

**Lisa Sutto**

Doctorante au Laboratoire d'Economie des Transports (LET)

Université Lyon 2 et ENTPE

[lisa.sutto@entpe.fr](mailto:lisa.sutto@entpe.fr)

## **L'affirmation d'un nouvel espace géopolitique en Europe : émergence et construction d'un espace alpin des transports**

### **Introduction**

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, héritages, 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 acteurs considérés... 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 les Alpes (Janin Rivolin, 2006). Néanmoins, dans certains domaines elle 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<sup>1</sup>. 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.

Cet article analyse l'émergence d'un espace politique des transports à l'échelle des Alpes à partir de deux études de cas, présentés sur la base d'une structure croisée dans le chapitre central (2). Ce dernier est introduit par un premier chapitre de définition théorique de la problématique analysée. Un troisième chapitre présente les conclusions générales de notre analyse. La première étude de cas porte sur un projet d'infrastructure de transport – la liaison ferroviaire Lyon-Turin. Cette analyse suivra l'évolution des objectifs politiques poursuivis assignés au projet et permettra de reconstruire les étapes de l'émergence d'une échelle alpine de la politique des transports. La deuxième étude de cas concerne les dispositifs institutionnels mis en place dans l'espace alpin dès la fin des années 1990 et 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. A travers une série d'aller/retours entre les deux études de cas, qui permettent 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 concertation politiques de l'espace alpin dans le domaine des transports, on montrera les modalités de l'émergence d'un espace politique alpin des transports.

Tant le projet Lyon-Turin que les dispositifs de la concertation alpine sont analysés à partir des outils techniques de mesure (bases de données et enquêtes) et d'analyses des trafics (notamment, les études de prévision dans le cas du Lyon-Turin), mobilisés dans le cadre des processus décisionnels. Notre objectif 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 -

<sup>1</sup> La Convention alpine est un traité international, signé par 8 pays et l'UE en 1991, comprenant des protocoles d'application dans 7 domaines différents.

comment une question spécifiquement alpine des transports a pu émerger, comment elle a évolué au fil du temps, quels acteurs l'ont portée et quels sont les enjeux attachés à son affirmation.

Ce travail se base sur une méthode d'observation directe à la fois participante et d'analyse des sources documentaires. Dans ce cadre, nous avons repéré et analysé les textes officiels, de la littérature grise, des événements et des faits divers, qui permettent d'identifier les acteurs pertinents de l'histoire et de recomposer l'ensemble des épisodes de cette histoire dans une représentation unique. Nous avons aussi réalisé des entretiens avec plusieurs acteurs impliqués dans les processus décisionnels et participé à des réunions et rencontres, qui nous ont permis de suivre « en direct » le déroulement du travail d'organismes tels que LTF (promoteur de la partie commune franco-italienne de la liaison entre Lyon-Turin), la Transalpine (comité de support du Lyon-Turin, représentant les acteurs économiques français intéressés à la réalisation du projet), la CAFI (Conférence des Alpes Franco Italiennes), la Région Rhône-Alpes. La confrontation de ces différentes sources nous a permis de réaliser une analyse des comportements des « actants »<sup>2</sup> censés avoir influé sur l'existence du projet Lyon-Turin et l'émergence d'une politique alpine.

## **1. Espace alpin ou espaces alpins ?**

### **Le rôle des représentations spatiales dans l'organisation des processus politiques**

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 base spontanée ou dans le cadre des programmes de coopération territoriale communautaire Interreg.

Si, 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 ; Healey, 2004), il faut constater l'existence, au niveau de l'espace alpin, d'une pluralité d'expressions des besoins et des valeurs, différemment mobilisées par les diverses communautés politiques établies sur le territoire. A chaque niveau de gouvernance, en effet, correspond une (ou plusieurs) représentation différente de cet espace, 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 de l'espace alpin 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. Ainsi, par exemple, dans le cadre d'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 : un espace alpin des aires métropolitaines, un espace alpin des communautés fondé sur les proximités géographiques, historiques, linguistiques et culturelles des populations, un espace alpin de la communication nord-sud européenne, un espace alpin du polycentrisme, un espace alpin des grands

<sup>2</sup> Développée en linguistique, la notion d'actant désigne tout objet syntaxique doté, outre que d'un rôle grammatical (sujet, complément objet), d'un rôle sémantique (acteur, objet patient). En sociologie des sciences, Bruno Latour emprunte le concept d'actant à la sémiotique pour rapprocher les humains et les non-humains en une seule entité dans le cadre de l'analyse des procédures de production des connaissances scientifiques. Dans notre analyse, nous prenons en compte tant les acteurs humains que ces acteurs inanimés que sont les outils de l'expertise technique et les dispositifs institutionnels ayant influencé le processus décisionnel. En effet, si l'ensemble de ces outils est utilisé de manière instrumentale par les acteurs (dans le cadre d'une logique stratégique ou d'un calcul, mais aussi en relation aux limites propres aux connaissances et valeurs des acteurs qui les fabriquent et mobilisent), il faut aussi considérer que ces objets ont une capacité de résistance les faisant influencer, de retour, les acteurs qui les mobilisent.

bassins fluviaux européens et, enfin, un espace alpin de « la montagne dans le monde », où les Alpes figurent en tant qu'entité unique, dont les enjeux résident dans les capacités de coordination et de positionnement de ce territoire dans un contexte global.

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. Autrement dit, il s'agit de s'interroger sur la possibilité d'identifier un espace politique couvrant la totalité de la chaîne alpine, tel qu'il est identifiable à un niveau géographique. La littérature s'étant penchée sur cette question a essentiellement mis en lumière les limites et les difficultés inhérentes la coopération transnationale. 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

Face à ces constats et avec l'objectif d'étudier comment un domaine politique spécifique peut avoir un impact sur l'organisation politique d'un espace, nous avons fait le choix, en étudiant l'espace des Alpes, de nous focaliser sur les processus d'élaboration des politiques de transports en région alpine. Ce choix repose sur trois raisons distinctes.

