

LE PROJET DE LA LIGNE FERROVIAIRE LYON-TURIN ET LES MODALITÉS DÉCISIONNELLES EN ITALIE

ou l'histoire d'un projet à petite vitesse...

Michèle Merger

in Nicolas Stoskopf *et al.*, *Transports, territoires et société*

Editions Picard | « Histoire industrielle et société »

2011 | pages 135 à 147

ISBN 9782708409170

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/transports-territoires-et-societe--9782708409170-page-135.htm>

Pour citer cet article :

Michèle Merger, « Le projet de la ligne ferroviaire Lyon-Turin et les modalités décisionnelles en Italie. ou l'histoire d'un projet à petite vitesse... », in Nicolas Stoskopf *et al.*, *Transports, territoires et société*, Editions Picard « Histoire industrielle et société », 2011 (), p. 135-147.
DOI 10.3917/pica.stosk.2011.01.0135

Distribution électronique Cairn.info pour Editions Picard.

© Editions Picard. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LE PROJET DE LA LIGNE FERROVIAIRE LYON-TURIN ET LES MODALITÉS DÉCISIONNELLES EN ITALIE OU L'HISTOIRE D'UN PROJET À PETITE VITESSE...

MICHÈLE MERGER

C'est à la fin des années 1980 et au début des années 1990 qu'est née l'idée de construire une ligne ferroviaire transalpine entre l'Italie et la France. Le succès commercial du TGV Paris-Lyon inauguré à l'automne 1981 avait suscité un énorme intérêt et, dès le milieu des années 1980, les réseaux de chemins de fer de la Communauté européenne ont songé à la mise en place d'un réseau européen à grande vitesse. En janvier 1989, ils ont présenté aux gouvernements et aux hauts fonctionnaires de la CEE un premier projet fondé sur trois scénarios, associé à deux échéances précises (1995 et 2005) et à un avenir beaucoup plus lointain, situé à l'horizon des années 2015-2020. Bruxelles préconisait que la construction d'axes transalpins, et notamment de celui entre Lyon-Turin appelé à accueillir également des trains de marchandises, pourrait être achevée au terme de cette troisième phase.

Le projet de la ligne Lyon-Turin a immédiatement séduit des industriels italiens et français avant de susciter un certain intérêt dans le monde politique car, au lendemain du sommet franco-italien de Viterbe des 17 et 18 octobre 1991, les premières études de faisabilité du projet ont été lancées. Ces initiatives venaient renforcer la détermination de la Commission européenne qui se montrait de plus en plus favorable au développement des réseaux transeuropéens. Inscrit au sixième rang de la liste soumise au Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994, la ligne à grande vitesse et transport combiné Lyon-Turin revêtait une importance primordiale au regard des intérêts et de l'intégration économique communautaires.

En dépit de son caractère prioritaire sans cesse proclamé par les hauts fonctionnaires de Bruxelles et par les pouvoirs publics, le projet Lyon-Turin a subi d'importants retards dus non seulement aux hésitations des milieux politiques mais aussi aux nombreuses polémiques liées à son coût et à la question de son utilité. Il a fallu attendre les années 2000-2001 pour que la France et l'Italie, profondément traumatisées par la catastrophe du tunnel routier du Mont-Blanc (mars 1999), s'engagent vraiment dans cette vaste entreprise¹. Toutefois, alors qu'en France le projet a rencontré un large consensus auprès des représentants et des habitants de la région Rhône-Alpes et des milieux écologistes², en Italie, il a été l'objet de nombreuses

1. Cf. Michèle MERGER, « Le projet de la ligne ferroviaire Lyon-Turin : trop grand, trop cher ou indispensable ? » in H.-U. SCHIEDT, L. TISSOT, C.-M. MERKI, R.-C. SCHWINGES (Hg), *Verkehrsgeschichte Histoire des transports*, Chronos, Zürich, 2010, p. 449-463.

2. Au cours de l'enquête d'utilité publique qui a eu lieu du 23 mai au 31 juin 2006, plus de 80 % des habitants se sont déclarés favorables au projet. Rappelons que dès le 6 octobre 2005, Lyon-Turin-

controverses et a suscité le courroux des populations de la vallée de Susse. Né dès le début des années 1990, le mouvement de contestation a pris de plus en plus d'ampleur et c'est seulement à partir de 2006, au lendemain d'un automne 2005 particulièrement agité, qu'un dialogue a pu être renoué entre le gouvernement et les adversaires du projet, permettant ainsi un apaisement propice à sa relance.

Notre étude s'attache à analyser les procédures décisionnelles qui ont jalonné l'évolution du projet Lyon-Turin en Italie, pays où la méfiance à l'égard de l'État, le jeu contradictoire des factions politiques et le besoin poussé à l'extrême d'avoir un droit de regard sur toute décision au nom du principe de la démocratie entraînent le plus souvent de longs blocages et un allongement considérable des délais de décision.

I. UN PROJET « ENTRE LE CHAUD ET LE FROID »³

1. Une opposition de plus en plus exacerbée

L'ensemble des opposants constituait un groupe très hétérogène réunissant non seulement des associations d'envergure nationale ou régionale dont la plupart avaient pour objectif la défense de l'environnement⁴, mais aussi des comités locaux « No TAV »⁵, des représentants syndicaux, des universitaires⁶, des élus municipaux d'une cinquantaine de communes et des élus régionaux. Venus de tous les horizons politiques, et plus particulièrement des milieux de gauche, tous ces élus ont bénéficié du soutien de parlementaires écologistes⁷, de personnalités telles que Claudio Demattè, président de Chemins de fer italiens de 1998 à 2001⁸, et d'artistes populaires tels que Dario Fo et le comique Beppe Grillo. Les opposants les plus déterminés provenaient des collectifs altermondialistes et des milieux anarchistes des grandes villes de l'Italie du Nord : n'hésitant pas à recourir à la violence, ils ont radicalisé la lutte en lui donnant un caractère de plus en plus politique et subversif.

Utilisant à bon escient les opportunités offertes par l'informatique et les mass media, les opposants ont commencé par diffuser leurs arguments sur plusieurs sites internet et dans les journaux locaux ou régionaux. Ils ont également publié de nombreux tracts lors des multiples réunions, concerts et repas champêtres qu'ils ont

Ferroviaire (LTF) avait ouvert à Modane un centre d'exposition installé dans une ancienne rizerie afin de faire connaître le projet à de nombreux publics.

