

Ponti, Marco

Working Paper

De la théorie à la pratique de la réglementation des transports: Généralités et étude de cas

OECD/ITF Joint Transport Research Centre Discussion Paper, No. 2010-19

Provided in Cooperation with:

International Transport Forum (ITF), OECD

Suggested Citation: Ponti, Marco (2010) : De la théorie à la pratique de la réglementation des transports: Généralités et étude de cas, OECD/ITF Joint Transport Research Centre Discussion Paper, No. 2010-19, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Joint Transport Research Centre (JTRC), Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km4d6h0clxs-fr>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/109203>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Forum
International
des Transports

DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE DE LA RÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS : GÉNÉRALITÉS ET ÉTUDE DE CAS

Marco PONTI

Politecnico di Milano, Italie

CENTRE CONJOINT DE RECHERCHE SUR LES TRANSPORTS

Document de référence n° 2010-19

**Contribution à la Table Ronde des 2-3 décembre 2010 sur
« Les institutions réglementaires efficaces :
le rôle du régulateur dans le processus décisionnel »**

**De la théorie à la pratique de la réglementation des transports :
généralités et étude de cas**

**Marco PONTI
Politecnico di Milano
ITALIE**

Novembre 2010

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

Forum International des Transports

Le Forum International des Transports est une institution intergouvernementale appartenant à la famille OCDE. Le Forum est une plate-forme mondiale pour les décideurs politiques et les parties intéressées. Son objectif est d'aider les responsables politiques et un public plus large à mieux appréhender le rôle des transports en tant qu'élément clé de la croissance économique, ainsi que leurs effets sur les composantes sociales et environnementales du développement durable. Le Forum organise une Conférence pour les Ministres et les représentants de la société civile chaque année au mois de mai à Leipzig, Allemagne.

Les pays membres du Forum sont les suivants : Albanie, Allemagne, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Corée, Croatie, Danemark, ERYM, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Inde, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mexique, Moldavie, Monténégro, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine. Le Secrétariat du Forum se trouve à Paris.

Centre Conjoint de Recherches sur les Transports

L'OCDE et le Forum International des Transports ont créé en 2004 un Centre conjoint de Recherche sur les Transports. Ce Centre mène des programmes coopératifs de recherche couvrant tous les modes de transport, recherches qui visent à aider la formulation des politiques dans les pays membres. A travers certains de ses travaux, le Centre apporte également des contributions aux activités du Forum International des Transports.

Documents de référence CCRT

La série des documents de référence du CCRT rend les recherches menées par le Centre Conjoint de Recherche sur les Transports ou entreprises à sa demande accessibles aux chercheurs et professionnels du transport. L'objectif est de contribuer tant à la compréhension du secteur des transports qu'à l'élaboration des politiques de transport. Les documents de référence ne sont pas amendés par le CCRT ; ils ne reflètent que l'opinion de leurs auteurs. Ils peuvent être téléchargés à l'adresse suivante :

www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/jtrcpapersfr.html

Le site Web du Forum International des Transports est :

www.internationaltransportforum.org/homefr.html

Pour de plus amples renseignements sur les Documents de référence et les autres activités du CCRT, veuillez envoyer un courriel à : itf.contact@oecd.org

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	5
2. QUESTION ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE IMPORTANTE POUR LES CHOIX INSTITUTIONNELS.....	5
2.1. Difficulté particulière.....	5
2.2. Questions sociales.....	6
2.3. Infrastructures.....	7
3. ASPECTS INSTITUTIONNELS.....	8
3.1. Histoire.....	8
3.2. Proximité.....	9
3.3. Niveaux supérieurs de réglementation.....	9
3.4. Niveaux inférieurs.....	10
4. SPÉCIFICITÉS DES TRANSPORTS IMPORTANTES SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL...	11
4.1. Lenteur de l'évolution technique.....	11
4.2. Diversité des problèmes à résoudre dans les différents modes de transport.....	12
5. ÉTUDE DE CAS : RÉGLEMENTATION ITALIENNE DES TRANSPORTS.....	13
5.1. Mauvais débuts de l'Autorité des transports.....	13
5.2. Première expérience avec les aéroports.....	14
5.3. Batailles perdues du NARS : aéroports, routes et chemins de fer.....	14
5.4. Cas des transports locaux.....	16
5.5. Cas des ports.....	17
5.6. Aspects positifs (d'une situation italienne pourtant peu engageante).....	17
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	18
NOTES.....	20
BIBLIOGRAPHIE.....	21

Milan, octobre 2010

1. INTRODUCTION

La réglementation économique est par essence une question très controversée, en particulier dans le secteur des transports en raison de sa grande complexité technique (infrastructures et services, acteurs publics et privés, objectifs sociaux et d'efficacité). Il s'y ajoute que les instances réglementaires sont assez peu nombreuses dans ce secteur et leurs missions loin d'être clairement définies, les expériences pratiques ne sont pas consolidées.

La présente étude analyse dans sa première partie plusieurs questions relatives aux transports dans leur ensemble ou à certains modes en particulier dont il est possible de tirer certains enseignements au sujet de l'établissement des organes réglementaires et de l'orientation de leur stratégie. Elle présente dans sa deuxième partie une étude de cas portant sur un pays (Italie) qui n'a pas encore d'instance réglementaire pour le secteur des transports, mais s'est quand même essayé, sans guère avoir toutefois engrangé de réelles avancées concrètes, à faire reconnaître certains principes réglementaires. Les mécanismes défensifs mis en place par les entreprises réglementées (et leurs soutiens politiques imbriqués dans un contexte de « capture » ou simplement soucieux de préserver leur rôle et leur pouvoir) sont porteurs d'enseignements importants pour les actions futures qui corroborent les considérations initiales plus générales.

2. QUESTION ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE IMPORTANTE POUR LES CHOIX INSTITUTIONNELS

2.1. Difficulté particulière

La réglementation, vision de la politique publique différente de l'injonction avec contrôle, fait entrer en jeu le concept de « capture » par des intérêts particuliers. Il y a **capture** quand une instance réglementaire publique chargée de défendre l'intérêt général favorise au contraire les intérêts commerciaux ou spéciaux qui dominent dans la branche d'activité qu'elle est chargée de réglementer. La capture de la fonction réglementaire est synonyme d'échec des pouvoirs publics. La capture peut, dans une approche plus générale, concerner tant la relation État/Agence que la relation élus/électeurs. La présente étude ne s'intéresse qu'à la première, même si la deuxième a aussi des implications politiques importantes.

Il est, pour des raisons théoriques impérieuses, très difficile de glisser d'un contexte traditionnel d'injonction avec contrôle vers un contexte de réglementation. Il faut en effet que tous conviennent d'abord qu'il existe bel et bien un mécanisme de « capture » et ensuite que ce mécanisme soit gravement préjudiciable à l'intérêt général. Le mécanisme de « capture » qui affecte la relation État/Agence est par nature symétrique en ce sens qu'il se fonde sur un échange de faveurs et d'avantages. L'Agence (par exemple le concessionnaire d'un aéroport) pourra ainsi pratiquer des tarifs plus élevés, mais devra en compensation recruter plus de collaborateurs qu'il n'en a besoin pour obtenir l'aval des responsables politiques (votes d'échange). Les exemples ne manquent pas.