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). En second lieu, ce choix relève du dynamisme du sujet, qui fait depuis quelques années l'objet d'une politique innovante et d'une mobilisation particulièrement engagée d'un nombre considérable d'acteurs autour des différentes problématiques soulevées par la gestion et l'organisation des transports dans cette région : les populations locales, le milieu associatif, les acteurs économiques du territoire et leurs représentants (CCI, syndicats professionnels...), des niveaux de gouvernements divers (local, régional, national, supranational...). Enfin, à un niveau plus général, ce choix dépend des opportunités de compréhension des 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. L'argumentation mobilisée lors de la création de la Convention alpine 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* ». La négociation d'une politique des transports partagée à l'échelle alpine s'inscrit dans ce contexte. Dès lors, elle 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 – économique et environnemental - qui sont défendus par l'ensemble des acteurs alpins, avec néanmoins des proportions 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 (manque d'intégration des politiques sectorielles, des objectifs poursuivis...). Ainsi, sur la base de ces constats, nous nous sommes demandés si, en raison de la nature de « carrefour » entre plusieurs sphères (environnement, aménagement du territoire, économie...) et plusieurs échelles, il était possible de retracer dans l'élaboration politique en matière de transport l'émergence d'un espace alpin de la concertation, qui soit en mesure de répondre aux défis de la coopération transnationale dans le cadre particulièrement complexe du système de gouvernance territoriale de l'Union européenne.

## 2. La construction d'un espace alpin des transports

Le Lyon-Turin est un projet complexe tant du point de vue des défis techniques et financiers posés par sa réalisation que du point de vue des contextes politiques et des échelles territoriales concernées. Il 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 diverses, qui n'ont pas toujours été présents dans sa définition. 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. Cette évolution, lue dans une optique latourienne, est le fruit d'un long chemin d'interrelations et d'aller/retours 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. Ainsi, même si aujourd'hui ce projet est présenté comme l'un des quatre grands projets ferroviaires alpins (avec le Brenner, le St. Gothard et le Lötschberg), dont il partage les caractéristiques techniques<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>, la reconstruction et l'analyse de son histoire nous montrent un projet différent.

### *Un projet « partiel » et territorialisé : les origines du Lyon-Turin*

Avant d'être un projet « alpin », le Lyon-Turin était un projet d'infrastructure à la fois déconnecté d'une politique globale de transport et isolé par rapport à d'autres projets. A son origine de l'histoire de ce projet, on ne retrouve, en effet, aucune des considérations relatives à l'évolution des trafics transalpins qui ont amené à l'affirmation d'une problématique spécifiquement alpine de la gestion des transports : l'explosion de la croissance des flux, leur concentration sur quelques axes prioritaires, un déséquilibre modal croissant et des impacts lourds (congestion, sécurité, pollution locale et encombrement) sur ces territoires fragiles.

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 par la SNCF, concepteur du projet, concernait l'efficacité économique de l'acheminement ferroviaire des marchandises à travers la frontière franco-italienne. Pour G. Mathieu, « *il s'agissait uniquement de faire un tunnel pour dépasser les caractéristiques montagneuses du territoire traversé, ne permettant pas la mise en place d'une offre économiquement soutenable* »<sup>5</sup>. L'opportunité d'amélioration de cet itinéraire alpin n'était pas mise en relation avec un problème de capacité des infrastructures existantes. Dans sa première configuration, en effet, il s'agissait d'un projet isolé : un tunnel de base de plus de 50 km et mixte (fret et voyageurs), se raccordant aux lignes existantes des deux côtés des Alpes. Avec l'ajout, dans la première partie des années 90, de deux nouvelles lignes à grande vitesse d'un côté et l'autre des Alpes, le Lyon-Turin prend sa forme actuelle. Sa transformation en projet à vocation prioritairement voyageurs repose sur plusieurs facteurs. Dans une logique stratégique de recherche d'alliances, le passage à une argumentation de plus en plus orientée vers l'accessibilité et les enjeux corrélés de développement et de dynamisation économique des territoires peut être mis en relation avec l'entrée d'un nouvel acteur, la Région Rhône-Alpes, dans l'histoire du projet. Aussi, elle est le résultat des outils et des connaissances techniques dont la SNCF disposait à l'époque pour ses études. L'intégration à une première analyse coûts-avantages du projet, en 1991, des gains de temps, calculés sur la base d'une estimation des évolutions futures du trafic voyageurs<sup>6</sup>, détermine un taux de rentabilité élevé pour la collectivité, permettant de faire valoir la composante grande vitesse du Lyon-Turin, mais pas de valoriser la composante fret, dont le trafic est jugé peu sensible à la vitesse

<sup>3</sup> 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...

<sup>4</sup> (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.

commerciale des trains. Enfin, l'ajout de deux lignes nouvelles est mis en relation avec les forts taux de croissance des flux entre les deux pays et sur le risque de saturation des franchissements (Rapport Legrand, 1991).

Dans cette nouvelle configuration de ligne à grande vitesse, le projet commence à intégrer les politiques territoriales conduites à des niveaux de gouvernance différents : à une première dimension régionale, où l'argument de l'enclavement des territoires rhônalpins et piémontais est central, fait suite une dimension européenne. Inscrit, en décembre 1994, à la liste d'Essen des 14 projets RTE-T (Réseau Transeuropéen de Transport), le Lyon-Turin devient à la fois l'un des « maillons manquants » d'un réseau continental et la solution au « goulet d'étranglement alpin ». Ce problème, identifié par l'UE comme l'un des obstacles majeurs au principe européen de libre circulation des biens et des personnes, renforce une argumentation du projet axée sur les capacités de franchissement alpin et les évolutions de la demande future de transport. Le soutien politique accordé par la Commission européenne au dossier Lyon-Turin encourage une plus grande implication des deux gouvernements français et italien, cantonnés jusqu'alors à des rôles marginaux dans la conduite du projet. Dès la deuxième partie des années 90, le projet est discuté dans un contexte binational<sup>7</sup>, où sa nécessité est débattue et évaluée sur la base de la croissance des trafics entre la France et l'Italie par rapport aux capacités existantes. Les premières études de prévision des trafics réalisées par Alpetunnel (1995-97, fig.1) confirment un risque de saturation des passages alpins français et suisses et apportent des résultats chiffrés à l'argument de la nécessité d'adapter l'offre à une demande croissante. L'argument « historique » de la fluidité et de la croissance, qui accompagne le projet pour la plupart des années 90, est remis en cause pour la première fois à la fin de décennie. En 1998, le rapport dit « Brossier », commissionné par le Ministère de l'équipement français, pointe du doigt la stagnation des trafics aux passages franco-italiens. Une première controverse « alpine » se développe, ainsi, entre des opposants, mettant en avant l'incohérence entre la stagnation des trafics aux passages franco-italiens et l'augmentation des capacités offerte par la réalisation des autres projets ferroviaires alpins, et des partisans du Lyon-Turin, qui fondent leurs discours sur l'argument de la croissance des trafics sur l'ensemble de l'arc alpin.

