



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRANS/2005/7/Add.3
20 décembre 2004

FRANÇAIS
Original : FRANÇAIS ET ANGLAIS
SEULEMENT

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS

(Soixante-septième session 15-17 février 2005,
point 10(d) de l'ordre du jour)

TENDANCES ET ÉCONOMIE DES TRANSPORTS

**Études entreprises par d'autres organisations sur
l'économie des transports et le coût des infrastructures**

Transmis par la Conférence Européenne des Ministres des Transport (CEMT)

Note : Le présent document est reproduit tel qu'il a été reçu.

* * *

**CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE 129 : LES LIMITES DE LA
(DÉ)RÉGLEMENTATION DES SERVICES D'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT
Paris, 13 - 14 mai 2004**

Certes, la déréglementation et la privatisation du secteur des transports ont généralement entraîné des gains de productivité, mais tous les effets voulus des réformes ne se sont pas concrétisés. Tel était particulièrement le cas pour l'investissement en infrastructures de transport, domaine où la privatisation et la déréglementation n'ont pas mobilisé comme on l'escomptait des ressources privées et où les relations établies sur la base des concessions n'ont pas été aussi stables que prévu. Compte tenu du débat théorique actuel et du bilan des réformes, la Table Ronde a tiré les conclusions suivantes :

- En raison de l'hétérogénéité endogène du secteur des transports, il n'est pas envisageable de prescrire des politiques extrêmes du type « déréglementer et privatiser » ou « taxer le capital et produire dans le secteur public ». Chaque fois que la concurrence pourra s'instaurer sur le marché, et que les coûts d'entrée et de sortie seront propices à la concurrence, les résultats du jeu des mécanismes du marché seront meilleurs que ceux de l'application de régimes réglementaires détaillés et de la production publique.

- Néanmoins, de vastes pans du secteur présentent des indivisibilités et des économies de réseau qui, conjuguées à l'absence ou aux dysfonctionnements des marchés secondaires de revente des biens d'investissement, donnent lieu à des résultats inefficients. Il conviendrait d'appliquer des critères stricts pour identifier les segments qui nécessitent une régulation.
- Dans ces segments, les possibilités de propriété privée, en particulier dans le cas des infrastructures de transport, ont parfois été surestimées. Les tâches de régulation concernant les segments monopolistiques du secteur ne diffèrent pas fondamentalement d'un régime de propriété à l'autre.
- Les coûts de transaction induits par les régimes réglementaires doivent retenir davantage l'attention que par le passé. La séparation de la propriété de l'infrastructure et des activités de transport suscite une vive polémique à cet égard. Les débats de la Table Ronde ont témoigné de la crainte de plus en plus répandue que l'omission des coûts de transaction ne soit à l'origine des effets négatifs de la désintégration verticale.
- Toute politique régulatrice doit prendre en considération l'asymétrie de l'information entre les acteurs concernés. Certains des préceptes classiques de réglementation ont fait abstraction des coûts considérables engagés par les régulateurs pour leurs activités de suivi et de contrôle.

Les réformes du secteur des transports n'ont pas véritablement réussi à dépolitiser la fourniture des services d'infrastructure de transport, ainsi que les services de transport en général. Dans la plupart des cas, les régulateurs n'ont pas l'indépendance envisagée au début de la réforme. L'incomplétude des contrats de concession et les problèmes d'engagement réciproque des partenaires contractuels ont donné lieu à de fréquentes renégociations de caractère politique.

Ces deux caractéristiques, le problème de l'information et la dépolitisation insuffisante des politiques régulatrices donnent à penser que des mécanismes liés à des règles et fondés sur des performances comme la concurrence par comparaison devraient jouer un rôle plus important dans le secteur des transports. La mise en œuvre de mécanismes de cette nature réduirait les difficultés des régulateurs en matière d'information et laisserait moins de marge pour que les instances régulatrices adoptent un comportement discrétionnaire et opportuniste.

1. INTRODUCTION

Le Centre conjoint OCDE/CEMT de recherche sur les transports a tenu une Table Ronde sur « Les limites de la (dé)réglementation des services d'infrastructure de transport » les 13 et 14 mai 2004. La réflexion s'appuyait sur les documents de référence établis par Dominique Bouf et Julien Leveque (Laboratoire d'économie des transports, Lyon), Antonio Estache (Banque Mondiale), Günther Knieps (Albrecht-Ludwigs Universität, Fribourg) et Marco Ponti (Università Politecnica, Milan). Ces documents, axés sur des aspects particuliers, ont servi de base aux échanges de vues des participants.

Depuis la fin des années 70, de puissants facteurs politiques ont eu pour effet de réduire la production du secteur public dans une grande majorité de pays. Aux Etats-Unis, par exemple, les entreprises totalement réglementées ont vu leur production ramenée de 17 % en 1977 à quelque 6.6 % en 1988. Comme le secteur bancaire et les assurances, les télécommunications, les

entreprises de service public ou l'extraction du pétrole et du gaz, le secteur des transports a fait l'objet d'une réforme réglementaire importante. Des mesures fondamentales dans ce sens ont été mises en œuvre dans le transport aérien, les chemins de fer et le transport routier de marchandises, mais les réformes n'ont été que partielles dans le transport par conduites, les transports publics urbains et la navigation intérieure.