3. *Le Moniteur*, 30 octobre 2003.

4. Parmi elles, citons Legambiente, WWF, la Comunità Montana dell'Alta Valle di Susa et la Comunità Montana della Bassa Valle di Susa. Le président de cette dernière, Antonio Ferrentino, un démocrate de gauche, ex-membre du Parti communiste italien, s'est montré très actif, d'où son surnom de « Signore No », cf. M. PIANTA, « L'Osservatorio non cambia », *La Stampa*, 1^{er} mai 2008.

5. Le sigle TAV est l'abréviation de Treno ad alta velocità (Train à grande vitesse) et correspond au vaste projet que Lorenzo Necci a lancé dès son arrivée à la tête des *Ferrovie dello Stato* en juin 1990. En janvier 1991, L. Necci s'était rendu à Turin pour rencontrer les membres du Comité promoteur de la ligne Lyon-Turin.

6. Parmi eux figurent Maria Rosa Vittadini (Université de Venise), Enzo Boschi (président de l'Institut national de géophysique) et Angelo Tartaglia (École polytechnique de Turin).

7. Il convient de citer Monica Frassoni, député Vert au Parlement européen, et les parlementaires italiens Paolo Cento, Anna Donati, Edo Ronchi et Alfonso Pecoraro Scanio, président des Verts italiens.

8. Demattè estimait que le projet Lyon-Turin était trop dispendieux.

organisés dans la vallée. Le slogan « No TAV » qui a été utilisé pour les premiers *tags* apparus près de Bussoleno en août 1996, est devenu de plus en plus mobilisateur. Les premiers cortèges de manifestants et les premiers sabotages sont apparus également en 1996⁹ et le mouvement de contestation s'est renforcé à partir de 2002 avant de prendre une ampleur sans précédent à l'automne 2005.

Plusieurs faits ont été à l'origine de cette évolution :

- de nouvelles procédures de décision et de consultation avaient été définies par la *Legge Obiettivo* (Loi Objectif) du 21 décembre 2001. Cette loi voulue par le ministre des Infrastructures P. Lunardi permettait d'accélérer les processus de décision des grands projets d'infrastructure et excluait tous les ouvrages préliminaires d'exploration de l'obligation d'être soumis à une *Valutazione Impatto Ambientale*, c'est-à-dire une expertise de leurs effets sur l'environnement ;
- la publication du rapport de K. Van Miert en juin 2003 ;
- l'approbation du projet préliminaire du tronçon italien Bussoleno-Turin (Settimo-Torinese) par le *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica* (CIPE) le 3 août 2005¹⁰ ;
- l'accord conclu en septembre 2004 entre la Région Piémont et la Province de Turin, et relatif au déroulement des sondages géologiques qui devaient être réalisés à partir du printemps 2005 sur la section internationale et sur le tronçon Settimo-Bruzolo.

C'est précisément à partir d'avril 2005 que les opposants ont démontré leur ferme intention de s'opposer aux carottages qui constituaient les premiers signes tangibles du commencement des travaux préparatoires du tunnel de base. Ils ont organisé plusieurs manifestations à Turin. Leur ténacité a entraîné deux reports successifs du début des travaux¹¹ qui n'ont pas réussi cependant à apaiser un climat de plus en plus tendu. Face à cette situation, la Région Piémont a proposé de créer une commission technique chargée d'examiner les arguments « No TAV » et d'établir une évaluation du projet apte à servir de base à des négociations avec les opposants. Créée en août 2005, elle réunissait des représentants du ministère des Infrastructures, de la Commission intergouvernementale, de *Rete Ferroviaria Italiana* (RFI) et de Lyon-Turin-Ferroviaria (LTF) et était placée sous la présidence de Luigi Rivalta, ancien assesseur de la Province de Turin. Pour calmer les esprits, elle a obtenu un nouveau report, au moins d'un mois, du début des sondages. Cependant, sous la pression de la Direction des transports de Bruxelles invitant expressément l'Italie à commencer les travaux d'exploration avant la fin de l'année¹², le gouvernement a refusé d'y faire siéger ses représentants.

9. La première manifestation s'est déroulée le 2 mars 1996 à Sant' Ambrogio où près de 3 000 personnes ont défilé. Cinq mois plus tard, le 23 août, deux cocktails Molotov ont été lancés contre une foreuse utilisée pour sonder le sous-sol pour le compte d'Alptunnel.

10. Le projet prévoyait le raccordement avec la gare de marchandises d'Orbassano qui n'avait pas été initialement prévu mais qui avait été exigé par la région Piémont. Le coût des travaux était estimé à plus de 2,3 milliards d'euros.

11. Le premier a été imposé à la société LTF par le préfet de Turin à la veille d'une manifestation ; le second a été décidé le 21 juin par la présidente du Comité régional du Piémont, Mercedes Bresso, au terme d'une audition des élus et des populations de la vallée. Jugée inacceptable par la Commission intergouvernementale et le ministre P. Lunardi, cette suspension a reporté de trois mois le début des travaux.

12. Le directeur François Lamoureux avait averti les deux pays que l'Union européenne demanderait le remboursement des sommes avancées en 2003. Cf. *La Stampa*, 28 septembre 2005.

Cette décision, survenue au lendemain de la démission d'autres membres, a contribué non seulement à amoindrir la crédibilité de cette commission Rivalta en tant qu'instance de conciliation, mais aussi à durcir le mouvement de révolte auquel se rallieront même certains représentants de l'Église. Dans la nuit du 30 au 31 octobre 2005, les premiers incidents ont éclaté¹³ et le 1^{er} novembre, des manifestants ont bloqué les axes de communication de la vallée et plusieurs gares de la ligne ferroviaire Turin-Modane. Une étape ultérieure a été franchie le 5 novembre suivant quand la première grande manifestation a réuni plus de 15 000 personnes. Lors de la grève du 16 novembre qui a touché tous les secteurs d'activité de la vallée, des dizaines de milliers de personnes ont défilé de Bussoleno à Suse. La venue à Venasus d'une délégation de parlementaires européens, conduite par le travailliste britannique Michael Cashman, un jour avant le commencement des carottages prévu le 30 novembre, n'a pas réussi à établir un dialogue avec les opposants. Le lendemain, les plus déterminés d'entre eux ont occupé l'aire du chantier. Dans la nuit du 5 au 6 décembre, les forces de l'ordre ont libéré les lieux¹⁴, mais deux jours plus tard, les manifestants en reprenaient possession. La lutte qui faisait la une des journaux avait pris une ampleur nationale et un caractère de plus en plus politique¹⁵.

