



ORGANISATION
FOR ECONOMIC
CO-OPERATION AND
DEVELOPMENT



18TH MADRID 2009

INTERNATIONAL     
TRANSPORT RESEARCH SYMPOSIUM

Document de référence n° 2009-20

Novembre 2009

Les perspectives du transport interurbain de personnes Rapprocher les citoyens

**SESSION 3 : CONCURRENCE ET RÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS
INTERURBAINS : VERS UN NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE ?**

***Enseignements à tirer de la déréglementation des
transports américains en matière de privatisation***

par

Clifford WINSTON

Brookings Institution
Washington DC
États-Unis

*Les points de vue exposés dans ce rapport sont ceux de son auteur et ne
représentent pas nécessairement ceux de Brookings Institution,
de l'OCDE ou du Forum International des Transports.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
1. DÉRÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS AMÉRICAINS	4
2. IMPACT À COURT TERME DE LA DÉRÉGLEMENTATION	5
3. IMPACT À LONG TERME DE LA DÉRÉGLEMENTATION.....	9
4. IMPLICATIONS DE LA DÉRÉGLEMENTATION	10
NOTES	13
BIBLIOGRAPHIE	15

- * Ce présent rapport se fonde sur des idées avancées dans un livre de l'auteur intitulé « *Last Exit : Privatization and Deregulation of the U.S. Transportation System* ».

INTRODUCTION

La plupart des voyageurs de par le monde sont mécontents du système de transport de leur pays, parce qu'ils doivent s'accommoder de routes surencombrées, de retards d'avions, du manque de fiabilité des transports en commun et d'autres inconvénients encore. Les pouvoirs publics tentent de résoudre ces problèmes en investissant davantage dans les transports, mais il est aujourd'hui devenu évident que la plupart des pays, sinon tous, ne peuvent pas trouver dans l'argent la solution de leurs problèmes de transport.

L'inaptitude des pouvoirs publics à gérer et exploiter les systèmes de transport avec efficacité a poussé certains pays à se demander, si l'élargissement du rôle du secteur privé était de nature à améliorer les performances de leurs modes et de leurs infrastructures de transport. C'est ainsi que plusieurs pays européens ont privatisé leurs chemins de fer, Tokyo et Hong Kong leurs métros, Londres et Sydney leurs aéroports et certains États des États-Unis des routes.

Les quelques exercices de privatisation des transports menés à bien de par le monde ne sont évidemment pas des exemples de privatisation pure et dure, parce que les pouvoirs publics ont continué à marquer leur présence par le biais de diverses réglementations telles que le plafonnement des tarifs ou la limitation de l'accès au marché. Il s'ensuit que l'on ne sait pas encore très bien quels sont les effets économiques de la privatisation et de la déréglementation d'une partie ou de l'ensemble d'un système de transport et comment les responsables politiques doivent gérer la transition vers la privatisation afin d'en maximiser l'efficacité.

Le présent rapport vise à mettre en lumière ce que la déréglementation du système américain de transport interurbain peut apprendre d'important aux pays qui songent à privatiser le leur. La déréglementation des transports américains a donné aux entreprises privées de transport par chemin de fer, par route et par air le droit de fixer leurs tarifs, de choisir les marchés qu'elles souhaitent desservir et de définir le niveau de service qu'elles vont assurer. Comme les entreprises américaines souffraient d'inefficiences nées de décennies de réglementation, leur adaptation à la déréglementation s'est avérée longue et difficile. La déréglementation a néanmoins donné de bons résultats à court terme et pourrait sans doute encore en donner de meilleurs à long terme.

La privatisation pourrait donner à des entreprises qui appartenaient auparavant au secteur public, notamment les sociétés de transport de voyageurs par autocar et autobus, les chemins de fer, les aéroports et les gestionnaires des routes, la faculté de fixer leurs tarifs, de lever des capitaux et de positionner leurs services dans un environnement concurrentiel. La déréglementation apprend que la privatisation pourrait être source de grands avantages en mettant les fournisseurs de services de transport en mesure de rationaliser leurs activités, de mieux répondre aux attentes des consommateurs et d'appliquer des nouvelles technologies en temps voulu. Ces entreprises privatisées devraient cependant surmonter des inefficiences plus rébarbatives encore que celles que les entreprises déréglementées ont dû surmonter, parce qu'elles étaient gérées et exploitées par le secteur public. Les

décideurs devraient avoir conscience de ce défi fondamental et s'appliquer à tempérer dans la mesure du possible les difficultés auxquelles les entreprises privatisées se trouveront inévitablement confrontées.

1. DEREGLEMENTATION DES TRANSPORTS AMERICAINS

La privatisation et la déréglementation sont des opérations par lesquelles les pouvoirs publics transfèrent (en les vendant) des parties du système de transport qu'ils possèdent et exploitent à des entreprises privées sans réglementer les tarifs et les services de ces entreprises ou leur droit d'étendre ou de réduire leurs réseaux (entrée et sortie)¹.