C'est bien là que le bât blesse. En effet, l'acteur censé faire évoluer les choses du stade de l'injonction avec contrôle vers celui de la réglementation est l'autorité politique (l'État, sous une forme ou l'autre) qui bénéficie de l'échange précité de faveurs. L'obstacle à la réglementation est donc double puisque les deux parties, à savoir l'État et les organes ou entreprises à réglementer, y sont farouchement opposées. Le régulateur doit même dans la pratique souvent faire face dans son activité à l'hostilité permanente de ces deux acteurs, même après la création de l'instance réglementaire. Dans certains pays européens, il a été plus facile de libérer le jeu de la concurrence dans le secteur privé que dans le secteur public parce que l'opposition ne vient, dans le premier de ces secteurs, que d'un seul côté (celui des acteurs privés).

Le régulateur doit en tirer comme première conclusion qu'il est nécessaire de circonscrire autant que faire se peut la portée et les objectifs de ses actions, afin d'éviter les interférences politiques (les pressions des acteurs réglementés étant par contre plutôt « naturelles »), ce qui implique qu'il doit s'en tenir strictement à la poursuite d'objectifs d'efficacité et laisser aux responsables politiques le soin de prendre les décisions à finalité sociale. Ceci est toutefois plus facile à dire qu'à faire parce que les limites sont très floues dans certains domaines. Il vaut la peine de jeter un bref coup d'œil sur les principales de ces difficultés.

2.2. Questions sociales

Les questions de répartition des revenus et les questions d'efficacité ne se distinguent parfaitement les unes des autres que dans la doctrine néoclassique traditionnelle plutôt conservatrice. La distinction est beaucoup moins nette dans les doctrines plus récentes. Il suffit de rappeler, pour illustrer le propos, qu'une politique de réduction des coûts des services de transport public peut fort bien avoir un effet net réducteur sur les revenus de la population active et que la privatisation et/ou une politique de promotion de la concurrence conduisent à une rémunération explicite des capitaux investis et des risques qui les entourent, ce qui implique, du fait que les ressources publiques sont fixes, un transfert de revenus du facteur travail vers le facteur capital.

Les obligations de service public sont une autre question délicate qui présente évidemment aussi une dimension sociale qui n'a rien de négligeable. Elle peut techniquement être résolue sur le plan de l'efficacité par une différenciation marquée des tarifs : chacun peut obtenir un service de transport public à condition d'en couvrir totalement le coût, même s'il vient d'un endroit isolé ou se rend dans un tel endroit. Cette exigence politique implique toutefois généralement un certain « lissage » des tarifs. Le régulateur doit dans ce cas aussi cerner d'abord et avec minutie le contenu social voulu par le responsable politique.

L'environnement est une troisième question « sociale » réellement complexe. La question est, techniquement parlant, une question d'efficacité et pas une question sociale. L'efficacité veut que tous les coûts externes soient couverts par le pollueur (principe du pollueur-payeur) et la valeur monétaire de ces coûts externes a donné lieu à une abondante littérature, à l'adoption de normes internationales, etc. La question soulève toutefois aussi un problème d'équité, en l'occurrence de dédommagement des victimes (de la pollution). Ce dédommagement est dans certains cas tout simplement impossible et est, dans d'autres, un exercice complexe sur le plan tant pratique que théorique : c'est ainsi par exemple que si un aéroport cause des dommages acoustiques à son environnement, les victimes de ces dommages ne sont en général pas les propriétaires ou locataires récents, mais les propriétaires et les locataires « initiaux » (les plus récents ayant déjà tiré avantage du bruit sous la forme d'une réduction des prix d'achat ou des loyers).

Il s'impose donc dans ce contexte que le régulateur calcule le coût d'opportunité de tous les choix sociaux que le décideur politique envisage, et ce pour des raisons techniques évidentes : le régulateur est par définition censé être techniquement capable de calculer les coûts et les avantages qui concernent le secteur qu'il est chargé de réglementer (alors que le décideur politique peut tout à la fois ne pas vouloir et ne pas pouvoir évaluer ces coûts).

En ce qui concerne plus particulièrement ce dernier point, le régulateur doit aussi tenir une comptabilité claire des coûts et des avantages, tant *ex ante* qu'*ex post*, des règles et des décisions qu'il est invité à arrêter. Les résultats sont loin d'être évidents¹. Il se peut en effet que les coûts de transaction² de la réglementation soient très élevés, que les erreurs que le régulateur risque de commettre vont au-delà des gains potentiels, que le système d'injonction avec contrôle en place est raisonnablement efficient ou encore qu'une libéralisation pure et simple a plus de chance de donner de bons résultats qu'une réglementation complexe. La réalisation de ces évaluations est une preuve importante de « l'indépendance » du régulateur parce qu'il a implicitement, et évidemment, intérêt à étendre son rôle et son action chaque fois que cela lui est possible.

2.3. Infrastructures

Les investissements en infrastructures portent également à s'interroger sur l'indépendance du régulateur. Le problème est double en ce sens qu'il est à la fois théorique et pratique. La théorie de la réglementation des grands investissements de longue durée et consommateurs de terrains semble loin d'être clairement définie et est loin aussi de se fonder sur des résultats probants capables de la corroborer. Si rien n'est fait pour y remédier, cet état de fait laisse le champ largement libre aux interférences politiques tant opportunes qu'inopportunes.

Le second problème tient au fait que la planification (qui constitue, pour la doctrine réglementaire, une forme d'injonction avec contrôle) est en général nécessaire pour ce type d'investissements : l'aménagement du territoire est planifié et personne ne peut imaginer que cette planification puisse être remplacée par des pratiques réglementaires normalisées. Les terres peuvent évidemment être privées, mais leur utilisation « efficiente » n'a rien à voir avec l'efficacité qui est demandée aux entreprises de service public. La voie est donc ouverte à une intervention systématique des « planificateurs » (c'est-à-dire les responsables politiques ou les techniciens qui leur obéissent) dans l'activité réglementaire. Cette intervention est généralement source de surinvestissements ou de pratiques de « dorure de pilule ». Les facteurs qui expliquent la prévalence de cette tendance sur celle qui lui est diamétralement opposée, à savoir le sous-investissement, sont à rechercher dans la visibilité politique et médiatique des investissements en infrastructures ainsi que, pour certains secteurs des transports, de la capacité d'autofinancement des grands investissements sans résistance substantielle des utilisateurs appelés à les payer (il convient de rappeler à ce propos la faible élasticité de la demande routière ou, en d'autres termes, la forte disposition à payer ce choix modal).