2. Des arguments tenant compte essentiellement d'enjeux locaux

Un projet inutile, trop cher et incohérent

Les opposants considéraient que la vallée de Suse dotée d'une ligne ferroviaire, d'une autoroute et de deux routes nationales disposait d'un assez grand nombre d'infrastructures et qu'il était inutile qu'elle soit davantage défigurée par un projet aberrant. Sur la base de sources diverses, les opposants contestaient l'utilité du projet, dénonçant « le manque de crédibilité et d'objectivité des prévisions de trafics¹⁶ » proposées par Alptunnel puis par LTF et relatives à la future ligne et à la ligne historique. Ils prétendaient que les estimations concernant les effets du projet en termes de transfert modal du trafic marchandises de la route vers le rail étaient trop optimistes. Ils soulignaient que le trafic de fret empruntant chaque année la ligne du mont Cenis stagnait depuis plus de dix ans en-dessous de 10 millions de tonnes. Partant d'un scénario conservateur d'évolution du trafic fondé sur cette constatation et s'appuyant, à partir de février 2003, sur les conclusions du rapport d'audit présenté au gouvernement français, ils affirmaient que la ligne du Fréjus ne serait pas saturée en 2015 et qu'elle constituait une alternative possible au transport routier car, moyennant de nouveaux travaux de modernisation appropriés¹⁷, sa capacité maximale pourrait atteindre 20 millions de tonnes.

13. De jeunes opposants issus des milieux autonomes d'extrême-gauche et venus de Turin ont voulu dresser des barricades et empêcher ainsi l'ouverture du chantier.

14. Vingt-deux personnes ont été blessées lors de cette intervention qui a entraîné de nouvelles occupations des voies de communication par les opposants. Le 6 décembre, ils ont bloqué le trafic ferroviaire et autoroutier en occupant la ligne historique et l'autoroute A32 en direction de la France.

15. Il convient de rappeler que le gouvernement de Silvio Berlusconi était de plus en plus contesté par les partis de gauche et que les élections législatives italiennes devaient avoir lieu au printemps 2006.

16. A. FERRENTINO, *Osservazioni sul rapporto Van Miert, Relazione alla Commissione Europea Direzione generale dei Trasporti*, Bussoleno, s.d., p. 2.

17. Rappelons que le doublement du dernier tronçon à voie unique entre Bussoleno et Salbertrand avait

Cet argument s'appuyait sur le fait qu'au lendemain de la tragédie du Mont-Blanc, lors du sommet de Rome en septembre 1999, la France et l'Italie avaient approuvé un ensemble de mesures destinées à accroître l'offre ferroviaire et à améliorer les conditions d'acheminement du fret ferroviaire entre Ambérieu et Turin. En outre, à l'automne 2000, la SNCF, Réseau Ferré de France (RFF) et les *Ferrovie dello Stato* (FS) avaient présenté une étude qui montrait qu'un service d'autoroute roulante pouvait être techniquement expérimenté entre les deux pays¹⁸, sous réserve d'aménagements des infrastructures et en particulier de la mise au gabarit B1 du vieux tunnel de Fréjus¹⁹. Au cours du sommet de janvier 2001, les deux États avaient décidé de créer, à titre expérimental, une autoroute roulante entre Bourgneuf-Aiton et Orbassano (175 km) dont la mise en service était programmée au début de 2003. Cette décision impliquait, à court terme, l'utilisation de wagons spéciaux, très surbaissés permettant l'accès de la quasi-totalité des camions²⁰. Confié à la société AFA (Autoroute ferroviaire alpine) – une filiale de la SNCF, de Trenitalia, de transporteurs routiers, de la société d'autoroutes ATEA – le service a commencé le 4 novembre 2003 : les huit trains effectuant quatre allers-retours chaque jour ont permis de transporter 6 500 camions en 2004 et 12 000 sur les sept premiers mois de l'année 2005. De tels résultats étaient jugés d'autant plus prometteurs que de nombreux facteurs nuisaient à l'attractivité et à la compétitivité de ce type de transport combiné. Le vieux tunnel du mont Cenis permettait aux seuls camions-citernes d'avoir recours à ce service qui, par ailleurs, était contraint d'utiliser une seule voie durant la durée des travaux. De plus, la modernisation de la ligne entre Dijon et Turin perturbait la régularité du trafic et, par voie de conséquence, celle des convois de l'AFA. Enfin, la découverte d'amiante dans le ballast du tunnel côté italien a contribué à aggraver les retards de mise au gabarit, et l'achèvement des travaux initialement programmé pour la fin de 2005 avait été reporté de trois ans²¹. Les opposants étaient convaincus qu'au terme de ces travaux, l'autoroute roulante pourrait être mise en exploitation sur une plus grande échelle et être l'un des moyens privilégiés pour assurer le report modal au profit du rail.

La remise en cause de la ligne s'appuyait aussi sur des considérations financières. Les « anti-TAV » accusaient les défenseurs du projet de ne pas vouloir connaître le

été réalisé de 1967 à 1985 : une nouvelle voie dont le tracé était indépendant de l'ancienne avait été construite principalement en tunnel. Ces travaux qui ont permis de porter la vitesse maximale des trains à 120 km/h ont conduit certains opposants au Lyon-Turin à rappeler que la ligne n'était pas celle de Cavour puisqu'elle avait été achevée dans les années 1980 et qu'elle était « donc moderne » ; cf. la note du président Pro Natura Val Susa, M. CAVARGNA, *Osservazioni sulla Linea Alta Capacità Torino-Lione*, 2005, p. 2.