Exception faite du retour de Conrail, le transporteur de marchandises par chemin de fer du Nord-Est, au secteur privé, les États-Unis n'ont vécu aucun cas récent de privatisation d'une partie de leur système de transport, mais la déréglementation partielle récente de leurs transports interurbains (chemins de fer, transports de voyageurs et de marchandises par route, transports aériens) donne à chacun l'occasion d'évaluer avec exactitude les effets économiques d'une telle politique et de mettre le doigt sur certaines questions importantes pour la privatisation². La notion même de « déréglementation partielle » évoquée ci-dessus implique que les décideurs n'ont pas déréglementé tous les aspects, économiques et autres, de l'exercice des activités en cause. Les compagnies de transport de marchandises par chemin de fer restent ainsi soumises à un régime de plafonnement de leurs tarifs. Les décideurs n'ont en outre pas modifié la politique de gestion des infrastructures publiques de façon à les adapter à ce que la déréglementation implique pour les transporteurs. Les aéroports n'ont ainsi pas fait varier leurs tarifs en fonction de la congestion, alors même que la structuration généralisée des réseaux des compagnies aériennes en étoile accentue la limitation de la capacité des pistes pendant les heures de pointe de la journée.

L'interprétation des enseignements à tirer de la déréglementation des transports interurbains américains doit se laisser guider par deux considérations importantes. La première tient au fait que comme réglementation et déréglementation ne sont jamais allées de pair au niveau national³, le mieux qu'il y ait à faire pour évaluer l'impact économique de la déréglementation d'un secteur des transports est de réaliser une analyse contrefactuelle en vue d'estimer les modifications des prix, des coûts et des services qui sont imputables à la seule déréglementation et qui *ne seraient donc pas intervenues* si le secteur était resté réglementé. La seconde tient au fait que les transports interurbains restent soumis à certaines réglementations publiques et que plusieurs entreprises précédemment réglementées, ou peut-être même toutes, n'ont pas entièrement renoncé aux pratiques opérationnelles et à la structure financière héritées de l'ère de la réglementation

Il est donc utile d'opérer une distinction entre les effets à court et à long terme de la déréglementation sur les performances des transports interurbains. A court terme, le secteur peut, du fait de sa déréglementation partielle, rester sous la coupe de règles dommageables à ses performances et certaines entreprises présentes sur le marché depuis avant la déréglementation n'ont pas encore entièrement adapté leurs activités et leurs investissements aux réalités nées de la déréglementation. A long terme, le secteur sera entièrement déréglementé et les entreprises auront adapté de façon optimale leurs activités et leurs investissements à ce nouvel environnement.

2. IMPACT A COURT TERME DE LA DEREGLEMENTATION

La loi de 1978 sur la déréglementation du transport aérien a lancé un vaste mouvement de libéralisation des tarifs, des services et des conditions d'entrée et de sortie dans les transports interurbains. Les voyageurs n'en continuent pas moins à subir les effets à court terme de la déréglementation des transports aériens, parce que les compagnies aériennes restent victimes, en matière de concurrence et d'exploitation, de la pénurie de créneaux disponibles dans certains aéroports encombrés, que l'inefficacité de la tarification et des investissements des aéroports se traduit par un allongement des retards, surtout dans les aéroports-pivots dont le trafic est devenu beaucoup plus important qu'avant la déréglementation, que plusieurs audits des services aériens et de la concurrence entre compagnies aériennes et propositions d'intervention réglementaire dans ce domaine ont fait penser les gestionnaires à autre chose qu'à l'amélioration du fonctionnement des compagnies et que la survie de la mentalité de « partage de la rente » née à l'époque de la déréglementation perpétue les tensions entre les dirigeants des compagnies historiques et les organisations professionnelles⁴.

Le pays continue à subir les effets à court terme de la déréglementation des chemins de fer, parce que les règles qui président au plafonnement des tarifs ne règlent pas le problème des chargeurs captifs, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent faire appel qu'à un seul exploitant ferroviaire. La menace d'adoption de règles d'encadrement des tarifs a parfois braqué l'attention des compagnies de chemin de fer sur autre chose que l'amélioration de leur fonctionnement et ces compagnies n'ont donc pas optimisé leur réseau et renforcé leurs économies de densité en rationalisant et comprimant un réseau étendu de lignes bâti à l'époque de la réglementation et en construisant de nouvelles lignes pour desservir des clients générateurs de forts volumes de trafic. Le pays continue aussi à subir les effets à court terme de la déréglementation du transport de marchandises par route, parce que l'inefficacité de la tarification en vigueur et des investissements réalisés dans le domaine routier se traduit par un allongement et une perte de fiabilité des délais de livraison à cause desquels les transporteurs ont plus de peine à fournir aux chargeurs les services de haute qualité qui leur permettent de gérer leurs stocks en flux tendus.

