Une lecture en trois dimensions de la redéfinition de la politique alpine des transports de marchandises

Olivier Klein et Lisa Sutto

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rga/1746>

DOI : 10.4000/rga.1746

ISSN : 1760-7426

Traduction(s) :

A three-dimensional analysis of the redefinition of alpine freight transportation policy - URL : <https://journals.openedition.org/rga/1754> [En]

Éditeur :

Association pour la diffusion de la recherche alpine, UGA Éditions/Université Grenoble Alpes

Référence électronique

Olivier Klein et Lisa Sutto, « Une lecture en trois dimensions de la redéfinition de la politique alpine des transports de marchandises », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], 100-4 | 2012, mis en ligne le 20 juin 2012, consulté le 08 décembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rga/1746> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rga.1746>

Ce document a été généré automatiquement le 8 décembre 2022.

Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Une lecture en trois dimensions de la redéfinition de la politique alpine des transports de marchandises

Olivier Klein et Lisa Sutto

- 1 Cet article s'inscrit dans le prolongement d'une série de travaux antérieurs portant, d'une part sur l'évolution des finalités du projet Lyon-Turin de nouvelle traversée ferroviaire des Alpes, et d'autre part sur l'élaboration progressive d'une politique des transports spécifique au massif alpin (Sutto, 2009a et 2009b). Ces travaux ont montré comment ces transformations dessinent un processus d'alpinisation, c'est-à-dire dans lequel l'échelle du massif alpin s'impose progressivement comme cadre d'action. D'un point de vue technique, on voit par exemple les modèles de prévisions de trafic du projet Lyon-Turin élargir leur espace de référence pour passer d'une logique d'axe à des simulations intégrant les autres points de passage. À l'interface entre le technique et le politique, on observe comment la mise en évidence de transfert des flux d'un passage à l'autre aboutit à la reconnaissance de la nécessité d'une politique coordonnée entre les différents axes. La « Déclaration de Zürich » par les Ministres des transports de l'arc alpin et l'instauration d'une structure permanente de coopération entre l'ensemble des pays – le « groupe de Zürich » – traduit cette reconnaissance.
- 2 Le processus d'alpinisation repérable en matière de politique des transports procède donc d'un ensemble d'évolutions s'inscrivant dans des dimensions multiples. Il participe aussi d'une transformation importante de l'objet même de la politique des transports dans cette région. Alors que jusqu'au début des années 90 les Alpes étaient d'abord considérées comme un obstacle à la circulation des biens et des personnes qu'il s'agissait de gommer, des objectifs de « report modal » – de transfert des flux du mode routier vers le mode ferroviaire – sont aujourd'hui prônés et déclinés de façon très spécifique pour la traversée de l'arc alpin, traduisant dans le domaine des transports la reconnaissance par les acteurs concernés du particularisme alpin.
- 3 Nous avons également pu observer que cette transformation de l'échelle de référence de la politique des transports conduite dans les Alpes s'est accompagnée d'une

évolution des espaces de discussion et de négociation. L'implication des régions, en particulier, s'est trouvée au cœur d'enjeux renouvelés par leur participation dans certaines instances et par leur revendication d'un rôle plus affirmé. Le mouvement d'alpinisation semble donc s'articuler étroitement avec une pression à l'établissement d'une « gouvernance multi-niveaux » associant les territoires concernés aux décisions des États et de l'Union Européenne en matière de transport.

- 4 Nous proposons dans cet article une lecture qui vise à rendre compte de la transformation progressive du référentiel sur la base duquel s'élabore la politique alpine des transports. La notion de référentiel a été introduite par B. Jobert et P. Müller (1987) comme « la représentation que l'on se fait du secteur concerné, ainsi que sa place et son rôle dans la société » (p. 63). Dans un autre écrit, B. Jobert (1992) en distingue trois dimensions : « cognitive », à travers laquelle « les référentiels donnent les éléments d'interprétation causale des problèmes à résoudre », « normative », qui définit « les valeurs dont il faudrait assurer le respect pour le traitement de ces problèmes », « instrumentale », reprenant les « principes d'action qui doivent orienter l'action ». Afin « de rendre compte de la complexité des processus de construction des référents de l'action publique », B. Jobert (1995) propose aussi de distinguer les espaces de négociation des politiques publiques, dénommés « arènes » et les espaces de débat de ces politiques, les « forums ».
- 5 Dans ce cadre, le présent article propose une lecture de ces transformations de la politique des transports dans les Alpes, organisée autour de trois axes : l'évolution des savoirs mobilisés ; l'évolution des finalités associées à l'action publique ; l'évolution des procédures d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Cette politique associe d'une part la définition de mesures (ou de principes) de régulation du trafic routier de marchandises et d'autre part la réalisation de grands projets d'infrastructures ferroviaires. Ces deux aspects sont en étroite interrelation. Ce papier croise ces deux échelles d'observation en retenant comme projet d'infrastructure le cas du projet Lyon-Turin. Dans la dernière partie, on reviendra sur la fragilisation récente du processus d'alpinisation de la politique des transports. On s'appuiera sur le cadre d'analyse développé pour comprendre les ressorts de cette fragilisation.