18. Cf. « Une autoroute ferroviaire dès 2002-2003 entre Modane et Turin », *Fret magazine*, 122, 2001, p. 7.

19. Le gabarit A+ du tunnel de Fréjus ne permettait que le transit de convois de ferroutage avec des camions ayant une hauteur latérale inférieure à 3,80 m, ce qui correspondait à moins de 20 % du parc routier. Le gabarit B 1 (B+) dégage 4,18 m en hauteur et 2,66 m en largeur et permet le chargement de toutes les caisses mobiles ou conteneurs existants.

20. Le choix s'est porté en faveur du wagon dénommé Modalohr, mis au point par l'entreprise alsacienne Lohr Industries. Il se caractérise par des bogies et des roues standard et un plancher de chargement très bas. Son système d'articulation et d'ouverture permet un chargement latéral en épis des camions directement effectué par le tracteur routier, évitant ainsi les engins de transbordement.

21. Lors du sommet franco-italien du 12 juillet 2006, les deux pays ont décidé de poursuivre l'expérimentation de l'AFA au-delà du 1^{er} janvier 2007.

coût exact des travaux qui risquait d'atteindre 17 milliards d'euros. Ils considéraient que cette « stratégie de l'autruche »²² était d'autant plus condamnable que, contrairement à la Suisse²³, l'Italie et la France n'avaient jamais pris de mesures préparatoires d'accompagnement pour favoriser le report du trafic routier au profit du rail. Le projet n'était donc que le reflet d'une politique incohérente qui ne tenait pas compte des effets environnementaux de la nouvelle ligne.

Les conséquences environnementales du projet

La forte opposition au projet était alimentée par la peur des nuisances dues à la construction des tunnels et notamment du tunnel de base. Les craintes des populations se résumaient aux trois mots suivants : amiante, uranium, radioactivité. Des forages exécutés de 2002 à 2005 avaient révélé la présence d'amiante dans des roches à proximité de failles dans la zone à excaver pour construire le tunnel de Bussoleno. Les opposants insistaient sur le fait que des particules d'amiante seraient inhalées par les ouvriers lors des travaux et, une fois ceux-ci achevés, ils craignaient que les dépôts de déblais ne génèrent eux aussi des poussières d'amiante. En outre, des mesures réalisées en septembre 1997 et février 1998 pour le compte d'Alptunnel avaient montré que certains sites présentaient des niveaux élevés de rayonnement de radon – un gaz radioactif inodore – dans la petite mine abandonnée de Molaretto, située à 3 km environ au nord du tracé du tunnel de base. Les mesures de radon faites dans l'eau d'une trentaine de sources de la zone avaient suscité également beaucoup d'inquiétude. Les chefs de file des opposants ont alarmé les populations résidant à proximité du futur chantier en présentant les risques d'exposition à un rayonnement excessif des roches radioactives : ils prétendaient qu'une quantité de radon pouvait émaner des eaux de drainage de la zone en cours d'excavation, des bouches de ventilation et des portails d'accès du chantier.

Au risque d'être exposé à la dissémination des poussières d'amiante dans l'atmosphère, favorisée « par un vent constant qui souffle presque tous les jours dans la vallée²⁴ » et à des émanations radioactives, venaient s'ajouter le risque de tarissement des sources, dû à la perforation de gisements aquifères, et le risque de pollution de l'eau potable. Enfin, une fois construite, la ligne entraînerait « une dégradation sensible du patrimoine architectural, de la valeur des zones agricoles et des activités agricoles²⁵ », et le passage des trains voyageurs et des lourds convois de marchandises provoquerait des nuisances sonores le jour comme la nuit.

Un projet imposé qui ne tient pas compte des populations locales

Les opposants reprochaient à LTF de ne pas avoir répondu aux inquiétudes des habitants de la vallée et de ne pas avoir tenu compte des observations des autorités régionales et locales. Ils critiquaient violemment la loi Objectif de 2001 qui dispensait

22. M. CAVARGNA, *op. cit.*

23. Cf. Michèle MERGER, « Le report modal de la route vers le rail du trafic marchandises dans les Alpes suisses : un modèle à suivre ? » in F. PANZERA, R. ROMANO (dir.), *Il San Gottardo : dalla galleria all'Alp Transit*, Actes du colloque international sur les traversées suisses, Locarno, 17-19 octobre 2007, *Quaderni del Bollettino Storico della Svizzera Italiana*, 8, 2009, p. 225-249.

24. *I docenti del Des Ambrois di Oulx contro l'alta velocità, Solidali alla lotta No TAV in Val Susa*, 9 novembre 2005.

25. A. FERRENTINO, *op. cit.*, p. 2.

les grands projets d'infrastructures du passage devant la Conférence des services et qui visait à faire triompher la « logique du fait accompli²⁶ ». Convoquée par le chef du gouvernement ou par le ministre des Transports, la Conférence des services réunissait des représentants de l'État, des élus régionaux et locaux originaires des zones concernées, des personnalités venues du secteur public et des associations de défense de l'environnement légalement reconnues. Les réunions pouvaient s'étaler sur plusieurs mois, voire plusieurs années, car l'objectif à atteindre était la mise au point d'un compromis accepté par tous, ce qui ralentissait considérablement l'adoption des projets. Aux yeux des populations et de leurs représentants, cette procédure apparaissait incontournable car, grâce à elle, ils pouvaient faire connaître leur point de vue et modifier le projet initial. Les adversaires du projet Lyon-Turin critiquaient la suppression de cette forme de consultation publique, accusant le gouvernement Berlusconi et notamment le ministre P. Lunardi, d'avoir mis au point une loi anticonstitutionnelle qui ignorait les principes de la démocratie. A. Tartaglia n'hésitait pas à affirmer que « le débat sur le TGV Lyon-Turin [était] verrouillé par une censure bien plus efficace que celle de certains régimes dictatoriaux²⁷ ». Ces propos reflètent à eux seuls l'état d'esprit des opposants et confirment que la lutte contre le projet était une façon de s'opposer au gouvernement Berlusconi au pouvoir depuis 2001 et de plus en plus critiqué à la veille des élections législatives du printemps 2006.