Malgré la persistance des effets négatifs de la réglementation et des déficiences des infrastructures, la déréglementation a beaucoup ajouté à l'efficacité des transports interurbains et profité aux usagers en induisant des baisses de prix et une amélioration des services⁵. Le processus d'ajustement du secteur s'est concrétisé principalement par une entrée en scène de nouvelles entreprises et un élargissement du champ d'activité d'entreprises en place qui ont intensifié la concurrence et donné tout à la fois la possibilité et l'envie d'améliorer les activités et la qualité du service fourni aux utilisateurs. La déréglementation a toutefois aussi ses critiques qui lui reprochent d'être à l'origine de crises financières, de pertes pour les travailleurs, d'une dégradation des services et d'autres inconvénients.

Modification des conditions d'entrée et des tarifs. Les entreprises de transport interurbain se font concurrence au niveau du marché ou des lignes. Il est souvent avancé que le nombre d'entreprises en présence sur un marché est le meilleur indicateur possible de la concurrence qui s'y exerce, mais la déréglementation a montré que l'identité des entreprises est un déterminant aussi, et peut-être même plus, important de l'intensité de la concurrence que leur nombre.

La déréglementation a intensifié la concurrence dans le secteur du transport aérien, parce que le nombre de compagnies concurrentes (de taille comparable) en présence sur des lignes d'égale longueur augmente et que des nouvelles compagnies à bas coûts (et à bas tarifs) telles que Southwest Airlines montent en puissance. Morrison et Winston (2000) ont constaté que Southwest Airlines a fait baisser très fortement les tarifs sur les lignes qu'elle dessert, sur celles qu'elle pourrait desservir (en ce sens qu'elle touche un des aéroports de la ligne, ou même les deux, sans cependant desservir la ligne même) et sur celles qui sont parallèles à des lignes qu'elle dessert (en ce sens que ses aéroports de départ et d'arrivée se situent à 75-80 kilomètres de ceux de la ligne qu'elle concurrence).

La concurrence a été dopée sur le marché du groupage routier par la montée en puissance de transporteurs régionaux bon marché (non syndicalisés) et la multiplication des activités de compagnies de messagerie telles que UPS et Federal Express. Le marché du transport de charges complètes par route est depuis toujours le champ d'action non réglementé d'entreprises privées, mais la déréglementation y a quand même intensifié la concurrence en ouvrant la porte à la croissance de grands groupes nationaux de transport tels que Schneider National et Landstar ainsi qu'à la réalisation de transports en sous-traitance.

Le marché ferroviaire n'a pas vu arriver de nouveaux opérateurs après la déréglementation, mais les compagnies de chemin de fer ont néanmoins dû faire face à une concurrence accrue des grands groupes nationaux de transport par route et ont gagné en compétitivité en accélérant leur conversion à l'intermodalité (transport rail-route). La concurrence entre compagnies de chemin de fer s'est également intensifiée, parce qu'une grande partie de leur trafic déréglementé s'effectue à des tarifs négociés avec les chargeurs qui sont, dans cet exercice, souvent en mesure d'opposer les compagnies de chemin de fer les unes aux autres.

Deux compagnies de chemin de fer peuvent, à l'extrême, se disputer directement le trafic d'un chargeur si leurs voies traversent les installations de ce chargeur ou s'ils ont accès à son terminal. Grimm et Winston (2000) observent que les chargeurs captifs d'une compagnie de chemin de fer peuvent bénéficier de la concurrence potentielle d'un transporteur voisin. Un chargeur servi par la compagnie A peut ainsi menacer d'installer une nouvelle usine en un lieu desservi par la compagnie B ou de s'embrancher sur le réseau de B pour obtenir de la compagnie A qu'elle lui offre un tarif plus avantageux ou de la compagnie B qu'elle s'engage à transporter ses marchandises à moindre prix. Une usine desservie par la seule compagnie A sur un marché donné pourrait de même utiliser un produit, éventuellement de substitution, acheminé depuis un autre lieu d'origine par la compagnie B. Des petits chargeurs incapables d'inciter plusieurs compagnies de chemin de fer à se disputer leur trafic pourraient, enfin, renforcer leur pouvoir de négociation en s'adressant à des entreprises de logistique qui peuvent faire baisser les coûts des chargeurs en groupant le trafic de tous leurs clients de façon à obtenir des réductions des opérateurs ferroviaires.

Les consommateurs ont profité de la baisse des prix générée par l'émergence sur le marché du transport interurbain de nouvelles sources de concurrence alimentées par les entreprises en place, les nouveaux entrants et les modes alternatifs. La concurrence a encore amplifié ces avantages en contraignant les entreprises à rationaliser leur fonctionnement et à répercuter une grande partie de la réduction des coûts sur les consommateurs par le biais d'une baisse des tarifs. La concurrence déréglementée a été suffisamment intense pour induire une baisse des tarifs aériens sur les lignes à

faible trafic (Morrison et Winston, 1997) et un alignement sur le coût marginal à long terme des tarifs ferroviaires pratiqués sur des marchés duopolistiques de transport de charbon (Winston, Dennis et Maheshri, 2008).