Cette controverse a été résolue sur la base d'une transformation de la définition du problème des trafics à la base du projet ainsi que de quelques réadaptations du Lyon-Turin à la nouvelle formulation du problème : un nouveau changement de forme du Lyon-Turin s'accompagne ainsi, au début des années 2000, d'une redéfinition des objectifs associés à sa réalisation, de nouvelles études et d'une reconfiguration du cadre des acteurs impliqués dans le débat et l'élaboration du projet. Comme nous le verrons, tous ces changements sont indissociables à la fois des événements « internes », propres à l'histoire du projet, et des événements « externes », s'étant produits au niveau de l'espace alpin : la négociation d'un accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE, les accidents aux tunnels routiers alpins (Mont Blanc, Gothard,...) et la création d'un dispositif institutionnel de concertation alpine spécifiquement dédié aux transports (le Groupe de Zurich) ne sont que quelques-uns des éléments qui viennent modifier le cadre des thèmes et des priorités de la politique de transports alpine ainsi que les relations entre les acteurs politiques de cette région.

### *L'alpinisation de l'échelle géographique du Lyon-Turin*

<sup>5</sup> Entretien filmé avec Gérard Mathieu, à l'époque chef du département de la planification à la SNCF. LET, (2005).

<sup>6</sup> L'« invention » du TGV par la SNCF à la fin des années 1960 s'est appuyée, entre autres innovations, sur la mise en pratique de l'analyse coûts-avantages et la prise en compte des effets de l'accroissement des vitesses commerciales sur les trafics (Klein 2001). Le « service de la grande vitesse » de la SNCF applique couramment ces méthodes au cours des années 1980 et fonde l'évaluation des projets, en matière de transport de voyageurs, sur l'estimation du surcroît de passagers ferroviaires induit par les gains de temps (par « induction », c'est à dire génération de déplacements nouveaux, et par report modal), à travers la modélisation du trafic, et sur l'estimation de l'avantage collectif généré par ces gains de temps à travers la valeur du temps (Fourniau, 1988).

<sup>7</sup> Avec la création, en 1995, d'un promoteur technique franco-italien, le GEIE Alpetunnel et d'un acteur politique franco-italien, la CIG (Commission intergouvernementale).

Le retour à la primauté du fret dans le projet – du côté français une nouvelle ligne spécialisée de gabarit fret est ajoutée aux ouvrages déjà prévues par le projet<sup>8</sup> – marque une première étape dans le parcours d'alpinisation du Lyon-Turin. L'adjonction d'une nouvelle ligne fret rapproche le Lyon-Turin des autres projets ferroviaires alpins et lui permet, ainsi, d'être pleinement présenté au côté des projets suisses et autrichiens, dont il partage désormais les mêmes caractéristiques et fonctionnalités. Ce changement d'image – d'un projet à vocation essentiellement binationale à un projet alpin – traduit plusieurs autres transformations. Tout d'abord, une nouvelle échelle géographique est prise en compte dans les études de trafic réalisées, à partir de 2001, par le nouveau promoteur LTF. L'inclusion de l'ensemble des passages alpins dans l'étude de la demande éligible du projet produit, concrètement, une augmentation de la demande de transport prise en compte dans l'évaluation du projet. Evidemment, l'espace retenu pour l'analyse influe directement sur les résultats des 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, la demande prévue ne sera pas la même. La comparaison des résultats des prévisions de la demande globale réalisées par Alpetunnel et LTF présentée sur la figure suivante, permet d'apprécier l'ampleur de l'impact de l'espace considéré sur l'augmentation de la demande globale du projet : les 77 millions de tonnes en 1997 (année de référence pour Alpetunnel sur l'arc alpin Vintimille-St. Gothard), deviennent 125 MT, en 1999 (année de référence pour LTF, sur l'arc alpin Vintimille-Tauern). Ces chiffres, projetés aux horizons futurs, prévoient 145 millions de tonnes en 2015 selon Alpetunnel et 256 en 2017 selon LTF.

*Fig. 1 - Les trois phases d'étude de trafics du projet*

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

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

<sup>8</sup> Le choix du tracé de la ligne fret en France arrive après un long débat et fait suite à la clôture, en 2002, du débat public sur le projet de contournement ferroviaire fret de l'agglomération lyonnaise (CFAL). Du fait de sa possibilité à se raccorder à la ligne fret du Lyon-Turin uniquement à travers l'option du Bas Dauphiné, le CFAL a automatiquement déterminé le choix du tracé. Le projet CFAL joue un rôle d'importance dans l'histoire du Lyon-Turin, s'exerçant surtout dans le glissement des objectifs associées à ce dernier et dans l'affirmation de la fonction fret sur la fonction voyageurs.

et de la négociation entre les pays alpins, à partir de la fin des années 90, lors de l'élaboration du traité sur les transports UE/Suisse.

### ***La représentation de l'espace alpin des transports : les bases de données alpines***

L'analyse des dispositifs alpins de mesure et d'observation des trafics transalpins, mis en place au cours des années 90 et utilisés dans le cadre de la discussion/définition de la problématique du transit alpin, permet de saisir les points d'arbitrage et les éléments de cette négociation entre les pays. Au sein d'un processus où la dimension politique, liée à la « construction » des problèmes, et la dimension technique, de la mesure des phénomènes, s'alimentent réciproquement et de manière continue, les pays alpins se sont mobilisés afin de répondre à une critique répandue concernant le manque de données harmonisées à l'échelle alpine. A ce propos, en 1993, la CEMT dénonçait un manque d'homogénéité dans les bases de données nationales sur les trafics, empêchant, dans le cas du franchissement alpin, toute comparaison ou analyse de la demande de transport sur l'ensemble des passages. En réponse à ces critiques, deux dispositifs d'observation des flux ont été mis en place : Alpinfo, créée en 1984 à l'initiative suisse, dans le but de rassembler l'information existante, et les enquêtes CAFT, conçues par la France et réalisées tous les cinq ans, à partir de 1994, grâce à la collaboration des principaux pays alpins.

