

CENTRE DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES

**CERC**

***TABLE  
RONDE 84***

**LA DÉRÉGLEMENTATION  
DES TRANSPORTS  
DE MARCHANDISES**

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS

PARIS 1991

**CENTRE DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES**

**RAPPORT DE LA  
QUATRE-VINGT-QUATRIÈME TABLE RONDE  
D'ÉCONOMIE DES TRANSPORTS**

**tenue à Paris les 1er et 2 février 1990  
sur le thème :**

**LA DÉRÉGLEMENTATION  
DES TRANSPORTS DE MARCHANDISES**

**CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS**

# CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

La Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) est une organisation intergouvernementale, créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953. Elle groupe les Ministres des Transports de 19 pays européens<sup>1</sup>. Les travaux du Conseil des Ministres sont préparés par un Comité des Suppléants.

La Conférence a pour objectifs :

- a) de prendre toutes mesures destinées à réaliser, dans un cadre général ou régional, la meilleure utilisation et le développement le plus rationnel des transports intérieurs européens d'importance internationale ;
- b) de coordonner et de promouvoir les travaux des organisations internationales s'intéressant aux transports intérieurs européens, compte tenu de l'activité des autorités supranationales dans ce domaine.

Parmi les questions étudiées couramment on peut citer les orientations globales de la politique des transports, les investissements dans le secteur concerné, les tendances du trafic international et les besoins en infrastructures qui en résultent, les aspects spécifiques dus au développement des transports ferroviaires, routiers et par voies navigables, les problèmes des transports combinés, les déplacements en zones urbaines, la sécurité et la signalisation routières, l'accessibilité des transports aux personnes à mobilité réduite. L'avenir des nouvelles technologies et la protection de l'environnement sont des sujets de réflexion constante. Des analyses statistiques concernant l'évolution des trafics et des investissements sont publiées chaque année.

La CEMT organise des Tables Rondes et des Symposiums. Les résultats de ces travaux sont examinés par les instances appropriées de la Conférence, sous l'autorité du Comité des Suppléants afin que celui-ci puisse élaborer des propositions de décisions politiques à soumettre aux Ministres.

Le Centre de Documentation de la CEMT alimente une base de données TRANSDOC accessible en ligne via les réseaux de télécommunication.

Le Secrétariat de la CEMT est rattaché administrativement au Secrétariat de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE).

1. Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie et Yougoslavie. (Pays associés : Australie, Canada, Etats-Unis, Japon. Pays observateurs : Hongrie, Maroc, Pologne.)

Also available in English under the title:

DEREGULATION  
OF FREIGHT TRANSPORT

© CEMT, 1991

Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

Les demandes de reproduction ou de traduction  
totales ou partielles de cette publication  
doivent être adressées à:

CEMT  
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

## TABLE DES MATIÈRES

### FRANCE

BERNADET, M. ....	5
-------------------	---

### ITALIE

BOLOGNA, S. ....	43
------------------	----

### ALLEMAGNE

SEIDENFUS, H. St. ....	65
------------------------	----

### SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION

(Débats de la Table Ronde sur les rapports) ....	115
--	-----

LISTE DES PARTICIPANTS .....	131
------------------------------	-----

### CEMT - CENTRE DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES

Prochaines publications .....	135
-------------------------------	-----

## ÉGALEMENT DISPONIBLES

### CEMT

**L'Avenir des transports européens Est-Ouest (1991)**

(75 91 02 2) ISBN 92-821-2153-4

FF350 £42.00 US\$74.00 DM136

### CEMT – Tables rondes

**80\* -- Systèmes de couverture des coûts d'infrastructures routières (1990)**

(75 89 12 2) ISBN 92-81-2144-5

FF130 £16.00 US\$28.00 DM54

**81\* -- Investissements publics et privés dans le secteur des transports (1990)**

(75 90 03 2) ISBN 92-821-2146-1

FF80 £10.00 US\$17.00 DM32

**82\* -- La Promotion du transport dans les régions (1990)**

(75 90 05 2) ISBN 92-821-2149-6

FF80 £10.00 US\$17.00 DM32

**83\* -- Le Rôle de l'État dans un marché des transports déréglementé (1991)**

(75 90 09 2) ISBN 92-821-2151-8

FF135 £16.00 US\$28.00 DM52

*A découper en suivant les pointillés*

## BON DE COMMANDE

Je désire commander :

<i>Ex.</i>	<i>Titre</i>	<i>Prix</i>
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....

*Total :* .....

- Règlement ci-joint
  - Débiter ma carte VISA  Numéro de carte .....
- (N.B. Vous serez facturé en francs français et votre compte sera débité dans votre propre monnaie.)*
- Date d'expiration* ..... *Signature* .....
- Adresser la facture. Un bon d'achat officiel est annexé
- Adresse d'expédition (prière d'écrire en majuscules) :*

Nom .....

Adresse .....

.....

.....

Prière de retourner ce bon de commande soit à l'OCDE, Service des Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France, soit au Centre des Publications et de l'Information de l'OCDE dans votre région, soit au distributeur des publications de l'OCDE dans votre pays (voir adresses en dernière page du livre).

*Prix de vente au public dans la librairie du siège de l'OCDE.*

*LE CATALOGUE DES PUBLICATIONS de l'OCDE et ses suppléments seront envoyés gratuitement sur demande adressée soit à l'OCDE, Service des Publications, soit au distributeur des publications de l'OCDE de votre pays.*

**FRANCE**

**Maurice BERNADET**

**Laboratoire d'Économie des Transports  
MRASH  
Lyon  
France**



## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	9
1. LA RÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS TERRESTRES DE MARCHANDISES DANS LES DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS .	10
1.1. La libéralisation en France .....	10
1.2. La libéralisation aux Pays-Bas .....	14
2. LE PROBLÈME DE LA DÉRÉGLEMENTATION AU PLAN EUROPÉEN .....	22
2.1. L'accès au marché .....	23
2.2. L'harmonisation des conditions de formation des coûts .....	25
2.3. La libéralisation et l'harmonisation : les effets sur la répartition du trafic .....	28
3. LES LIMITES DE L'ANALYSE DE LA CONCURRENCE EN TERMES DE (DÉ)RÉGLEMENTATION .....	30
3.1. Les limites de l'approche réglementaire .....	31
3.2. Les autres facteurs de la concurrence .....	33
3.3. Une approche par segmentation des marchés .....	36
NOTES ET RÉFÉRENCES .....	39

Lyon, juillet 1989



## INTRODUCTION

Le titre de la Table Ronde 62 de la CEMT, qui s'est tenue les 29 et 30 septembre 1983, était "Possibilités et limites d'une politique de réglementation dans les transports". Politique de réglementation dans un cas, déréglementation dans l'autre : la symétrie des titres de ces deux Tables Rondes est presque parfaite.

Du rapprochement de ces deux titres, on pourrait être tenté de croire qu'il y a eu, entre 1983 et 1990, une évolution des idées et des conceptions dominantes : en 1983, on s'interrogeait sur les raisons d'être, les justifications d'une réglementation qui, dans son principe, n'était pas mise en cause, mais qu'il fallait peut-être amender ; en 1990, la déréglementation est à l'ordre du jour, et on s'interroge sur la manière dont elle peut être mise en oeuvre et sur les conséquences qu'aurait une telle évolution.

Il suffit de relire le rapport présenté par le Professeur Baum à la Table Ronde 62, et les conclusions de cette Table Ronde pour se rendre compte que cette interprétation est fautive : ce rapport était largement consacré à la critique de la politique de réglementation, à la réfutation des diverses objections à la libéralisation, à la présentation et à la justification d'un programme de déréglementation... Et l'une des conclusions de la Table Ronde était ainsi formulée : "Il semble possible d'orienter plus efficacement la politique des transports... en la situant dans une perspective de déréglementation". Ainsi en 1983, la déréglementation était déjà d'actualité et les préoccupations d'hier n'étaient pas sensiblement différentes des préoccupations d'aujourd'hui.

Il ne peut être question ici d'adopter la même démarche que celle de la Table Ronde 62, car nous serions conduits, sur de nombreux points, à répéter les mêmes arguments théoriques ou factuels, et nous retrouverions des conclusions proches. Il paraît préférable de nous interroger sur le point de savoir ce qui a changé depuis le début des années 80, de chercher à déterminer quels progrès ont été accomplis sur la voie que traçait la Table Ronde 62, d'analyser les conditions dans lesquelles une évolution a été possible, dans certains pays.

Nous essaierons de répondre à cette question en nous plaçant d'abord dans le cadre de la réglementation intérieure des principaux pays européens.

## **1. LA RÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS TERRESTRES DE MARCHANDISES DANS LES DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS**

La Table Ronde 62 présentait, sous la forme d'un tableau récapitulatif, les réglementations en vigueur dans un certain nombre de pays européens concernant l'accès au marché et la formation des prix [1]. Quels sont les principaux changements intervenus depuis le début des années 80 ?