Les raisons qui ont motivé la vague de déréglementation étaient solides et diverses. Au-delà des gains d'efficacité attendus de manière quasi-générale de la déréglementation et du remplacement de la production publique par la production privée, les arguments budgétaires ont joué un rôle prédominant, en particulier pour ce qui est de l'investissement en infrastructures de transport. La déréglementation et la privatisation étaient censées faire augmenter les volumes d'investissement et réduire les demandes de fonds publics. Dans certains segments du secteur des transports, et en particulier celui de la fourniture de services d'infrastructure, la déréglementation en est encore à ses débuts dans beaucoup de pays. En revanche, pour d'autres activités, il semble que la re-réglementation rencontre une adhésion politique de plus en plus large. Lorsque des données empiriques ont été systématiquement réunies et sont disponibles, elles laissent à penser que les objectifs budgétaires, en particulier, n'ont pas été atteints. En effet, le volume de capitaux privés drainés par les infrastructures de transport est resté faible par rapport à l'investissement total en infrastructures de transport. Qui plus est, les relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les fournisseurs privés de services d'infrastructure n'ont guère fait preuve de stabilité. Dans l'ensemble, la déréglementation et la privatisation ne semblent pas avoir véritablement réussi à réduire la nécessité d'allouer des crédits publics au financement des infrastructures de transport.

La première partie des débats de la Table Ronde a été consacrée à clarifier la forme et le degré de régulation nécessaires dans le secteur des transports, et plus précisément dans la fourniture de services d'infrastructure, en cherchant essentiellement à déterminer jusqu'à quel point on peut escompter qu'une concurrence véritable s'instaure dans ce secteur et dans quelle mesure les coûts moyens décroissants des entreprises de transport leur confèrent un pouvoir de monopole naturel. Les échanges de vues sur ce thème seront rapportés à la section 2. Dans la section 3, nous rendons compte de la deuxième partie des débats, axée sur le bilan des efforts de déréglementation. Outre les médiocres résultats obtenus en regard des objectifs budgétaires, les régulateurs semblent se trouver en situation de relative faiblesse vis-à-vis des entreprises réglementées : les contrats de régulation sont fréquemment renégociés et la position de force des entreprises réglementées dans les négociations semble s'affermir de plus en plus au fil du temps.

La Table Ronde s'est achevée par un échange de vues sur les nouvelles doctrines en matière de régulation qui visent à renforcer la fonction du régulateur, afin qu'il défende systématiquement les intérêts des usagers du système de transport ainsi que ceux des contribuables actuels et futurs. Enfin, la dernière section de ce document formule certaines conclusions générales qui se dégagent de ces débats.

2. LES LIMITES DE LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ ET POUR LE MARCHÉ

Dans le passé, la fourniture de services d'infrastructure de transport relevait du secteur public parce que de nombreux services étaient considérés comme des « monopoles naturels ». En règle générale, l'indivisibilité des installations d'infrastructure de transport implique des coûts moyens décroissants lorsque le nombre d'utilisateurs augmente. Dans la plupart des contextes géographiques, il serait donc techniquement contraire à l'efficacité d'avoir plus d'un fournisseur national de services d'infrastructure de transport. On estimait qu'un monopoleur public était

beaucoup plus susceptible qu'un monopoleur privé de répercuter les avantages de coûts d'un fournisseur unique sur les consommateurs en appliquant le principe de la vérité des prix. Dans cette conviction, il était naturel de confier la responsabilité de l'offre à des monopoles d'Etat. La Table Ronde a abordé les caractéristiques du secteur des transports qui posent des difficultés, parce que les politiques d'infrastructure reposent sur une généralisation, que l'on pourrait qualifier d'excessive, de l'hypothèse selon laquelle le secteur serait un monopole naturel.

Les « secteurs de monopole naturel » hérités du passé étaient et sont généralement constitués à la fois de segments potentiellement concurrentiels (matériel ferroviaire roulant, par exemple) où la concurrence sur le marché peut être un moyen efficace d'affectation des ressources, et de segments en situation de monopole naturel (réseau ferré, par exemple) où la concurrence sur le marché renforcerait le pouvoir de monopole. L'intégration verticale a étendu le monopole d'un niveau horizontal (celui du monopole naturel) aux autres segments qui étaient potentiellement concurrentiels.

Comme Knieps nous en persuade (à paraître dans cette publication), il est essentiel, pour la réussite de la déréglementation, de distinguer les segments potentiellement concurrentiels de ceux qui se caractérisent par un monopole naturel. Des critères stricts ont été appliqués pour différencier ces derniers. Aux termes de la législation antitrust des Etats-Unis, les segments en situation de monopole naturel doivent représenter des « installations essentielles », ou le passage obligé monopolistique. On considère que des installations disposent d'un pouvoir de marché propre aux réseaux, si elles réunissent les conditions suivantes :

- elles sont indispensables pour atteindre les clients et/ou pour que les concurrents aient accès à des marchés complémentaires ;
- il n'y a pas d'autre solution que celle d'utiliser une installation particulière et une seule ;
- les coûts sont élevés par rapport au potentiel du marché, de sorte qu'il n'y a pas d'équilibre avec d'autres fournisseurs.

Entrée sur le marché et contestabilité

Même si ces caractéristiques techniques se vérifient, la possibilité d'entrée d'autres acteurs sur le marché pourrait permettre de se passer d'intervention réglementaire. En fait, les politiques de déréglementation tablaient en partie sur la perspective que les marchés des activités de transport et/ou la fourniture de services d'infrastructure seraient contestables. (A propos de la notion de marchés contestables, voir Baumol, 1982 et Baumol, Panzar et Willig, 1982.)