Les données harmonisées et comparables à l'échelle alpine fournies par Alpinfo ont permis une lecture unique des évolutions des trafics alpins. Observés non plus de manière isolée, dans chaque pays ou à chaque passage, mais à l'échelle de l'arc alpin dans son ensemble, les trafics transalpins ont montré une forte volatilité entre les différents points de franchissement de la barrière alpine. Les évolutions à chaque point ont été ainsi expliquées en fonction des évolutions aux autres passages, en mettant en évidence l'existence d'un phénomène important de détournement des flux. La complémentarité entre passages a permis alors de représenter les flux sur les différents axes comme les parties d'un phénomène unique, « le » trafic transalpin, commun à l'espace des Alpes dans son ensemble. Néanmoins, une fois le phénomène des détours visualisé, les données Alpinfo se sont révélées incapables d'en permettre des analyses plus fines. Trop agrégées et trop globales, ces données ne renseignent, en effet, pas sur les différents types de trafics transalpins, en se limitant à les distinguer uniquement sur la base de leur nature de transit ou d'échange<sup>9</sup>. Sur la base de cette distinction, Alpinfo fournit une représentation de la question du trafic transalpin centrée sur le problème du transit. En effet, l'impossibilité de maîtriser l'évolution des trafics à travers les Alpes à une échelle nationale, voire locale, sans donc prendre en compte l'échelle globale de l'arc alpin, ne reposerait - selon ce que les données Alpinfo donnent à voir - que sur la volatilité des flux de transit. Toutefois, une telle définition du problème pose un problème de « partialité ». En se focalisant sur les trafics de transit, les données véhiculent un point de vue difficilement généralisable à l'échelle alpine. Typiquement suisse ou trop locale, cette représentation contraste avec les visions des pays périphériques alpins, l'Italie et la France, et de la Commission européenne. En effet, si du point de vue de la Suisse et de l'Autriche, ou plus 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'un point de vue global alpin. Pour l'Italie, tous les trafics transalpins font partie des échanges qu'elle entretient avec l'Europe. Pour la France, ensuite, l'application de cette notion peut s'avérer trompeuse, dans la mesure où elle ne fait pas ressortir la problématique du transit ressentie par ce pays. La France est, en effet, un grand pays de transit en Europe, mais, du point de vue des franchissements alpins, elle se configure comme un pays d'échange routier. Cela limite les marges d'action françaises dans le cadre de la négociation des mesures réglementaires avec les autres pays alpins. Du point de vue européen, la notion de transit enfreint l'idée même d'Europe. Enfin, les concepts de transit et échange sont peut pertinents aussi d'un point de vue pan-alpin, puisqu'ils renvoient la vision particulière d'un territoire ou d'un pays et non celle des Alpes.

<sup>9</sup> On entend avec « trafic de transit » les trajets qui ont leur origine et leur destination en dehors du pays du franchissement considéré. Au contraire, les trafics d'échange ont leur origine ou destination dans le pays du franchissement considéré.

Le concept de transit/échange se révèle, en outre, limité du point de vue technique de son usage en vue de l'analyse des déterminants des évolutions de trafic. La nature de transit ou d'échange, en effet, n'est pas censée avoir d'impacts sur les choix d'itinéraire ou modaux des transporteurs. La connaissance d'autres facteurs, tels que l'origine-destination (O/D) des flux ou la nature des marchandises transportées, devient nécessaire. C'est sur la base d'une articulation de deux plans différents - celui de la négociation politique et celui de l'expertise technique - qu'une nouvelle évolution s'est produite dans le cadre de l'observation des trafics alpins. 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 d'itinéraire et modales suivies par les flux. Le dispositif d'observation CAFT, qui depuis 1994 a introduit une harmonisation des systèmes d'observation des trafics transalpins à travers une enquête quinquennale coordonnée à l'échelle des trois pays au nord des Alpes (la France, la Suisse et l'Autriche), a permis d'observer un changement important dans la représentation de la question des trafics alpins. L'introduction de critères tels que les O/D des flux, a permis de connaître la longueur de chaque déplacement observé à travers les Alpes, d'analyser les logiques de choix d'itinéraire et de modéliser, dans le cadre des prévisions de trafic, l'affectation des flux sur l'ensemble du réseau alpin. En outre, d'un point de vue non-technique, la prise en compte des O/D a constitué un élément important de l'affirmation d'une dimension pan-alpine de la problématique des trafics. Cette variable a permis, en effet, de diluer la logique transit-échange, qui avait jusque là dominé les débats et alimenté les conflits entre pays, et de faire s'affirmer une représentation de la question des trafics transalpins qui peut être considéré comme le point d'arrivée d'un parcours de « montée en généralité », au sens de Boltanski<sup>10</sup>, de la problématique initiale. Cette généralisation a consisté en une dilution au fil de l'histoire de ces préoccupations particulières (le transit), qui ont été le moteur d'une problématisation initiale de la question des trafics transalpins. En réduisant les points de vue, elle a facilité la construction d'une vision pan-alpine et partagée des trafics, sur laquelle se fonde désormais la concertation alpine entre les États des politiques de gestion des trafics. Concrètement, la base de données CAFT s'est révélée utile dans la résolution d'une première controverse lors de la négociation du traité sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE. L'enjeu central de ces négociations étant le calcul des quotas de passage à travers la Suisse, la définition de l'accord a fait s'opposer les pays alpins, notamment l'Italie, soucieuse de protéger ses échanges commerciaux d'une politique excessivement restrictive de la circulation. L'acceptation du calcul des quotas de transit en Suisse sur la base des données CAFT a représenté une première étape importante pour la concertation d'une politique partagée alpine, s'étant fondée sur l'acceptation d'un certain nombre de compromis politiques de la part de l'ensemble des acteurs. Pour la Suisse, en effet, l'obtention d'un plafonnement des transits sur son territoire a été la contrepartie de son engagement à ouvrir, dès 2001, le passage aux poids lourds de plus de 28 tonnes et à réaliser les nouvelles lignes ferroviaires (NLFA), qui permettront de compenser le contingentement du transit routier. Pour l'UE, l'acceptation du plafonnement, en conflit avec le principe de libre circulation, se base sur la fixation du principe de report modal, qui s'imposera de fait aux autres pays alpins, avec des conséquences importantes – comme on le verra – sur la définition d'une politique alpine des transports.