La réponse à cette question n'est pas facile car il faut, pour y répondre, faire une distinction entre les très nombreuses modifications réglementaires à caractère technique qui ne mettent pas en cause la logique du système réglementaire existant, et les modifications plus importantes, significatives d'un changement d'orientation de la politique des transports. Or, des modifications d'apparence mineure peuvent avoir des conséquences non négligeables sur les conditions de la concurrence modale ou intermodale ; de plus, l'accumulation de modifications secondaires allant toutes dans le même sens peut faire progressivement évoluer le système réglementaire vers plus ou moins de concurrence.

Il semble cependant qu'on puisse affirmer que les modifications substantielles intervenues depuis le début des années 80 ne concernent que deux pays, la France et les Pays-Bas [2]. Mais l'étude de l'évolution de la politique des transports dans ces deux pays met en lumière les possibilités, et les limites d'une politique de déréglementation.

### **1.1. La libéralisation en France**

#### *a) L'évolution de la réglementation*

En ce qui concerne la France, les modifications réglementaires que l'on peut constater prennent leur source dans la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI), promulguée le 30 décembre 1982 et qui a fait l'objet de nombreux décrets d'application adoptés en 1983 s'agissant des transports ferroviaires et en 1986 s'agissant des transports routiers. Or, ces textes, et des décisions plus récentes, marquent une très nette évolution dans un sens libéral, notamment pour le transport routier.

Les changements concernant la SNCF ne sont pas très importants s'agissant des transports de marchandises. Ils s'inscrivent en effet dans une évolution qui avait été engagée dès le début des années 70, et ils ne font que la confirmer ou la consolider. La LOTI pose [3], comme une affirmation de principe essentielle, que "La Société nationale des chemins de fer français est dotée de l'autonomie de gestion". Mais cette affirmation ne fait que reprendre, en des termes peu différents, un article introduit dès 1970 dans le texte de l'ancienne convention liant la SNCF à l'État. On ne peut d'ailleurs se contenter de cette affirmation de principe, et pour apprécier son contenu effectif, il faut étudier de façon précise les dispositions de la LOTI et de ses textes d'applications, notamment le décret fixant le cahier des charges de l'entreprise. Or, ce document confirme qu'en matière de transport de marchandises la SNCF n'est soumise à aucune obligation de service public et qu'il lui appartient par conséquent "dans le cadre de son autonomie de gestion, en fonction des besoins exprimés par les usagers, et des coûts correspondants (d'apprécier) la nécessité de ces prestations et les conditions notamment financières, dans lesquelles la SNCF les fournit". De même, en matière tarifaire et pour les transports de marchandises le pouvoir de décision de la SNCF est entier : "La SNCF établit les tarifs intérieurs de transport de marchandises applicables sur le territoire national, en fonction notamment des caractéristiques des envois et des conditions d'acheminement" ; elle n'a pas à soumettre ses propositions tarifaires à l'homologation de l'État. Le dispositif mis en place est complété par la fixation du cadre dans lequel l'État apporte son concours financier à la SNCF au nom, notamment, "de l'harmonisation des conditions d'exploitation des différents modes". Ce cadre n'est en fait pas sensiblement modifié par rapport à la situation antérieure, et il est tout à fait conforme aux règles arrêtées par les Communautés Européennes.

Ainsi, alors que l'État reste très fortement présent dans la définition et le contrôle de la politique de la SNCF en matière de transport de voyageurs, il laisse à la Société nationale une autonomie de gestion très réelle en matière de transport de marchandises.

Les changements concernant les transports routiers sont beaucoup plus importants et portent à la fois sur l'accès au marché et sur le système tarifaire.

La LOTI a substitué au régime des licences qui existait avant 1982 [4] un système d'autorisations ; mais il a fallu attendre le décret d'application du 14 mars 1986 pour constater que ce changement de vocabulaire correspondait bien à un changement du système de régulation de l'accès au marché. Certaines modifications induites par ce texte peuvent être qualifiées de "techniques" (relèvement, de 6 tonnes à 7.5 tonnes, du PMA à partir duquel une autorisation est nécessaire et, plus généralement, relèvement des limites de tonnage des différentes classes d'autorisations ; durée de validité des nouvelles autorisations illimitée...), mais elles s'inscrivent incontestablement dans le sens d'un assouplissement de la réglementation. Toutefois, le changement le plus important concerne la procédure d'attribution des autorisations : celles-ci sont en effet

délivrées régionalement en fonction des besoins des entreprises de transport et des résultats de leur gestion, et non plus nationalement dans le cadre d'un contingent prédéterminé. Le changement de procédure correspond en fait à un changement de la "philosophie" du système de régulation : sans doute le contrôle de la capacité mise en oeuvre par les entreprises de transport routier à longue distance est-il formellement maintenu ; mais l'objectif de la nouvelle politique est d'augmenter progressivement le nombre des autorisations, de sorte qu'à l'échéance du marché unique l'obligation de détenir une autorisation ne constitue plus un obstacle réel à l'accès au marché. De fait, entre le 31 décembre 1986 et le 31 décembre 1989, c'est-à-dire en trois ans, le nombre des autorisations a augmenté de près de 50 pour cent [5].

Il est tout à fait intéressant de constater que cette nouvelle politique n'a pas soulevé d'oppositions. Une de ses conséquences a été l'effondrement du prix des anciennes licences : alors que la valeur patrimoniale d'une licence A [6] atteignait 200 000 FF en 1985, une telle licence se négocie aujourd'hui à 50 000 FF et parfois moins.

Le changement du système tarifaire est plus récent, puisqu'il est intervenu au 1er janvier 1989 seulement, date à laquelle la Tarification Routière Obligatoire (TRO) a été abandonnée. La TRO consistait en une tarification à fourchettes, sur la base d'un barème proposé par la profession mais arrêté par le Ministre des Transports ; échappaient à la TRO les envois de moins de 3 tonnes, les expéditions à une distance inférieure à 200 km, les transports de certaines marchandises (en particulier les denrées périssables), et certains transports spécialisés (déménagement, groupage, transport en citerne et sous température dirigée...). Le champ de la TRO était donc relativement étroit, et l'on considérait qu'il couvrait moins de 40 pour cent du tonnage kilométrique. Par ailleurs cette tarification n'était plus guère respectée par les transporteurs, et depuis près de dix ans son respect n'était plus sérieusement contrôlé par les pouvoirs publics. La suppression de la TRO et son remplacement par une simple tarification de référence pouvaient donc être considérés comme l'étape ultime d'une évolution nécessaire n'ayant qu'une portée symbolique.

On peut donc conclure que depuis le début des années 1980 l'évolution vers un mode de régulation s'appuyant davantage sur les mécanismes de marché s'est renforcée, sans que cette évolution suscite de fortes résistances. On peut ajouter qu'elle n'a pas entraîné de bouleversements sur le marché des transports, ni en ce qui concerne la concurrence intermodale, ni en ce qui concerne la concurrence au sein du mode routier.

## *b) Les enseignements de la dérégulation en France*

Il est intéressant de comparer la libéralisation telle qu'elle est intervenue au cours des dernières années, avec la tentative plus limitée, et vite interrompue par le changement de majorité politique, qui avait été amorcée en 1979. Or, cette première tentative avait été à l'origine d'effets pervers : pression exagérée sur les prix, développement de la sous-traitance de la traction, aggravation des pratiques frauduleuses ; notamment par rapport à la réglementation sur les temps de conduite et de repos, et en définitive, accentuation de la dualisation du secteur. Au total l'appréciation globale que l'on pouvait porter sur cette expérience, pourtant limitée, de déréglementation était peu favorable, et dans ses conclusions, la Table Ronde 62 reprenait à son compte cette appréciation en écrivant "Le bilan de ces phénomènes est loin d'apparaître positif ; il suscite des réserves" [7].

Il ne semble pas qu'on puisse porter le même jugement sur l'évolution plus récente dont les aspects positifs semblent l'emporter largement sur des conséquences défavorables limitées. Comment expliquer que des mesures proches dans leur nature et leur intensité n'aient pas produit les mêmes effets, à quelques années d'intervalle ? La réponse à cette question tient, de façon évidente, à la différence des conjonctures. La première tentative de libéralisation s'est produite au moment où le marché des transports routiers de marchandises s'effondrait ; au contraire, les modifications intervenues plus récemment l'ont été dans le cadre d'une conjoncture en nette amélioration, et d'un trafic en reprise.

Cette constatation nous paraît fondamentale, et fournit un élément de réponse à la question de savoir quelles sont les possibilités et les limites d'une politique de déréglementation. Il apparaît, à la lumière de l'expérience française, que la conjugaison d'une conjoncture défavorable avec la mise en oeuvre de mesures de libéralisation peut provoquer une pression excessive sur les acteurs du système. L'équilibre fragile du marché est alors brutalement mis en cause, et les conséquences défavorables prennent trop d'ampleur : le coût social de l'adaptation devient exagéré. Au contraire, lorsque la conjoncture est plus favorable, la politique de libéralisation est mieux acceptée, et les conséquences négatives inévitables qu'elle entraîne pour certains acteurs sont globalement compensées par les effets positifs de la croissance.