Des marchés contestables sont des marchés où les fournisseurs ne jouissent pas d'un pouvoir de marché monopolistique, même s'ils sont peu nombreux, en raison de la menace d'entrée sur le marché de concurrents potentiels. Pour éviter l'entrée sur le marché, l'opérateur historique fournit le produit dans des conditions qui s'apparentent à celles d'une concurrence réelle sur le marché, et l'efficacité s'en trouve garantie. Néanmoins, les conditions qui sont décisives pour la contestabilité des marchés ne sont pas forcément valables dans le secteur des transports, notamment en ce qui concerne la fourniture de services d'infrastructure (Sitglitz, 1987).

- Avant tout, les coûts d'investissement en infrastructures sont, en partie du moins, irréversibles. Les installations d'infrastructure sont des immobilisations qui n'ont pas

de marchés secondaires de revente ou, si elles en ont, ce sont des marchés imparfaits : de ce fait, les fournisseurs ne peuvent pas récupérer les ressources investies en cédant les installations s'ils décident de sortir du marché.

- L'existence des rentes de monopole des opérateurs historiques peuvent décourager les nouveaux entrants. Ceux qui pourraient s'introduire sur le marché anticiperont l'évolution de la situation après leur entrée, c'est-à-dire le risque de voir les bénéfices positifs du monopoleur en place entraîner des bénéfices négatifs pour le nouvel entrant qui cherche à rivaliser avec lui sur le marché. Autrement dit, l'équilibre après l'entrée sur le marché pourrait ne pas s'établir en raison des indivisibilités des installations. Dès lors, la concurrence potentielle ne se substitue nullement à la concurrence effective.
- Compte tenu des coûts d'investissement irrécupérables, l'entrée sur le marché risque de ne pas donner lieu à une situation de concurrence, mais à une collusion tacite ou explicite, tenant à ce que chaque entreprise entend être dans son propre intérêt.
- Les efforts déployés dans le souci d'éviter la concurrence potentielle pourraient déboucher sur un choix technologique inefficace : les fournisseurs en place prendront des décisions concernant la technologie et la capacité dictées par une politique de « préemption » envers les entrants (cf. Davidson et Deneckere, 1986 et Kreps et Scheinkman, 1983). Les entrants potentiels, en revanche, s'efforceront de faire des choix technologiques qui facilitent la collusion et risquent de ne pas privilégier les technologies les moins coûteuses.

Ces problèmes n'ayant pas été pris en compte, des politiques simplistes de privatisation et de déréglementation « complète » ont été préconisées ; or, elles se sont avérées irréalistes ou inefficaces, du moins pour les infrastructures de transport (Joskow, 1999).

Désintégration verticale

L'identification des segments du secteur où la concurrence serait possible en les distinguant de ceux qui étaient véritablement monopolistiques a souvent conduit à conclure hâtivement au bien-fondé de la désintégration verticale. La plus vive polémique à ce sujet concerne la séparation de l'exploitation des trains de la fourniture de services d'infrastructure ferroviaire.

Les coûts de transaction des relations commerciales potentielles entre opérateurs et fournisseurs de services d'infrastructure n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse globale, mais les avis favorables à la désintégration verticale semblent faiblir face au bilan de la déréglementation, surtout dans le secteur ferroviaire. Les analyses qui avaient amené à proposer la séparation verticale ne tenaient pas compte, comme le soulignent aujourd'hui les sceptiques, des coûts de transaction associés aux négociations de services d'infrastructure de transport sur les marchés. En fait, alors qu'elle était largement préconisée, la séparation des services d'infrastructure de l'exploitation n'a eu qu'une place réduite dans les politiques ferroviaires : elle représente un volet important de la politique des transports de la Commission Européenne, mais la séparation incluant la privatisation de la provision des services d'infrastructures n'a été appliquée qu'en Grande-Bretagne. Il est intéressant de noter que cette forme de restructuration du secteur ferroviaire est propre à l'Europe (Nash et Toner, 1999). C'est d'autant plus surprenant que la désintégration verticale ralliait un vif soutien sur le plan théorique ; or c'est uniquement à

propos des Etats-Unis que nous pouvons parler de concurrence sur le marché des entreprises ferroviaires verticalement intégrées.

Il est plus coûteux d'assurer la concurrence dans les segments potentiellement concurrentiels du marché en raison des inconvénients de l'intégration verticale et des économies de coûts de transaction qui y sont associées. Même s'il y a séparation verticale des activités de transport et des services d'infrastructure, l'une des tâches les plus difficiles, litigieuses et importantes à laquelle le régulateur doit s'attaquer est celle de définir les modalités et conditions d'accès des opérateurs aux installations d'infrastructure réglementées qui constituent un « goulet d'étranglement » et dont ils ont besoin pour desservir leurs clients.

Si les activités de transport et la fourniture de services d'infrastructure sont verticalement intégrées, le régulateur doit faire face à des coûts informationnels considérables pour définir les conditions d'accès non discriminatoires aux installations d'infrastructure. Un préalable fondamental à la mise en place d'un accès non discriminatoire est l'existence de systèmes comptables transparents permettant de distinguer précisément les coûts variables des coûts fixes dans les différentes activités intégrées. Le cadre de comptabilité analytique doit permettre de détecter les subventions croisées et de vérifier que la tarification de l'usage des infrastructures n'exerce pas de discrimination à l'encontre des opérateurs concurrents.