Évolutions des savoirs mobilisés

- 6 L'établissement d'un savoir et d'une vision partagés entre les différents États concernés est une condition d'une coopération transnationale (Fabbro et Haselsberger, 2009). Suivant cette optique, ce sont de façon pragmatique les lacunes de l'appareillage statistique de mesure des flux qui ont d'abord été pointées à travers l'hétérogénéité des bases de données nationales (CEMT, 1993 ; Rathery, 1999).
- 7 La Suisse a entrepris dès 1984 un premier travail de compilation des données existantes rassemblées auprès des administrations autrichiennes et françaises pour alimenter une base de données alpine (Alpinfo). Cette base a permis de mettre en évidence un phénomène d'interdépendance insoupçonné jusqu'alors entre les différents points de passages, dû aux reports d'itinéraire des flux en transit, étayant le risque de voir les trafics routiers que la Suisse rejette, venir « asphyxier » les vallées des pays voisins (Köll, Lange, Ruffini, 2007) ou au contraire celui de voir les nouveaux tunnels ferroviaires dont la Suisse a décidé la construction venir assécher le trafic potentiel des projets voisins, et dès lors concurrents. Les passages alpins sont ainsi érigés comme un

système interdépendant, un « espace fonctionnel » qui favorise l'acceptation d'un changement d'échelle de l'action publique (Nahrath, Varone, 2007).

- 8 La déclinaison, dans le secteur des transports, du concept de « découplage » de la croissance d'une part et de la consommation des ressources non renouvelables de la planète d'autre part est un autre exemple d'évolution des savoirs qui a impacté la problématique alpine des transports. Reprenant la distinction entre « découplage absolu » et « découplage relatif » (Baum, 2002), le concept est adapté au domaine des transports à travers l'alternative, soit de réduire globalement le niveau de mobilité, soit de le maintenir en utilisant des moyens de transports « propres ». Le second choix, plus consensuel, est cependant contraint par le fait que les progrès techniques attendus sur le mode routier sont jugés insuffisants au regard des objectifs (Crozet, 2002). Dès lors, le « découplage relatif » a donc été plutôt traduit par le report des trafics de la route vers le rail. C'est ce que l'on a appelé la politique de report modal. Dans les Alpes, ces réflexions viennent alimenter le glissement progressif de la finalité des grands projets tels le Lyon-Turin, qui doivent désormais rendre possible le report modal plutôt que répondre à un risque de congestion.
- 9 Au début de la décennie 2000, l'orientation alpine en faveur du report modal semble bien arrêtée, mais mal traduite dans le projet Lyon-Turin, dont la capacité à attirer le trafic vers le rail n'a pas été démontrée par les études. Ce sera le point d'attaque de la critique technico-administrative, essentiellement française et bruxelloise, résumée par un audit officiel en 2003 (Conseil Général des Ponts et Chaussées *et al.*, 2003). Cet argument sera repris par la contestation italienne du projet. En réponse, l'espace géographique de référence des prévisions de trafic a été élargi, traduisant la dimension désormais alpine du projet. Surtout, les paramètres de choix modal des modèles de prévision de trafic, alors très grossiers, ont été affinés par l'introduction innovante dans ce domaine de données de préférences déclarées.
- 10 Nous avons abordé la question des connaissances dans le cadre restreint de l'expertise technico-économique. Cela ne signifie pas que le domaine des politiques alpines de transport ne voit pas dans la même période l'irruption de nouveaux champs de connaissance, en particulier liés à l'environnement, comme le montre le contenu de nombreux programmes d'étude européens, par exemple AlpNap 2001-2006, Monitraf I-II, AlpenCorS... Mais cette focalisation sur le domaine de l'ingénierie économique des trafics traduit une caractéristique importante des politiques de transport, souvent fortement influencées par de lourdes contraintes sectorielles – matérielles ou cognitives –, comme le notait S. Barone (2007). On peut se demander si cette caractéristique n'est pas un obstacle à une ouverture plus large des savoirs mobilisés. Une autre interrogation tient à la possibilité de voir pris en compte des savoirs locaux que la prégnance sectorielle et l'élargissement géographique du cadre de référence – l'alpinisation – ne favorise pas (Ruegg, 2007). On retrouvera ces limites à propos de la fragilisation actuelle de ces évolutions abordée en conclusion.