### ***L'alpinisation des objectifs du projet Lyon-Turin***

<sup>10</sup> 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* », parce que l'acteur défend son cas particulier en soutenant des arguments à portée générale, valant dans tous les cas semblables et faisant référence à un bien commun. Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *De la justification*, 1991.



Dans le cadre du projet Lyon-Turin, l'adoption d'une échelle géographique alpine de référence correspond aussi à une nouvelle argumentation du projet, s'appuyant désormais sur des objectifs empruntés aux projets ferroviaires alpins et, plus généralement, aux politiques de transport discutées à l'échelle alpine. Les débats sur le projet englobent l'objectif du report modal, « imposé » par l'accord UE/Suisse à l'ensemble de l'espace alpin, ainsi qu'une représentation du problème des franchissements qui ne se pose plus en termes d'un risque de saturation des capacités physiques des traversées alpines, mais plutôt d'acceptabilité de la part des territoires (des habitants et de l'environnement, donc) de la croissance des trafics. Dans ce contexte, le projet acquiert un rôle nouveau : de mesure pour répondre à la demande de transport, il se transforme en instrument d'orientation et contrôle de cette demande. Néanmoins, cette évolution ne s'est pas faite du jour au lendemain. En analysant les études réalisées par le nouveau promoteur LTF à partir de 2001, on peut, en effet, introduire une distinction temporelle sur la base de l'intégration de l'objectif d'orientation de la demande de transport : une première phase de 2001 à 2003 (études d'avant projet sommaire, APS) et une deuxième phase de 2003 à 2006 (études d'avant projet de référence, APR). Pendant la première phase, l'« alpinisation » des discours politiques ne s'accompagne pas d'une « alpinisation » des études. L'objectif du report modal n'est pas approfondi lors des analyses de LTF, qui, au contraire, utilise le même modèle de répartition modale conçu et utilisé par son prédécesseur, Alpetunnel. Ainsi, puisque les résultats des études d'APS restituent une image du projet comme réponse à la forte croissance des trafics et au risque de saturation sur l'ensemble des passages de l'arc alpin, on constate qu'un hiatus est en train de se produire entre la rhétorique du discours politique et l'évaluation technique du projet, qui reste confinée au cadre de l'estimation de la capacité et de son adaptation à la demande. Ce hiatus fragilise la cohérence de la justification du projet et ouvre la voie à des nouvelles contestations : une contestation interne au Ministère de l'équipement, en France, devient évidente lors de la publication d'un rapport d'Audit en 2003, et une contestation militante et des riverains, en Italie, qui s'alimente pour partie des arguments développées par l'Audit français.

La nécessité de répondre à ces nouvelles controverses est à l'origine de l'intégration de la problématique du développement durable dans la nouvelle phase d'études techniques réalisées par LTF (APR, 2003-2006). L'introduction d'un nouveau module de choix modal (5 modes de transport, sur la base d'une nouvelle enquête réalisée par Nomisma), plus sensible aux critères de choix des opérateurs de transport, traduit un glissement de l'attention, dans les études, de la question de la génération des trafics à la question de la répartition modale. Elle permet de montrer et de quantifier la capacité du projet à produire du report modal et de répondre ainsi à une partie des critiques adressées au Lyon-Turin. Néanmoins, en mettant en relation directe le caractère écologique du Lyon-Turin avec l'ampleur du report modal atteint, l'alpinisation des objectifs poursuivis par la France et l'Italie dans le cadre du Lyon-Turin se limite à la réaffirmation de la place centrale de la politique d'infrastructures au sein de la politique de transports des deux pays. Ce repositionnement stratégique de France et Italie sur l'objectif du report modal, même s'il relève davantage de l'affichage politique et de la justification des décisions, a toutefois produit des évolutions importantes tant dans l'approche de la problématique des transports et dans le recours aux outils techniques de l'expertise dans le cadre du processus politico décisionnel que dans la négociation et l'élaboration des politiques de gestions des transports à l'intérieur de l'espace alpin.

En effet, en 2006 et 2007, suite aux nombreuses critiques du projet remettant en question l'objectif du report modal sur la base de sa faisabilité (Tartaglia, 2005) et de son efficacité économique (Prud'homme, Ponti, 2007), une réponse différente commence à être formulée sur la base des 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*<sup>11</sup>, en

<sup>11</sup> Suite aux émeutes des riverains italiens du Val de Susse pendant l'hiver 2005/06 contre le démarrage des travaux de reconnaissance, en 2006 le gouvernement Prodi décide la création de l'*Osservatorio tecnico* présidé par M. Virano, en affichant ainsi sa volonté de rechercher un dialogue avec les territoires et de reconstruire le consensus après la rupture de 2005.

2007, en Italie. Ces études proposent de dépasser, dans le cadre de l'évaluation du projet, l'opposition « historique » entre la ligne existante et ligne nouvelle. Le report modal y est représenté comme un objectif à poursuivre avant la réalisation du Lyon-Turin. L'étude de nouvelles mesures d'accompagnement du report modal sur la ligne historique permet de montrer que cette dernière n'est pas suffisante pour garantir un objectif important de transfert vers le fer et que, par ailleurs, la seule construction d'une infrastructure ferroviaire n'entraîne pas un report modal automatique. Le Lyon-Turin est dès lors inscrit dans le cadre de la simulation de plusieurs autres mesures d'accompagnement de cet objectif. Sa réalisation sort du simple cadre de la politique infrastructurelle, pour intégrer le cadre des politiques de transport. Encore une fois, ces mutations récentes du Lyon-Turin sont à réinsérer dans le cadre de l'évolution des dispositifs de la concertation alpine.