Amélioration de l'exploitation et des services. La déréglementation a permis aux entreprises de transport interurbain de gagner en efficacité et, dans le même temps, d'améliorer les services qu'elles fournissent aux voyageurs et aux chargeurs. Libérées du carcan des règles relatives à l'entrée et à la sortie, les compagnies aériennes ont accéléré la mise en place de réseaux en étoile qui rabattent des passagers venus de partout vers un grand aéroport (pivot) où ils sont transférés dans un avion qui les amène à leur destination. Les compagnies choisissent de structurer leur réseau en étoile pour relever leur taux de remplissage, réduire leurs coûts moyens et augmenter de beaucoup la fréquence de leurs vols. Un vol supplémentaire entre un aéroport secondaire et un aéroport pivot peut ainsi faire augmenter le nombre de vols opérés sur beaucoup de lignes partant de ce dernier aéroport.

Les chemins de fer ont restructuré leur réseau afin d'augmenter le trafic des lignes qui le composent et cherché à réduire leurs coûts et offrir des services plus rapides et fiables à leurs clients en utilisant plus de wagons à double niveau de chargement et en recourant davantage au transport multimodal⁶. Les entreprises de transport de marchandises par route ont elles aussi rationalisé leurs réseaux, réduit leurs coûts et réussi à fournir des services plus rapides et plus fiables aux chargeurs.

Les transporteurs ont également redoublé d'efforts, en exploitant par exemple les progrès des technologies de l'information, pour adapter leurs services aux attentes diverses des voyageurs et des chargeurs. Les compagnies aériennes ont mis au point des techniques de tarification en temps réel qui les ont aidées à relever leur taux de remplissage en offrant aux passagers une large gamme de tarifs allant des tarifs réduits assortis de diverses restrictions aux tarifs pleins beaucoup plus élevés dénués de toute forme de restriction. Les systèmes de réservation informatisée adoptés par les compagnies aériennes ont aidé à améliorer l'établissement de leurs horaires et la réservation des sièges. Les passagers peuvent accéder à ces systèmes installés sur le site Internet des compagnies pour réserver une place (au tarif le plus bas possible), imprimer leur ticket d'embarquement sans donc devoir faire la queue aux guichets d'enregistrement de l'aéroport et recueillir en temps réel des informations sur les horaires.

Les compagnies de chemin de fer et les transporteurs routiers ont négocié avec les chargeurs des milliers de contrats prix/service qui alignent leurs services sur les régimes de production et de stockage des chargeurs et rationalisent l'utilisation de leurs capacités. Les chargeurs peuvent ainsi réduire les prix de transport qui leur sont facturés en organisant l'enlèvement de fret de retour dans leurs contrats. Les entreprises logistiques analysent les circuits de distribution et les coûts logistiques des chargeurs et font usage de logiciels sophistiqués pour trouver les itinéraires les moins coûteux et les transporteurs qui pratiquent les prix les plus bas. Les transporteurs routiers et les compagnies de chemin de fer recourent également à l'informatique pour optimiser l'acheminement de leurs marchandises et suivre leur parcours.

Les transporteurs auraient certes tiré parti des progrès de l'informatique en l'absence de déréglementation, mais ces progrès ont été source d'avantages, parce que les entreprises déréglementées ont été financièrement incitées à créer des nouveaux réseaux et à rencontrer leurs clients pour s'informer de leurs préférences et étaient libres de le faire. Les incitations financières et la pression concurrentielle ne les y poussaient guère à l'ère de la réglementation et les décideurs n'étaient alors certainement pas capables de concevoir des règles propres à stimuler des activités novatrices.

Critique de la déréglementation. La déréglementation des transports interurbains s'est attiré les foudres de bon nombre de détracteurs, dont la plupart ne viennent toutefois pas du monde universitaire, qui reprochent à l'opération de ne pas avoir été également profitable à tous et de s'être soldée par une dégradation des services et des difficultés financières qui remettent la viabilité à long terme des entreprises déréglementées en question. En vérité, les avantages générés par la déréglementation ont été largement partagés par les consommateurs et les problèmes dont les entreprises se sont trouvées victimes s'inscrivent dans le cadre de leur ajustement à long terme ou ne sont pas imputables à la déréglementation.

La réglementation des prix avantageait certains voyageurs en maintenant, par exemple, les tarifs des vols court-courriers sous le niveau des coûts marginaux tout en autorisant en compensation la pratique de tarifs supérieurs aux coûts marginaux sur les vols long-courriers et avantageait aussi certains chargeurs en empêchant les chemins de fer de majorer les tarifs des transports de vrac. La déréglementation a donc fait gagner la fixation des tarifs en efficacité, mais ne pouvait pas être source d'avantages pour tous les voyageurs et tous les chargeurs. Il est au demeurant étonnant que les avantages générés par la déréglementation se soient, grâce à l'amélioration du bilan coûts/efficacité du transport interurbain, plus largement répartis que prévu. Les inconvénients subis par les consommateurs peuvent en outre s'expliquer par des facteurs économiques plutôt qu'anti-concurrentiels.