Évolution des finalités

- 11 La politique des grands projets de nouvelles traversées ferroviaires¹ n'est pas née sur une base environnementale. Le projet Lyon-Turin reste jusqu'à la fin des années 90 une réponse à la saturation des passages routiers. L'argumentaire environnemental

transparaît à travers l'impossibilité politique de porter des projets de doublement des itinéraires routiers

- 12 L'évolution des finalités de la politique alpine de transport viendra de Suisse. De taille modeste, parcourues par des itinéraires majeurs de passage des Alpes, la Suisse et l'Autriche supportent un trafic important, de transit, qui les traverse de part en part. La forte sensibilité des populations aux questions environnementales (Perlik, 2007) explique que ces pays ont engagé très tôt des politiques unilatérales de restriction du trafic routier. Dès la fin des années 80, la Suisse a ainsi limité à 28 tonnes le poids total des camions circulant sur son territoire (soit une charge utile réduite de moitié pour un véhicule de 40 tonnes habituel en Europe). Parallèlement, ce pays a engagé en 1992 la construction de deux tunnels ferroviaires pour traverser les Alpes. L'Autriche, de son côté, a institué en 1992 un système « d'écopoints », contingentant le nombre de poids lourds (PL) traversant son territoire sur la base de leurs émissions d'oxyde d'azote.
- 13 L'Union Européenne, incitée par les pays membres et arguant de liberté de circulation, va s'opposer à ces mesures et contraindre l'Autriche à l'abandon du système d'écopoints lors de son adhésion en 1995. Avec la Suisse, non-membre de l'UE, c'est par la voie de la négociation que les protagonistes ont cherché à résoudre cette divergence.
- 14 En 1999, l'accord CH-UE régissant la circulation des marchandises à travers la Suisse est donc le résultat d'un compromis classique en aménagement, entre objectifs environnementaux et objectifs de développement économique (Counsell and Haughton, 2003). La Suisse lèvera les restrictions réglementaires à la circulation des PL mais instaure un système de taxe kilométrique (la RPLP) liée aux nuisances environnementales de la route. En outre, l'UE reconnaît la légitimité de l'objectif de diminution du volume de trafic routier et son report vers le rail.
- 15 La négociation de cet accord intervient dans un contexte où l'UE élargit progressivement son champ d'intervention politique dans deux directions. Après le constat de carence dressé par la Cour Européenne de Justice en 1986 au sujet des transports, l'UE concentre dans les années 90 son activité sur la planification et le financement des infrastructures. À la fin de la décennie, la mise en œuvre du marché unique amène l'UE à s'investir dans l'effacement des frontières et l'ouverture concurrentielle du secteur.
- 16 Dans le même temps, l'UE est reconnue légitime pour intervenir sur les questions environnementales. Le « livre blanc » de 2001 sur la politique des transports va consacrer cette double compétence en officialisant au niveau européen l'objectif du report modal des marchandises de la route vers le rail.
- 17 À l'échelle de l'espace alpin, la série d'accidents dans les tunnels alpins de 1999 conjuguée à la prise de conscience de l'interdépendance des points de traversée (voir notre première partie) vont imposer l'idée d'une coordination des politiques de transports sur ces itinéraires et favoriser l'extension à l'ensemble du massif de l'objectif helvétique de report modal.
- 18 Ainsi, à l'orée des années 2000, l'objectif de report modal soutenu par une argumentation environnementale va devenir l'axe central des politiques alpines des transports et se substituer à l'objectif de fluidité des échanges. Cette évolution de finalité n'a pas le même rythme, ni le même fondement, en France ou en Italie qu'en Suisse ou en Autriche, suivant des visions nationales spécifiques des problèmes alpins (Gerbaux et Zuanon, 1995). Pour ces deux pays, c'est dans le cadre de la défense du

projet Lyon et Turin que l'objectif de report modal sera adopté puisque le projet devient nécessaire, non plus pour absorber une croissance des trafics de plus en plus hypothétique, mais pour permettre une réduction nette du nombre de PL traversant les Alpes sans remettre en cause les échanges économiques.