Il est donc fréquent que des investissements inefficients soient planifiés (c'est-à-dire exigés par les décideurs) en arguant de leur prétendue nécessité sociale. En outre, une collusion particulière se rebâtit rapidement entre les concessionnaires et le monde politique : comme les investissements voulus par les responsables politiques (au niveau local ou central) ne sont généralement pas payés par les tarifs existants, ceux-ci doivent être réajustés à la hausse. Les investissements de ce type peuvent être dits exogènes pour les distinguer des investissements « endogènes » que les concessionnaires vont réaliser pour réduire leurs coûts ou augmenter la capacité en maintenant les tarifs existants ou qui, en d'autres termes, sont rentables sans relèvement des tarifs.

Il en résulte un effet Averch-Johnson³ d'une forme particulière : le concessionnaire est incité à trouver (ou rechercher activement) un soutien politique pour tous les types de nouveaux investissements, étant donné que son profit total va augmenter même si les taux de profit sont normaux.

Quelles sont les conséquences de cette situation « objective » pour le régulateur ? Elles sont difficiles à définir, si ce n'est en termes de nécessité de son implication directe dans l'analyse économique des projets d'investissement en vue de déterminer le degré de compensation des coûts par les avantages sociaux. L'exercice est indéniablement difficile, mais le régulateur pourra, en insistant sur ce point, manifester son indépendance politique et sa volonté de la défendre⁴. Il est nécessaire, enfin, dans ce contexte que le régulateur désigné consacre du temps et des ressources à l'analyse des mécanismes spécifiques de « capture » à l'œuvre en se souvenant que la vraie raison d'être de la réglementation est de lutter contre les pratiques de capture. Ces pratiques peuvent se présenter sous des formes très différentes dans la mesure où elles procèdent du pouvoir économique des entreprises réglementées, de la force des organisations syndicales (dans le cas en particulier des sureffectifs), d'autorités publiques subordonnées qui craignent de perdre l'un ou l'autre avantage particulier ou encore de l'idéologie du « champion national », c'est-à-dire de l'hypothèse que les rentes monopolistiques des grandes entreprises peuvent en fin de compte, même si elles sont dommageables à leurs clients (ou aux contribuables), ajouter au poids économique du pays (le concept de « réciprocité » est souvent aussi invoqué pour justifier une protection injustifiée de monopoles nationaux contre la concurrence).

Ce mécanisme peut aussi aider puissamment à renforcer la « stratégie d'indépendance » du régulateur en lui procurant une base solide pour les actions subséquentes.

3. ASPECTS INSTITUTIONNELS

3.1. Histoire

Comme il l'a été expliqué dans les paragraphes qui précèdent, l'indépendance du régulateur doit s'affirmer à l'égard des pouvoirs publics, sous quelque forme et à quelque niveau administratif que ce soit, d'une part, et des entreprises réglementées, d'autre part. Comme les instances de réglementation en sont à un stade de développement nettement moins avancé dans le secteur des transports que dans les autres, il convient d'être particulièrement attentif au contexte réglementaire existant. L'histoire rappelle à ce propos que l'autorité réglementaire indépendante la plus solidement établie est celle qui doit assurer le libre jeu de la concurrence et que la (méritoirement) fameuse loi Sherman adoptée au début du siècle dernier est la toute première à avoir brisé l'image de « prince bienveillant et omniscient » dont se parait l'État. Les marchés ne sont pas spontanément efficaces et les pouvoirs publics ne sont pas les organes les plus appropriés pour les réglementer. La réglementation indépendante était née, ainsi qu'avec elle le concept de « capture », et la réglementation indépendante des monopoles naturels et légaux s'est alors révélée être une nécessité. Les deux activités sont nécessaires à la défense des intérêts des citoyens, parce que les pouvoirs publics s'avèrent trop souvent rendus inaptes à la tâche par les multiples contraintes politiques (consensus à court terme, etc.) qui

sont le prix implicite à payer pour vivre en démocratie. (La thèse de la non-spontanéité du marché, qui va à l'encontre de la vision apologétique commune de la « main invisible », se retrouve également dans les mêmes écrits d'Adam Smith)⁵.

Une recommandation préliminaire évidente relative à l'indépendance des « nouveaux » régulateurs concerne les pressions exercées par les Ministères existants soucieux de conserver une partie au moins de leurs fonctions, au prix souvent d'une duplication des rôles avec le régulateur, avec tout ce que cela implique d'effets négatifs (signaux contradictoires, etc.).

3.2. Proximité

Il est par conséquent hautement recommandable de positionner l'autorité réglementaire des transports aussi « près » que possible de l'instance antitrust. Un tel positionnement trouve sa justification notamment dans des raisons techniques, c'est-à-dire une approche fondée sur le principe de subsidiarité (libre concurrence partout où elle est efficiente, réglementation là où c'est nécessaire et « injonction avec contrôle » à titre de solution par défaut). Cette approche peut s'appuyer sur le voisinage culturel avec l'autorité antitrust qui a en général une tradition affirmée de lutte contre la pression des monopoles ou de cartels « défendus » plus souvent qu'à leur tour par l'une ou l'autre instance publique capturée.

Un nouvel organe réglementaire peut, sur le plan purement technique, apprendre beaucoup d'une institution plus chevronnée. Il pourrait même rester arrimé à l'autorité antitrust pour ses débuts et ne s'en détacher qu'après s'être solidement établi en termes à la fois techniques et culturels. Son isolement initial pourrait l'exposer à un risque beaucoup plus grand de capture par les deux parties (les pouvoirs publics et les entreprises réglementées ou à réglementer).

Il va sans dire que cette « proximité » n'est recommandable que si l'autorité antitrust : 1) est totalement indépendante ; et 2) ne tend pas à se substituer au régulateur pour étendre son champ de compétences au-delà de ses limites normales.

3.3. Niveaux supérieurs de réglementation

L'émergence de différents niveaux institutionnels possibles de réglementation à côté du niveau national « traditionnel » est une autre question qui mérite l'attention. Un niveau plus élevé est particulièrement indiqué dans le contexte européen où il est constitué par la Commission Européenne. Certaines questions peuvent toutefois requérir un niveau encore plus élevé, comparable à l'OMC pour le commerce international. Tel sera le cas pour les services de transport mondiaux assurés par exemple par les compagnies aériennes et les transporteurs de fret maritime.

Si l'on se limite à la dimension européenne, il apparaît que la Commission Européenne peut jouer un rôle extrêmement important dans la répression ou la limitation des fortes tendances nationales à la protection des « champions nationaux » qui sont, au niveau national, l'un des principaux obstacles politiques qu'une instance réglementaire doit surmonter pour préserver les citoyens des comportements monopolistiques (et des coûts sociaux qui leur sont inhérents). Il va sans dire que la protection symétrique et étendue des « champions nationaux » n'est même pas un jeu à somme nulle, puisque tout le monde sera en fin de course moins bien loti. Les exemples sont à la fois pertinents et nombreux dans le secteur des transports⁶. Les régulateurs nationaux peuvent inférer de ce qui précède

qu'ils doivent nouer des liens aussi étroits que possible avec les institutions supranationales pour protéger ainsi aussi leur indépendance, tout en sachant que des tentatives de « capture » peuvent aussi arriver jusqu'à ce niveau plus élevé⁷.

3.4. Niveaux inférieurs

Cela étant, un défi vient aussi des niveaux inférieurs de pouvoir : le poids politique des régions ne cesse ainsi d'augmenter depuis l'expérience allemande de déconcentration (*Länder*).

