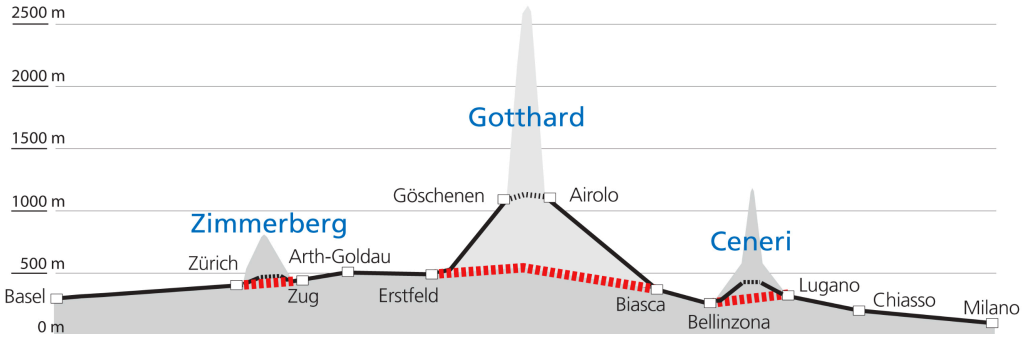
« La gouvernance des Nouvelles Lignes Ferroviaires Alpines (NLFA): *passée et future*»

par Remigio Ratti, Prof. dr rer.pol, Lugano



L'exemple des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA)

- Qui gouverne la politique des transports à long terme ?
- Qui pense ? Qui décide ? Qui planifie ? Qui met en œuvre ?

I. Qui gouverne la politique des transports à long terme ?

Réponses difficiles:

- Quelles sont les dimensions stratégiques appelées en cause?
- Quelles probabilités peut-on avoir de poursuivre une politique cohérente, efficace et efficiente ?
- Comment analyser la gouvernance des dimensions stratégiques ?

Università della Svizzera italiana

I. Qui gouverne la politique des transports à long terme ?

Deux dimensions stratégiques à considérer dans leur cycle de vie dans la politique des transports:

- Le cycle de vie des grands projets infrastructurels:

  - des chemins de fer historiques; - des routes nationales;
  - de Rail 2000 et RER; des NLFA; - des agglomérations et réseaux métropolitain;

- Le cycle de vie des paradigmes idéologiques sous-jacents la politiques des transports:

  - les transports en tant que domaine spécifique;
  - la phase des dérèglementations et libéralisations;
  - la phase de l'intégration et de la mobilité durable (sous un fond d'économie de marché).

I. Qui gouverne la politique des transports à long terme ?

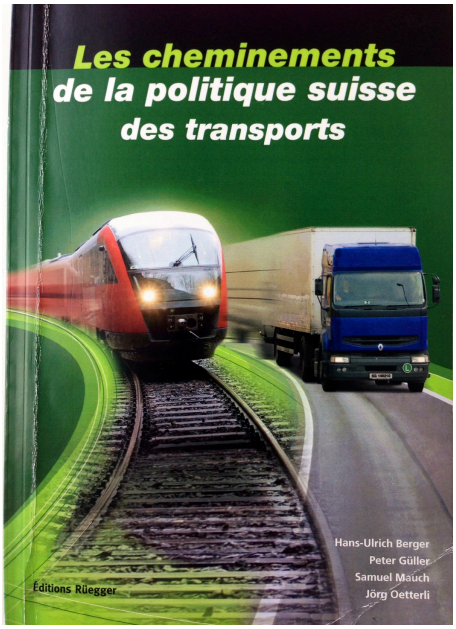
- Ces dimensions en termes de cycle de vie ne sont pas ou sont peu perçues par les politiciens et les citoyens votants;
- Difficilement on peut parler d'une politique des transports (cohérente, voire intégrée); on débouche plutôt sur des ***cheminements politiques***
-

Les sept cheminement de la politique suisse des transports des dernières 50 années

1. Infrastructures
2. Optimalisation des modes de transports
3. Mode de financement
4 Politique de concurrence (intermodale vs intramodale)
5. Sécurité et environnement
6. Aménagement du territoire
7. Europe

Source: H. Berger; P. Güller, S. Mauch, J. Oetterli, (2009), Les cheminement de la politique suisse des transports, Rüegger, Zürich