***Espace alpin : unité d'espace, unité d'action...***

***Du dispositif technique CAFT au dispositif institutionnel du Groupe de Zurich***

Dès 2001, l'élaboration du dispositif CAFT, qui a permis de représenter et d'expliquer la « perméabilité » des différents points de passage du système des traversées alpines par rapport aux choix d'itinéraire des trafics, est ramenée sous la compétence du Groupe de Zurich, le dispositif institutionnel de coordination des ministères des transports de cinq pays alpins (France, Suisse, Autriche, Italie et Allemagne) créée à cette date. Largement motivée par des préoccupations de sécurité, suite aux accidents routiers qui, en plusieurs occasions, ont bouleversé le système transalpin, cette instance se configure désormais comme le lieu de l'élaboration et de la concertation politique alpine en matière de transports de marchandises. Ainsi, depuis 2001, le Groupe de Zurich s'occupe, parallèlement à la base de données CAFT, de l'étude et de la négociation des mesures politiques de report modal et de sécurité qui devront être mises en place de manière coordonnée sur l'arc alpin. Le rapprochement de ces deux activités, la mesure et la négociation politique, au sein d'une instance unique est un fait intéressant. Michel Houée, initiateur et responsable en France des enquêtes CAFT, 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. Au-delà des aspects purement techniques, il souligne toute l'importance d'une reconnaissance politique des outils et des résultats de la mesure afin de produire des avancées dans le cadre de l'élaboration et de la concertation politique : « *ça ne suffit pas que l'on coopère techniquement entre les 3 pays nécessaires pour faire les enquêtes, mais il faut aussi obtenir l'aval de l'ensemble des pays concernés, pour faire admettre que cette base est une base de référence qui s'impose dans les discussions entre toutes les parties* »<sup>12</sup>. En effet, le rapprochement de ces deux activités favorise et accélère la territorialisation au niveau de l'espace alpin de la gestion du problème. La représentation de plus en plus affirmée d'une unicité de la question du trafic alpin implique que les évolutions globales de la demande de transport à travers les Alpes ne peuvent pas être maîtrisées au niveau local ni au niveau national. Il s'ensuit que la représentation de l'arc alpin en tant que « système unique » préfigure, dans une optique de maîtrise contrôlée des flux, une organisation du processus décisionnel différente et légitime, de ce fait, la configuration d'un nouvel espace de gestion et de coordination politique, territorialisé au niveau des Alpes. La création du Groupe de Zurich est l'équivalent politico-institutionnel de l'affirmation de l'image géographique d'un « système arc alpin » fournie par les données CAFT : à côté d'un espace alpin des trafics, on voit ainsi apparaître un espace alpin de la politique des transports. L'exemple du Groupe de Zurich apporte ainsi des réponses nouvelles aux questionnements relatifs à la possibilité d'identifier un espace politique couvrant la totalité de la chaîne alpine.

Cet espace se caractérise par l'originalité des solutions qu'il est en mesure de proposer, grâce aussi au climat de un moindre conflit produit par une méthode de concertation et de coopération qui prévoit l'obtention de l'aval de chaque acteur, étape par étape, de toute décision ou résultat issus de la démarche commune. Grâce à cette méthode, le Groupe de Zurich se configure, avant tout, comme

<sup>12</sup> Entretien avec Michel Houée, chargé de mission à la DAEI - SESP. Entretien réalisé le 09 juin 2006.

un dispositif « opérationnel », où des mesures concrètes et innovantes sont élaborées. L'exemple d'une mesure politique telle que la Bourse du Transit Alpin (BTA) est éloquent à ce propos. Cette mesure de régulation et de contingentement du transit routier, que la Suisse a entrepris d'analyser dès 2004 dans une optique de mise en place progressive des mesures nécessaires à l'obtention de son objectif de transfert du trafic de marchandises (plafonnement à 650 000 PL/an), a désormais intégré le cadre des politiques envisagées par le Groupe de Zurich, avec le support accordé par la Commission européenne. L'acceptation européenne de cette politique, qui vient s'opposer au principe de libre circulation, est à réinsérer dans le cadre du report modal. En effet, face à l'UE, la Suisse défend qu'avec ce système de contingentement, le principe de libre circulation continue d'exister, puisque la restriction ne s'applique qu'à la route et que la Suisse investit largement dans le développement du ferroviaire. Face aux difficultés de l'Europe à s'opposer à cette mesure, les autres pays alpins se retrouvent en quelque sorte « obligés » de suivre le même chemin et d'intégrer les mesures helvétiques dans le cadre de la négociation d'une politique commune alpine. Il est assez évident, de leur point de vue, que le modèle de la BTA demande impérativement une action harmonisée sur l'ensemble des passages, car son application dans un seul pays induirait forcément un trafic de contournement sur les autres passages. Dans cette « obligation », on observe cependant un intérêt commun, un point de compromis qui dégage du contexte dessiné par l'introduction d'un tel système de régulation et arrange finalement l'ensemble des acteurs concernés. En effet, l'hypothèse d'un système de contingentement s'appuie sur l'existence d'une offre intermodale suffisante en termes qualitatifs et quantitatifs. Comme en Suisse, cette condition devient ainsi indispensable dans les autres pays alpins pour l'instauration de ce système, qui sinon ne serait pas conforme au droit européen. Par conséquent, l'acceptation d'une politique de contingentement de la part de l'Italie constitue aussi 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. De même, pour la France l'acceptation du principe du contingentement joue également un rôle stratégique dans le cadre de la défense du projet Lyon-Turin.