La tendance se manifeste aussi au Royaume-Uni (Écosse), en Espagne bien sûr et en Italie où elle fait aujourd'hui l'objet d'âpres débats politiques. Elle prend de l'ampleur jusque dans ce pays hypercentralisé qu'est la France, pour ne rien dire des États-Unis (le nom même du pays ne laisse planer aucun doute à ce sujet). La première chose à se demander dans ce contexte est de savoir si les niveaux inférieurs de pouvoir sont plus ou moins « capturables » que l'État central avant de se demander, en second lieu, si les règles et normes réglementaires requises pour les monopoles naturels ou légaux sont efficacement différenciables dans l'espace.

La réponse à ces deux questions est loin d'être évidente. Un exemple simple, celui des règles tarifaires applicables aux routes à péage, pourrait aider à la trouver.

Une réglementation laxiste affectera directement les usagers d'une route donnée, des usagers que les représentants politiques pourraient être plus enclins à défendre au niveau local (où ils votent) qu'au niveau national dans la mesure où des instances réglementaires locales pourraient avoir moins de peine à défendre des usagers ou des contribuables locaux. La différenciation des tarifs pourrait en revanche poser des problèmes complexes au niveau national, ne fût-ce que pour des raisons techniques de collecte des péages. De même, des services ferroviaires monopolistiques locaux pourraient avoir besoin d'aides plus substantielles que des services concédés sur appel d'offres, générer du mécontentement local et pousser à l'adoption de la « bonne pratique » des appels d'offres dans toutes les régions.

Tout ceci est toutefois loin d'être garanti. Il est ainsi permis d'alléguer que des monopoleurs locaux ont à faire face à une opposition moins forte que l'État central. L'expérience italienne est à ce jour négative, parce que la tendance à la « capture » y est plus forte au niveau local qu'au niveau central. Tout bien considéré, le mieux qui puisse se recommander est sans doute de positionner l'instance réglementaire au niveau national et de lui accoler des agences locales chargées d'analyser la situation locale et d'apporter à l'instance centrale le soutien technique que les spécificités locales pourraient rendre nécessaire (tout en contrôlant la bonne exécution des directives nationales au niveau local).

4. SPÉCIFICITÉS DES TRANSPORTS IMPORTANTES SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL

4.1. Lenteur de l'évolution technique

Il est notoire que les technologies qui évoluent rapidement requièrent une réglementation moins stricte. Le fait est illustré par la fameuse affaire « qwerty », traduite du cas du clavier standard, jusqu'au cas plus récent du logiciel MS-DOS (existence possible d'une affaire spéciale de monopole naturel basé sur une particularité standard). Les juges américains ont décidé de ne pas engager d'action contre ce quasi-monopole essentiellement en raison de la concurrence qui pouvait émaner de la libre évolution des logiciels et de la technique (Apple, etc.). La question fait toujours l'objet de controverses, mais ce monopole n'est à la base plus considéré comme une menace pour le bien-être public (alors que le comportement concret de Microsoft a été critiqué à plusieurs reprises...).

La situation est différente dans les transports. Les infrastructures de base sont lourdes et durent longtemps et l'évolution à attendre est presque nulle. Par ailleurs, il s'agit, comme il l'a déjà été souligné, d'un monopole qui est tout à la fois légal et naturel. Qui peut raisonnablement construire un aéroport concurrent près d'un grand aéroport encombré ou une ligne à grande vitesse concurrente d'une ligne existante dégageant des profits trop élevés ? L'aménagement du territoire est généralement planifié, en particulier là où les ressources foncières sont limitées, comme en Europe par exemple. Il s'y ajoute que dans un pays qui exploite intensément ses ressources foncières, les infrastructures existantes prédominent généralement sur celles qui pourraient venir s'y construire. La réglementation des entreprises exploitantes et gestionnaires des infrastructures est donc une des missions premières du régulateur, même si, comme il l'a déjà été expliqué précédemment, le pouvoir politique veut susciter des nouveaux investissements sans se préoccuper beaucoup de leur efficacité (alors que l'efficacité est véritablement le premier but vers lequel la réglementation doit tendre).

Pour ce qui est des services, la situation est plus proche de celle des infrastructures qu'on pourrait le penser. Aucune technologie novatrice des véhicules capable de soumettre les fournisseurs de services en place à une pression concurrentielle n'est actuellement en vue, ne fût-ce que parce que les véhicules de transport peuvent en règle générale être librement achetés par tous les opérateurs. Aucun opérateur de transport n'a encore les moyens de créer et acheter un véhicule innovant capable d'« attaquer » un opérateur en place, contrairement à ce qui avait pu se faire le siècle dernier dans le monde de l'aviation.

Il existe des marchés secondaires des véhicules, à la seule exception partielle peut-être des trains. Les opérateurs en place l'emportent cependant le plus souvent dans ce domaine, parce qu'ils sont généralement plus gros et mieux protégés que les nouveaux entrants⁸ (le cas spécial des services à grande vitesse sera examiné par la suite).

Le seul domaine dans lequel l'innovation peut jouer un rôle important est celui de la gestion des services. La preuve en est donnée par les transporteurs aériens bon marché (*low cost*) qui ont pu s'attaquer aux compagnies en place en jouant à la fois sur les tarifs, le tracé des routes, le choix des aéroports, la gestion du personnel et d'autres facteurs encore. Les résultats, réellement inattendus, de

l'assez timide libéralisation du secteur aérien européen témoignent du potentiel de la libéralisation des services. Il semble que ce soit le seul domaine dans lequel l'innovation peut jouer un rôle important, auquel le régulateur doit donc être très attentif et dans lequel sa proximité de l'instance antitrust peut être très utile, puisqu'il s'agit en fait d'un cas de dérégulation.

4.2. Diversité des problèmes à résoudre dans les différents modes de transport

Les transports constituent un secteur notoirement très diversifié. Leur diversité est d'abord technique. Certains modes ont des infrastructures ponctuelles, comme le transport aérien et maritime, tandis que d'autres ont des réseaux complexes, comme le transport routier et ferroviaire. Certains modes se caractérisent par la liberté de leur accès (routes) et d'autres par la planification de leur accès (ports, aéroports et chemins de fer). Certains modes sont entièrement assujettis à des régimes tarifaires (ports, aéroports et chemins de fer), tandis que d'autres sont accessibles en partie gratuitement (une partie du système routier). Certaines infrastructures sont affectées à un usage particulier (principalement les ports pour le transport de marchandises et quelques lignes de chemin de fer) et un mode est hyperspécialisé (conduites).

Sur le plan fonctionnel, un système est autosuffisant (routes), tandis que tous les autres doivent généralement faire appel à des modes complémentaires pour leurs transports d'approche ou terminaux. Il va sans dire que les transports servent tant aux marchandises qu'aux voyageurs. Il y a, pour ces derniers, des modes collectifs (trains, trams, bus, avions, ferries et navires de croisière), individuels (voitures, camions et quelques avions et bateaux) et semi-individuels (taxis et autres services de location).