Il faut noter par ailleurs, comme nous l'avons relevé ci-dessus, que la dernière mesure prise (le remplacement de la Tarification Routière Obligatoire par une tarification de référence) n'était que l'aboutissement ultime d'une évolution remontant à de nombreuses années au cours desquelles la TRO avait été de fait abandonnée. La principale difficulté que soulevait cette réforme était qu'elle mettait en cause l'existence même des organismes professionnels (Conseil National Routier, et Groupements Professionnels Routiers) auxquels l'Administration avait confié la gestion

de la TRO, ces organismes perdant leur raison d'être. Aussi la disparition de la TRO ne s'est pas faite sans résistance... Il a donc fallu négocier avec ces organismes les conditions de leur disparition, ou de leur remplacement. La solution, pour le Comité National Routier, a été de confier à cet organisme rénové une mission d'observation de l'évolution des coûts et des prix. L'aboutissement de ces négociations a retardé de plusieurs mois la mise en place de la réforme, dont le principe était pourtant largement admis.

Enfin, on peut remarquer que l'acceptation de la libéralisation a été grandement facilitée par les bonnes relations existant entre les pouvoirs publics et la profession (en dépit de quelques conflits limités portant notamment sur la fiscalité en matière de carburant), et par la concertation étroite réalisée, en particulier dans le cadre du Conseil National des Transports. La relance du programme de construction d'autoroutes, la fermeté des positions adoptées par le gouvernement français à Bruxelles dans les négociations portant sur le cabotage et les problèmes d'harmonisation, pour prendre deux exemples, ont certainement contribué à faire accepter une évolution qui, dans d'autres temps et dans d'autres circonstances, aurait soulevé davantage d'objections et de réflexes conservateurs.

## **1.2. La libéralisation aux Pays-Bas**

L'évolution depuis le début des années 1980 de la politique des Pays-Bas en matière de transport routier est intéressante à plus d'un titre. Les Pays-Bas ont la réputation d'être un pays libéral. Or, lorsqu'on étudie la réglementation concernant l'accès au marché en vigueur jusqu'en 1988, on constate que cette affirmation doit être très fortement nuancée. Le système en vigueur avant 1988 était loin d'être "libéral", et la nouvelle législation, si elle est plus souple, reste marquée par le souci de ne pas s'en remettre totalement aux lois du marché. Cette évolution, prudente mais incontestable, vers plus de concurrence met assez bien en lumière les difficultés d'une politique de déréglementation et les conditions qui doivent être remplies pour surmonter les résistances.

### *a) Le cadre juridique en vigueur jusqu'en 1988 : la Loi WAG [8]*

La législation en vigueur jusqu'en mai 1988 ne prévoyait pas un contingentement des autorisations de transport public routier, mais elle instituait un mode de contrôle de la capacité tout aussi efficace, moins "global", mais plus "fin". Fondamentalement cette loi reposait sur l'idée que les mécanismes du marché ne permettent pas d'assurer l'équilibre de l'offre et de la demande, à un niveau de rentabilité suffisant pour les transporteurs, et donc qu'il faut contrôler l'accès au marché et la capacité mise en oeuvre.

En pratique, toute mise en service d'un véhicule de charge utile supérieure à 0.5 tonne suppose l'obtention d'une autorisation (transport public) ou la prise d'une inscription (transport pour compte propre). Le contrôle des transports pour compte propre n'appelle pas de remarques particulières. En revanche la délivrance des autorisations de transport public fait l'objet d'une procédure très sélective. La Loi WAG distingue deux catégories de transport public : les transports réguliers et les transports occasionnels (ou à la demande) qui font l'objet d'autorisations différentes.

Les licences de transports réguliers, qui se subdivisent elles-mêmes en licences de camionnage (transport de ligne) et licences de messagerie (ramassage et livraison), sont des autorisations d'une durée de validité de dix ans. Les licences de camionnage fixent le point de départ et d'arrivée de la ligne, le trajet et les lieux de chargement et de déchargement, et la capacité autorisée. En outre, ces licences peuvent préciser les jours où le service est organisé, voire les horaires du service, lorsque plusieurs transporteurs sont autorisés à exploiter la même relation. Les services de messagerie sont soumis à un régime d'autorisations très semblable : la licence détermine les secteurs géographiques couverts par l'autorisation, et les services réguliers avec lequel le titulaire de la licence de messagerie travaille. Si plusieurs services de messagerie coexistent sur les mêmes secteurs géographiques et travaillent avec les mêmes services de ligne, la capacité autorisée est précisée.

Ainsi, l'accès au marché des transports réguliers est-il très précisément contrôlé. En fait, ces transports sont organisés selon les principes du service public, soumis à l'obligation d'exploiter, mais en contrepartie protégés de toute concurrence.

L'accès au marché des transports occasionnels est contrôlé d'une manière plus originale. Les autorisations sont délivrées par une commission, la Commissie Vervoergunningen (CVV), dont la mission consiste à examiner les demandes de mise en service des véhicules et à attribuer (ou refuser) les autorisations en fonction des besoins de capacité du demandeur. Les décisions prises pour chaque demande s'inscrivent dans une appréciation générale portée sur l'équilibre du marché des transports de marchandises et tiennent compte d'une estimation globale des besoins de capacité. Mais cette estimation globale ne conduit pas à définir a priori un contingent d'autorisations : chaque demande est soumise à un examen individualisé et elle reçoit une réponse positive si le besoin dont fait état le demandeur est estimé justifié "physiquement" et "réellement".

Le besoin est "physiquement" justifié si le demandeur peut apporter la preuve qu'il a l'emploi de la capacité demandée, en faisant par exemple état des engagements pris à son égard par des chargeurs (contrats de chargement ou promesses de contrat). Le besoin est "réellement" justifié s'il peut être satisfait dans des conditions normales de rentabilité par le demandeur de l'autorisation : l'expression "besoin réellement

justifié" est donc équivalente à "besoin économiquement justifié". La Commission se prononce donc en prenant en considération les éléments économique-financiers de l'exploitation du demandeur : elle compare les recettes que le demandeur peut attendre de la mise en oeuvre d'une capacité supplémentaire avec les charges de toute nature que cette mise en oeuvre engendrera. Ces charges sont évaluées à partir d'un modèle d'estimation des coûts normalisés faisant intervenir des moyennes nationales.

La procédure que nous venons d'exposer est simplifiée lorsque la demande émane d'un transporteur déjà installé. Dans ce cas, la Commission ne fait pas appel, pour apprécier la "réalité" du besoin, au modèle de coûts normalisés, mais se contente d'analyser la situation économique et financière du demandeur : si cette analyse permet de conclure à une gestion saine et équilibrée, la CVV fait l'hypothèse que le transporteur saura gérer la capacité supplémentaire qu'il demande dans des conditions de rentabilité satisfaisante. Cette procédure simplifiée s'applique aussi, en pratique, et le plus souvent, à un demandeur souhaitant s'installer comme nouveau transporteur : la délivrance d'une autorisation provisoire par le Président de la CVV permet au demandeur d'exercer son activité pendant plusieurs mois sous couvert de cette autorisation provisoire, et donc, lorsque la Commission examine sa demande, elle peut se prononcer au vu des résultats de cette exploitation.

Il faut encore préciser que l'accès au marché des transports internationaux suppose l'obtention d'une autorisation spécifique. Le demandeur doit disposer d'une autorisation de transport occasionnel intérieur, et la licence internationale, délivrée sur la base d'un besoin "physiquement" et "réellement" justifié, consiste en un sur-classement de la licence intérieure : elle n'accroît pas la capacité globale de transport, mais permet à son bénéficiaire de porter sur le marché du transport international la capacité qu'il était autorisé à mettre en oeuvre en transport intérieur.

#### *b) La nouvelle législation*

La réglementation que nous venons de présenter est restée en vigueur pendant plus de trente ans, et son fonctionnement pouvait être considéré comme satisfaisant jusqu'au milieu des années 70. Mais à partir de 1974, le fonctionnement du marché des transports routiers de marchandises paraît de plus en plus déséquilibré. Cette année-là en effet, le retournement de la conjoncture se traduit par une stagnation du trafic mesuré en tonnes chargées, une légère baisse du trafic mesuré en tonnes-kilomètres sur le marché intérieur, et une baisse plus prononcée sur le marché international. Au total, les transporteurs commencent à connaître de sérieuses difficultés, et la CVV, considérant que l'équilibre entre l'offre et la demande est compromis, déclare en décembre 1974 que le marché présente "un risque d'excédent de capacité", et, quelques mois plus tard, elle constate une situation "d'excédent de capacité" [9]. Cette appréciation globale lui permet de durcir les conditions d'attribution des nouvelles

licences, puis d'obtenir du gouvernement, en juillet 1975, un nouveau décret d'application qui institue le "stop tonnage". Dans ce nouveau cadre, une extension de la capacité d'un transporteur n'est possible que par transfert de capacité prise à un autre transporteur. Théoriquement même cette nouvelle réglementation permettrait à la CVV de réduire la capacité autorisée, en refusant le renouvellement des licences venant à expiration.