I. Qui gouverne la politique des transports à long terme ?



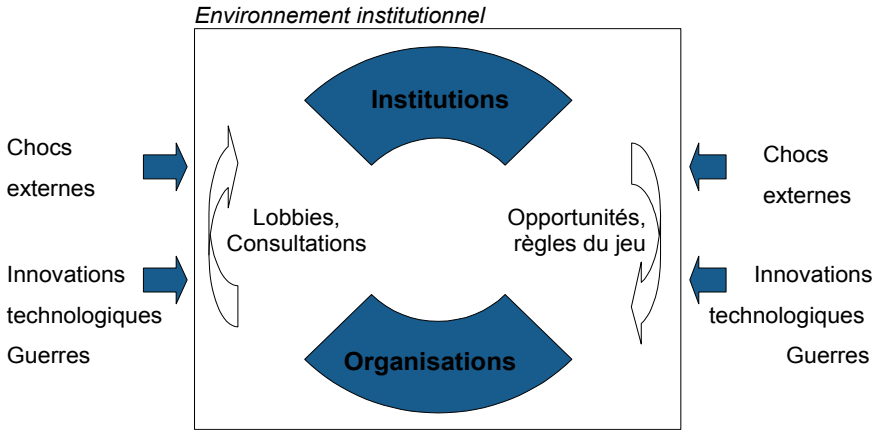
- Comment analyser et gouverner ces cheminements politiques?

- Nous proposons une clé de lecture empruntée à la

  « nouvelle économie institutionnelle »

II. L' approche à la gouvernance par la clé de lecture de *la nouvelle économie institutionnelle* (Nobel 1993: Douglass North)

Les Relations entre Institutions et Organisations



II. L'approche à la gouvernance par la clé de lecture de *la nouvelle économie institutionnelle*

a) Les institutions (l'arbitre) sont définies:

par les règles de jeu et les normes que la société et les hommes se donnent pour discipliner leurs rapports;

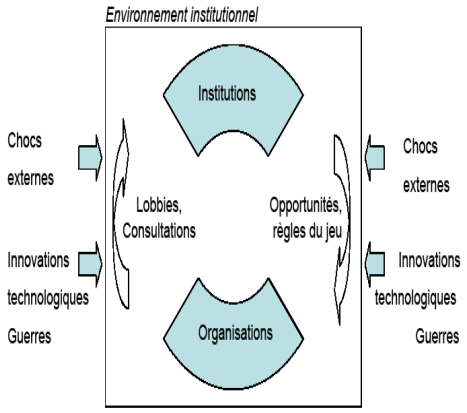
elles déterminent en conséquence les formes d'incitations des échanges, soit-elles politiques, sociales ou économiques (D. North)

b) Les organisations (les joueurs) sont définies:

par tout groupement de personnes unies par des propos communs afin d'atteindre un but déterminé

II. L'approche à la gouvernance par la clé de lecture de *la nouvelle économie institutionnelle*

Relations entre Institutions et Organisations



1

Prof. R.Ratti

c) Les interrelations entre Institutions et Organisations

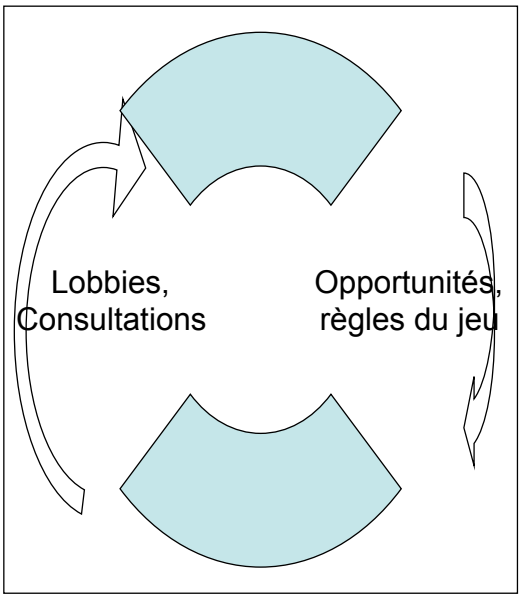
- à court-moyen terme:

les organisations sont censées exploiter au maximum les degrés de libertés et les stimulations dessinées par les règles de jeu ;

- **ensuite,** elles essayeront à leur tour de modifier et de renégocier les règles de jeu ;

- dans le **processus de renégociation des règles de jeu** les organisations engageront de nouvelles ressources jusqu'au point où cet effort ne se justifierait plus par un avantage espéré.