### *Le Lyon-Turin et l'inscription de la France et de l'Italie dans l'espace alpin*

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

En particulier, la défense du projet engage 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 le Brenner, est en effet déterminante pour la participation de l'Italie aux travaux menés par le Groupe de Zurich. Il s'agit aussi d'un point de vue de stratégies géopolitiques et de politique commerciale. Ces projets représentent des éléments de nature à fiabiliser les liaisons de l'Italie au reste de l'espace alpin, au moment où le trafic routier est mis en cause. L'ensemble des mesures d'accompagnement du report modal en région alpine que le gouvernement Prodi insère en

2007 dans son document de programmation économique, à la suite des travaux et des débats conduits par l'*Osservatorio Virano*<sup>13</sup>, marque un virage important par rapport à la politique traditionnelle des transports italienne, s'étant toujours accrochée à une résistance « historique » au report modal. Les nouvelles propositions de 2007 vont dans la direction opposée d'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 (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.

L'existence d'une relation entre le projet et la participation de la France au processus d'élaboration des politiques alpines peut paraître moins évidente que pour l'Italie, en raison de sa moindre dépendance du franchissement. Et pourtant l'implication française dans les politiques de transfert modal est particulière dans cette région. Malgré son exigüité par rapport au territoire national, cet engagement politique n'est pas autant développé sur le reste du territoire qu'il l'est ici. 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. La question du report modal se territorialise ainsi pour la France au niveau de la région alpine. En effet, 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, demeureraient les seuls points de passage routier. 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 un déséquilibre territorial entre les opportunités de rééquilibrage modal le long de l'arc alpin (DG-TREN, 2006). 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 se détourne sur ses passages et sur son territoire. En outre, 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), 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 que la France et l'Italie acceptent dans le cadre du Groupe de Zurich. Pour les deux pays, le projet devient la *conditio sine qua non* pour participer au débat et à l'élaboration d'une politique pan-alpine des transports.

### 3. Conclusions

Le caractère innovant des mesures discutées au sein du Groupe de Zurich, qui restent, pour l'instant, sans égales dans les politiques de transport des autres pays européens, permet de parler de l'espace alpin comme d'un « laboratoire d'idées » de la politique de transports de marchandises. En même temps, ce dispositif 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. Au cours de cet article nous avons essayé de montrer comment ces deux éléments ne sont pas sans liens entre eux.

La mise en place progressive d'une coopération de plus en plus opérationnelle par les États centraux des pays alpins s'organise autour d'un travail, technique et politique à la fois, qui investit, d'une part, la définition des caractéristiques qui font des trafics à travers les points de franchissement alpins un problème commun pan-alpin et, d'autre part, l'affirmation des objectifs

<sup>13</sup> Ratification du protocole Transports de la Convention alpine, mise en œuvre d'une partie de la directive Eurovignette 2006 (notamment, des surpéages pour financer le Lyon-Turin), engagement en faveur du Lyon-Turin, du Brenner, des autoroutes de la mer et réalisation d'un axe performant et cohérent le long du corridor V.

qui doivent être poursuivis à l'échelle alpine dans le cadre d'une politique partagée. Tout d'abord, en ce qui concerne la construction d'une problématique alpine, l'étude du projet Lyon-Turin nous a permis de montrer comment la définition du problème du franchissement alpin s'est modifiée au fil du temps, en venant englober, à côté de l'argument de la croissance des trafics, les questions relatives aux conditions de déséquilibre modal et territorial qui affectent l'organisation des flux franchissant l'arc alpin. Ensuite, l'étude des dispositifs de la concertation alpine nous a servi à reconstruire les étapes du parcours suivi par l'ensemble des pays alpins dans ce même travail de redéfinition de la problématique des trafics transalpins. Une lecture non seulement technique des outils de mesure et d'observation des trafics à travers les Alpes nous a permis de constater que ces pays ont adopté une stratégie de « montée en généralité » de la problématique initiale, dans le but de réduire les conflits les ayant, jusque-là, fait s'opposer au sujet de la gestion et régulation des trafics dans cette région. En second lieu, nous avons montré l'impact de cette redéfinition de la problématique initiale sur la fixation d'objectifs partagés et l'élaboration de mesures de politique des transports communes. L'étude de cas du projet Lyon-Turin nous a permis de suivre de près l'évolution des objectifs politiques poursuivis à l'échelle alpine. Nous avons ainsi constaté que l'adoption des principes « alpins » a répondu à une logique stratégique et instrumentale de défense du projet de la part des deux gouvernements français et italien, lisible dans la territorialisation à l'échelle du territoire alpin que les objectifs environnementaux ont connu dans le cadre des politiques de transports des deux pays. Ce choix instrumental est néanmoins à réinsérer dans le cadre d'une stratégie plus large, relevant de l'intérêt que chaque pays alpin trouve à rentrer dans une négociation directe avec la Suisse. En effet, face à une situation de déséquilibre évident concernant les marges de manœuvre et d'initiative des pays, avec notamment, d'un côté l'autonomie suisse, et, de l'autre, l'ensemble des pays européens contraints dans leurs possibilités d'action, la mise en place d'une structure de concertation concrète comme le Groupe de Zurich représente une occasion unique pour chaque État d'intervenir sur la question alpine, en essayant d'y défendre ses propres intérêts. L'analyse des débats et des travaux conduits au sein de ce dispositif institutionnel nous permet d'observer que la fixation d'objectifs politiques communs pan-alpins a suivi aussi, comme c'était le cas lors de la définition du problème, un parcours de montée en généralité. L'adoption de l'objectif du report modal à l'échelle alpine (lors de la négociation de l'accord Suisse/UE, et renforcée au sein du Groupe de Zurich, à travers l'étude de la BTA) se fonde sur un compromis et sur une réduction des visions particulières. En s'appelant à un principe général, le développement durable, les pays alpins et l'Europe trouvent un point d'entente sur la nécessité de concilier la préservation des intérêts économiques liés à la fluidité des trafics avec la protection d'un patrimoine naturel sensible et à haut valeur. Ce résultat est intéressant en soi, au-delà du contexte spécifique étudié, en ce qu'il permet de comprendre des logiques et des modalités de structuration d'un espace de coopération politique en Europe.