La situation n'est assurément pas moins complexe sur le plan des régimes de propriété et de la structure économique. Les infrastructures sont essentiellement publiques, quoique un peu moins souvent aujourd'hui. Elles sont aussi souvent publiques, mais gérées par le secteur privé. Les services de transport terrestre sont publics ou privés pour les voyageurs, mais pour leur plus grande part privés pour les marchandises et le transport aérien. Certains services de transport de voyageurs sont subventionnés (transport collectif urbain et régional en Europe et certains services ferroviaires grandes lignes). Certains services sont lourdement taxés (transport routier en Europe, au Japon et dans plusieurs économies en développement, par le canal généralement des taxes sur les carburants routiers). Les investissements en infrastructures sont parfois pris en charge par les pouvoirs publics (lignes de chemin de fer et routes sans péage), d'autres fois par les utilisateurs et très souvent par les uns et les autres à la fois.

Le secteur doit aussi faire face, comme il l'a déjà été souligné, à d'importants problèmes sociaux et de répartition eux aussi très différenciés. La répartition des revenus peut avoir son importance pour les transports publics terrestres, sauf pour les trains à grande vitesse, le transport aérien et le transport de marchandises. Les infrastructures peuvent favoriser le développement économique de certaines régions marginales. Certains modes souffrent de congestion et les meilleures pratiques régulatrices (péages de congestion) peuvent handicaper les groupes à bas revenus plus que les autres. Certains modes sont écologiques (chemin de fer) et d'autres très polluants (transport aérien et routier). Les impacts environnementaux sur l'aménagement du territoire sont également différenciés en ce sens que certaines infrastructures sont plus intrusives et consommatrices d'espace que d'autres.

Sur le plan purement réglementaire, enfin, il existe des monopoles naturels (à des degrés différents de contestabilité). Tel est le cas des infrastructures qui sont en outre souvent aussi, comme il l'a déjà été souligné, des monopoles légaux. Il y a cependant aussi des monopoles purement légaux

(beaucoup de transports publics et de services ferroviaires, quelques compagnies aériennes) et même, dans le cas notamment des services voyageurs ferroviaires, des situations ambiguës dans lesquelles les marchés secondaires sont faibles et les coûts de transaction ainsi que les barrières à l'entrée élevés (nécessitant d'importants investissements).

Que doivent faire les instances réglementaires du secteur des transports au vu de cette extrême complexité (c'est-à-dire la diversité des problèmes qui se posent dans les différents sous-secteurs) ? Il pourrait évidemment s'envisager de diviser ces instances en départements spécialisés, en l'occurrence en autant de département qu'il y a de modes de transport, soit un pour les chemins de fer, un pour les routes à péage, un pour les ports et le transport par eau et un pour les aéroports et les services aériens (les conduites ne sont pas assez importantes pour être séparées du reste). Cette solution ne sera probablement pas retenue, pour des raisons d'ailleurs bien fondées. Le risque de « capture » est loin d'être éliminé par la création d'une instance indépendante spécialisée chargée de le contrer ou de le minimiser. Il est évident qu'un régulateur « modal » spécialisé va nouer des relations bilatérales avec le sous-secteur réglementé, ses intérêts et ses supporters politiques. Les relations seront de très longue durée. Le risque de « capture » peut donc fort bien se trouver amplifié. A l'inverse, un organe multimodal exerce par définition une sorte de contrôle croisé sur les sections modales qui peuvent s'affaiblir ou adopter des stratégies et des techniques qui s'écartent de la normale. L'apparition de divergences peut en outre devenir, sinon une expression de « capture », un outil d'apprentissage et avoir des effets très positifs, la réglementation étant une discipline dans laquelle la pratique apprend beaucoup (il suffit de penser au contenu informatif dynamique de la méthode du « plafonnement incitatif des prix »)⁹.

La création d'instances modales isolées et indépendantes les unes des autres ferait perdre ces deux aspects positifs. Cette façon de faire permettra en outre, si le financement des instances réglementaires est lié aux recettes générales des différents modes de transport, de répartir les moyens financiers en fonction de la complexité des fonctions réglementaires à exercer, une complexité qui n'a souvent rien à voir avec la dimension économique du sous-secteur en cause.

5. ÉTUDE DE CAS : RÉGLEMENTATION ITALIENNE DES TRANSPORTS

5.1. Mauvais débuts de l'Autorité des transports

En 1990, un Gouvernement italien de centre-gauche a créé une première autorité réglementaire indépendante (antitrust) qui s'est révélée assez efficace et bien respectée. En 1991, un autre Gouvernement de centre gauche a déposé un projet de loi visant à créer des autorités réglementaires indépendantes pour l'énergie, les télécommunications et les transports. Les deux premiers secteurs sont toutefois les seuls à avoir reçu leur autorité, parce que les transports ont été retirés du texte finalement adopté en raison de la complexité du secteur et de la charge politique excessive que représenterait la création simultanée de trois nouveaux organes administratifs. L'idée n'en était toutefois pas définitivement enterrée, puisqu'un autre Gouvernement (il est vrai très faible) de centre-gauche l'a relancée en 2002, sans qu'il lui soit toutefois donné de suite concrète. Les Gouvernements de centre-droit qui ont aussi été aux affaires pendant cette période ne s'intéressaient

guère aux activités réglementaires et se sont même appliqués activement à brider l'indépendance des organes existants, ce qui les différencie du Gouvernement de Mme Thatcher qui peut, dans une certaine mesure, être considérée comme l'initiatrice de la politique réglementaire moderne.

5.2. Première expérience avec les aéroports

A la fin des années 90, un conseiller économique du Ministre des Transports d'un Gouvernement centriste résolument favorable à la réglementation a été chargé de s'occuper du secteur des aéroports¹⁰. La tentative de sensibilisation du Ministère à l'idée que les aéroports sont des monopoles naturels qu'il faut réglementer pour défendre les intérêts des utilisateurs (ou des contribuables) plutôt que ceux des concessionnaires a fait l'effet d'un choc culturel absolu. Il était admis que le Ministre aide les concessionnaires et que leurs profits, quel qu'en soit le niveau, sont la preuve d'une bonne santé économique. La « capture » était explicite : le but des fonctionnaires du Ministère était de se voir attribuer un poste, généralement de direction, après quelques années de bon travail sous-payé, par le concessionnaire d'un aéroport qui appréciait leurs efforts. Dès la présentation de la toute nouvelle vision des choses, les fonctionnaires ont complètement cessé de collaborer, suivis en cela par les concessionnaires mêmes qui n'avaient pas été avares de données économiques dans un premier temps. Comme le Ministère ne pouvait pas leur imposer directement quoi que ce soit, ils ont tout simplement trouvé impossible de convenir de dates appropriées pour assister à d'autres réunions à Rome (où se trouve le Ministère). Il convient de signaler en passant que les données budgétaires dont ils faisaient au début fièrement état témoignaient souvent de niveaux de rentabilité réellement exceptionnels.