Quelque 80 pour cent des passagers aériens (effectuant 90 pour cent des passagers/kilomètre) empruntent des vols dont les tarifs moyens ont baissé depuis la déréglementation. L'inégalité des avantages dont les passagers bénéficient peut s'expliquer à près de 90 pour cent par le fait que le transport des passagers sur les lignes à faible trafic coûte plus cher, parce que les avions plus petits qui les desservent ont un coût par siège/kilomètre plus élevé et enregistrent des taux de remplissage plus faibles (Morrison et Winston, 1999). La déréglementation s'est aussi soldée par une baisse des tarifs moyens des chemins de fer dont plusieurs petits chargeurs ont pu tirer avantage en recourant aux services d'entreprises logistiques. Tous les modes de transport ont amélioré la qualité de leurs services dans leur environnement déréglementé, sauf là où ils étaient bridés dans leurs activités par les déficiences des infrastructures publiques (l'inefficacité de la tarification de l'accès aux pistes et l'insuffisance des investissements se sont traduits par un allongement de la durée des déplacements en avion). Les avantages procurés par la déréglementation n'ont en outre pas dû se payer au prix d'une dégradation de la sécurité ne fût-ce que d'un mode de transport (Savage, 1999).

Les travailleurs tiraient avantage de la réglementation des tarifs et des conditions d'entrée, parce que les mécanismes du marché ne tempéraient pas les revendications salariales des organisations professionnelles. Les avantages procurés par la déréglementation aux consommateurs ne procèdent cependant pas pour l'essentiel de transferts venant du facteur travail. Peoples (1998) calcule que la déréglementation des transports par chemin de fer, par route et par air a fait baisser les salaires dans ces secteurs et a amputé le bien-être des travailleurs de 10,3 milliards de dollars (de 1991) représentant plus ou moins 20 pour cent des avantages engrangés par les consommateurs.

L'adaptation des capacités à la demande est l'un des grands problèmes des entreprises de transport interurbain. L'imprévisibilité de la demande pourrait être particulièrement lourde de conséquences pour une branche d'activité qui doit investir en capacité longtemps avant que la demande se matérialise. Si la demande reste en deçà de ce qui était prévu, les entreprises peuvent se trouver contraintes de réduire fortement leurs tarifs pour remplir les capacités disponibles. Si elle va au-delà de ce qui était prévu, les entreprises les plus riches en capacité vont sans doute gagner des parts de marché. Les compagnies aériennes s'engagent en termes de capacité plus ou moins deux ans à

l'avance, parce qu'elles doivent compter avec les délais de livraison des nouveaux appareils. Les délais de livraison sont beaucoup plus courts pour les transporteurs routiers et les opérateurs ferroviaires qui investissent en capacité.

Le secteur des transports aériens a enregistré, après sa déréglementation de 1978, d'énormes pertes imputables à une surcapacité induite par les récessions du début des années 80 et des années 90 ainsi que par les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Il a aussi été lourdement pénalisé par la hausse substantielle du prix des carburants de 2008 qui a poussé le coût des capacités aériennes très nettement à la hausse. Il est évident que les contractions macroéconomiques, les attaques terroristes et l'envol du prix des carburants ne sont pas le fait de la déréglementation. Les pertes enregistrées par le secteur auraient en fait même pu être plus importantes, si les transporteurs n'avaient pas eu la possibilité de faire face à ces chocs en ajustant leurs tarifs et leurs capacités sur l'ensemble de leurs réseaux.

Les compagnies de chemin de fer peuvent négocier avec les chargeurs pour adapter leur matériel roulant et autres équipements aux besoins des chargeurs et tempérer leur vulnérabilité aux problèmes financiers causés par leur surcapacité. Les regroupements intervenus dans le secteur ferroviaire dans le sillage de la déréglementation, notamment la fusion des compagnies Union Pacific et Southern Pacific et le rachat de Conrail par Norfolk Southern et CSX, ont toutefois débouché sur une désorganisation des services explicable par le fait que la compagnie acquérante n'a pas bien intégré la compagnie acquise dans son schéma d'exploitation. L'exploitation des chemins de fer s'est heureusement rapidement améliorée après ces perturbations et les prix facturés aux chargeurs n'ont pas augmenté, parce que les réseaux ont retrouvé leur niveau de capacité (Winston, Maheshri et Dennis, 2009). Il est à espérer que les opérateurs ferroviaires qui s'engageront demain sur la voie des regroupements s'appliqueront à prévenir ce genre de perturbations⁷.

Il a, enfin, été véhémentement reproché aux compagnies aériennes de laisser s'allonger les retards et de garder pendant des heures leurs passagers « prisonniers » d'avions immobilisés sur le tarmac. Il a toutefois déjà été souligné que les retards des vols sont dans une large mesure la conséquence de politiques de tarification et d'investissement inefficaces et que les retards excessifs sont le fait d'aéroports indifférents à la qualité du service fourni à leurs passagers. L'auteur estime quant à lui qu'un aéroport commercial privé mettra tout en œuvre pour acquérir une aura de protecteur des passagers et aura intérêt à empêcher les compagnies aériennes de confiner les passagers dans un avion pendant trop longtemps (plus d'une heure par exemple) avant le décollage. Les aéroports publics ne sont guère incités par des aiguillons économiques à abréger les retards des passagers et à réduire leur inconfort et se contentent donc d'enregistrer passivement l'immobilisation des passagers pendant des heures sur leurs infrastructures.