Néanmoins, dans le domaine de l'accès aux infrastructures, plusieurs aspects sont en jeu, outre celui de la tarification. La qualité des équipements fournis, l'information sur la demande et les caractéristiques de la clientèle, la coordination des horaires dans les chemins de fer, etc., sont autant de sources possibles de discrimination. Les clauses et conditions hors prix d'accès à l'infrastructure comportent souvent des aspects occultes encore plus difficiles à déceler que la discrimination par les prix.

Concurrence pour le marché

Même si certains segments du secteur des transports restent en situation de monopole naturel, il demeure possible en théorie de tirer parti de la concurrence par la mise en adjudication du droit exclusif d'assurer le service qui présente les caractéristiques d'un monopole naturel en proposant des contrats de concession à moyen ou à long terme. A partir des travaux féconds de Demsetz (1968), certains partisans de la déréglementation et de la privatisation ont fait valoir que ces mises en adjudication déboucheraient sur une offre efficiente, permettant de se passer de la réglementation. Les contrats de concession ont certes donné de bons résultats dans certains services publics, parce que les coûts de transaction pour établir la relation contractuelle étaient relativement faibles et qu'ils ne nécessitaient pas de gros investissements, mais pour les projets d'infrastructures de transport, ils n'ont pas représenté la panacée (Ponti, à paraître).

Tout d'abord, comme les investissements en infrastructures s'inscrivent dans la durée, les contrats de concession à long terme sont indispensables pour pouvoir récupérer les coûts d'investissement. Dans nombre de pays, la situation des marchés financiers, qui par exemple ne permet pas d'obtenir de crédits à long terme, dresse un obstacle sérieux à la mise en place de concessions à long terme. Le financement à court terme de l'investissement en infrastructures, qui lui est à long terme, expose les investisseurs privés à un double risque : celui d'un bouleversement de conjoncture sur les marchés financiers et celui d'une défaillance des pouvoirs publics dans un partenariat public-privé. Dans un cas comme dans l'autre, les investisseurs risquent de ne pas pouvoir recouvrer une part importante des investissements dans les infrastructures de transport, qui sont irréversibles.

Par ailleurs, il est coûteux de mettre fin à un contrat de concession portant sur la fourniture de services d'infrastructure de transport et de lancer un nouvel appel d'offres, ce qui restreint les possibilités qu'aurait un gestionnaire de contrats de prendre un engagement crédible à l'égard d'une politique réglementaire détaillée et précisée à l'avance.

La position du gestionnaire public pourrait également s'affaiblir au fil du temps du fait que les opérateurs historiques acquièrent un capital de connaissances qui ne peut être que le fruit de l'expérience de l'exploitation effective des installations.

Outre qu'il est impossible de préciser tous les aléas dans un contrat de concession, ce concours de facteurs pourrait créer un problème de « hold-up » a posteriori. En d'autres termes, les partenaires privés assurent le maintien de la qualité du service, procèdent à des ajustements de capacité ou adaptent les prix à condition que la demande supplémentaire émanant des partenaires publics soit satisfaite. La renégociation des investissements en infrastructures de transport a plutôt été la règle que l'exception et, pour l'essentiel, le travail du gestionnaire public d'un contrat de concession est le même que celui du régulateur.

Selon un avis très largement partagé, la « concurrence pour le marché » ne se substitue pas à la concurrence réelle sur le marché de la fourniture de services d'infrastructure de transport. Des institutions réglementaires efficaces sont décisives pour améliorer les performances des segments du secteur des transports en situation de monopole naturel en général, et des infrastructures de transport en particulier. Elles sont également essentielles pour instaurer la concurrence dans les segments potentiellement concurrentiels du secteur des transports.

Economie politique

L'une des principales causes de déception à l'égard des politiques régulatrices tient au fait que la plupart des principes visaient exclusivement à accroître l'efficacité, alors que les politiques étaient aussi dictées, en réalité, par divers objectifs redistributifs. Ces derniers, dans la politique des transports, ont parfois plus d'importance que les objectifs d'efficacité, même si la réglementation n'est pas efficace pour modifier la répartition des revenus, que ce soit au niveau des ménages ou à l'échelon régional. L'objectif redistributif le plus couramment poursuivi par les mesures de politique des transports et l'investissement en infrastructures était d'intérêt général et visait à donner accès à tous les citoyens d'un pays aux services de transport à des prix « abordables ». Parmi les autres objectifs redistributifs des politiques des transports ou de la réglementation figuraient ceux de maintenir ou de développer l'emploi, de parvenir à une répartition régionale plus uniforme du revenu et de favoriser les équipementiers ou entreprises de construction locaux. Ces derniers objectifs ont parfois été préconisés au nom de l'efficacité, c'est-à-dire en faisant valoir les avantages des économies de réseau ou des rendements d'échelle croissants.

En conséquence, la réglementation des monopoles naturels a servi à mettre en œuvre un large éventail de programmes de taxes et de subventions implicites. La régulation des installations d'infrastructure de transport est un moyen efficace d'atteindre des objectifs de redistribution pour deux raisons au moins : d'une part, la situation de monopole empêche l'économie (locale) de faire obstacle aux intentions redistributives par des changements de comportement ou des réajustements des plans de développement des entreprises ; d'autre part, l'ampleur et la nature de la redistribution des revenus et de la richesse risquent de se diluer dans un régime complexe de taxes et de tarifs, sans parler de la redistribution budgétaire qui empêche tout contrôle valable du public sur l'action des pouvoirs publics. Un tel dispositif de taxes et

subventions déguisées est beaucoup plus difficile à contrôler que des impôts et des subventions directes budgétisés.