- 19 L'agrégation de ces différentes motivations autour de l'objectif de report modal ne va cependant pas sans conflits. L'Italie en particulier est longtemps restée en retrait du processus. Par ailleurs, alors que la Suisse a inscrit dans sa loi fondamentale un plafond de trafic à ne pas dépasser à terme (650 000 PL/an), soit la moitié du trafic actuel, ni l'Autriche, ni l'Italie, ni la France ne reprennent une telle ambition, ni n'affichent d'objectif précis.
- 20 Le report modal est aussi une politique à engager dès les années 90 pour les Suisses alors que, face au veto européen, les Autrichiens doivent reconstruire les moyens de leur politique et que la France et l'Italie font la réalisation du Lyon-Turin la condition du report modal. Ce n'est qu'à partir de 2003 que l'idée s'est imposée que la politique de report modal devait être mise en œuvre dès aujourd'hui et que la réalisation du projet n'en était qu'une étape.
- 21 Enfin, concernant les moyens de la politique de report modal, la Suisse propose de compléter la RPLP par une « bourse du transit alpin » (BTA), l'émission d'un nombre limité de droits quotas à circuler échangeables. La France, et de manière plus réservée l'Italie, prônent davantage une régulation par les tarifs des péages qui sont, entre ces deux pays, nettement plus élevés qu'en Suisse.
- 22 La mise en cohérence des politiques alpines des transports autour d'une finalité partagée de report modal n'est donc pas un processus parfaitement consensuel. Elle s'est opérée au contraire par compromis et ajustements successifs. Malgré cela, jusqu'à présent, les acteurs (États et collectivités territoriales) revendiquent toujours leur adhésion à un objectif partagé de réduction des nuisances routières par le report modal. Ils continuent de traduire peu ou prou cette finalité dans la définition des actions qu'ils mènent en matière de transport dans les Alpes². Enfin, ils n'ont pas interrompu, malgré les tensions que le contexte économique fait ressurgir, leur participation aux instances communes au sein desquelles sont échangées des informations et sont réfléchies et débattues des mesures harmonisées à l'échelle alpine de régulation des flux routiers.

Évolution des procédures d'élaboration et de la mise en œuvre des politiques

- 23 La transformation de la politique de transport dans les Alpes ne peut se comprendre sans envisager les procédures par lesquelles elle s'opère. Souvent, on relie à la diffusion des procédures de concertation l'évolution des finalités des politiques publiques. Dans les Alpes aussi on constate une institutionnalisation progressive de la démocratie participative (Revel *et al.*, 2007), mais dans cet espace multinational, elle prend des formes et rassemble des acteurs – les administrations étatiques – qui ne sont pas forcément ceux que l'on implique habituellement dans ces évolutions.
- 24 Le premier point notable en termes de procédure du processus d'alpinisation des politiques de transport tient au rassemblement dans une « arène » (Jobert, 1995) d'échange et de coordination des acteurs en charge de ces questions tout au long de la

chaîne des Alpes. Ollivier-Trigalo (2000) avait déjà montré les enjeux de la coordination entre les acteurs multiples des grands projets. Avant 1999, les contacts entre administrations responsables des transports le long de la chaîne des Alpes sont surtout épisodiques et bilatéraux. Les travaux pour la création de la base Alpinfo ont permis d'initier des contacts plus réguliers, avec un réseau permanent de correspondants au sein des administrations suisse, française et autrichienne. Ce dispositif initial lacunaire va favoriser l'émergence, en 1993, d'un dispositif mieux coordonné de production de données d'observation des trafics : les enquêtes CAFT³, qui deviennent pérennes en 1999 avec la participation financière de l'UE.