Un seul fonctionnaire hautement compétent s'est déclaré disposer à collaborer à cette nouvelle approche, mais la chute du gouvernement et la fin de la mission qui s'en est suivie l'ont empêché de poursuivre dans cette direction et l'ont même fait migrer comme superviseur vers un aéroport du Sud de la Sicile.

5.3. Batailles perdues du NARS : aéroports, routes et chemins de fer

La mise en place d'instances réglementaires dans deux secteurs importants (énergie et télécommunications) a eu quelques répercussions sur d'autres secteurs, dont celui des transports en particulier. En 1996, le Ministère de l'Économie a chargé un groupe spécial d'experts (constitué en grande partie de consultants extérieurs) de se pencher sur le cas des services d'utilité publique non réglementés, à savoir la poste, la distribution d'eau et, pour les transports, les aéroports, les chemins de fer et les routes à péage. Les ports ont été laissés en dehors du champ de compétence réglementaire de ce groupe, parce qu'ils relèvent en Italie d'un régime réglementaire très particulier (voir 5.5). Ce groupe appelé NARS¹¹ a pour seule fonction de dispenser des conseils techniques en matière de réglementation au Comité interministériel de planification économique à qui il appartient en fait de décider.

Les trois principaux domaines dont le NARS doit s'occuper dans le secteur des transports sont les chemins de fer, les aéroports et, surtout, les routes à péages. La réglementation des chemins de fer, très généreusement subventionnés en Italie, a commencé par la mise en place d'une stratégie de plafonnement des prix de transfert qui lie les transferts et les hausses éventuelles de prix à un ensemble de performances escomptées en matière de coûts, de qualité de service et de divers autres paramètres. La stratégie vise toutefois essentiellement à élargir la part des activités autofinancées en tenant compte du fait que les tarifs sont dans l'ensemble moins élevés qu'ailleurs en Europe. Les

négociations avec la société nationale des chemins de fer italiens (*Ferrovie dello Stato : FS*) se sont déroulées sans le moindre heurt du fait que la direction (nommée par le pouvoir politique) des FS était gagnée à la stratégie proposée par le NARS.

L'expérience a pris fin brutalement après deux années seulement, à l'approche de nouvelles élections, sous le prétexte (infondé et non prouvé) qu'il fallait interdire toute hausse des tarifs des services publics pour lutter contre l'inflation.

Un nouvel entrant s'est aujourd'hui présenté sur le marché des services à grande vitesse et devrait commencer à assurer des services à partir de 2011. Il est permis d'en déduire qu'un marché secondaire du matériel roulant nécessaire à ces services pourrait émerger dans la foulée de la normalisation technique rendue obligatoire par la Commission Européenne.

La réglementation des aéroports a donné des résultats légèrement meilleurs (après l'échec initial décrit ci-dessus). Le NARS a mis au point un système de plafonnement des prix que le Comité interministériel de planification économique a entériné. La méthode était très « douce » : elle ne touchait que les tarifs aériens sans toucher aux profits réalisés à terre, les deux volets des comptes étant nettement séparés. Le NARS étant toutefois dénué de tout pouvoir d'exécution, les concessionnaires ont paralysé le processus en différant sans cesse la présentation de véritables comptes normalisés. Un autre système de séparation partielle des deux volets des comptes a été imaginé récemment, mais n'a lui aussi jamais été mis en œuvre. Plus récemment encore, l'autorité de l'aviation civile italienne (ENAC) chargée notamment des aéroports a autorisé, sous la pression conjointe des concessionnaires et des responsables politiques soucieux de se targuer d'avoir fait augmenter les investissements en infrastructures, d'augmenter tous les tarifs de 3 euros par passager dans les grands aéroports et de 1 euro par passager dans les petits sans s'être interrogé sur l'efficacité de la mesure. Le NARS n'y a trouvé rien à redire, comme s'il n'était plus responsable de ces infrastructures.

Un plan aéroportuaire national arrêté il y a peu semble viser à mettre le « champion national » à l'abri des attaques des compagnies à bas prix en fixant le rôle très spécifique et le rang hiérarchique de chaque aéroport et en proposant même la fermeture de nombreux petits aéroports qui ont été, comme partout en Europe, la principale porte d'entrée de compagnies hautement concurrentielles sur le marché.

La question la plus importante et la plus âprement débattue est toutefois celle de la réglementation des routes à péages. Le réseau assez étendu de ces routes (6 000 kilomètres) génère des recettes de plus de 5 milliards d'euros par an.

Le principal concessionnaire (*Autostrade S.p.A.*) est une société entièrement privée qui possède plus de 60 pour cent du réseau (et récolte plus de 60 pour cent des recettes que le réseau génère). Le conflit procède de l'interprétation de diverses clauses d'un contrat original de concession extrêmement vague (une page environ traite du contenu technique du mécanisme de plafonnement des prix). Les paragraphes qui suivent ne font qu'effleurer les principales questions mises sur la table, à savoir les actifs d'exploitation réglementés, le mécanisme de restitution des aides, la rémunération de la qualité, la répartition du risque de sous-utilisation et les investissements.

Le conflit était né pour l'essentiel d'un cas spécial (ou peut-être pas si spécial) de capture : la privatisation d'Autostrade S.p.A. exigée par la Commission Européenne a fait mettre en balance le versement rapide de sommes énormes dans les caisses de l'État, d'une part, et la défense à long terme des usagers contre les rentes monopolistiques, d'autre part. Le premier objectif l'a emporté sur l'autre et ce choix a débouché sur la définition d'un ensemble de règles très vagues que l'acheteur privé a évidemment acceptées contre paiement de sept milliards d'euros pour une concession de longue durée

(40 années). Le conflit s'est articulé autour de l'interprétation de ces clauses mal définies et a atteint un degré d'intensité tel que certains analystes politiques ont cru pouvoir attribuer la démission (temporaire) du Ministre des Finances en partie au moins à l'incompatibilité des vues qu'il défendait en la matière avec celles d'un autre membre du Gouvernement de coalition.

La concessionnaire a, en fin de compte et grâce à une loi spéciale votée par le Parlement, gagné encore plus que ce qu'il avait jamais pu escompter (selon les termes mêmes d'une déclaration publique du PDG d'Autostrade S.p.A.) en court-circuitant le Ministre, le Comité interministériel de planification économique et, évidemment, le NARS qui a depuis cette affaire été totalement déchargé de la réglementation des routes à péage. Le mécanisme de plafonnement des prix n'existe plus. Les concessionnaires ont enregistré les années suivantes et même pendant la récession actuelle, des taux de profit spectaculaires de loin supérieurs à ceux des grandes sociétés italiennes les plus rentables.

Le rôle du NARS s'est encore affaibli les années suivantes et semble aujourd'hui réduit à néant dans le domaine de la réglementation des transports qui a presque entièrement réintégré la sphère politique.

5.4. Cas des transports locaux

Les transports locaux ne constituent pas un monopole naturel, mais constituent en Italie indubitablement un monopole légal largement subventionné (70 pour cent de leurs recettes) dont les coûts de production sont très élevés et dont les services sont assurés par des petites entreprises appartenant pour la plupart à des collectivités locales.