Mais ces nouvelles modalités du contrôle de la capacité n'ont pas permis de rétablir l'équilibre, et elles ont provoqué des effets pervers. Il était en effet difficile, politiquement et socialement, à la CVV de refuser le renouvellement de leurs licences aux transporteurs dont les autorisations venaient à expiration. Sans doute ces transporteurs contribuaient-ils à la surcapacité globale, mais pas davantage que les autres transporteurs dont les autorisations étaient en cours de validité pour de nombreuses années encore, et qui auraient ainsi bénéficié du privilège d'échapper aux conséquences de la politique plus restrictive de contrôle de la capacité. La CVV n'a donc pu que stabiliser la capacité à son niveau de 1975 ; elle n'a pas pu la réduire.

Par ailleurs, les dispositions du "stop tonnage" n'étaient pas conçues pour être appliquées durablement : elles constituaient une réponse provisoire à un déséquilibre temporaire. Mais si le déséquilibre se maintenait durablement la réglementation avait pour effet, en figeant la situation des autorisations, d'interdire aux entreprises les plus dynamiques -- celles qui avaient su s'adapter à la nouvelle conjoncture, améliorer leur qualité de service et réduire leurs coûts -- d'obtenir de nouvelles autorisations et de se développer. Les entreprises les moins efficaces étaient en revanche protégées. Aussi, en 1980, un certain assouplissement est-il intervenu, permettant à la CVV, dans un nombre de cas limité, d'accorder de nouvelles autorisations.

A cette période cependant, il est clair que la réglementation en vigueur (Loi WAG et "stop tonnage") n'est plus adaptée. Mais la réflexion entreprise en vue d'un changement réglementaire a oscillé entre deux orientations contradictoires : durcir la réglementation et renforcer les modalités du contrôle de la capacité [10] ; choisir la voie libérale. C'est cette solution qui a été adoptée après de très longues discussions et négociations avec les organisations professionnelles de transporteurs et de salariés.

La nouvelle loi, se substituant à la Loi WAG a été approuvée en décembre 1986, mais elle n'est entrée en vigueur qu'en mai 1988. La mise au point des textes d'application a en effet été beaucoup plus longue que prévue, et il n'est pas inintéressant de noter que le décret d'application ne comporte pas moins de 156 articles, ce qui peut paraître beaucoup pour un texte destiné... à alléger la réglementation existante ! Sans entrer dans le détail des dispositions que cette nouvelle loi met en oeuvre, on peut noter que le système qu'elle institue est loin de confier aux

mécanismes du marché le soin d'ajuster l'offre et la demande. Les principaux changements qui sont intervenus sont les suivants :

- La distinction entre licences de transport régulier et licences de transport occasionnel est supprimée.
- Les licences sont à durée illimitée et non transférables.
- Elles ne définissent plus de manière précise la capacité des véhicules auxquels elles sont attachées, mais portent sur le nombre d'"unités" que le transporteur peut mettre en service : un camion est compté pour une unité, quel que soit son tonnage, et un ensemble articulé ou un ensemble remorqué compte pour deux unités.
- La délivrance des autorisations est confiée à un nouvel organisme ("Raad voor het Vergunningenbeleid in het Wegvervoer") dont la composition fait une large place aux organisations professionnelles de transporteurs et aux organisations syndicales de salariés.

Ces modifications vont incontestablement dans le sens d'un assouplissement du contrôle de l'accès au marché. Mais il faut noter que l'obtention d'une nouvelle licence suppose toujours que la demande corresponde à un besoin "réellement" justifié.

Cette réglementation de l'accès au marché constitue incontestablement un pas vers un système de régulation faisant un appel plus large à la concurrence. Mais il ne s'agit que d'un premier pas modeste, qui devrait être prolongé par une réforme plus radicale. En effet, la loi de 1986 est conçue comme une législation provisoire, un système de transition qui ne devrait rester en vigueur que quelques années. Les différents partenaires, État et transporteurs, sont d'accord pour lui substituer, en principe en 1992, une nouvelle législation. Une première version de ce projet de loi est en cours de discussion et elle prévoit que tout contrôle quantitatif de la capacité sera abandonné : l'accès au marché ne relèverait plus que d'un contrôle qualitatif, du moins lorsque les circonstances sur le marché seraient "normales". Il est en effet envisagé d'instituer une "clause de sauvegarde" permettant aux autorités de réintroduire un contrôle de la capacité, pour une période limitée à trois années, si des circonstances exceptionnelles se manifestant par un déséquilibre sur le marché se produisaient.

*c) Les enseignements de la dérégulation néerlandaise*

Ainsi, l'expérience néerlandaise de déréglementation est-elle très instructive, et montre clairement les possibilités et les limites d'une politique de déréglementation. A cet égard, elle est probablement plus éclairante que l'exemple français.

On trouve d'abord deux confirmations d'hypothèses que nous avons formulées dans le cas de l'expérience française. D'une part, l'importance de la conjoncture ; d'autre part, le fait que sur certains points la pratique a précédé la modification des textes.

En effet, la définition et la mise en place de cette nouvelle politique a été rendue possible par une nette amélioration de la conjoncture : sur le marché des transports intérieurs, le trafic se redresse à partir de 1984 ; sur le marché des transports internationaux la reprise est vigoureuse dès 1983. Il y a là plus qu'une coïncidence entre l'orientation de la conjoncture, et celle de la nouvelle politique des transports.

Par ailleurs, l'abandon de la distinction entre les licences de transport régulier et les licences de transport occasionnel a officialisé une évolution antérieure. Les titulaires d'une licence de transport régulier étaient en effet protégés de la concurrence des transports occasionnels par l'interdiction faite à ces derniers de prendre en charge dans le même véhicule des envois appartenant à plus de deux chargeurs.

En fait, cette interdiction n'était plus guère respectée et, dès 1985, le gouvernement avait renoncé à tout contrôle à ce sujet : le nombre des licences de transport régulier s'est alors effondré [11], et la suppression de ce type de licence n'était plus qu'une formalité.

L'expérience néerlandaise pose par ailleurs à l'observateur un problème essentiel : comment comprendre l'écart qui existe entre les affirmations de principe volontiers affichées par le gouvernement néerlandais, prônant le libéralisme, et la prudence avec laquelle ce même gouvernement a engagé une politique de libéralisation dans les transports intérieurs. Ne peut-on affirmer que le libéralisme affiché en matière de politique de transport est d'abord un article d'exportation ? En fait, le décalage entre la politique intérieure et la politique internationale s'explique aisément : il est clair que la position des transporteurs routiers néerlandais sur le marché international justifie pleinement l'attitude libérale du gouvernement. Il n'y a, à cet égard, aucun conflit entre les autorités et la profession : la concurrence est encouragée, dans la mesure même où elle est avantageuse pour les transporteurs.

En ce qui concerne la politique intérieure, le consensus a été plus difficile à établir. Le document essentiel dans cette histoire de la déréglementation aux Pays-Bas est sans doute le protocole d'accord signé en novembre 1985 entre les principales organisations représentatives des transporteurs et des chargeurs, celles des salariés du transport, et l'État. C'est ce protocole, fruit de longues négociations, qui a défini les nouvelles orientations de la politique des transports routiers, et la loi de 1986 ainsi que le projet de loi en cours de discussion s'inscrivent directement dans le cadre de ces orientations. L'analyse de ce document montre bien pourquoi, et comment, les

différentes parties à ce protocole ont décidé de s'orienter, avec prudence, dans la voie libérale.

Le premier point d'accord entre les signataires du protocole est la dénonciation du système réglementaire en vigueur : la Loi WAG et ses textes d'application constituent un système complexe, lourd et peu efficace, qui s'est révélé incapable de rétablir l'équilibre du marché lorsque celui-ci a été sérieusement perturbé. Il est tout à fait clair que si les transporteurs néerlandais ont accepté de s'engager dans la voie de la déréglementation, c'est moins par conviction libérale qu'en raison de l'échec reconnu de la politique de contrôle de la capacité. Mais ce n'est pas sans de longues hésitations que les transporteurs ont accepté d'abandonner un système qui, il est vrai, avait correctement fonctionné pendant trente ans, et auquel ils étaient très attachés.

Le choix d'un mode de régulation (plus) concurrentiel soulève le problème du respect des règles de la concurrence. Le protocole insiste longuement sur le problème du contrôle de ces règles, et dénonce l'importance de la fraude et des pratiques en marge des règles du jeu officiel : infractions sur les temps de conduite et de repos, violation des dispositions du code de la route, non-respect des dispositions de la convention collective définissant les conditions de travail et de rémunération des personnels des entreprises de transport. Les organisations syndicales des salariés insistent fortement sur cet aspect ; la position des transporteurs néerlandais est plus embarrassée, mais s'inscrit dans la même analyse. En effet, les organisations professionnelles des transporteurs reconnaissent l'importance de la fraude et l'expliquent -- pour ne pas dire qu'elles la justifient -- par le fait que le "gain" que les entreprises peuvent obtenir en ne respectant pas les règles est tel, et la concurrence si forte, que la fraude est une tentation permanente. Il en résulte une inégalité entre les entreprises qui fraudent, et celles qui ne peuvent ou ne veulent pas frauder. Le principe même d'une concurrence saine et efficace -- c'est-à-dire permettant de sélectionner les meilleurs -- est mis en cause par ces pratiques. Si l'on s'engage dans la voie d'une politique plus libérale, il faut donc veiller plus strictement au respect des règles, de sorte que la fraude ne constitue plus, pour les entreprises, un avantage concurrentiel pouvant être déterminant.