3. IMPACT A LONG TERME DE LA DEREGLEMENTATION

Les avantages procurés aux consommateurs par la déréglementation des transports interurbains s'amplifieront à long terme à mesure que les entreprises se dégageront des trois contraintes qui pèsent sur elles à court terme, à savoir les déficiences des infrastructures publiques, l'inopportunité des règles qui subsistent et l'inefficacité des pratiques nées et des investissements réalisés du temps de la

réglementation. Les entreprises de transport ne peuvent pas lever les deux premières contraintes à elles seules. La privatisation pourrait sans doute enlever beaucoup au poids de la première, mais même les optimistes doivent admettre qu'il faudra des décennies pour y arriver ou, en d'autres termes, que la déréglementation ne portera pas tous ses fruits avant de nombreuses années.

Les entreprises de transport interurbain continuent quant à elles à s'adapter à leur environnement déréglementé et à améliorer leur fonctionnement et leurs investissements. Les chocs économiques et non économiques exogènes ont appris aux compagnies aériennes à gagner en résilience et efficacité et à adapter leur capacité à la demande dans tout un éventail de situations difficiles. Les compagnies aériennes ont ainsi réussi, ces dernières années, à réduire les surréservations et refuser l'embarquement à moins de passagers en majorant le prix des billets open, mais n'arrivent toujours pas, malgré déjà quelque trente années de déréglementation, à rester rentables en période de fléchissement de l'économie. Leurs relations professionnelles restent en outre tendues et elles ne sont pas en mesure de faire face à la concurrence avec toute l'efficacité possible sur un marché aérien mondial déréglementé. Quand ces problèmes auront été résolus comme il se doit, le secteur aura, enfin, mis fin aux inefficiences de la réglementation, pleinement adapté son mode de fonctionnement aux conditions de la déréglementation américaine et fait progresser encore le bien-être des consommateurs.

Les chemins de fer ont très nettement amélioré leurs performances financières depuis la déréglementation, mais n'arrivent pas à maintenir en permanence le taux de rentabilité de leur capital investi à un niveau normal⁸. Les opérateurs se sont mis, dans ce but, à moderniser petit à petit leur équipement et à optimiser leur taille en débarrassant leur réseau des marchés déficitaires et en investissant dans des marchés potentiellement rémunérateurs⁹. Les chemins de fer continueront donc à améliorer les horaires et la fiabilité de leurs services, à tailler dans leurs coûts et à choyer les chargeurs. La structure du secteur n'est pas encore entièrement adaptée à la déréglementation et il est possible que de nouvelles fusions finissent par ramener à deux le nombre de compagnies (hautement efficaces) de première catégorie subsistantes. Cette restructuration radicale se concrétiserait par la création de deux compagnies transcontinentales, mais laisserait subsister deux grandes compagnies à l'Ouest et deux autres à l'Est et n'aurait donc guère d'impact sur la concurrence. Tel pourrait en fait bien être le stade de l'équilibre final pour les chemins de fer américains.

Le transport routier a remédié à une sérieuse pénurie de chauffeurs à longue distance en relevant les salaires et en optant pour davantage d'intermodalité. Les entreprises de transport ont réduit de beaucoup leur kilométrage à vide depuis la déréglementation et peuvent continuer à progresser en développant les transports de groupage et en attirant à eux des transports pour compte propre¹⁰.

4. IMPLICATIONS DE LA DEREGLEMENTATION

En relâchant l'emprise des autorités fédérales sur la tarification et le régime d'entrée et de sortie des compagnies aériennes, des chemins de fer et des entreprises de transport de marchandises par route, la déréglementation a tenté d'ajouter au bien-être social en donnant aux consommateurs et aux entreprises la possibilité : 1) de gagner en efficacité à l'intérieur des frontières « technologiques » ; 2) de s'adapter plus rationnellement à l'innovation et à l'extension des marchés ; et 3) d'optimiser leur réaction aux chocs extérieurs en vue de réduire leurs coûts.

La déréglementation des transports interurbains a largement contribué à concrétiser la première de ces possibilités, parce que les entreprises ont amélioré leurs activités de base et réduit leurs prix et que les consommateurs ont opté pour des paquets « prix/service » alignés sur les préférences de chacun d'eux. Elle a aussi aidé à concrétiser la seconde dans la mesure où les entreprises se sont informatisées afin d'améliorer leur fonctionnement. Les entreprises et les consommateurs, les compagnies aériennes et leurs passagers en particulier, ont changé leur comportement en vue de réduire le coût des chocs économiques survenus après la déréglementation.