- 25 L'Italie, d'abord restée en dehors du dispositif, conteste ses résultats lors des négociations CH/UE pour l'accord sur le transit à travers les Alpes. Une redéfinition des catégories de trafic utilisées, dans le sens d'une dilution de la notion de « transit » adaptée à la petite taille de la Suisse et l'Autriche, permet à l'Italie de s'associer en 2001 aux travaux préparatoires de la troisième enquête CAFT.
- 26 En 2001, suite aux accidents des tunnels alpins, les Ministres des transports d'Allemagne, d'Autriche, de France, d'Italie et de Suisse (plus la Slovénie en 2005, et la Commission Européenne) créent le Groupe de Zurich, une structure pérenne afin de promouvoir une politique cohérente à l'échelle alpine autour de trois thématiques : la sécurité des franchissements, la connaissance des trafics et la promotion des actions en faveur du report modal. C'est en grande partie au sein de ce groupe que va s'élaborer la politique alpine des transports.
- 27 Le prix que chaque partenaire attache à l'existence de cette structure de coordination incite aux compromis. La Suisse, qui souhaite renforcer le report modal, soumet au groupe sa proposition de bourse du transit alpin (BTA), en reconnaissant que son application devra être étroitement concertée avec tous les pays alpins et la Commission. En contrepartie, l'UE et l'Italie, les deux acteurs les moins favorables au contingentement du trafic, acceptent de le prendre en considération dans une série d'études communes. Cette structure multilatérale vient conforter la politique alpine des transports : ce qui a été acté en commun est plus difficile à remettre en cause par un seul des acteurs. Elle présente un caractère singulier en Europe dû en partie au statut spécifique de la Suisse, qui confirme la reconnaissance politique de la spécificité de l'espace alpin, au moins au regard de la question des transports.
- 28 La contestation vigoureuse du projet Lyon-Turin en 2005 dans le Val de Suse, résultat d'une longue marginalisation des acteurs locaux (Bobbio, 2006), fournit un autre exemple d'évolution des procédures. Afin de sortir de cette situation conflictuelle, le projet Lyon-Turin est sorti du cadre de la *Legge obiettivo*, qui en confinait le processus d'élaboration au sein de l'administration d'État. Un « observatoire technique » est créé, entre l'État et les collectivités territoriales, tout en minorant la représentation des opposants, avec la mission explicite de parvenir à une position commune sur des questions en apparence techniques – capacité de la ligne existante, évolution des trafics à travers les Alpes, insertion du projet dans le nœud ferroviaire turinois, tracés possibles pour la nouvelle infrastructure – mais qui déterminent en réalité la mise en œuvre de la politique de report modal en Val de Suse (Sutto, 2009a, pp 212 et suiv.). Cette implication des acteurs locaux dans la déclinaison de la politique alpine de report modal n'est pas seulement une façon opportuniste de faire accepter ce projet, mais répond aussi à la finalité même du report modal de protection des milieux et des populations locales. C'est dans le sens de la prise en compte des intérêts locaux que les

travaux de l'observatoire vont faire évoluer le projet initial. Au total, cet épisode marque la territorialisation croissante de la conception des politiques publiques dans les domaines de l'aménagement et des transports (Ascher, 2004). Elle illustre également la façon dont les conflits participent à l'évolution des formes de gouvernance (Torre *et al.*, 2006).

- 29 Outre la reconfiguration de l'arène de décision qu'ils traduisent, le groupe de Zurich et l'observatoire Virano marquent aussi un renouvellement de l'expertise technico-économique. L'usage de ces formes d'expertise dans une perspective de développement durable est l'une des sources de renouvellement de leurs méthodologies (Hanley, 2001). Dans le cas étudié, elles se trouvent confrontées à des questions nouvelles (cf. première partie), mais surtout, elles sont davantage sollicitées à des fins de simulations et d'élaboration de compromis que comme simple élément de justification, comme outil de « tâtonnement politique » plutôt que de « certitudes technocratiques » (Crozet, 2004).

Un référentiel en recomposition... trop partielle ?

- 30 Depuis quelques années (avec la crise économique, le piétinement des négociations internationales sur l'effet de serre et l'élection d'un Parlement européen plutôt moins volontariste que le précédent en matière environnementale), on observe une fragilisation du processus global d'alpinisation que nous avons pu décrire (Klein, Sutto, 2011). Elle se traduit par un coup d'arrêt au développement de mesures de régulation du trafic routier envisagées précédemment et par de nouvelles remises en question de projets d'infrastructure jusque là partie intégrante de la politique alpine des transports.
- 31 Afin de mieux analyser ces développements récents, nous proposons de considérer que le processus d'alpinisation et la gouvernance multi-niveaux ne sont que deux éléments particuliers d'un processus d'ouverture plus générale du référentiel au sein duquel la politique alpine des transports s'élabore. Ils en constitueraient les dimensions géographique (ou territoriale) et institutionnelle, auxquelles il conviendrait d'ajouter une dimension « cognitive » (l'intégration d'autres savoirs au processus) et une dimension « idéologique » (correspondant à l'ouverture à différentes philosophies d'action). Cette grille de lecture offre un cadre d'analyse étendu qui peut être vu comme une adaptation au terrain étudié des trois dimensions constitutives de la notion de référentiel selon B. Jobert (1992) : cognitive, normative et instrumentale. Elle peut aider à comprendre la fragilisation du processus d'alpinisation et la permanence de la contestation du projet Lyon-Turin qui sont venues alimenter l'actualité récente. Pour ce faire, on peut reprendre les trois axes de l'évolution de la politique alpine des transports que nous avons parcourus dans le corps de cet article : l'évolution des savoirs mobilisés, des finalités associées à l'action publique et des procédures adoptées dans le cadre de la prise des décisions.
- 32 L'ouverture selon la dimension « cognitive » peut être considérée comme un approfondissement systématique de l'élargissement des savoirs mobilisés. Nous avons décrit comment le processus d'alpinisation s'est opéré à travers, entre autres, un approfondissement progressif des connaissances mobilisées dans le domaine restreint de l'ingénierie économique de la prévision de trafic. On perçoit aussi, tout au long de l'évolution de la politique alpine des transports, comment la question