Officiellement donc, les organisations professionnelles de transporteurs réclament, avec tous les signataires du protocole, "une politique ayant pour but de garantir le libre jeu de la concurrence, les pouvoirs publics s'efforçant de lutter contre les pratiques faussant la concurrence" [12]. On peut cependant se demander si la position des transporteurs néerlandais sur ce point est exempte de toute ambiguïté, et si les organisations professionnelles des transporteurs ne seraient pas les premières à dénoncer le bureaucratisme et l'interventionnisme de l'État, si les contrôles et les sanctions devenaient effectivement beaucoup plus sévères. En effet, si les transporteurs ont collectivement intérêt à ce que les règles du jeu soient bien respectées, chacun,

individuellement, est tenté de prendre quelque liberté avec ces règles, convaincu qu'il est que ses concurrents font de même...

L'exemple néerlandais illustre donc parfaitement l'une des difficultés majeures de toute politique de déréglementation : la concurrence est un système fragile qui doit être protégé. Le rôle de l'État, en tant que gardien des règles de la concurrence, doit être renforcé, de sorte que si les objectifs et les formes de l'interventionnisme doivent être modifiés, plus de concurrence ne signifie pas nécessairement moins d'État !

Sur un autre point encore l'exemple néerlandais illustre les possibilités et les limites d'une politique de déréglementation. En effet, on peut prétendre que les transporteurs néerlandais ont négocié, en contrepartie de leur acceptation du libéralisme, un soutien accru de l'État à leur secteur d'activité. Cette affirmation, formulée de façon aussi tranchée, est probablement critiquable. Il reste que l'un des points essentiels du protocole du 30 novembre 1985 est la définition et l'engagement de l'État envers une politique "de stimulation et de développement" du transport routier. Un mémorandum d'octobre 1987 a précisé le contenu de cette politique. La contribution du gouvernement à la stimulation et au développement du transport routier est décrite en six points : le premier point concerne l'augmentation de l'efficacité du secteur, et le rôle du gouvernement est résumé dans la formule "moins de règles, plus de liberté" ; les cinq autres points définissent les mesures de soutien -- pas nécessairement financier -- que le gouvernement apportera aux transporteurs : par exemple, en s'engageant sur une politique dynamique d'infrastructure donnant la priorité au transport routier ; en plaidant à Bruxelles en faveur "de possibilités raisonnables en matière de cabotage" et en refusant de lier marché unique et harmonisation fiscale ; ou encore en aidant à la promotion de l'image du transport néerlandais à l'étranger... Il est hors de doute que cet engagement de l'État au côté des transporteurs a facilité l'acceptation par ces derniers de la nouvelle politique réglementaire.

De ce point de vue, il semble que l'exemple néerlandais va plus loin que l'exemple français, même si, dans le cas de la France, nous avons également souligné que les transporteurs français ont bénéficié de "contreparties". D'ailleurs, dans les deux cas ces contreparties ont notamment porté sur le contenu de la politique adoptée par les gouvernements dans les négociations de Bruxelles en vue de la réalisation du marché unique. Sans doute ces positions sont-elles totalement opposées : la défense du libéralisme, du droit au cabotage, le refus de lier le problème de l'accès au marché au problème de l'harmonisation dans le cas des Pays-Bas ; une attitude très prudente à l'égard du cabotage, un accent mis sur la nécessité de l'harmonisation des législations dans le cas de la France. Cette différence illustre la divergence des intérêts des transporteurs des deux pays.

Il faut également noter que dans les deux pays un des arguments, sinon l'argument essentiel, présentés en faveur de la politique de déréglementation est la préparation du "grand marché". Ainsi, libéralisation et construction de l'Europe des transports sont-elles étroitement liées : depuis le début des années 80, la déréglementation se pose en des termes nouveaux, car la dimension européenne est devenue prépondérante.

## **2. LE PROBLÈME DE LA DÉRÉGLEMENTATION AU PLAN EUROPÉEN**

Le rapport présenté à la Table Ronde 62 par le Professeur Baum n'évoquait la construction européenne que de façon marginale, en référence à la tarification des trafics entre États membres de la CEE. Il est tout à fait significatif de l'évolution des préoccupations de constater que le problème de la déréglementation des transports terrestres de marchandises se pose aujourd'hui d'abord à l'échelle communautaire. Le problème n'a pas fondamentalement changé de nature ; mais il s'est élargi à l'ensemble du territoire de la CEE.

Est-il besoin de montrer à quel point la (dé)réglementation des marchés intérieurs aux différents pays est liée à la définition d'une politique commune des transports ? L'argument principal invoqué dans chaque pays en faveur d'une politique faisant une plus large place aux mécanismes du marché est qu'il faut préparer le "grand marché", habituer les entreprises nationales à la concurrence, renforcer la structuration du secteur pour être mieux à même de résister à la compétition internationale. Par ailleurs, les gouvernements sont conscients que dès lors que le marché sera ouvert, il ne sera plus possible de contraindre les transporteurs nationaux dans un cadre qui ne serait plus alors protecteur, mais qui constituerait au contraire un handicap relatif dans la concurrence internationale.

Le débat s'est donc déplacé et concerne prioritairement aujourd'hui l'accès aux marchés des transports entre États membres et l'accès aux marchés nationaux des différents États de la Communauté, ainsi que le problème de l'harmonisation des législations sociales, techniques et fiscales. Deux événements sont à l'origine de ce déplacement : l'arrêt de la Cour de justice des Communautés, condamnant le Conseil au motif qu'il n'a pas pris les dispositions nécessaires pour permettre la libre prestation des services dans le domaine du transport, et la signature de l'Acte unique européen. Ces faits sont trop connus pour que nous les présentions de façon précise, mais ils nous obligent à examiner le contenu actuel des dossiers européens.

## 2.1. L'accès aux marchés

La condition essentielle, bien que non suffisante, pour qu'on puisse parler d'un mode de régulation concurrentiel est que l'accès au marché soit "libre". L'accès au marché implique d'abord l'accès à la profession, puis l'accès au fret.

Nous ne parlerons guère de l'accès à la profession, sinon pour souligner qu'une proposition de la Commission vise à renforcer les critères qualitatifs d'accès qu'avaient arrêtées les directives adoptées dès 1974 à ce sujet. A priori, on peut penser qu'il n'y a pas là matière à un débat passionné opposant les partisans d'une conception libérale aux partisans d'un contrôle strict. En pratique, on constate cependant que les positions des différents États membres convergent difficilement, et que certains souhaitent, par le biais notamment des conditions financières, rendre l'accès à la profession plus difficile. Ce critère d'essence qualitative constituerait alors une réelle barrière à l'entrée et permettrait de réduire l'accès au marché aux seules entreprises capables de réunir des capitaux importants [13].

Mais les deux problèmes essentiels sur lesquels se cristallisent les oppositions concernent l'accès au marché des transports entre États membres, et surtout l'accès, pour les non-résidents, aux marchés des transports nationaux, c'est-à-dire la possibilité du cabotage.

### *a) L'accès au marché des transports entre États membres*

Dès 1962, dans le programme d'action proposée par la Commission, celle-ci prévoyait la création d'autorisations communautaires multilatérales de transport par route, contingentées, mais ayant vocation à se substituer aux autorisations bilatérales existantes. En pratique, la mise en place de ces autorisations a été très lente puisqu'en 1986 le contingent communautaire ne dépassait pas 5 pour cent du nombre total des autorisations de transports entre pays Membres. En novembre 1986, la Commission a rappelé que l'objectif était d'atteindre, en 1992, "un marché des transports intracommunautaires sans restrictions quantitatives", mais si aucun État membre n'a mis en cause cette perspective, le Conseil a souhaité une évolution très progressive consistant à accroître d'année en année le contingent communautaire, de sorte qu'au terme de la période transitoire les contingents bilatéraux ne jouent plus qu'un rôle marginal.

Cette prudence se retrouve dans les décisions prises en matière d'évolution du contingent : la Commission souhaitait que le Conseil s'engage sur le principe d'une augmentation de 40 pour cent du contingent pendant cinq années à partir de 1987 ; le Conseil n'a pas voulu s'engager sur une aussi longue période, mais il a accepté, en 1987 une augmentation du contingent de 40 pour cent par rapport à 1986, en 1988

une augmentation de même importance pour 1988 et 1989. Il s'est aussi engagé à ce qu'au 1er janvier 1993 les formules actuelles d'autorisations contingentées (communautaires ou bilatérales) soient abandonnées, et qu'à cette date l'accès au marché soit "régé par un système d'autorisations communautaires accordées sur la base de critères qualitatifs". Vraisemblablement il n'y aura plus alors de distinction entre accès à la profession et accès au marché, mais il est possible, à l'image du système existant dans plusieurs pays européens, que le niveau des critères d'accès à la profession de transporteur international soit plus élevé que celui des critères d'accès à la profession pour le transport national.