II. LES PREMIÈRES INITIATIVES ET MESURES D'APAISEMENT

1. *Les initiatives de Bruxelles et de Rome*

Nommée en juillet 2005 coordonnateur européen en charge du projet Lyon-Turin-Budapest²⁸, Loyola de Palacio s'est rendue dès le 24 novembre suivant dans la vallée de Susse pour rencontrer les élus locaux et régionaux et tenter de comprendre les motivations des populations hostiles au projet. Au lendemain de cette visite, elle a estimé que l'absence de communication et d'informations claires sur la nature du projet et sur les activités de LTF expliquait en partie le mouvement de contestation²⁹. Sur la base de cette interprétation, elle réussit à « promouvoir une médiation européenne afin de renouer le dialogue en apportant des garanties aux habitants de la

26. *Ferrovie Alpine Ragionevoli ed Efficienti (FARE)*, Relazione dei tecnici nominati dalla Comunità Montana Bassa Valle di Susa, 17 juin 2008, p. 15.

27. A. TARTAGLIA, « Un TGV transalpin très contesté », Supplément Piémont, *Le Monde diplomatique*, mai 2007, p. 31.

28. En 2003, la Commission européenne avait estimé que la mise en œuvre des projets était également ralentie par des difficultés administratives et avait souhaité renforcer les mécanismes de coopération entre les États en créant la fonction de coordonnateur européen par projet, ou par groupe de projets situés sur un même axe transeuropéen. Lors d'un conseil informel qui s'était tenu à Naples les 4 et 5 juillet 2003, les quinze ministres des Transports de l'Union et ceux des futurs États membres ont approuvé cette suggestion mais ce n'est que le 20 juillet 2005 que cinq coordonnateurs ont été officiellement nommés : les quatre autres étaient K. Van Miert, Étienne Davignon, Peter Balázs et Pavel Telicka.

29. Cette interprétation était contredite par les faits car, dès 2002, LTF avait cherché à établir et à maintenir un dialogue avec les populations locales. Elle avait créé un site web trilingue et avait publié de nombreuses brochures et fiches techniques pour présenter le projet et ses enjeux. Elle avait également participé à de multiples réunions et rencontres publiques aux côtés de la Région Piémont et de RFI. L. de Palacio souhaitait avant tout apaiser les esprits et lever les incertitudes qui pesaient sur le calendrier de mise en œuvre du projet. Son interprétation ne pouvait que satisfaire les habitants qui considéraient que « la communication officielle relev[ait] de la pure propagande », cf. A. TARTAGLIA, *op. cit.*

vallée³⁰ » et de répondre aux arguments qui étaient défendus par les opposants et dont la plupart étaient « autant irrationnels qu'alarmistes³¹ » et paradoxaux.

De son côté, le gouvernement Berlusconi se trouvait dans l'obligation de s'engager sur la voie des négociations s'il voulait mettre fin à la contestation et donner à l'Europe une meilleure image de l'Italie à moins de trois mois de l'ouverture des Jeux olympiques d'hiver à Turin. Le 10 décembre, le gouvernement a réuni à Rome les principaux chefs de file des opposants et les maires des centres urbains de la vallée de Suse³². Après d'âpres discussions, cette rencontre s'est conclue par un accord laissant envisager l'apaisement tant attendu par beaucoup. Les opposants ont obtenu le report des travaux au moins jusqu'en mai 2006, le lancement immédiat de nouvelles études visant à évaluer l'impact du projet sur l'environnement ; de leurs côtés, ils s'engageaient à ne pas s'opposer à la réalisation de la ligne et à respecter le site du chantier de Venaus. L'accord prévoyait également la création d'un Observatoire technique rattaché à la présidence du conseil des ministres réunissant les trois groupes d'acteurs en présence (pouvoirs publics ; représentants des sociétés directement impliquées dans le projet et délégués des populations de la vallée de Suse) et ayant pour mission d'examiner les aspects les plus controversés du projet.

2. L'apaisement des esprits dans un contexte d'incertitude

Ces initiatives ont permis de calmer les esprits et de briser le front des opposants en séparant les groupes d'extrême-gauche, altermondialistes et anarchistes, des modérés qui n'avaient pas toutefois l'intention d'abandonner leur lutte contre le projet³³. Institué par décret le 1^{er} mars 2006 et présidé par Mario Virano, l'Observatoire technique réunissait les représentants de cinq ministères (Environnement ; Santé ; Transports ; Infrastructures ; Commerce international), ceux de la Région Piémont, de la Province et de la Ville de Turin, ceux de RFI et de LTF, et les délégués des deux communautés de montagne de la vallée de Suse. Le début de ses travaux a été retardé à cause des élections législatives d'avril 2006 et du changement de majorité parlementaire qui ont conduit à la formation du gouvernement de centre gauche de Romano Prodi.

Ce nouveau contexte politique a suscité de nouvelles inquiétudes à Bruxelles et, dès juin 2006, L. de Palacio s'est rendue à Rome³⁴ dans le but d'obtenir des garanties

30. Rapport annuel d'activité du coordonnateur européen Loyola de Palacio, Projet prioritaire n° 6 Lyon-Turin-Milano-Trieste-Ljubljana-Budapest, Bruxelles, juillet 2006, p. 11.

31. Rapport final Ecorys Nederland BV et Cowi, *Analyse des études faites par LTF sur le projet Lyon-Turin (section internationale)*, 26 avril 2006, p. 11.

32. Ont participé à cette réunion : le vice-premier ministre, Gianfranco Fini ; le sous-secrétaire à la présidence du conseil, Gianni Letta ; le ministre des Infrastructures, Pietro Lunardi ; le ministre de l'Intérieur, Giuseppe Pisanu ; le ministre des Politiques communautaires, La Malfa ; les sous-secrétaires d'État, Tortoli et Pescante ; la présidente du Piémont, Mercedes Bresso ; le président de la Province de Turin et le maire de Turin, Antonio Saitta et Sergio Chiamparino ; les maires de Suse, de Venaus, de Bussoleno, de Martonero, de Bardonecchia et d'Almes, les présidents des communautés de montagne de la haute et de la basse vallée de Suse, le président des FS, E. Catania ; l'administrateur délégué de RFI, Mauro Moretti.

33. À Turin, le 17 décembre, une semaine après la rencontre du palais Chigi, deux manifestations ont symbolisé cette rupture : plusieurs milliers de personnes ont défilé dans les rues de la ville pour protester pacifiquement contre le projet et les franges plus radicales ont organisé au parc de la Pellerina, un *happening* « No-TAV ».