environnementale s'affirme progressivement mais, en matière de transport, en se focalisant sur la question technique de la mesure des impacts (Thudium, 2007). Il reste, toutefois, que les discussions sur la politique alpine des transports et les contestations autour des projets comme le Lyon-Turin font appel à des domaines d'intérêt nouveaux, ou en tout cas peu présents dans les préoccupations des acteurs de l'arène de décision : l'économie touristique, la valeur patrimoniale et symbolique des espaces naturels, par exemple, mais aussi la sauvegarde de cultures locales ou la connaissance fine du comportement de telle ou telle espèce animale ou végétale pour laquelle l'enjeu n'est pas une variation immédiatement quantifiable de l'effectif... Bref, l'« ouverture cognitive » du processus d'élaboration de la politique alpine des transports s'est opérée à travers l'alpinisation, mais de manière partielle, en restant pour l'essentiel circonscrite au milieu de l'expertise économique et plus largement à une approche technicienne.

- 33 Concernant l'évolution des finalités et des procédures de discussion, l'observatoire Virano illustre – dans le cadre du processus décisionnel du projet Lyon-Turin – les limites de l'ouverture idéologique qui s'est opérée. Tout d'abord, au niveau de la participation aux travaux de cette instance, il faut constater que les tenants de certaines idéologies « alternatives » ont fait le choix assumé de ne pas intégrer un processus de participation qui relevait à leurs yeux d'une compromission. Mais l'observatoire Virano a aussi clairement été un instrument de sélection (et de division) parmi les idéologies qui sous-tendent l'opposition au Lyon-Turin. Cette instance a retenu uniquement les acteurs motivés par la défense des intérêts locaux ou du développement local (dans une logique finalement bien « productiviste ») et en a exclu d'autres qui, avançant des motivations différentes d'éthique publique, de redéfinition de la notion de développement ou de résistance à un ordre établi, ont été finalement jugés non constructifs. L'opposition au projet s'est ainsi trouvée isolée, mais pas durablement réduite comme l'illustrent les troubles persistants de l'année 2011.
- 34 La définition *a priori* des finalités de la discussion ouverte – ici la poursuite du projet d'infrastructure pour de nombreux responsables politiques locaux ou nationaux, ou au contraire son refus catégorique pour d'autres acteurs – apparaît comme un point limitant de « l'ouverture idéologique ». La possibilité de remettre en cause ces finalités initiales est au contraire un élément d'ouverture qui pourrait plaider pour fonder le référentiel à partir duquel se discute la politique alpine des transports sur un énoncé de « développement durable des Alpes », certes plus flou mais moins excluant que « réaliser le Lyon-Turin » (ou ne pas le réaliser).
- 35 Il convient cependant de se garder d'une position trop angélique selon laquelle tout conflit serait soluble dans une attitude d'écoute réciproque. En effet, le référentiel particulier, ou sectoriel, sur lequel se discute la politique alpine des transports, n'est pas déconnecté de référentiels plus globaux autour desquels se cristallisent des conflits pas toujours réductibles à la seule échelle des Alpes. Le processus d'alpinisation s'est certes accompagné de nombreux glissements de ce que les acteurs acceptaient d'inscrire dans le référentiel commun de discussion (par exemple en conduisant l'UE à enfreindre le principe de libre circulation inscrit au traité de Rome pour accepter d'envisager un contingentement des PL traversant les Alpes, ou en amenant des écologistes – par principe peu favorables aux grands projets d'infrastructure – à soutenir les projets de traversées alpines). Cependant, en Italie, le processus d'alpinisation a été plus hésitant qu'ailleurs (ce qui s'explique largement par la

dépendance du pays vis-à-vis des traversées alpines) et le référentiel de discussion y est resté largement structuré par des considérations extérieures au massif.