Il faut ajouter qu'un pas décisif a été accompli en ce qui concerne le régime des prix. Sans doute le règlement communautaire qui autorise la fixation de tarifs bilatéraux à fourchettes a vu sa validité prolongée du 31 décembre 1988 au 31 décembre 1989. Mais les Ministres des Transports se sont mis d'accord pour que ces tarifs soient considérés, dès le 1er janvier 1989, comme de simples tarifs de référence. Le futur règlement régissant la fixation des prix devrait affirmer le principe de la libre formation.

Ainsi, sur ce dossier, la libéralisation a progressé, sans doute lentement, mais sans se heurter à des obstacles de principe ni à des difficultés pratiques très élevées. Ce fait mérite d'être noté alors même que les échanges entre pays Membres se développent à un rythme très rapide. En revanche les résistances à l'ouverture des marchés nationaux soulèvent des objections beaucoup plus graves.

#### *b) L'accès au marché des transports nationaux : le cabotage*

Le rappel du calendrier des propositions de la Commission sur ce dossier suffit à montrer l'importance des obstacles auxquels se heurte la libéralisation : c'est en 1967 que la Commission a formulé les premières propositions en la matière ; le Conseil n'a pas davantage inscrit à son ordre du jour une nouvelle proposition datant de 1982 ; enfin, la dernière proposition de la Commission datant de 1985 [14] n'a encore débouché sur aucune décision concrète [15].

Rappelons brièvement les propositions de la Commission et l'état des discussions, avant de nous interroger sur les raisons des résistances qu'elles suscitent. La proposition de la Commission comporte deux aspects concernant le cabotage général et le cabotage consécutif.

Le cabotage général est la possibilité, pour un transporteur d'un pays Membre d'effectuer des transports nationaux sur le territoire d'un autre État en étant soumis "aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives en vigueur dans l'État membre où ces transports sont effectués". Le cabotage général serait donc compatible

avec le maintien dans chaque pays de restrictions quantitatives (licences contingentées) dès lors que les autorisations seraient attribuées aux étrangers dans les mêmes conditions qu'aux nationaux, en excluant "toute discrimination envers des transporteurs non-résidents en raison de leur nationalité ou de leur lieu d'établissement".

Le cabotage consécutif consiste en la possibilité, pour un transporteur d'un pays Membre, d'effectuer des transports nationaux sur le territoire d'un autre État sans restriction qualitative ou quantitative, consécutivement à un transport international, et sur le trajet de retour.

Face à ces propositions, les États se sont accordés sur la double nécessité de n'introduire le cabotage que de façon graduelle, mais de "faire un premier pas". Les discussions en cours portent sur le contenu à donner à cette première étape : assortir un pourcentage déterminé (10 pour cent ?) des autorisations communautaires d'un "droit au cabotage" ; créer un contingent spécifique d'autorisations de cabotage réparties selon les mêmes règles que les autorisations communautaires ou, au contraire, selon des règles spécifiques... ? Le Conseil des Ministres a repoussé, en juin 1989, l'examen d'une proposition espagnole de compromis, pour les uns parce qu'elle paraissait trop ambitieuse et prématurée, pour les autres parce que cette proposition était très en retrait par rapport à leurs vœux [16].

Ainsi, l'institution du cabotage est-elle la principale pierre d'achoppement de la construction du marché unique des transports : la dérégulation se heurte ici à des obstacles décisifs parmi lesquels le problème de l'harmonisation...

## **2.2. L'harmonisation des conditions de formation des coûts**

Le problème de l'harmonisation des réglementations techniques, sociales et fiscales est lié à celui de l'accès au marché dans la mesure où certains États membres considèrent que sa résolution constitue un préalable à l'acceptation du cabotage. La question est alors de savoir dans quelle mesure les législations nationales devront se rapprocher -- ou pourront s'écarter -- d'une norme commune. Nous reviendrons sur cette question dans le point 2.3. ci-dessous.

Mais le dossier de l'harmonisation pose une autre question qui est de savoir quel sera le contenu de cette norme : quant à la forme, la norme européenne peut consister en une réglementation très stricte ou au contraire en des dispositions moins contraignantes ; quant au fond, elle peut faire une place plus ou moins large aux préoccupations d'intérêt collectif, qui peuvent entrer en conflit avec les intérêts particuliers des transporteurs. Ces derniers souhaitent évidemment que leur activité puisse se développer le plus librement possible, et que les contraintes que leur

imposent les pouvoirs publics à travers la réglementation qu'ils promulguent, soient aussi faibles que possible ; mais les États souhaitent limiter les coûts externes ou mettre à la charge des transporteurs les coûts qu'ils font supporter à la collectivité. L'arbitrage qui sera réalisé entre ces préoccupations contradictoires conditionne la forme, voire la nature de la concurrence modale et intra-modale.

Il ne peut être question ici de présenter le contenu de chaque dossier d'harmonisation. Ces dossiers sont d'ailleurs "ouverts", en ce sens que les solutions qui leur seront apportées ne sont pas encore arrêtées. Sans doute, des décisions ont-elles été prises en matière de poids et dimensions des véhicules, et les bases de la réglementation des temps de conduite et de repos ont été posées dès 1969 ; mais ces dossiers ne sont pas clos pour autant. Et s'agissant de l'harmonisation fiscale, la plus grande incertitude règne, tant en ce qui concerne les formes que prendra la fiscalité sur les véhicules que le niveau auquel les taxes seront fixées. Aussi nous contenterons-nous de présenter globalement les facteurs qui tendent à alléger ou à accroître, dans la réglementation, le poids des contraintes pesant sur les transporteurs.

Parmi les facteurs qui tendent à accroître ces contraintes, les préoccupations de sécurité occupent une place prépondérante. Ce souci est présent dans les discussions traitant de l'harmonisation technique (poids et dimensions des véhicules) et de l'harmonisation sociale (temps de conduite et de repos des conducteurs). Il contribue à expliquer les réticences de nombreux gouvernements à suivre les transporteurs dans leur désir de mettre en service des véhicules aux normes de plus en plus généreuses, et la volonté, sinon de durcir les règles relatives aux temps de conduite et de repos, du moins de mieux assurer leur respect.

La volonté de limiter les coûts externes, et notamment les coûts d'usage des infrastructures, ou de les faire supporter par les transporteurs, s'exprime particulièrement dans le dossier des poids et dimensions, et évidemment dans le dossier de l'harmonisation fiscale. Les propositions de la Commission à ce sujet [17] tiennent compte des études sur la répartition des trafics des transporteurs des différentes nationalités sur le territoire des autres États ; elles s'inscrivent dans la ligne du rapport sur les "Options de la politique tarifaire dans les transports" de 1965 préconisant la tarification au coût marginal social. Toutefois, il faut remarquer que la question reste ouverte de savoir si la fiscalité routière prendra en compte la couverture des seuls coûts directs de l'usage de l'infrastructure, ou si elle visera à couvrir en outre les coûts externes. Dans l'exposé des motifs de sa proposition [18], la Commission pose la question : "Quels coûts devront-ils être couverts ? Comment seront pris en considération certains coûts externes ou sociaux ?" ; mais elle n'apporte pas de réponse. On peut également remarquer que dans la Communication de la Commission au Conseil en date du 24 novembre 1988 apportant quelques précisions supplémentaires sur la manière dont elle envisage le traitement du problème fiscal, la

Commission n'utilise à aucun moment l'expression "coût social d'infrastructures" et ne fait aucune allusion aux effets externes.

Enfin, il est certain que le souhait de protéger les autres modes de transport terrestre, et plus particulièrement le mode ferroviaire, reste présent dans les réflexions relatives à ces différents dossiers. Ce souhait est rarement formulé de façon explicite. Il s'est exprimé cependant dans l'avis donné, le 26 janvier 1989, par le Comité économique et social au sujet de la proposition de porter à 16.5 m la longueur d'un ensemble articulé : "La Commission devrait veiller à ce que toutes ses propositions en matière de transports, y compris celles relatives aux poids et dimensions, ne favorisent pas les transports routiers par rapport aux autres modes de transport (tant le rail que la voie d'eau)".

En sens inverse, les professions du transport routier pèsent de tout leur poids pour obtenir, au nom de la productivité, des normes plus généreuses en matière de poids et de gabarit des véhicules ; elles contestent l'importance des coûts sociaux qu'on leur attribue ; elles réfutent, au nom de la liberté de choix des chargeurs, l'argument de la protection du chemin de fer. Elles ne peuvent en revanche contester la préoccupation de la sécurité, mais mettent en cause la manière dont cette préoccupation se traduit dans des règlements complexes, stérilisants, et en définitive inapplicables... L'expérience prouve qu'il ne faut pas sous-estimer l'influence que peut avoir le lobby [19] des transporteurs routiers, appuyé par les organisations de chargeurs.

