007.
- Tissot B. (1999), Pollution atmosphérique due aux transports et santé publique. Éditions Tec & Doc Lavoisier, Paris. Rapport commun CADAS n°12 de l'Académie des sciences.
- Torricelli G.P. (2002), Traversées alpines, ville et territoire : le paradoxe de la vitesse. Revue de Géographie Alpine, n. 3 – 2002.
- Trannoy A. (2007), Équité territoriale, acceptabilité et grandes infrastructures de transport, in Maurice J., Crozet Y., Le calcul économique : dans le processus de choix collectif des investissements publics, Economica, Paris, pp. 402-431.
- Trujillo L., Quinet E., Estache A. (2000), Forecasting the demand for privatised transport - what economic regulators should know, and why. Policy research working paper series, The World Bank.
- Trujillo L., Quinet E., Estache A. (2002), Dealing with demand forecast games in transport privatization. Transport Policy, 9. pp. 325-334.
- Vickerman R. (2002), Les moteurs de la demande de transport de marchandises, Communication au séminaire international - Cemt « Comment Agir sur les déterminants de la demande de transport », Bruxelles, le 16 Décembre 2002.

- Vittadini M.R. (2006), Grandi opere senza consenso, Carta Etc. n.7, giugno 2006.
- Wiki C. (2002), Decision-making in the Alpine transport policy; the role of actors. Paper presented at the ALP-NET WS3A workshop, May 2002, Lago Maggiore.
- Williams R.H. (1996), European Union spatial policy and planning. Chapman, London.
- Winston C. (1985), Conceptual developments in economics of transportation: An interpretative survey. *Journal of Economic Literature*, 23 (3), 57-93.

[Résumés]

Riassunto

Il contesto del trasporto merci in transito attraverso le Alpi è caratterizzato da diversi decenni di forte crescita dei flussi di traffico, secondo un andamento discontinuo nel tempo e variabile tra i diversi valichi. Un secondo elemento di contesto risiede nella particolare fragilità dei territori alpini rispetto agli impatti derivanti dalla circolazione: più che altrove, si assiste in queste regioni ad un'esplosione delle preoccupazioni ambientali. Questo lavoro di tesi vuole comprendere l'elaborazione delle politiche di trasporto relative al traffico transalpino. Un primo obiettivo consiste nel valutare in quale misura questo processo di elaborazione abbia partecipato e partecipi tuttora all'emergere di uno spazio geopolitico alpino. In secondo luogo, si vuole chiarire il ruolo degli strumenti dell'analisi economica all'interno di questo processo. La questione sarà affrontata a due livelli differenti, attraverso due studi di caso:

- una storia dell'evoluzione degli obiettivi assegnati al progetto Torino-Lione dalle origini a oggi;
- un'analisi dei dispositivi della concertazione condotta a livello di tutto l'arco alpino sulle questioni di trasporto merci.

Un primo risultato mette in luce un'"alpinizzazione" progressiva della questione del transito merci, che si traduce, in primo luogo, in una rappresentazione dell'arco alpino come sistema di passaggi interconnessi ed, in secondo luogo, nella predisposizione di strutture di concertazione specifiche alpine. Un secondo gruppo di risultati riguarda gli strumenti dell'analisi economica mobilitati nei due contesti studiati e mostra che le loro modalità di utilizzo sono parte integrante di questo processo di "alpinizzazione". Si osserva inoltre un'evoluzione delle pratiche, dovuta a uno slittamento da un approccio di tipo deterministico all'expertise, nel quale prevale una funzione giustificatoria delle decisioni prestabilite, a un approccio procedurale, in cui cioè gli strumenti sono condivisi da un insieme sempre più esteso di attori e sono utilizzati in una logica di simulazione di opzioni politiche differenti, per aiutare a elaborare e definire delle misure precise di politica dei trasporti.

Résumé

Le contexte du transport de marchandises en transit à travers les Alpes est d'abord marqué par plusieurs décennies de croissance importante des flux. Cette croissance est cependant inégale dans le temps et selon les passages considérés. Un second élément de contexte tient à la fragilité particulière des territoires alpins vis-à-vis des impacts de la circulation : plus qu'ailleurs, on y constate une montée des préoccupations environnementales. Cette thèse vise à comprendre l'élaboration des politiques publiques de transport concernant le trafic transalpin. Elle s'attache d'abord à évaluer la mesure dans laquelle ce processus d'élaboration participe de l'émergence d'un espace géopolitique alpin. Elle cherche ensuite à préciser le rôle des outils technico-économique au sein de ce processus. La question sera

abordée à deux échelles différentes, à travers deux études de cas : une histoire de l'évolution des objectifs assignés au projet Lyon-Turin depuis sa naissance ; une analyse des dispositifs de la concertation autour des questions de transport menée à l'échelle de l'arc alpin dans son ensemble. Un premier résultat apparaît sous la forme d'une « alpinisation » progressive de la question du transit alpin. Elle se traduit en premier lieu par une représentation de l'arc alpin comme un système de passages interconnectés et, en second lieu, par la mise en place de structures de concertation rassemblant les acteurs concernés à l'échelle du massif. Un second ensemble de résultats montre d'abord comment les outils technico-économiques utilisés et leurs usages sont complètement insérés dans ce processus d'« alpinisation ». Il fait apparaître ensuite le glissement d'un usage déterministe de ces outils, où les résultats ont davantage vocation à justifier des décisions antérieures à un usage procédural, où les outils sont utilisés de façon de plus en plus partagée par les différents acteurs, pour simuler les différentes options politiques et participer à l'élaboration de mesures précises.

Abstract

The context of freight transport in transit through the Alps is marked by several decades of traffic flow growth. Such a growth has been uneven over time and from passage to passage. A second element characterises this context. It deals with the peculiar fragility of the alpine areas to traffic impacts: the rising of environmental concerns in these regions appears to be stronger than elsewhere. The aim of this thesis is to comprehend the elaboration of transportation public policies concerning the transalpine traffics. Firstly, we endeavour to assess to which extent this decision making process has contributed towards the emergence of a geopolitical alpine space. Secondly, we seek to clarify the role of economical tools inside this process. The issue will be addressed at two different scales, on the basis of two case studies: the history of the Lyon-Turin project, aiming at retracing the evolution of the strategic goals it has integrated over time; the analysis of the alpine cooperation systems dealing with transports issues developed at the whole alpine arc scale. Outcomes show a progressive “alpinisation” of the transit question. Firstly, it results of a representation of the Alps as a system of interconnected passages. Secondly, it relies on the construction of some structures of cooperation bringing together actors involved by transalpine transit. Another group of outcomes shows that the economical assessment tools and their usage are closely linked to this “alpinisation” process. It also highlights an evolution from a deterministic approach, where economical tools mainly play a justification role for some pre-established strategies, to a procedural approach, where they are shared by actors and used in order to simulate different political options and to help so in designing policies.



ENTPE – Rue Maurice Audin – 69 518 Vaulx-en-Velin