Dans une certaine mesure au moins, les évolutions cycliques de la manière de voir la réglementation sont en rapport avec le clivage des opinions sur le rôle de l'Etat dans une économie de marché. La position favorable à la réglementation repose sur l'hypothèse selon laquelle celle-ci est au service de l'« intérêt général » en ce qu'elle corrige un type de défaillance du marché en adoptant la forme particulière du monopole naturel (Noll, 1989). Elle est à rapprocher de la métaphore du décideur politique omniscient et tout-puissant qui maximise le bien-être. Il s'ensuit que ces décideurs capables de maximiser le bien-être social devraient réglementer ou gérer directement les entreprises. Ce point de vue privilégie et a privilégié la dimension technique de l'élaboration des politiques. Il postule implicitement qu'une fois définie et préconisée, la politique qui maximise ou améliore le bien-être social sera mise en œuvre telle qu'elle a été conçue et produira les effets voulus. Une foule de données de fait imputées à des « imperfections » du processus décisionnel public sont venues contredire cette conception de la planification et de l'élaboration des politiques, et ont quelquefois donné lieu à la conviction radicale que la déréglementation et l'acceptation des imperfections connexes du marché déboucheraient sur des résultats concrets optimaux.

Ni l'une ni l'autre de ces positions ne tient compte du processus endogène de la prise de décision politique, les uns et les autres voulant ignorer qu'une proposition des pouvoirs publics est le point de départ d'un processus qui est politique à tous les stades – non seulement dans la phase législative, mais aussi pendant la mise en œuvre, y compris lors du choix ou de la constitution d'un organisme administratif et dans son activité ultérieure. Aucune de ces deux thèses ne parvient à intégrer un modèle de processus politique qui, par essence, fait intervenir de multiples acteurs s'efforçant simultanément d'influencer les actions du décideur le plus proche.

D'abord Stigler (1971), puis Peltzman (1976) et Becker (1983), ont contesté la doctrine de l'intérêt général en invoquant une théorie du comportement du régulateur ayant pour effet de permettre que des groupes compacts et bien organisés (fréquemment les producteurs) profitent en général davantage de la régulation que des groupes plus diffus (tels les consommateurs ou les contribuables). La politique régulatrice cherchera alors à préserver une répartition des rentes politiquement optimale entre tous les membres de la coalition des groupes bien organisés. Dans la mesure où la redistribution de la richesse procure des avantages politiques (des chances de réélection, par exemple), l'inefficience imputable au processus de régulation est atténuée parce que les possibilités de redistribution sont moindres. Il s'est toutefois dégagé du débat de la Table Ronde que la politique régulatrice doit prendre davantage en considération le processus politique.

Les textes que nous venons de mentionner sur la « capture » laissent de côté l'asymétrie de l'information. Or, en l'absence de cette asymétrie, les entreprises ne pourraient pas retirer de rentes et n'auraient donc pas de raison d'influencer le processus politique aboutissant à la régulation. Les électeurs et le législateur pourraient contrôler leurs agents (membres de comités et organismes), qui par conséquent ne seraient pas quittes avec des politiques favorisant des groupes d'intérêt plutôt que le bien commun. Des concepts théoriques forgés depuis peu aident à analyser pourquoi des entreprises réglementées et des groupes d'intérêt ont activement cherché à influencer le processus politique relatif à la régulation de la fourniture de services d'infrastructure de transport (Laffont et Tirole, Partie V).

Les participants à la Table Ronde se sont accordés à reconnaître que l'économie politique du secteur des transports explique pourquoi la déréglementation n'a été que partielle dans de

nombreux pays et pourquoi elle s'est soldée par des résultats inattendus. Contrairement aux préceptes de la politique de réglementation conçus en fonction des objectifs d'« intérêt général », les segments du secteur potentiellement concurrentiels n'ont pas été déréglementés (services d'autobus à longue ou moyenne distance dans certains pays, exploitation du transport ferroviaire) et, dans les segments où la régulation était nécessaire, il est arrivé fréquemment qu'aucune instance régulatrice ne soit créée. Là où des institutions réglementaires l'ont été, le régulateur a presque toujours manqué d'indépendance, ou n'a pas été obligé de rendre des comptes au public.

Cette évolution conduit à s'interroger sur la nécessité et l'étendue des pouvoirs discrétionnaires à accorder au régulateur, ou sur les limites à imposer ou non à son champ d'action par des règles constitutionnelles. Ces règles pourraient, en principe, mettre un frein à l'influence des groupes d'intérêt, des entreprises en place et d'autres groupes bien organisés ; elles feraient ainsi obstacle à la capture du régulateur, comme le mettent en relief les ouvrages sur la théorie des choix publics ou la théorie contractualiste de la régulation (cf. en particulier Buchanan et Tullock, 1962, et Buchanan, 1988). L'implication des groupes d'intérêt et des entreprises dans le processus politique, si elle avait pour but de modifier la répartition des rentes produites par la fourniture de services d'infrastructure, pourrait donner de meilleurs résultats sur le plan réglementaire. Mais la renégociation des dispositions de régulation pourrait s'imposer aussi en raison de leur incomplétude – celle des contrats de concession, par exemple, qui ne peuvent pas prévoir toutes les éventualités. Or, il se pourrait bien que la restriction des possibilités de renégociation aggrave les problèmes de « hold-up » dans une relation contractuelle en vigueur, c'est-à-dire que les améliorations de la qualité ou les extensions de capacité qui en résultent soient insuffisantes en raison des risques politiques perçus par les investisseurs privés (Hart, 1995). De plus, il ne semble pas garanti que l'établissement de règles constitutionnelles de régulation soit à l'abri d'une influence politique ayant pour effet des résultats non conformes à l'« intérêt général » (Dixit, 1996, chapitre 2).