A court terme, il est donc très difficile de savoir quels arguments l'emporteront, et donc quelles solutions -- plus ou moins "libérales" ou au contraire plus ou moins "contraignantes" -- seront adoptées dans les différents domaines où l'harmonisation s'impose. D'ailleurs, ce n'est pas en ces termes que les problèmes sont posés et que les solutions seront probablement trouvées : elles ne résulteront pas d'un arbitrage entre des arguments économiques et sociaux contradictoires pris en compte dans un raisonnement global développé à l'échelle de la Communauté ; elles seront davantage le résultat de compromis entre des États dont les positions de départ sont très différentes, pour des raisons qui tiennent à leur histoire, au poids respectif des différents modes de transport, à la compétitivité de leurs transporteurs sur le marché international... Les solutions adoptées en matière de poids et dimensions résultent clairement d'une telle logique [20].

En revanche, si l'on se place à l'échéance de quinze ou vingt ans, on peut penser que le poids des arguments tendant à faire peser sur le transport routier des contraintes plus lourdes et plus onéreuses ne peut que se renforcer. Le succès même du mode routier fait apparaître de façon de plus en plus claire l'importance des coûts et des nuisances qu'il génère. La pression des écologistes, déjà forte dans certains pays,

obligera sans doute les gouvernements à prendre des mesures restrictives, qu'elles consistent à limiter l'émission des nuisances ou à internaliser les coûts.

### **2.3. La libéralisation et l'harmonisation : les effets sur la répartition du trafic**

Nous avons présenté séparément le thème de l'accès au marché, et celui de l'harmonisation, mais une des difficultés essentielles du débat est que ces deux thèmes sont articulés de manières différentes par les États : pour certains (la France, ou l'Allemagne, ou encore le Comité Economique et Social qui rappelle fréquemment sa position à ce sujet) un accord sur les dossiers d'harmonisation est un préalable à l'ouverture des marchés et à l'acceptation du cabotage ; pour d'autres (la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas) l'accès au marché ne doit pas être subordonné à l'harmonisation technique, sociale ou fiscale. Schématiquement on peut affirmer que les "libéraux" dissocient les deux dossiers, et que ceux que la perspective d'un marché unique fortement concurrentiel inquiète lient les deux thèmes.

Selon les "libéraux", leurs adversaires ne plaident en faveur de l'harmonisation préalable que pour différer la décision d'ouverture des marchés. Compte tenu de la difficulté de trouver des solutions acceptables par tous sur les différents dossiers d'harmonisation, cette attitude ne peut que retarder -- et vise à retarder -- la construction d'un grand marché concurrentiel des transports. Il faut donc inverser la chronologie, ouvrir les frontières, permettre la concurrence : l'harmonisation des conditions de concurrence en résultera. En effet, les différents États seront alors obligés, sauf à perdre des parts de marché, de s'aligner sur les dispositions les plus favorables à l'efficacité de l'industrie des transports.

C'est justement la crainte de se trouver placés dans cette situation qui motive l'attitude de la France, de l'Allemagne... S'aligner sur les dispositions les plus favorables pourrait en effet signifier un alignement "vers le haut" en matière de poids et de dimensions et "vers le bas" en matière de sécurité et de fiscalité spécifique.

Il n'est donc pas paradoxal de rencontrer des partisans convaincus de la régulation concurrentielle du marché des transports qui, dans le même temps, plaident pour l'harmonisation préalable. Leur argumentation tient en deux points : (i) ils considèrent que la concurrence doit s'exercer dans le cadre de règlements garantissant la sauvegarde des intérêts collectifs (sécurité, limitation des nuisances, financement assuré des charges d'infrastructure) ; (ii) ils affirment que les vertus de la concurrence ne peuvent s'exprimer que si les conditions de formation des prix et des coûts sont, de ces différents points de vue, semblables pour tous les compétiteurs. L'harmonisation doit alors consister à éliminer les distorsions "artificielles" de concurrence, c'est-à-dire celles qui résultent des différences dans l'intervention réglementaire des États, tout en

veillant à maintenir les distorsions "naturelles", celles qui expriment véritablement les différences de compétitivité. Cette thèse est, au plan des principes, parfaitement cohérente. En pratique, la distinction entre les distorsions "naturelles" et les distorsions "artificielles" paraît difficile à établir. L'existence de régimes sociaux différents constitue-t-elle une différence "artificielle" ? Il n'est pas certain que la réponse à cette question soit unanime !

On peut avoir quelques doutes sur la possibilité d'un accord "parfait" sur tous les dossiers d'harmonisation avant l'échéance du 31 décembre 1992, et nous ne croyons guère à une complète homogénéisation du "paysage" réglementaire à cette date. Mais il est probable que l'ouverture des marchés sera partiellement réalisée avant 1993, et que, au moins à titre expérimental, le cabotage sera autorisé. Quelles peuvent être les conséquences d'une telle situation sur la concurrence inter-modale et sur la concurrence internationale ?

Nous avons déjà souligné qu'une des raisons qui freinent la préparation du marché unique des transports est, notamment en Allemagne, la crainte d'une modification de la répartition intermodale, au détriment du chemin de fer et dans une moindre mesure de la voie d'eau. Il est en effet vraisemblable que l'intensification de la concurrence routière aggravera la situation relative des compagnies de chemin de fer, notamment si l'harmonisation de la réglementation des transports routiers se fait par alignement sur les dispositions qui leur sont les plus favorables. Toutefois, nous ne sommes pas convaincus que cette incidence soit importante. L'effet du contenu de l'harmonisation sur la compétitivité du transport routier s'exercera par l'intermédiaire des variations de coût ou de productivité qui, en toute hypothèse, resteront limitées. Or, la répartition du trafic entre les modes dépend certes des prix, mais aussi d'un très grand nombre d'autres facteurs : la concurrence sur le marché des transports n'est, ni exclusivement, ni même principalement tarifaire [21].

La crainte qu'une acceptation généralisée du cabotage n'entraîne, en l'absence d'une harmonisation poussée, des variations sensibles de la répartition du trafic entre les transporteurs des différentes nationalités paraît plus sérieuse. On peut cependant se demander si les prévisions alarmistes ne sont pas quelque peu exagérées, délibérément ou non. En effet, ce n'est pas en faisant circuler des camions dans toute l'Europe à partir d'une localisation dans leur pays d'origine que les transporteurs les plus efficaces -- ou les mieux traités par la législation de leur pays -- envahiront le marché des autres pays et concurrenceront les transporteurs locaux. Une politique d'exploitation durable du marché d'un pays étranger suppose une implantation. Aussi, si on excepte le cas des zones frontalières, le marché ouvert au cabotage est d'abord celui du rechargement au retour d'un déplacement international. Or, ce marché est limité par la faiblesse relative du trafic inter-communautaire qui ne représente que

quelques pour cent du tonnage kilométrique total. De plus, le cabotage n'intéresse que cette partie du trafic qui n'est pas déjà équilibrée par un fret de retour.

La seule tentative sérieuse pour essayer d'évaluer très concrètement les risques et les chances du cabotage concernant la France est, à ma connaissance, le fait de l'Observatoire Economique et Statistique des Transports (OEST) [22]. Or, cette étude montre que pour apprécier les capacités de rechargement il faut raisonner par région ; que dans certaines régions le déséquilibre des flux internationaux est de même sens que le déséquilibre des flux intérieurs, de sorte que les possibilités de rechargement sont restreintes, alors que dans d'autres régions les déséquilibres sont de sens opposés ce qui ouvre de réelles possibilités de rechargement. Encore faudrait-il tenir compte du fait que la répartition géographique des destinations des transporteurs étrangers varie avec leur nationalité, et que la répartition du trafic par produits n'est pas sans conséquence sur les possibilités de rechargement... Les conclusions de cette analyse sont donc très nuancées et contrastent avec les déclarations toujours alarmistes, globales, mais ne reposant sur aucune étude chiffrée, des transporteurs français.

La position que nous avons développée ne consiste pas à nier que l'accroissement du degré de concurrence que devrait entraîner la réalisation du marché unique des transports se traduira par des changements dans la répartition du trafic, qu'il s'agisse de la répartition entre modes, ou entre transporteurs de nationalités différentes. Plus de concurrence signifie plus de risques pour les acteurs et, si les règles du jeu sont bien fixées et bien respectées, la sélection des plus efficaces [23]. Il y aura donc des gagnants, et des perdants et le coût de l'élimination du marché des moins performants constitue un coût social qu'il faut prendre en compte lorsqu'on établit le bilan d'une politique de concurrence accrue. Mais nous souhaitons prendre nos distances avec les affirmations qui tendent à surestimer l'impact de la mise en place du marché unique des transports. Dans les négociations en cours, il est compréhensible que les transporteurs, voire les États, dramatisent la situation pour renforcer leur argumentation et défendre leurs revendications ; il importe de ne pas confondre ces déclarations de circonstances avec le résultat d'une analyse scientifique.