34. Ce voyage a été le dernier déplacement officiel accompli par L. de Palacio. Atteinte d'un cancer, elle

de R. Prodi car certains membres de la coalition gouvernementale, issus de l'extrême-gauche, étaient en effet hostiles à la réalisation du projet. R. Prodi a non seulement confirmé l'engagement de l'Italie, mais aussi fait savoir à L. de Palacio qu'il instituerait et convoquerait assez régulièrement un *Tavolo politico* réunissant les ministres des Infrastructures, des Transports, de l'Environnement et de l'Intérieur, les élus du Piémont et les maires de la vallée de Suse. Appelée à collaborer avec l'Observatoire technique, cette nouvelle instance de concertation serait chargée de prendre des décisions importantes concernant les procédures à engager, le calendrier des études à réaliser et le choix du tracé définitif de la future ligne. Lors d'une première réunion qui a eu lieu à Rome dès le 26 juin 2006, le *Tavolo politico* a adopté les deux propositions que le ministre des Infrastructures, Antonio Di Pietro, avait faites quelques jours auparavant, à Turin, lors de sa rencontre avec A. Ferrentino : la suspension des procédures de la Loi Objectif pour le projet de la nouvelle ligne et le lancement de l'étude de l'impact environnemental de la galerie de Venaus. La première décision signifiait que le projet devait être examiné par la Conférence des services. Chargée d'achever ses travaux en septembre 2007³⁵ et réunie pour la première fois le 1^{er} août 2006, celle-ci a proposé que la procédure d'évaluation de l'impact environnemental soit entreprise en fonction de quatre options possibles : l'option zéro c'est-à-dire l'abandon de la nouvelle ligne ; le projet proposé par LTF ; le quadruplement de la vieille ligne ; le tracé de la nouvelle ligne par la vallée du Sangone³⁶.

La procédure de la Conférence des services, la constitution de l'Observatoire technique et les réunions du *Tavolo Istituzionale*, rouage politique rattaché à la présidence du Conseil des ministres et créé en août 2006 afin de donner un caractère officiel au *Tavolo politico* auquel il a succédé pour effectuer les choix définitifs concernant le projet³⁷, laissaient envisager un allongement des procédures décisionnelles et faisaient craindre le pire aux yeux des défenseurs du projet. Le 20 juillet 2007, date butoir de remise des demandes de financement au titre du budget des réseaux transeuropéens pour la période 2007-2013, le choix définitif du tracé risquait de ne pas être fixé. Dans une interview accordée au journal *La Repubblica*, la vice-présidente de la Confindustria, Emma Marcegaglia, faisait part de ses inquiétudes en ces termes : « Nous avons peur que la discussion sur le projet ne s'éternise [...] la création de nombreuses tables de concertation peut servir à tout renvoyer aux calendes grecques et pourrait faire disparaître les financements européens³⁸. » Ces craintes alimentées par les difficultés du gouvernement de R. Prodi au début de l'année 2007³⁹ ont

est décédée à Madrid le 14 décembre 2006. Son remplaçant, Laurens Jan Brinkhorst, ne sera nommé que le 5 juillet 2007.

35. Le *Tavolo politico* réuni le 9 novembre 2006 avait fixé les échéances suivantes : avril 2007 : présentation par LTF de l'étude d'impact environnemental ; juillet 2007 : définition de l'évaluation de l'impact environnemental ; septembre 2007 : clôture de la Conférence des services.

36. Cette option avait été proposée à la fin des années 1990 par la Région Piémont, mais elle était restée lettre morte.

37. Le *Tavolo Istituzionale* comprenait 30 membres représentant les principaux ministères, les pouvoirs publics régionaux et locaux et les collectivités territoriales concernés par la nouvelle ligne. Le président de l'Observatoire technique faisait également partie de cette instance.

38. *La Repubblica*, 3 octobre 2006.

39. R. Prodi a démissionné en février 2007 mais, appelé à former un nouveau gouvernement, il a réussi à faire adopter par les neuf partis de la majorité un pacte de gouvernement en douze points non négociables, incluant le développement des infrastructures et notamment la construction du Lyon-Turin.

conduit à une série de conférences dues le plus souvent à la Confindustria et assez médiatisées pour sensibiliser les populations des régions et des villes de l'Italie du Nord directement concernées par le projet Lisbonne-Budapest.

Les seules nouvelles venant rassurer les partisans du projet étaient les résultats de l'expertise réalisée pour le compte de la Commission européenne de janvier à avril 2006⁴⁰, par Ecorys Nederland (Pays-Bas), Cowi (Danemark), Ernst & Young Europe (Belgique) et Consultrans (Espagne). Cette expertise a clarifié la délicate question des prévisions de trafic et de la capacité de la ligne historique. Porter la capacité de celle-ci à 20 millions de tonnes vers 2020 était un objectif qui ne tenait pas compte des « contraintes d'exploitation sévères⁴¹ » dues à son tracé très sinueux, présentant des courbes et contre-courbes d'un rayon inférieur à 400 mètres, et à son profil en long caractérisé par des déclivités comprises entre 30 sur le versant français et 28 sur le versant italien. Porter la longueur maximale des trains marchandises de 550 m à 750 m, condition nécessaire à l'amélioration de la capacité de la ligne, aurait entraîné des aménagements très coûteux qui n'auraient toutefois pas mis fin à deux contraintes d'exploitation, à savoir l'inévitable recours, sur la partie la plus élevée de la ligne, à des locomotives de pousse pour les trains lourds⁴² et un freinage en « dents de scie » dans le sens de la descente afin d'éviter la surchauffe des freins. En outre, la forte hausse du nombre de trains sur la ligne dont le tracé passe par les agglomérations ou se situe à proximité des zones habitées, entraînerait des nuisances pour les riverains et augmenterait le risque d'accidents dans le tunnel du mont Cenis, le rail ne pouvant fonctionner sans aléas que s'il dispose d'une réserve de capacité. Les conclusions de l'expertise ne faisaient qu'entériner les estimations de la société LTF.