Conclusion

- 36 On perçoit à travers cet exemple que les dimensions territoriales, institutionnelles, cognitives et idéologiques forment un socle indissociable qui fonde le référentiel autour duquel, à chaque instant, se discute et se construit la politique alpine des transports. Ce référentiel est donc une construction en permanent renouvellement, ne serait-ce que parce qu'il subit les évolutions des référentiels plus globaux auxquels il est connecté. Il présente cependant un degré de stabilité qui dépend directement de la cohérence des différents éléments sur lesquels il repose. Jusqu'à une période récente, le référentiel de la politique alpine évoluait dans le sens d'un processus de territorialisation (l'alpinisation) et d'ouverture du processus décisionnel (qui semblait préfigurer l'instauration d'une gouvernance multi-niveaux). Cette évolution semblait faciliter l'élargissement des savoirs mobilisés et l'affaiblissement des exclusives idéologiques, dans un processus contradictoire et loin d'être abouti.
- 37 La montée de contraintes extérieures aux Alpes (crises économiques, contexte politique) est venue mettre à l'épreuve cette trajectoire en mettant en relief les incohérences du référentiel qui fonde la dynamique de la politique alpine des transports. La contestation interne de ce référentiel, notamment à propos des projets d'infrastructures comme le Lyon-Turin, permet moins que par le passé aux différents acteurs d'y prendre appui pour affirmer la spécificité alpine dans les arènes extérieures aux Alpes auxquels ils ont accès. Le projet Lyon-Turin, et, plus globalement, la politique alpine de transports, se trouvent pris en étau entre la fragilisation de leurs soutiens politiques traditionnels et une opposition locale. Ils n'en sortiront qu'au prix d'une dilution de la politique alpine dans une politique européenne moins différenciée ou du réinvestissement dans un référentiel alpin plus solide parce que plus ouvert.

BIBLIOGRAPHIE

- ASCHER F., 2004. – *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Éditions de l'Aube, 103 p.
- BARONE S., 2007. – « Secteur, réseau, échelle : la régionalisation ferroviaire en action ». In Faure A., Leresche J.-Ph., Muller P., Nahrath S. *Action publique et changement d'échelle : les nouvelles focales du politique*. Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, pp 177-190.
- BAUM H., 2002. – « Découpler l'intensité du transport de la croissance économique ». In CEMT, *Les transports dans les années 2000, questions clés : 15^e symposium international sur la théorie et la pratique dans l'économie des transports*. Paris, Les éditions de l'OCDE.
- BOBBIO L., 2006. – « Discutibile e indiscussa, l'Alta Velocità alla prova della democrazia ». *Il Mulino*, n°423, 1/2006, pp 124-132. CEMT (1993), *Tendances du transport européen et besoins en infrastructures*, Paris.

Conseil général des Ponts et Chaussées, Inspection générale Conseil général des Finances, 2003. – *Rapport d'Audit sur les grands projets d'infrastructures de transport*. Février 2003

COUNSELL D., HAUGHTON G., 2003. – « Regional planning tensions : planning for economic growth and sustainable development in two contrasting English regions ». *Environment and Planning C : Government and Policy*, 21(2), pp 225-239.

CROZET Y., 2004. – « Calcul économique et démocratie : des certitudes technocratiques au tâtonnement politique ». *Cahiers d'économie politique*, n°47, pp 155-171.

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.

FABBRO S., HASELSBERGER B., 2009. – « Spatial Planning Harmonisation as a Condition for Trans-National Cooperation : The Case of the Alpine-Adriatic Area ». *European Planning Studies*, Volume 17, Issue 9 September 2009, pp 1335-1356 .

GERBAUX F., ZUANON J-P., 1995. – « La voie étroite de la Convention alpine ». *Revue de Géographie Alpine*, 83-2, pp 101-112.

HANLEY N., 2001. – « Cost – benefit analysis and environmental policymaking ». *Environment and Planning C : Government and Policy*, 19(1), pp 103-118.

JOBERT B., 1992. – « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, Vol. 42, n°2, pp 219-234.

JOBERT B., 1995. – « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche ». In Faure A., Pollet G., Warin Ph., *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, pp 13-24.

JOBERT B., MÜLLER P., 1987. – *L'État en action : politique publique et corporatisme*, Paris, PUF, 242 p.

KLEIN O., SUTTO L., 2011. – « La question du franchissement des Alpes : un enjeu de la gouvernance territoriale en Europe / Crossing the Alps : an issue of territorial governance for Europe ». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*. N°5, 2011. pp 869-886.