3. LA DÉCENTRALISATION DU SECTEUR DES TRANSPORTS - BILAN EMPIRIQUE

Les données empiriques sur les conséquences de la déréglementation et de la privatisation de l'offre d'infrastructures de transport sont rares et souvent fragmentaires. L'examen des données qui n'ont pas fait l'objet d'une collecte systématique donne l'impression que la déréglementation, dans l'ensemble, a entraîné des gains d'efficacité, très variables selon le mode de transport. Ces gains ont été notables lorsque les possibilités de concurrence sur le marché des services d'infrastructure étaient relativement importantes, par exemple dans les ports et aéroports.

L'enquête internationale « Public Works Financing International » présente des données internationales systématiquement recueillies (cf. Estache 2001 et à paraître). Selon les estimations qui y figurent, il était prévu en 2003 de réaliser avec la participation du secteur privé quelque 1 137 projets d'infrastructures de transport, dont la valeur s'élevait à 684 milliards d'USD. La moitié environ étaient des projets de routes à péage, un quart concernait le sous-secteur ferroviaire et le reste des aéroports ou des ports maritimes.

La moitié seulement des projets étaient en chantier ou en exploitation en 2003, ce qui laisserait à penser que l'enthousiasme du début des années 1990 a fléchi au fur et à mesure que se précisaient les détails pratiques des projets de partenariat public-privé. La crise financière de 1997 a fait chuter le nombre d'engagements, de façon plus prononcée dans les pays les plus démunis que dans les pays riches. Le doublement du ratio d'endettement observé entre le milieu des années 1990 et 2001 témoigne des prévisions moins optimistes des investisseurs privés. Selon

la Banque Mondiale, pour les infrastructures de transport, le coût moyen du financement est supérieur de 3 points de pourcentage à la moyenne des coûts des équipements.

Ces perspectives moins prometteuses s'expliquent aussi, parce que les modalités de déréglementation et de privatisation ont été moins stables que prévu : les données systématiquement recueillies disponibles montrent que la renégociation des contrats de concession a plutôt été la règle que l'exception. Dans un échantillon de contrats de concession d'infrastructures en Amérique Latine, quelque 30 % de l'ensemble des contrats de concession mis sur pied entre 1983 et 2000 ont été renégociés. Dans le secteur des transports, ce pourcentage a été supérieur à 50 %. En moyenne, les renégociations commençaient déjà environ trois ans après la signature des contrats. Certes, on ne peut pas considérer que toutes les renégociations posent des problèmes. Au contraire, elles sont inévitables en raison de l'incomplétude des contrats de concession et, de ce fait, elles sont susceptibles d'améliorer l'efficacité. Néanmoins, la grande instabilité des contrats de concession d'infrastructures de transport conduit à douter de l'optimalité des contrats et de la possibilité de substituer la concurrence pour le marché à la concurrence sur le marché (Estache, à paraître).

Bien que les limites de la mise en œuvre politique et de la réalisation de ses objectifs aient déçu les attentes, l'efficacité s'est améliorée, selon la plupart des études de cas (Joskow, 1999, Winston, 1993). Ce bilan est confirmé par le débat de la Table Ronde. Le calendrier de mise en œuvre apparaît comme une condition décisive de réussite de la déréglementation. Il n'y a pas de réponse unique à la question intéressante de savoir s'il convient d'introduire la privatisation et la déréglementation progressivement ou du jour au lendemain. Les décisions quant à l'échelonnement des réformes ont été déterminées par les facteurs suivants :

- les performances du système existant et l'analyse visant à déceler où se posaient les problèmes du moment en la matière ;
- la complexité de la mise en œuvre d'une approche « big bang », compte tenu des imperfections des institutions réglementaires du moment ainsi que des distorsions résultant du régime de tarification et de taxation en vigueur ;
- les moyens des institutions juridiques et politiques d'agir en faveur de marchés concurrentiels dans le domaine des services d'infrastructure ;
- le temps nécessaire pour créer les institutions commerciales et réglementaires, et enfin,
- la capacité des pouvoirs publics de s'engager par avance à restructurer le cadre sur lequel reposeront l'investissement et l'entrée à des conditions concurrentielles.

Ainsi qu'il est signalé plus haut, l'un des principaux moteurs de la privatisation et de la déréglementation était l'espérance que la fourniture de services d'infrastructure de transport s'affranchirait du politique et que l'application de sévères contraintes budgétaires serait très avantageuse pour la gestion des finances publiques. Les données disponibles à ce jour ne permettent pas de se prononcer définitivement sur la réalisation ou non des objectifs budgétaires : les premières études empiriques brossaient un panorama encourageant des conséquences budgétaires de la privatisation et de la déréglementation. Certains signes portent à croire cependant que les effets décrits étaient, pour la plupart, éphémères. La cession des installations d'infrastructure de transport a permis d'engranger ponctuellement des revenus publics qui ont

entraîné des améliorations de courte durée de la situation budgétaire des autorités publiques. Chose plus importante encore, les paiements de loyers aux propriétaires publics par des prestataires de services privés ont également été temporaires : une étude récente des désendettements, des chiffres d'affaires et des gains imputables à la location a révélé que les dépenses récurrentes ont sensiblement augmenté, dans la plupart des cas en raison de la demande de transport de voyageurs ou des subventions sollicitées à ce titre. Le retour des subventions d'exploitation pourrait bien signifier que la réforme dans les transports n'a pas atteint l'objectif de dépolitisation du secteur.