Le rapport Ecorys-Cowi a également consacré de longs paragraphes aux problèmes environnementaux pour mettre fin aux inquiétudes d'une opinion publique plus ou moins informée et facilement malléable. Faisant preuve d'une très grande pédagogie, les experts européens ont présenté les caractéristiques de l'amiante et du radon avant de confirmer une nouvelle fois le bien-fondé des études réalisées par Alptunnel et LTF. Les très nombreuses mesures qui avaient été effectuées de 1994 à 2001 (plus de 8 000) avaient montré que la présence d'amiante et de radon était inférieure aux normes européennes et ne constituait pas un danger pour les ouvriers et les populations. Sans minimiser la possibilité de trouver des quantités plus élevées d'amiante et de radon, les experts précisait que des précautions devraient être prises lors des travaux de construction. Ils se référaient à l'exemple de la Suisse où la construction du tunnel de base du Saint-Gothard avait nécessité l'adoption de mesures de sauvegarde très précises pour éviter toute contamination et ils conseillaient à LTF de tenir compte de cet exemple.

Quelques mois plus tard, un autre fait rassurant a eu lieu en France : un protocole de financement concernant les lignes d'accès au tunnel de base avait été signé le 19 mars 2007 par le ministre des Transports Dominique Perben, le président de RFF, les élus régionaux et locaux. Cet accord prévoyait 4,4 milliards d'euros de travaux et la Région Rhône-Alpes s'était engagée à payer à hauteur d'un milliard d'euros pour les travaux de la première phase du projet.

40. Les travaux de ces consultants ont commencé à Bruxelles en janvier 2006. Ils sont allés sur le terrain pour visiter notamment les chantiers des descenderies en France et rencontrer les représentants de la vallée de Susse.

41. Rapport final Ecorys Nederland BV et Cowi (cf. note 31), p. 12.

42. Il s'agissait de convois compris entre 1 150 et 1 600 tonnes.

3. Un long compte à rebours pour le processus décisionnel : le rôle essentiel de l'Observatoire technique

Appelé à présider l'Observatoire technique, Mario Virano n'a été confirmé dans ses fonctions qu'en juillet 2006 à cause des élections législatives italiennes. Nommé également commissaire extraordinaire, M. Virano n'a pu présider la première réunion de travail de l'Observatoire que le 12 décembre suivant. Dès cette première rencontre, un programme très précis a été défini ; il comprenait les quatre questions qui étaient au centre des polémiques entre défenseurs et adversaires du projet : 1. la potentialité de la ligne historique ; 2. l'analyse des flux du trafic routier et ferroviaire à travers l'arc alpin ; 3. le nœud ferroviaire de Turin ; 4. les hypothèses alternatives.

Chargé d'achever sa mission le 30 juin 2008, l'Observatoire technique s'est réuni toutes les semaines et, de janvier 2007 à avril 2008, il a auditionné près de trois cents personnalités notamment des responsables politiques, soixante experts internationaux et cent quarante experts nationaux, issus des milieux ferroviaire, financier et européen⁴³. Lors de cette première phase marquée par la publication, à partir de juin 2007, de cinq *Quaderni dell'Osservatorio sulla Lione-Torino*, l'Observatoire a pu constituer « un important corpus technique utile pour seconder et préparer les nécessaires décisions politiques⁴⁴ » du *Tavolo Istituzionale*⁴⁵. L'étude de la première question relative à la capacité de la vieille ligne a mis en valeur les contraintes techniques qu'imposaient le tracé et le profil de celle-ci. Dans la lettre qu'il a adressée à Mario Virano, au lendemain de son audition du 12 janvier 2007, Karel Vinck a souligné que même avec un système de signalisation amélioré, l'accroissement du nombre des convois sur la ligne historique pouvait entraîner une dégradation du système ferroviaire : le moindre incident aurait des conséquences catastrophiques sur la régularité du trafic et la ponctualité des convois, et les contraintes de la ligne risquaient ainsi de ruiner les efforts des opérateurs ferroviaires et pousser les clients du rail à se tourner vers la route⁴⁶. Les notes de synthèse que RFI et LTF ont adressées à l'Observatoire ne faisaient que confirmer que la capacité globale de la ligne se situerait à 220 trains par jour, chiffre bien inférieur à celui qui était avancé pour atteindre la capacité maximale de 20 millions de tonnes. La capacité maximale ne pouvait être atteinte qu'avec 150 trains marchandises par jour, chiffre incompatible avec le nombre de trains voyageurs longue distance (évalué à 24 par jour) et de trains régionaux (plus de 100 par jour sur le versant italien). RFI estimait que dès 2010 la ligne serait saturée avec le passage journalier de 48 trains voyageurs et de 183 trains marchandises transportant 17 à 18 millions de tonnes par an.

43. Les personnalités auditionnées les plus marquantes ont été : Karel Vink, ex-dirigeant de la Société nationale des chemins de fer belges et coordinateur européen du projet sur l'interopérabilité des corridors européens et sur le développement des systèmes de gestion de trafic ; Noël Belin, directeur des projets sud-européens à la SNCF ; Roberto Cinquegrani, président de l'Autoroute ferroviaire alpine ; Alessandro Bianchi, ministre italien des Transports ; Noël de Saint-Pulgent, inspecteur général des Finances et membre de la commission d'experts constituée en 2003 par le gouvernement Raffarin et chargée d'étudier le bien-fondé des grands projets d'infrastructures.

44. Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione, *Punti di accordo per la progettazione della nuova linea e per le nuove politiche di trasporto per il territorio*, Pracatinat, 28 juin 2008, p. 1.

45. Lors de la quatrième et de la cinquième réunions qui ont eu lieu les 13 février et 29 juillet 2008, le *Tavolo Istituzionale* a reconnu la qualité des travaux de l'Observatoire.