KÖLL H., LANGE S., RUFFINI F. V., 2007. – « La question des détours dans le transport routier de marchandises ». *Revue de Géographie Alpine*, 95-1, pp 53-63.

OLLIVIER-TRIGALO M., 2000. – « Les grands projets de transport transeuropéens : multiplicité des acteurs, conflits et coordination de l'action ». *Les Cahiers Scientifiques du Transport*. n°37, 2000 - pp. 3-30.

NAHRATH S., VARONE F., 2007. – « Les espaces fonctionnels comme changement d'échelle de l'action publique ». In Faure A., Leresche J.-Ph., Muller P., Nahrath S., *Action publique et changement d'échelle : les nouvelles focales du politique*. Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, pp 235-249.

PERLIK M., 2007. – « Logiques et contradictions du trafic transalpin dans le contexte politique et social européen ». *Revue de Géographie Alpine*, 95-1, pp 93-102.

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.

- REVEL M., BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M., HÉRARD DUBREUIL B., LEFEVRE R. (dir), 2007. – *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, coll. Recherches, 412 p.
- RUEGG J., 2007. – L'échelle géographique pour articuler le réseau et la surface. In Faure A., Leresche J.-Ph., Muller P., Nahrath S., *Action publique et changement d'échelle : les nouvelles focales du politique*. Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, pp 57-69.
- SUTTO L., 2009a. – *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 ?* Thèse de doctorat Université Lyon 2 – Politecnico di Milano. 497 p.
- SUTTO L., 2009b. – « Gli obiettivi strategici del progetto Torino-Lione letti attraverso un'analisi critica dei metodi di previsione dei traffici ». In Borri D., Ferlaino F. (eds.), *Crescita e sviluppo regionale : strumenti, sistemi, azioni*. Franco Angeli.
- THUDIUM J. – « Qualité de l'air et nuisances sonores dans les vallées alpines de transit ». *Revue de Géographie Alpine*, 95-1, pp 33-43.
- TORRE A. *et al.* – « Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2006-3, pp 415-453.

NOTES

1. Au cours des années 1990, quatre projets ferroviaires de traversée alpine sont lancés : les deux tunnels du Lötschberg et du St. Gothard, le projet Lyon-Turin et le projet du Brenner.
2. L'accord « pour la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin » signé le 30 janvier 2012 par les Ministres français et italiens en charge des transports inclut ainsi une annexe intitulée, de façon très explicite : « Promotion du report modal pour les passages franco-italiens »
3. Depuis 1994, l'arc alpin dispose d'un deuxième outil de mesure des trafics transalpins par route et par rail. Les données routières sont issues des enquêtes CAFT (Cross Alpine Freight Transport Survey) réalisées par les ministères des transports de la France, de la Suisse et de l'Autriche tous les cinq ans (entre 1994 et 2009). Elles sont complétées par les informations sur les flux ferroviaires transmises par les chemins de fer des trois pays. CAFT est un dispositif d'observation des flux et non plus seulement une collecte des données, qui permet une étude plus précise de la demande de transport sur la composition et la nature des trafics.

RÉSUMÉS

Cet article propose une grille de lecture des processus politiques à l'œuvre à l'échelle alpine, dans le domaine du transport des marchandises. Il s'inscrit dans le prolongement d'une série de travaux antérieurs portant sur l'« alpinisation » et sur l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux de la question des transports à travers le massif alpin. Nous proposons d'intégrer à ces analyses une lecture qui vise à rendre compte de la transformation progressive du « référentiel »

des politiques alpines de transport. Dans ce cadre, les transformations de la politique des transports dans les Alpes sont lues à travers l'articulation de trois dimensions évolutives : l'évolution des savoirs mobilisés (1) ; l'évolution des finalités associées à l'action publique (2) ; l'évolution des procédures d'élaboration et de mise en œuvre des politiques (3). Cette grille de lecture permet de comprendre la fragilisation du processus d'alpinisation et la permanence de la contestation du projet Lyon-Turin qui sont venues alimenter l'actualité récente (4).

INDEX

Mots-clés : Espace Alpin, politique des transports, évolution de référentiel, report modal, projet Lyon-Turin

AUTEURS

OLIVIER KLEIN

Enseignant-chercheur, Laboratoire d'Economie des Transports, Université de Lyon,
Olivier.klein@entpe.fr

LISA SUTTO

chercheure associée, Laboratoire d'Economie des Transports, Université de Lyon,
Lisa.sutto@developpement-durable.gouv.fr