Une réforme à tendance régulatrice lancée au cours des années 90¹² (une fois encore par un Gouvernement de centre-gauche) a défini un régime de procédures d'enchères pour l'attribution des marchés (concurrence à la Demsetz¹³). L'absence d'autorité indépendante est toutefois à l'origine d'une résistance bipartite vigoureuse des administrations locales. La date butoir fixée pour la présentation des offres a alors été reportée à d'interminables reprises. La « lutte » a ceci de particulier qu'aucune ligne ou aucun discours défavorable à l'ouverture du secteur à la concurrence n'est venu contrer les nombreux articles, étayés par des chiffres et des comparaisons internationales, favorables à l'ouverture qui ont été publiés à l'époque. Ce simple fait semble plutôt révélateur d'une « capture » dans sa forme spécifique d'existence répandue d'agendas cachés.

Quoi qu'il en soit, un assez grand nombre de collectivités locales, une centaine en l'occurrence, se sont décidées à mettre leurs services de transport aux enchères à l'aube de ce siècle. La loi présentait toutefois, dans sa forme finale et sans doute pas par hasard, un défaut fatal puisqu'elle admettait que participent à la lutte pour l'accès au marché les entreprises en place appartenant aux évaluateurs des offres, à savoir les collectivités locales. Il s'en est évidemment suivi que chaque appel d'offres n'a attiré qu'un nombre limité de soumissionnaires (qui ne l'étaient souvent qu'à titre formel parce qu'ils avaient été invités à faire simplement « acte de présence ») et que les entreprises en place ont remporté 99 pour cent des services mis aux enchères (le pourcentage est plutôt embarrassant). L'explication n'est pas complète s'il n'est pas fait référence à l'existence d'un « requérant résiduel » : les autorités publiques n'ont dans le passé jamais autorisé des compagnies même extrêmement inefficaces à déposer leur bilan. La réduction des coûts que la concurrence peut entraîner était mise en balance avec les avantages politiques importants procurés par la possession d'entreprises monopolistiques de service public (en l'occurrence la bienveillance garantie des organisations syndicales et l'aménagement de points de chute pour les administrateurs arrivés au terme de leur carrière politique).

La crise financière récente a fait fondre les capitaux publics, allouables notamment aux services de transport, mais le résultat final est loin d'être évident : beaucoup d'administrateurs locaux ont clamé haut et fort que les tarifs n'allaient pas augmenter et qu'aucun service n'allait être supprimé (même ceux qui sont très peu fréquentés) ou sous-traité pour en réduire les coûts.

La gratuité des services de transport peut se justifier en soi (elle peut être voulue pour des raisons de bien-être ou de protection de l'environnement), mais il est certain que leur production à un coût déraisonnablement élevé ne peut se justifier pour des raisons sociales.

5.5. Cas des ports

Les ports italiens relèvent, pour des raisons simplement historiques, d'un régime administratif complètement différent de celui des autres infrastructures. Ils sont gérés au niveau régional, avec cette petite restriction que la nomination de leurs dirigeants doit être entérinée par le Gouvernement central, et n'ont partant jamais été considérés comme des objets possibles de réglementation. Leurs besoins d'investissement sont financés par des capitaux que le pouvoir central leur alloue sur la base de critères hautement discrétionnaires. L'efficacité n'est pas tenue pour être un paramètre important (il y a en fait deux « requérants résiduels », à savoir l'État central et la région). Il n'y a pas de concessionnaires généraux, mais il arrive que des concessions partielles soient accordées à des opérateurs privés, et il est généralement admis que les tarifs, calculés sur la base de considérations principalement politiques, sont assez bas. Les transferts précités du pouvoir central enlèvent presque toute substance à la pression à la couverture au moins partielle des investissements, même si la situation du marché rend cette couverture possible.

5.6. Aspects positifs (d'une situation italienne pourtant peu engageante)

La présentation ci-dessus de la réglementation italienne des transports a tout d'une liste d'échecs, mais la réalité n'est pas tout à fait aussi noire. Les mécanismes de « capture » l'ont emporté, mais la culture de la réglementation (en fait ses notions fondamentales) a infusé plusieurs niveaux de pouvoir ainsi que certains volets du débat public, notamment dans les médias, et teinté quelque peu le comportement des entreprises réglementées.

La « rente monopolistique » n'est plus une notion taboue. L'« inefficience » ne l'a par contre jamais été en termes de quantité et de qualité des services fournis, quoique cela soit moins vrai en termes de coûts de production.

Les leçons à tirer du cas de l'Italie peuvent, au prix d'un optimisme héroïque, être considérées comme un de ses aspects positifs. La première de ces leçons enseigne qu'il ne faut jamais oublier qu'il est difficile d'innover dans ce domaine, parce que les intérêts affectés par une réglementation efficace savent se faire entendre, sont bien informés et, surtout, en subissent immédiatement les dommages. Les gagnants (les usagers et/ou les contribuables) se trouvent dans une situation diamétralement opposée et les avantages qu'ils récoltent doivent être évalués par comparaison, non pas avec quelque chose de tangible, mais avec une situation hautement hypothétique de laisser faire, laisser aller (quel serait le péage que j'aurais dû payer aujourd'hui si aucune vraie réglementation n'avait été mise en place ?).

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il est possible d'inférer des multiples questions évoquées et de l'étude de cas présentée ci-dessus quelques conclusions solides et recommandations consistantes.

1. La réglementation du secteur des transports est sans doute moins développée et plus fragmentée que celle de tous les autres secteurs d'utilité publique. Comme il manque fréquemment d'organe réglementaire sectoriel indépendant, il est nécessaire d'établir des liens et des alliances solides avec les organismes antitrust (pour des raisons de « subsidiarité » et eu égard au rôle prépondérant que ces organismes font jouer au marché) ainsi qu'avec des Organisations Internationales (afin de réduire le risque de capture « intérieure »). Il convient pour la même raison d'éviter les solutions fragmentées différentes selon les modes.
2. Le développement du rôle administratif et politique des autorités régionales est un phénomène à double tranchant en ce sens qu'il renforce le contrôle direct des usagers et des contribuables locaux, mais affaiblit le pouvoir de réglementation. Il est donc probablement nécessaire d'appliquer une stratégie au cas par cas et même d'accepter certains compromis. La mise en place d'un régulateur national chargé de fixer les règles générales et de bureaux locaux chargés de mettre ces règles en œuvre et d'en contrôler le respect semble être une solution envisageable (qui ménage un certain espace aux négociations locales).
3. Les mécanismes de « capture » sont renforcés par des pratiques discrétionnaires. Les politiciens les aiment pour des raisons qui sont parfois acceptables, mais parfois aussi inacceptables.

Il s'en suit que l'« analyse coûts/avantages » doit, en dépit de ses insuffisances notoires¹⁴, devenir la pierre angulaire de l'activité réglementaire, surtout dans un secteur qui présente autant de facettes que celui des transports. Ceci est valable pour les coûts et les avantages de quelque activité réglementaire que ce soit et certainement aussi pour les investissements ou les questions sociales et environnementales. Il est capital également de garantir l'ouverture des relations avec les médias en vue notamment de minimiser le risque de capture. La large diffusion des analyses quantitatives et des recommandations politiques est un autre moyen puissant de prévention des captures et peut aussi être un facteur d'indépendance.