La perspective de voir la privatisation et la déréglementation faire nettement augmenter le volume des investissements en infrastructures de transport ne s'est pas vérifiée non plus, dans de nombreux cas. La part de capitaux privés dans le financement des infrastructures de transport est demeurée relativement faible et, avec la privatisation, la part de l'investissement public semble avoir accusé un recul plus important que ne l'a été la progression de l'investissement privé, ce qui s'explique en partie, parce que les investissements en infrastructures de transport ont été la cible de coupes dans les dépenses publiques, et encore plus que ce n'était le cas avant la réforme (Campos et al., 2003).

Le succès mitigé des réformes tient aussi au très petit nombre, dans beaucoup de pays, de soumissionnaires potentiels cherchant à obtenir des contrats de concession. Hormis le danger de collusion qui en découle dans le processus d'appel d'offres, ce facteur risque de pousser les entreprises privées à s'engager dans des activités de recherche de rente.

4. LES CONCEPTS DE LA RÉGULATION

Les réformes réglementaires ont été décevantes dans le secteur des transports en raison, dans une certaine mesure, du mauvais fonctionnement des mécanismes régulateurs mis en place. Le dernier bloc de discussion de la Table Ronde a donc porté sur des questions touchant à l'amélioration des mécanismes de régulation.

La tâche du régulateur serait simple s'il avait accès à des informations exhaustives sur les conditions favorables du moment et pour l'avenir qui s'offrent aux entreprises réglementées en matière de technologie et de coûts, sur la demande de toutes les catégories de consommateurs et son évolution future, ainsi que sur les données nécessaires pour œuvrer dans le sens des objectifs redistributifs, et s'il savait en outre pouvoir compter sur la confiance du public en son efficacité et son impartialité dans la poursuite de ses objectifs. Le régulateur pourrait calculer les niveaux de prix optimum (de second rang) et une structure de tarifs optimale à tout moment, puis les adapter au fil de l'évolution des coûts, des attentes et des objectifs redistributifs. Il se bornerait à faire le nécessaire, de manière efficiente, pour concrétiser un ensemble bien défini d'objectifs d'« intérêt général ». Si cette description cadrerait avec la réalité, il n'y aurait guère lieu de séparer le régulateur de l'entreprise réglementée, étant donné que le régulateur public disposerait de toute l'information nécessaire pour s'acquitter de sa tâche et fixer les prix de manière efficiente. Ce raisonnement a parfois implicitement, plutôt qu'explicitement, justifié la propriété publique des (sous-) secteurs en situation de monopole naturel.

Le cœur du problème, dans la conception des mécanismes de régulation, tient au fait que l'entreprise réglementée dispose d'informations confidentielles sur les technologies disponibles et les fonctions de coûts correspondantes, les caractéristiques d'exploitation de son réseau, l'effort qu'elle déploie pour réduire les coûts, la qualité de ses services et la réactivité de ses clients à divers signaux de qualité et de prix. Même s'il est possible en principe de réduire sensiblement

cette asymétrie de l'information, les gains d'efficacité qui pourraient en découler doivent être évalués en regard des coûts que représente, pour le régulateur, l'exercice de la surveillance et du contrôle.

En fait, la théorie classique de la régulation n'a pas tenu compte de ce coût, et n'en tient toujours pas aujourd'hui, or les informations sur la demande et la qualité ne sont pas divulguées et il est coûteux d'exercer un contrôle sur les entreprises réglementées. Il en est ainsi pour les contrats à coût remboursé, en vertu desquels les propriétaires ou les concessionnaires sont autorisés à facturer des prix, ou reçoivent des transferts, leur permettant de couvrir la totalité des coûts, compte tenu d'une rentabilité « juste ». Ce principe s'applique à plusieurs règles de formation des prix, aux variantes de la tarification au coût marginal et au coût moyen, ainsi qu'à la réglementation du taux de rentabilité. Pour vérifier les résultats des entreprises, le régulateur doit connaître non seulement le coût effectif que supportent les entreprises, mais aussi les moindres coûts techniquement possibles. S'il n'est pas renseigné sur la technologie la plus performante ou sur le moindre prix de revient, et/ou que le suivi et la vérification des coûts et des informations concernant la demande de l'entreprise réglementée sont coûteux, les entreprises ont des chances de s'approprier de rentes d'information. Autrement dit, les coûts notifiés pourraient dissimuler des sources possibles de bénéfices, notamment ceux que procurent des sureffectifs, un surinvestissement de l'entreprise dans sa politique sociale et une « vie tranquille », au sens du moindre effort de réduction des coûts ou d'amélioration de la qualité du service fourni. Que la propriété de l'entreprise réglementée soit publique ou privée, ou qu'il s'agisse d'une entreprise propriété de l'Etat gérée par un concessionnaire privé, le régulateur est confronté d'une façon ou d'une autre au problème de la maîtrise des rentes informationnelles.