La déréglementation étant un processus de longue haleine, les entreprises et les consommateurs ne s'y sont pas encore entièrement adaptés. La réglementation avait inhibé et fortement marqué le développement opérationnel et technologique des entreprises et les économistes ont, comme d'autres observateurs, sous-estimé le temps qu'il leur fallait pour optimiser leur politique tarifaire et leurs activités dans un univers de concurrence déréglementée, apprendre à moduler les décisions qu'elles prennent dans ce domaine en fonction des variations de la conjoncture, se départir de technologies et pratiques opérationnelles inefficaces et mettre fin aux frictions contreproductives avec leur main-d'œuvre et leurs concurrents en quête d'avantages politiques. Les entreprises qui n'ont jamais été réglementées prennent à l'occasion des décisions erronées et coûteuses et il n'est donc pas étonnant que des entreprises déréglementées aient elles aussi commis des erreurs et eu besoin de beaucoup de temps pour tirer les leçons de ces erreurs et apprendre à répondre aux changements de leur environnement concurrentiel et macroéconomique.

Il a ensuite aussi été affirmé que la réglementation bride l'innovation et le progrès technologique (voir à ce propos Gallimore, 1999) et que la déréglementation donne davantage aux entreprises l'envie et l'occasion d'innover. La nature du progrès technique et le moment de son émergence sont par ailleurs difficiles à prévoir. La technologie des transports interurbains a progressé depuis la déréglementation, mais il est probable que même après des décennies de déréglementation, des innovations qui ne verraient pas le jour en période de réglementation restent encore à venir.

Les pouvoirs publics doivent, enfin, adapter leur action à la déréglementation. Les réglementations contreproductives subsistantes, la menace de re-réglementation et les politiques inefficaces en matière d'infrastructures ont miné les performances des entreprises déréglementées de transport interurbain.

La privatisation peut, comme la déréglementation, améliorer les performances des services et des infrastructures de transport fournis par le secteur public en donnant à des entreprises privées l'occasion d'exercer leurs activités avec efficacité et d'avancer sur le plan technologique en temps voulu. Un tel processus pourrait être source d'avantages substantiels pour les consommateurs.

La privatisation se distingue de la déréglementation à deux points de vue importants au moins. En effet, elle permet toutefois à des entreprises privées d'assurer des services de transport précédemment fournis par le secteur public, mais ces entreprises ne savent, à la différence des entreprises déréglementées, pas grand-chose, sinon rien, de ce à quoi la concurrence ressemble dans ce domaine. Elle lègue en outre à ces entreprises privées, à la différence à nouveau des entreprises déréglementées, une grande partie de la charge que représentent le mode d'exploitation, les investissements et la technologie hautement inefficaces des pouvoirs publics.

L'intégration dans un monde de concurrence non réglementée sera donc sans doute plus difficile et assorti de plus d'incertitudes pour des entreprises de transport opérant dans un environnement de privatisation que pour des entreprises privées déréglementées. Si l'on en juge d'après ce que la déréglementation des transports interurbains a signifié pour les transporteurs américains, le processus d'ajustement des entreprises privatisées sera très certainement long et constellé d'erreurs.

Les décideurs qui ont intérêt à privatiser doivent prendre conscience de l'ampleur du processus d'ajustement que les entreprises de leur pays devront mener à bien pour devenir des concurrents efficaces. Ils devront donc renoncer à maintenir ou prendre des mesures susceptibles d'entraver ce processus et faire preuve, autant que le public, de patience devant les efforts accomplis par les entreprises pour corriger leurs erreurs et surmonter les obstacles qui ne manqueront pas de surgir sur leur route. Il est à espérer que les avantages potentiels à long terme de la privatisation justifieront l'effort accompli.

NOTES

1. Les pouvoirs publics peuvent continuer à exercer, par le biais des lois sur les faillites, les fusions et les rachats, un certain droit de regard sur la sortie des entreprises du marché.
2. La concession récente de certaines routes à des entreprises privées, assujetties à certaines réglementations, n'est pas de la privatisation.
3. Réglementation et déréglementation sont par contre déjà allées de pair au niveau d'États fédérés. La comparaison des tarifs pratiqués et des services assurés dans des États menant des politiques réglementaires différentes a aidé à pronostiquer et évaluer l'impact de la déréglementation.
4. Les transporteurs ont pu engranger des superprofits, parce que la réglementation élevait le niveau des tarifs et verrouillait l'entrée. Les revendications formulées par les organisations professionnelles en matière de salaires et de conditions de travail témoignaient de leur volonté de participation à la rente des transporteurs. La déréglementation complique considérablement l'accès aux superprofits, mais les syndicats et les transporteurs historiques restent enfermés dans des relations conflictuelles qui trouvent leur origine dans les négociations tendues de l'ère de la réglementation. Les opérateurs qui ont accédé au secteur après la déréglementation ont beaucoup moins à souffrir de ce passé quand ils négocient avec les représentants des travailleurs.
5. Morrison et Winston (1999) font la synthèse des effets économiques concrets de la déréglementation du transport aérien, des chemins de fer et du transport de marchandises par route. Borenstein et Rose (2007) en font autant pour la déréglementation des chemins de fer et du transport aérien. Les effets économiques de la déréglementation des services de transport interurbain de voyageurs par route sont beaucoup moins bien connus.
6. Bitzan et Keeler (2007) estiment que les compagnies de transport de marchandises par chemin de fer ont réduit leurs coûts annuels de quelque 10 milliards USD en profitant de la déréglementation pour densifier leur trafic.
7. Winston, Meheshri et Dennis (2009) observent que de nouveaux regroupements restent possibles, parce que les grandes compagnies restantes de l'Ouest, à savoir Burlington Northern et Union Pacific, pourraient fusionner avec une grande compagnie de l'Est telle que CSX ou Norfolk Southern pour former deux compagnies à vocation transcontinentale.
8. La rentabilité des chemins de fer est sujette à controverses, mais il semble bien que le rendement de leurs investissements soit inférieur au coût du capital (Grimm et Winston, 2000)
9. Daniel Machalaba observe, dans un article intitulé « *New Era Dawns for Rail Building* » (Aube d'une ère nouvelle pour les chemins de fer) publié dans le *Wall Street Journal* du 13 février 2008, que pour la première fois en presque un siècle, les chemins de fer investissent massivement dans