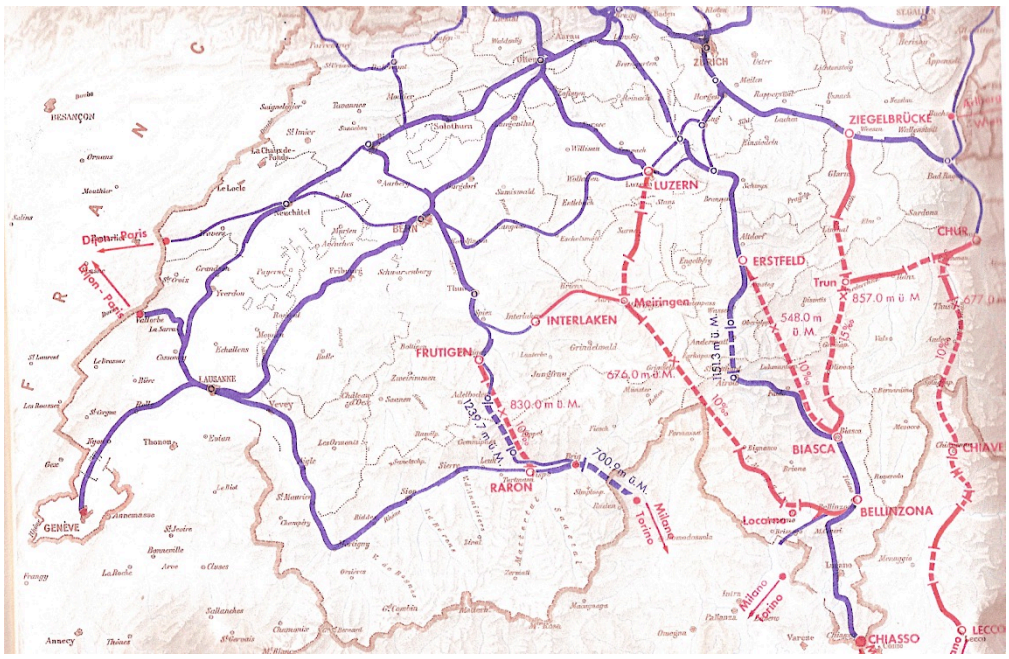
II. L'approche à la gouvernance par la clé de lecture de *la nouvelle économie institutionnelle*



Conclusions:

A moyen-long terme
ce processus d'interrelations entre Organisations et Institutions
devrait permettre de retrouver des équilibres dynamiques
et donc de
rendre stables les institutions.

III. le cas des NLFA : les six variantes de nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (1963-1970)



III. le cas des NLFA : leur cycle de vie et leur gouvernance

1. La phase embryonnaire (interne) années 1950/60

- Le point de vue des opérateurs prime
  (six variantes prises en considérations)
- ...en particulier celui des CFF (voire même sur l'administration) ;
- En 1970 déjà, le rapport KEA "Eisenbahntunnel durch die Alpen" et la commission spéciale proposaient à grande majorité la solution du tunnel de base du St. Gothard et le démarrage immédiat des travaux de planification/réalisation;
- *Note: à cette époque le trafic de transit marchandises était particulièrement rentable (ce bénéfice permettait encore en 1970 de compenser les pertes dans presque tous les autres secteurs d'activité des CFF)*

Università della Svizzera italiana

III. le cas des NLFA : leur cycle de vie et leur gouvernance

2. La phase conceptuelle (années 1970/80)

- La réaction politique au rapport KEA (phase interne) débouche sur une longue phase de 7 ans pour l'élaboration d'une
  "Conception globale de transport"
- Douche froide: la CGT donne la priorité aux transversales ferroviaires du plateau (pré-annonce de Rail 2000?) et, en 1982, le CF déclare que le dossier des NLFA n'est pas urgent (tout en ordonnant un approfondissement de la "variante Splügen")
- *Note: les CFF avaient perdu apparemment à cause de la récession économique 1/3 du transit marchandises; mais la vraie cause était structurelle, avec l'avènement de la concurrence routière.*

3. La phase décisionnelle et de mise en oeuvre

Les "*cheminements* de la politique suisse des transports" en action:

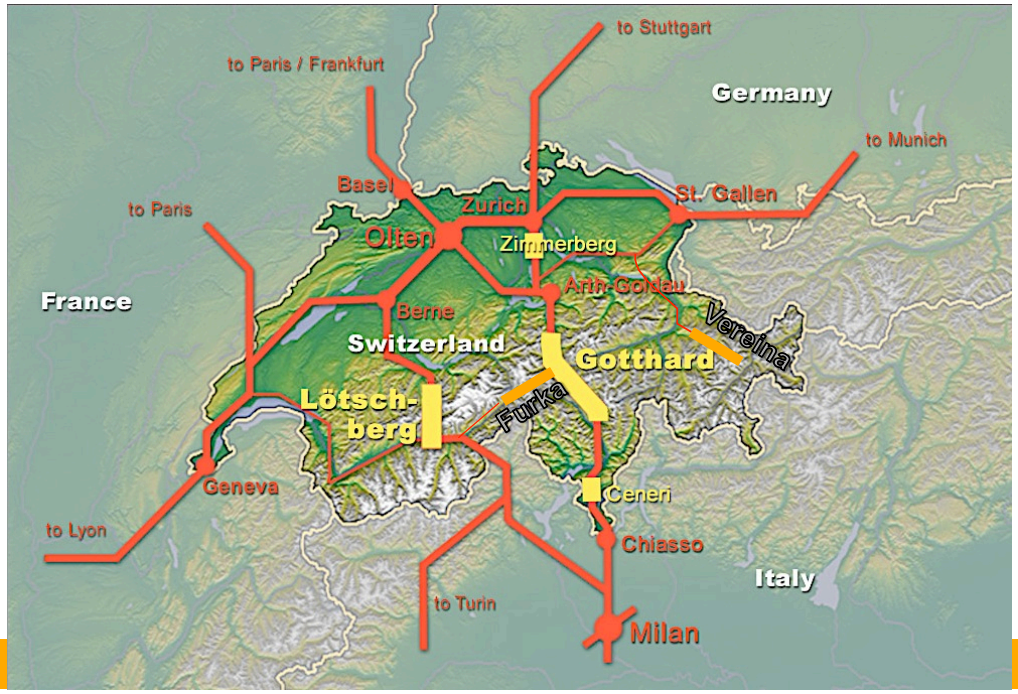
- par des choix sectorielles et nationales (Alptransit financé totalement par la CH; au contraire des tunnels du XIXs. et en contradiction avec les libéralisations accordées dans le contexte UE);
- par la considération des lobbies régionales (compromis entre Loetschberg et St. Gothard de base; tunnel de la Vereina)
- par une politique de subventionnement croisé (notamment du trasfert route/rail du transit marchandises – limite max. de 650'000 poids lourds/année)

Università della Svizzera italiana

III. le cas des NLFA : leur cycle de vie et leur gouvernance

3. La phase décisionnelle et de mise en oeuvre

Les résultats des cheminements de la politique suisse des NLFA



III. le cas des NLFA : *leur cycle de vie et leur gouvernance*

4. La phase de réalisation et de mise en exploitation

Prise en charge des réalisations par les entreprises (Alptransit SA) et burocratisation de la mise en oeuvre / en exploitation.

Toutefois, l'analyse économico-istitutionnelle met en garde sur *les dangers de se laisser glisser sur son erre* :

- **Les prémisses institutionnelles changent dans le temps** (trafic voyageurs *vs* marchandises; agglomérations *vs* trafic transalpin; contrastes CH-I);
- **La politique de l'offre est incomplète** et/ou insuffisante (lignes d'accès intérieures et internationales non réalisées; nécessité de porter le gabaris à 4m. de hauteur);
- **Les opérateurs** (non seulement des transports) **manifestent la volonté de changement des règles du jeu**, voire de stratégie (libéralisations; dénonciation des subventionnements croisés; Avenir suisse; Touring; Astag);
- **De nouveaux acteurs apparaissent** (l'essort de la navigation maritime et des ports de la Méditerranée montre le poids stratégique des grands acteurs de la logistique).

Conclusions d'après nos clés de lecture: **quelles perspectives pour la gouvernance des NLFA?**

1. Quelle est portée temporelle des cheminements politiques traditionnels?

Est-elle suffisante face au défis des prochaines décennies?

- Les éléments d'orientation politique basés sur l'offre (Lenkungspolitik) vont encore prévaloir sur les aspects du marché?
- L'incitation à une demande individuelle de mobilité plus responsable et différenciée (Anreizorientierte Verkehrspolitik) et les mutations dans les courants des transports terrestres marquent-elles un tournant?
- Quelles implications de la dénonciation éventuelle des traités UE ?

Università della Svizzera italiana

Conclusions d'après nos clés de lecture: **quelles perspectives pour la gouvernance des NLFA?**

2. Comment peut-on éviter soit la phase bureaucratique soit la phase de rupture du cycle de vie actuel des NLFA?

- le danger de burocratisation semble bien lié aux circonstances d'une entente solide au sein d'une administration et caractérisé par une gouvernance plutôt « intra-muros » ; cela nous condamnerait à l'inefficience des ressources investies;

- Le danger de rupture ou de non renouvellement du cycle de vie des NLFA risque l'inefficacité, voire de mettre fin à une vocation historique de la Suisse au transit.

Università della Svizzera italiana

Conclusions d'après nos clés de lecture: **quelles perspectives pour la gouvernance des NLFA?**

3. Peut-on déjà entrevoir une nouvelle phase du cycle de vie et de la gouvernance des NLFA ?

- Seul une perspective continentale européenne et globale donnerait lieu à un démarrage d'un deuxième cycle de vie des NLFA;

- Une véritable gouvernance de NLFA à la hauteur des défis du XXIe siècle exigerait
  - le dépassement d'une vision sectorielle et nationale;
  - la considération de nouveaux acteurs et de nouvelles données du marché;
  - la recherche de nouvelles sources de financement, sans exclure des participations du secteur privé.

Università
della
Svizzera
italiana

USI