Le débat de la Table Ronde a révélé une concordance de vues grandissante sur le fait que la propriété privée des installations d'infrastructure de transport pose d'immenses problèmes si l'on veut atteindre les objectifs de la régulation. Simultanément, il s'est dégagé un large accord sur l'idée que la propriété publique ne permet pas de se passer de la régulation, ni ne la rend moins nécessaire. Les perspectives de recherche de rente d'une entreprise publique et/ou d'un concessionnaire privé ne sont pas fondamentalement différentes de celles qui se présentent lorsque l'on réglemente des entreprises privées. Deux arguments primordiaux vont, semble-t-il, dans le sens de la propriété publique des installations d'infrastructure de transport :

- Il est souvent plus facile, pour les entreprises privées, de cacher des informations au régulateur. La divulgation de certaines informations commerciales risque de desservir les intérêts des actionnaires privés.
- Etant donné le fort degré d'indivisibilité qui caractérise l'investissement en infrastructures de transport, et dès lors qu'il n'existe pas de marchés des installations d'infrastructure, il se pose un problème de « hold-up » : les investisseurs privés sont conscients du risque de voir les autorités publiques modifier leurs engagements initiaux à leur désavantage après la concrétisation de l'investissement, quand les dépenses seront irrécupérables. C'est pourquoi les chances d'associer la propriété privée des installations d'infrastructure de transport à un régime réglementaire très contraignant semblent minces.

Dans ce contexte, les principes de régulation doivent être évalués en fonction de leur efficacité à réduire l'asymétrie de l'information entre le régulateur et l'entreprise monopolistique, ainsi que les rentes informationnelles que pourrait en retirer l'entreprise réglementée.

La concurrence par comparaison est peut-être l'outil le plus important qui permet au régulateur de pousser les entreprises réglementées à divulguer des informations dignes de foi sur les coûts. Le principe fondamental veut que l'entreprise réglementée fixe son prix à un niveau égal à la moyenne des coûts marginaux des autres entreprises semblables qui produisent le même bien ou service. En outre, l'entreprise reçoit un transfert forfaitaire, égal à la moyenne de l'investissement consacré par les autres entreprises à la réduction de leurs coûts. Il est par conséquent défini un « étalon » fondé sur les performances des autres entreprises. Shleifer (1985) a montré que, dans un équilibre non coopératif, toute entreprise a intérêt à dévoiler la vérité sur les dépenses et l'investissement qu'elle a engagés pour réduire ses coûts.

La concurrence par comparaison a été appliquée au secteur ferroviaire japonais (Okabe, 2004) et aux services d'autobus norvégiens (Dalen et Gomez-Lobo, 2003), mais non dans le secteur des infrastructures de transport, sinon sous la forme de travaux de benchmarking (Estache et al., 2002, sur la libéralisation dans le secteur portuaire mexicain).

Quatre raisons d'importance expliquent la lenteur de l'adoption de la concurrence par comparaison dans la fourniture de services d'infrastructure de transport :

- En premier lieu, beaucoup d'installations d'infrastructure sont interdépendantes ou constituent des réseaux. Or, s'il existe des économies de réseau illimitées, l'instauration de la concurrence par comparaison oblige le pays ou la région en question à renoncer aux économies de réseau pour accroître la pression concurrentielle (ou son équivalent). S'agissant des chemins de fer, par exemple, l'exemple britannique fait ressortir que c'est apparemment une décision difficile à prendre.
- C'est seulement si les agents agissent de manière non coopérative que l'on peut tirer profit des avantages de la concurrence par comparaison et de l'évaluation des performances. Shleifer (1985) a déjà fait remarquer que la concurrence par comparaison se heurte à un obstacle de taille en raison de sa vulnérabilité à un comportement collusif (p. 327). Plus les économies de réseau seront solides, plus faible sera le nombre d'entreprises soumises à la concurrence par comparaison. Si les entreprises sont peu nombreuses et les contacts entre les entreprises réglementées et le régulateur réitérés, la collusion entre fournisseurs de services d'infrastructure de transport réglementés est une éventualité à prendre en compte. Le risque de collusion peut être atténué en modifiant le système de comparaison, mais au détriment de l'optimum social. Cette conclusion a été confirmée récemment par des recherches expérimentales (Potters et al., 2003). Qui plus est, il semble qu'il soit difficile de définir de manière générale des mécanismes de comparaison qui ne soient pas vulnérables à la collusion (Laffont et Martimort, 2000).
- Même s'il est possible de définir des entités concurrentes assurant dans le même mode des services d'infrastructure de transport, il y a lieu de se demander si elles pourraient avoir et auraient des fonctions de coûts identiques à efficacité technique égale. Les installations d'infrastructure de transport, de même que les monopoles locaux, sont très influencées par des facteurs exogènes, tels que la géographie ou la densité et la répartition de la population. En conséquence, les entreprises soumises à la concurrence par comparaison seront hétérogènes et il sera peut-être difficile de rendre compte de cette hétérogénéité dans la définition de l'étalon correct, propre à ces entreprises (Bouf et Leveque, à paraître).

- Le problème de l'hétérogénéité s'aggrave si la concurrence par comparaison est appliquée dans un régime aux pouvoirs réglementaires décentralisés, car il risque d'en découler divers étalons locaux qui peuvent être à l'origine de discriminations entre entreprises (Bivand et Szymanski, 1997).

Pour tous ces motifs, la concurrence par comparaison a peut-être plus de chances d'être appliquée dans les activités d'entretien que dans les domaines de la construction et de l'ajustement de capacité des infrastructures de transport. Un premier pas important vers la concurrence par comparaison est l'adoption de conventions comptables qui autorisent l'étalonnage des performances des entreprises en utilisant des données comparables à un niveau relativement global. La régulation dite en price-cap, conjuguée au fait que la charge de la preuve soit dévolue aux fournisseurs de services d'infrastructure en ce qui concerne les conditions de coûts et les volumes d'investissement, a été considérée comme une avancée importante pour améliorer les régimes réglementaires existants.