46. Lettre de Karel Vinck à Mario Virano, datée du 31 janvier 2007.

Ayant également organisé en mai et en juin 2008 de nombreuses réunions dans la vallée de Suse et à Turin, l'Observatoire technique a réussi à instaurer un dialogue fructueux avec les principaux acteurs. Ce dialogue a été également favorisé par le Comité de pilotage de l'aménagement stratégique du territoire : créé en mars 2008 par la Province de Turin sous l'impulsion du ministère des Infrastructures et des Transports, il a été chargé d'élaborer un plan stratégique relatif au développement de la vallée de Suse. Cette longue phase de concertation a abouti à la signature d'un premier accord le 28 juin 2008. Cet accord de Pracatinat portait sur quatre points essentiels :

- La nouvelle politique des transports dans les Alpes et dans la vallée de Suse. Pour le trafic des marchandises, l'accord prévoyait la ratification de la Convention alpine, le développement du trafic sur l'autoroute ferroviaire alpine entre Aiton et Orbassano où le transport combiné devait lui aussi être développé, la limitation et la taxation, comme en Suisse, du trafic routier, la mise en service sur la ligne historique de locomotives plus puissantes, capables de remorquer des trains de 1 500 à 1 600 tonnes. Pour le trafic des voyageurs, il était envisagé de mettre en place un service ferroviaire régional de type métropolitain, apte à répondre par la fréquence des trains et la qualité des dessertes à la demande des habitants. Faire circuler sur la vieille ligne 226 trains chaque jour ouvrable était l'hypothèse admise.

- La coordination du projet en Italie : l'accord retenait que la création d'une régie unique était indispensable. Cette instance serait chargée de gérer toutes les questions inhérentes à la réalisation du projet.

- Les différentes phases du projet : le principe de la répartition des travaux par lots était acquis, mais l'accord soulignait les divergences concernant le déroulement des différentes phases du projet. Alors que l'Observatoire se montrait favorable à un projet relatif à toute la ligne, les représentants des organisations et des associations de la basse vallée de Suse et de l'agglomération turinoise suggéraient que l'adjudication par lots devait tenir compte non seulement des objectifs atteints au terme de chaque phase de travaux, mais aussi de l'utilisation de la ligne historique.

- Le projet dans le cadre des grands réseaux transeuropéens et de l'aménagement du territoire : l'accord confirmait que le principe de construire la nouvelle ligne et le tunnel transfrontalier était sauvegardé et il envisageait un aménagement des infrastructures ferroviaires existantes. Orbassano deviendrait une plate-forme logistique intermodale ; Suse bénéficierait d'une gare internationale et intermodale et l'aéroport de Turin (Torino Caselle) devait être intégré au réseau ferroviaire de l'aire métropolitaine. L'accord s'inspirait des principales conclusions du rapport FARE rédigé par la commission qui avait été créée par la Comunità Montana Bassa Valle de Suse⁴⁷.

47. Ce rapport proposait la construction et l'achèvement en 2012 d'une ligne de ceinture autour de Turin, uniquement affectée au trafic de marchandises, la réduction du trafic routier s'inspirant des mesures prises par la Suisse. Il préconisait la mise en place d'une nouvelle ligne ferroviaire entre Turin et Avigliana et l'amélioration de la ligne historique entre Avigliana et Bussoleno pour favoriser le développement du trafic des voyageurs au niveau régional et métropolitain. Le rapport insistait sur la nécessité de procéder à une analyse attentive des divers projets relatifs aux transversales ferroviaires alpines afin d'établir un classement précis des travaux à réaliser en priorité. Enfin, il considérait que la construction d'une nouvelle ligne entre Turin et la France ne serait envisageable qu'à partir de 2029 voire 2040 (cf. note 26).

Critiqué par certains élus locaux tels que Daniele Boroli, adjoint du président de la Région Piémont, chargé des transports, et Carla Mattioli, membre du conseil municipal d'Avigliana, mais applaudi par de nombreux responsables politiques⁴⁸, cet accord avait le mérite de placer le projet Lyon-Turin au centre d'une nouvelle approche de la politique des transports dans la région de Turin et dans la vallée de Suse. Entériné par la présidence du Conseil des ministres lors de la réunion du *Tavolo Istituzionale* un mois plus tard, il concrétisait l'achèvement de la première phase de travaux de l'Observatoire technique. Les derniers faits marquants qui ont caractérisé les années 2008 et 2009 n'ont fait que confirmer les effets positifs des méthodes de travail de l'Observatoire dont les activités ont été prorogées toujours sous la présidence de M. Virano. Depuis l'automne 2008, l'Observatoire s'est attaché à étudier la question des transports locaux dans l'agglomération turinoise et les zones environnantes et à préparer l'élaboration du projet préliminaire pour le tracé de la nouvelle ligne sur le versant italien.

Quelques remarques conclusives

L'étude que nous avons brièvement présentée illustre parfaitement qu'en Italie comme ailleurs les processus de décision publique ne peuvent éviter l'implication d'un grand nombre d'acteurs régionaux et locaux. Cependant, l'exemple du projet Lyon-Turin dont les enjeux dépassent les limites du territoire péninsulaire montre que la mobilisation collective dans la Vallée de Suse a présenté des arguments fondés sur des considérations partisanses, erronées ou fallacieuses car il s'agissait avant tout pour elle de s'opposer au gouvernement de Silvio Berlusconi. Sans réussir à aplanir les ambiguïtés, l'arrivée au pouvoir des forces de centre gauche en mai 2006 a favorisé la mise en place d'instances de concertation qui ont créé un climat favorable au dialogue, mais qui ont considérablement ralenti les processus de décision. Contraintes de ne pas compromettre le bon déroulement de la concertation, ces instances ont réussi à convaincre une grande partie de la population et des élites politiques du bien-fondé du projet et ont ainsi isolé les groupes minoritaires qui y sont résolument hostiles. Elles ont également permis une réflexion plus large sur l'aménagement de l'ensemble de la vallée et de la zone turinoise, mais elles n'ont pas résolu l'épineux problème du tracé de la future ligne. La nécessité d'établir un consensus pour résoudre cette question risque d'entraîner de nouvelles tensions et de nouveaux retards, mais il faut espérer que les faits viendront contredire les propos tenus par Mauro Moretti en mai 2008 : « Chaque fois que se réunit un groupe de personnes, le projet TAV change. À qui profite l'élaboration de tels projets qui repousse toujours le moment du choix⁴⁹ ? »

48. Parmi eux figuraient A. Matteoli, ministre des Infrastructures et des Transports, Mercedes Bresso, présidente de la Région Piémont, Franco Campia, adjoint au président de la Province de Turin, chargé des Transports, des élus locaux et même A. Ferrentino,

49. *La Stampa*, 1^{er} mai 2008.