leurs réseaux en construisant des nouvelles lignes, en redressant des courbes qui ralentissent les locomotives et en agrandissant le gabarit des tunnels pour autoriser le passage de plus grands trains.

10. L'adaptation des services d'autocars de ligne à la déréglementation reste peu étudiée, mais Schwieterman (2007) observe quand même que ce secteur a commencé à s'affirmer quelque 25 années après la déréglementation en renforçant ses services sur plusieurs marchés nationaux.

BIBLIOGRAPHIE

- Bitzan, John D. et Theodore E. Keeler. 2007. “*Economies of Density and Regulatory Change in the U.S. Railroad Freight Industry*”, *Journal of Law and Economics*, Volume 50, février, pp. 157-179.
- Borenstein, Severin et Nancy L. Rose. 2007. “*How Airline Markets Work... Or Do They? Regulatory Reform in the Airline Industry*”, document de travail NBER 13452, septembre.
- Gallamore, Robert E. 1999. “*Regulation and Innovation: Lessons from the American Railroad Industry*”, in Jose A. Gomez-Ibanez, William B. Tye, et Clifford Winston, editors, *Essays in Transportation Economics and Policy: A Handbook in Honor of John R. Meyer*, Brookings Institution, Washington DC, pp. 493-529.
- Grimm, Curtis et Clifford Winston. 2000. “*Competition in the Deregulated Railroad Industry: Sources, Effects, and Policy Issues*”, in Sam Peltzman et Clifford Winston, editors, *Deregulation of Network Industries: What’s Next?*, Brookings Institution, Washington DC, pp. 41-71.
- Morrison, Steven A. et Clifford Winston. 2000. “*The Remaining Role for Government Policy in the Deregulated Airline Industry*”, in Sam Peltzman et Clifford Winston, editors, *Deregulation of Network Industries: What’s Next?*, Brookings Institution, Washington DC, pp. 1-40.
- Morrison, Steven A. et Clifford Winston. 1999. “*Regulatory Reform of U.S. Intercity Transportation*”, in Jose A. Gomez-Ibanez, William B. Tye, et Clifford Winston, editors, *Essays in Transportation Economics and Policy: A Handbook in Honor of John R. Meyer*, Brookings Institution, Washington DC, pp. 469-492.
- Morrison, Steven A. et Clifford Winston. 1997. “*The Fare Skies: Air Transportation and Middle America*”, *The Brookings Review*, Fall, pp. 42-45.
- Peoples, James. 1998. “*Deregulation and the Labor Market*”, *Journal of Economic Perspectives*, volume 12, Été, pp. 111-130.
- Savage, Ian. 1999. “*The Economics of Commercial Transportation Safety*”, in Jose A. Gomez-Ibanez, William B. Tye, et Clifford Winston, editors, *Essays in Transportation Economics and Policy: A Handbook in Honor of John R. Meyer*, Brookings Institution, Washington DC, pp. 531-562.
- Schwieterman, Joseph P. 2007. “*The Return of the Intercity Bus: The Decline and Recovery of Scheduled Service to American Cities, 1960-2007*”, DePaul University, School of Public Service Policy Study, décembre.

- Winston, Clifford. 2006. “*The United States: Private and Deregulated*”, in Jose A. Gomez-Ibanez et Gines de Rus, editors, *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni, pp. 135-152.
- Winston, Clifford, Scott Dennis, et Vikram Maheshri. 2008. “*Duopoly Equilibrium Over Time the Railroad Industry*”, document de travail de la Brookings Institution, novembre.
- Winston, Clifford, Vikram Maheshri, et Scott Dennis. 2009. “*Long-Run Effects of Mergers: The Case of U.S. Western Railroads*”, document de travail de la Brookings Institution, mai.