4. Les questions sociales et environnementales sont très importantes dans le secteur des transports, mais servent souvent à éluder et réduire l'indépendance du régulateur (cf. ci-dessus). Il est indispensable de les circonscrire avec précision. Il serait envisageable de laisser les questions de répartition aux décideurs politiques, mais non les questions environnementales (une tonne de CO₂ émise peut très bien être mesurée et « tarifée » pour tous les secteurs par un organisme technique opérant en toute transparence). Pour ce qui est des questions de répartition, la mesure des impacts sociaux (pas leur « poids ») peut rester du ressort du régulateur et ses résultats peuvent être publiés (à qui et dans quelles proportions une libéralisation profite-t-elle, d'une part, et coûte-t-elle, d'autre part ?). L'expérience de la BIRD ne manque pas d'intérêt à ce propos.
5. Il est peut-être utile de rappeler que quelle que soit la sophistication technique des outils aujourd'hui utilisables par le régulateur, la teneur politique de ses choix finaux est en règle générale importante : quel type d'économie et, au total, quel type de société (capitalistique) voulons-nous avoir ?

NOTES

1. Posner R.A. (1999).
2. Coase R.H. (1960).
3. Averch H. et Johnson L. (1962).
4. Voir à ce propos la partie de l'étude où il est question du plan aéroportuaire italien.
5. « *Il est rare que des gens du même métier se trouvent réunis, fût-ce pour quelque partie de plaisir ou pour se distraire, sans que la conversation finisse par quelque conspiration contre le public, ou par quelque machination pour faire hausser les prix* ». La Richesse des nations, p. 152.
6. Les autorités européennes sont, sous la pression des lobbys nationaux, restées très prudentes dans le domaine de la libéralisation des créneaux aéroportuaires et des transports publics locaux. Le cas d'Alitalia est là pour le confirmer.
7. Voir à ce sujet le début de la proposition de nouvelle Directive européenne sur la réglementation des chemins de fer (le texte est très novateur).
8. Les sociétés nationales historiques de chemin de fer de l'Europe continentale contrôlent toujours 90 pour cent du marché, près de 20 ans après la première Directive de libéralisation du secteur ferroviaire (Directive 420/91).
9. La méthode du plafonnement des prix se fonde sur l'« extraction » intertemporelle de rentes informatives des entreprises réglementées. Voir à ce sujet Laffont J.J. et Tirole J. (1993).
10. En l'occurrence, l'auteur de la présente note. Le « penchant réglementariste » de ce Gouvernement (présidé par M. Dini) s'explique par son origine plus technique et moins politique (compromis bipartite).
11. *Nucleo di consulenza per l'Attuazione et la Regolazione dei Servizi di interesse pubblico* : Conseil pour l'exploitation et la réglementation des services d'intérêt public.
12. L'auteur de la présente note a aussi été mêlé à cette réforme.
13. Demsetz H. (1968).
14. Adler M.D et Posner, et Posner E.A. (2006).

BIBLIOGRAPHIE

- Adler, M.D. and Posner, E.A. (2006), *New Foundations of Cost-Benefit Analysis*, H.U.P., Cambridge, Mass.
- Averch H. and Johnson L. (1962), *Behaviour of the Firm under Regulatory Constraint*, *American Economic Review*, 52.
- Banister D. (1997), *Bus deregulation in the UK*, in McConville J., *Transport regulation matters*, Pinter, Londres.
- Buchanan J. M. (1969), *Cost and Choice: An Enquiry in Economic Theory*, Markham, Chicago.
- Coase, R.H. (1960), *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, Chicago.
- Coco, G., De Vincenti, C. (2008), *Optimal price-cap reviews*, *Utilities Policy*, 16, 238-244.
- Demsetz H. (1968), *Why regulate utilities*, *Journal of Law and Economics*, 11.
- Doganis R. (2001), *The Airline Business in the 21st Century*, Londres et New York, Routledge.
- Fawkner J. (1999), *Buses in Great Britain, Privatisation, Deregulation and Competition*, London Transport.
- Gomez-Ibàñez J. (2003), *Regulating Infrastructures. Monopoly, Contracts and Discretion*, Harvard University Press.
- Japan Railway and Transport Review (1994), *Domestic Transport in Japan Present and Future*.
- Kerf M. (1998), *Concessions for infrastructure – A Guide to Their Design and Award*.
- Laffont, J.J., Tirole, J. (1993), *A theory of incentives in procurement and regulation*, M.I.T., Boston.
- Litman T., *Land Use Impacts on Transport*, <http://www.vtpi.org/tdm/tdm20.htm>
- Maffii S., Ponti M. (2002), *Pianificazione dei trasporti e del territorio: effetti attesi ed effetti perversi*, Ricerchetrasporti, Milano.
- Mohring H. (1972), *Optimization and scale economies in urban bus transportation*, *American Economic Review*, 62 (4), 591-604.
- Newbery, D, M (1998), *Fair and Efficient Pricing and the finance of the roads*, University of Cambridge.

- Nuti F. (1997), *Il caso britannico, in Nomisma, Liberalizzazione e privatizzazione nelle ferrovie europee*, Vallecchi, Firenze.
- Parry, I. and K.A. Small (2007), *Should Urban Transit Subsidies Be Reduced?*, paper presented at the 54th Annual North American Meetings of the Regional Science Association International, 2007, Savannah, Georgia.
- Ponti M. (1997), *Le esternalità di consumo nei trasporti collettivi*, Economia e Politica Industriale, 96, Franco Angeli.
- Ponti M. (2001), *The European transport policy in a “public choice” perspective*, 9th World Conference on Transport Research, Seoul.
- Ponti M., Gervasoni A. (1996), *Il finanziamento delle infrastrutture*, Ricerca Economica e Trasporto, Federtrasporto – Centro Studi.
- Posner, A.R., 1999 (1969), *Natural Monopoly and its Regulation*, Cato Institute, Washington D.C.
- Preston, J., Root, A., Van de Velde, D. (1999), *Railway Reform and the Role of Competition: The Experience of Six Countries*, Ashgate.
- Segal I. R. (1998), *Monopoly and soft budget constraint*, Rand Journal of Economics, 29, 596-609.
- Shapiro C. and Willig R. (1990), *Economic rationales for the scope of privatisation*, in E.N.Suleiman, Waterbury, J. The political economy of private sector and privatization, Boulder CO, Westview Press.
- Thompson L. (2001), *Railways in Eastern Europe*, OECD Round Table 120, Cambridge.
- Transport for London (2007), *Central London Congestion Charging Impacts monitoring*, Fifth Annual Report, TfL, Londres.
- Tucci G. (2001), *Ricerca di stabilità dell'equilibrio di lungo periodo nell'industria del trasporto aereo internazionale*, 42° Corso Internazionale I.S.T.I.E.- Nuova regolazione dei trasporti: principi e strumenti, Université de Trieste.