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 une inclusion étendue (après les cinq pays originaires, un nouveau pays, la Slovaquie, et la Commission européenne ont intégré en 2006 le Groupe de Zurich) et un accord unanime, à rechercher dans la globalité des étapes de l'élaboration d'une politique : reconnaissance des outils techniques de mesure, approbation des résultats issus de l'activité d'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 marqués ces dernières années par les dispositifs de la concertation alpine reposent sur l'existence – ou plutôt sur la construction – d'une politique des transports. La spécificité de ce domaine, qui - comme nous l'avons rappelé en ouverture de cet article – se situe au croisement de plusieurs sphères (environnement, aménagement du territoire, économie...), facilite en effet la recherche d'un point de compromis et la mise en place d'une opération de généralisation dans un contexte politique redessiné par l'affirmation à l'échelle mondiale du concept du développement durable. La place qu'occupent les transports dans la

négociation politique alpine, tout comme dans la recherche scientifique depuis quelques années<sup>14</sup>, tient pour partie au recentrage et au déplacement des problématiques de recherche produit 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 », en effet, ils permettent mieux et plus facilement que d'autres domaines de visualiser et, par conséquent, de concrétiser les objectifs du développement durable, qui postule la poursuite du développement économique sans dommage irréversible pour la planète. Néanmoins, si cela 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 d'enjeux géopolitiques et d'enjeux environnementaux fondamentaux à la fois. Ainsi, l'analyse que nous avons développée sur l'exemple du Lyon-Turin et de la construction de l'espace alpin 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)<sup>15</sup> 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 coopération politique.

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 est 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 nous permet d'observer la dialectique s'étant instaurée entre un projet territorialisé et, d'un point de vue pan-alpin, « partiel » (le Lyon-Turin, qui revêt un intérêt concret et est porté uniquement au niveau de son territoire, entre la France et l'Italie, Rhône-Alpes et Piémont) et un projet « global » (la mise en place d'une politique commune alpine, 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 pourra s'avérer déstabilisante pour cet équilibre délicat sur lequel s'appuie l'espace alpin et son dessein d'une politique globale pour la gestion des transports de marchandises.

#### *L'espace alpin, un espace en évolution :*

##### *limites et horizons futurs de l'espace alpin des transports*

L'espace alpin est un exemple intéressant de coopération multilatérale. Le Groupe de Zurich dessine au niveau de la région alpine un contexte politique nouveau, fondé sur des nouvelles capacités de défense des leurs intérêts de la part des États. Cette nouvelle capacité permet aux pays alpins de construire une base d'entente entre des besoins divergents, sans plus faire appel à une intervention communautaire dans la négociation et la résolution des conflits. De ce point de vue, la situation 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

<sup>14</sup> On pourrait à ce titre observer la montée en puissance du thème des transports et des trafics dans les recherches en géographie publiées par la Revue de Géographie Alpine, ou mentionner quelques-uns des projets de collaboration scientifique qui de plus en plus fréquemment s'intéressent aux problématiques liées aux transports et à la gestion des flux de trafic (le projet Interreg Monitraf, 2005-2008, le projet Interreg Alpnap, 2005-2008....).

<sup>15</sup> 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 et les 27 pays UE). Ce sommet a été l'occasion pour relancer le dialogue sur l'espace Euromed, conçu en 1995 par le 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).

« passage par passage », « pays par pays » ou, dans le meilleur des cas, sur la base d'un accord bilatéral.

Néanmoins, cette approche multilatérale se limite à l'échelle étatique. La construction d'un espace alpin des transports, autour du Groupe de Zurich, est une démarche des gouvernements centraux, qui exclue de fait les territoires locaux de la concertation. Néanmoins, la construction de cet espace est un processus encore largement en évolution. Ainsi, la ré-inclusion, depuis 2006, de la Commission européenne dans cette démarche ouvre des nouvelles perspectives d'évolution. En modifiant le cadre des acteurs de la concertation alpine, la ré-inclusion européenne transforme cette dernière d'une initiative multilatérale en une initiative multi-niveaux. Elle tend, en effet, 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 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. L'accroissement de ces initiatives, en termes de taille, de dynamisme, de compétence et de visibilité acquis, laisse entrevoir une prochaine étape du processus de construction alpine, qui 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 permettrait l'aboutissement de la construction d'un système de gouvernance multi-niveaux de la gestion des trafics alpins.

### Références bibliographiques

- 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.
- Boitani A., Ponti M., Ramella F.** (2007), TAV: le ragioni liberali del no. IBL Briefing Paper, 04/2007
- Boltanski L., Thévenot L.** (1991), De la justification. Paris, Ed. Gallimard.
- Brossier C., Blanchet J-D., Gérard M.** (1998), La politique française des transports terrestres dans les Alpes, rapport du CGPC, Ministère de l'Équipement. La Documentation Française, Paris.
- CEMT** (1993), Tendances du transport européen et besoins en infrastructures, Paris.
- CGPC, ICGGF** (2003), Rapport d'Audit sur les grands projets d'infrastructures de transport. Février 2003.
- Debarbieux B.** (2002), La traversée des Alpes : une histoire d'échelles et d'intérêts, d'épousailles et de divorces. RGA n°3, 2002.
- Didier M., Prud'homme R.** (2007), Infrastructures de transport, mobilité et croissance. La documentation française.
- DG-TREN, COWI/AS** (2006), Analisi degli studi condotti da LTF in merito al progetto Lione-Torino. Rapporto finale.
- 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.
- 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.
- 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).
- Janin Rivolin U.** (2006), Recensement des politiques territoriales dans l'espace alpin. RGA n°2, juin 2006.
- Klein O.** (2001), La genèse du TGV, une innovation contemporaine de l'épuisement du fordisme, Innovations, Cahiers d'économie de l'innovation, n° 13.
- Latour B.** (1989), La science en action, Paris, éd. de la Découverte.
- Lyon Turin Ferroviaire** (2003), Synthèse des études de trafic, économiques et socio-économiques.
- Lyon Turin Ferroviaire** (2006), Étude de trafic fret, prévision d'APR. Soumission n°46. Chambéry : LTF
- Osservatorio Tecnico** (2007), Linea Storica. Tratta di valico. Quaderno 1. Pres. del Consiglio dei Ministri.
- Tartaglia A.** (2005), Le motivazioni economiche del no all'Alta Velocità. Appunti del Convegno del Centro Studi Sereno Regis, Torino, 9 novembre 2005
- Williams R.H.** (1996), European Union spatial policy and planning. Chapman, London.