### **3. LES LIMITES DE L'ANALYSE DE LA CONCURRENCE EN TERMES DE (DÉ)RÉGLEMENTATION**

Dans les deux sections précédentes, nous avons étudié les évolutions des réglementations nationales ou de la réglementation européenne en montrant comment ces évolutions orientent, à des rythmes divers, le mode de régulation vers plus de concurrence. Mais cette approche de la concurrence est bien étroite. La réglementation

ne constitue en effet qu'un des facteurs du mode de régulation, dont il faut relativiser l'importance. Il faut montrer aussi que d'autres facteurs influent sur les conditions de la concurrence. Enfin, l'approche de l'analyse de la concurrence sous le seul angle réglementaire a pour conséquence de raisonner comme si les marchés des transports, nationaux ou européens, constituaient une unité, alors que ce n'est manifestement pas le cas.

### 3.1. Les limites de l'approche réglementaire

L'analyse du mode de régulation s'appuie le plus souvent sur l'étude de la réglementation, et cette pratique est à l'origine de la confusion fréquente, mais regrettable, entre deux mots dont le sens est pourtant bien différent : la (dé)réglementation, et la (dé)régulation.

Il faut d'abord rappeler, même si cet aspect est bien connu et ne mérite pas qu'on y consacre trop de temps, qu'il existe souvent un écart sensible entre les textes réglementaires et leur pratique, et ceci parfois avec la "complicité" des pouvoirs publics qui ont pourtant la charge de veiller au respect des obligations qu'ils ont eux-mêmes promulguées. Nous avons déjà signalé qu'en France, l'État avait renoncé depuis plus de dix ans à faire respecter la TRO, ou que les Pays-Bas avait abandonné dès 1985 la distinction entre licence de transport régulier et licence de transport occasionnel.

Nous citerons aussi, pour mémoire, les difficultés d'application de la réglementation sur les temps de conduite et de repos qui concernent l'ensemble des pays européens. Tous les États déplorent officiellement cette situation. Mais ne peut-on parler à ce sujet de "complicité" ? Il est certain que la vérification du respect de ces règles est techniquement difficile et que le coût en serait très élevé. Mais il faut dire aussi qu'elle supposerait la multiplication de contrôles qui seraient impopulaires et provoqueraient de vives réactions de la part de la profession. C'est bien le coût politique d'un contrôle renforcé qui conduit les gouvernements à accepter, en fait, une situation qu'ils déplorent, mais devant laquelle, faute d'une volonté politique suffisante, ils se considèrent comme impuissants.

Peut-être faut-il noter encore sur ce point la relation perverse entre concurrence et "fraude". Aucune entreprise, placée dans une situation de forte concurrence, et confrontée à des difficultés économiques majeures, ne résistera à la tentation de pratiquer les surcharges, les excès de vitesse, et de ne pas respecter les temps de conduite et les temps de repos...

L'écart entre la réglementation et les pratiques ouvre à la concurrence des champs dans lesquels elle se développe "clandestinement". L'expression de "concurrence

souterraine" a été forgée pour en rendre compte [24]. Il n'est pas question, dans notre esprit, de prétendre qu'une "concurrence souterraine" est équivalente à une concurrence organisée et officielle. Son caractère pernicieux est en effet évident, notamment parce qu'elle crée des inégalités entre les acteurs qui ne respectent pas la réglementation, et ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas prendre quelques libertés avec les textes. Pour autant, cette forme de concurrence existe [25], et l'analyse doit-en tenir compte.

La seule approche réglementaire peut aussi donner une image inexacte des conditions de la concurrence, dans la mesure où importe l'esprit dans lequel cette réglementation est appliquée. Nous illustrerons cette affirmation en revenant sur l'exemple des Pays-Bas.

Nous avons vu que, sous le régime de la Loi WAG, la CVV pouvait contrôler très précisément la capacité des transporteurs. Mais, jusqu'au milieu des années 70, l'augmentation de la capacité globale autorisée a toujours précédé celle des besoins. Les procédures d'évaluation du caractère "physique" et "réel" des demandes conduisaient, en période d'expansion continue du marché, à anticiper la croissance des besoins, et donc à créer un certain excédent de capacité. Ce déséquilibre dynamique et la quasi-certitude, pour une entreprise efficace, d'obtenir les autorisations dont elle avait besoin créaient incontestablement un climat de concurrence entre transporteurs. Mais cette concurrence restait enfermée dans des limites telles que les entreprises ont pu conserver, sur toute la période, des conditions de rentabilité très convenables. Enfin, il est tout à fait clair que la Loi WAG n'a pas été utilisée pour tenter d'infléchir la répartition intermodale, pour protéger la voie d'eau, ou pour freiner le déclin du chemin de fer : la délivrance des licences n'a pas servi à limiter la croissance du transport routier, mais à veiller à ce que l'augmentation de la capacité n'excède pas trop celle de la demande.

Ces remarques permettent de tempérer fortement l'impression que peut donner la présentation des principales dispositions de la Loi WAG : si celle-ci tendait à substituer, au libre jeu des mécanismes de concurrence, l'appréciation des experts de la CVV, l'esprit dans lequel elle a été appliquée était "ouvert".

En sens inverse, on peut affirmer que la déréglementation ne garantit pas la concurrence : celle-ci résulte du comportement des acteurs sur les marchés. A cet égard, l'exemple de la déréglementation du transport aérien aux États-Unis est tout à fait significatif de l'écart qui peut exister entre la théorie économique et la pratique. L'analyse des derniers résultats du fonctionnement du marché américain des transports aériens fait apparaître que les conséquences de la déréglementation sont très différentes de ce que ses auteurs envisageaient, tant en matière de croissance du trafic, que d'évolution des prix, que de concentration du secteur. On a ainsi pu écrire [26] : "... le système [est] passé d'un état de 'concertation arbitrée' (et entérinée par l'État) à

celui du 'consensus de fait' entre les compagnies aériennes pour maintenir entre elles un état de 'paix armée' devant lequel l'État est désormais désarmé". Peut-on encore parler de concurrence pour caractériser les relations existant entre les méga-compagnies qui ont survécu à la période d'intense remise en cause des positions acquises ? A tout le moins faudrait-il donner à ce concept une signification autre que celle qu'on lui attribue habituellement.

### **3.2. Les autres facteurs de la concurrence**

L'approche (dé)réglementaire de la concurrence a également l'inconvénient de ne pas faire apparaître les formes concrètes qu'elle prend, et l'évolution de ces formes. Or, il nous semble qu'un certain nombre de phénomènes se produisent qu'il importe d'avoir présents à l'esprit pour analyser les mécanismes de la régulation modale et intermodale. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous voudrions attirer l'attention sur trois faits dont deux sont suffisamment connus par ailleurs pour que nous nous contentions d'un simple rappel.

Tout d'abord le fait que la concurrence, sur des segments importants du marché des transports de marchandises, s'exerce moins sur les prix que sur la qualité de service. Non que les prix ne soient pas pris en compte par les chargeurs ; mais beaucoup sont prêts à payer plus cher un transport de meilleure qualité ; ou encore, à tarifs proches, la qualité de service devient le critère déterminant de choix. Parmi les divers critères de la qualité, la fiabilité, c'est-à-dire le respect de délais de livraison -- qui n'implique pas nécessairement la rapidité -- prend une place de plus en plus grande. C'est en fonction de cette réalité, de mieux en mieux perçue par les transporteurs, que ceux-ci définissent leur stratégie concurrentielle.

Ce premier fait est à mettre en relation avec un second : l'élargissement du champ de la concurrence, des transports "purs", aux techniques logistiques. Or la gestion des flux logistiques donne une importance stratégique au contrôle de l'information associée aux échanges. A cet égard, il nous semble que la mise en place de réseaux d'Echange de Données Informatisées (EDI) constitue un fait aussi important que l'apparition, dans le domaine des transports aériens, des Systèmes Informatisés de Réservation (SIR). Bien que cette comparaison puisse être trompeuse, on peut penser que la maîtrise des flux d'information a un caractère aussi stratégique pour les entreprises de transport de marchandises que pour les compagnies aériennes.

En effet, outre les avantages organisationnels qui permettent d'assurer une prestation mieux maîtrisée, et donc de meilleure qualité, les échanges de données informatisées peuvent modifier les relations entre le transporteur et ses clients, ou

encore entre le transporteur maître du système, et ses correspondants et partenaires du secteur des transports.

L'initiative en la matière devient un facteur essentiel. En effet, la mise en place, par un transporteur, d'un système EDI permet de fournir aux clients de nouveaux services (par exemple, l'information en temps réel sur le déroulement du transport), mais enferme ces derniers dans un système clos dont ils deviennent dépendants. Symétriquement, si l'initiative est prise par le chargeur dans ses relations entre ses différents établissements ou dans ses relations avec ses fournisseurs et ses clients, le transporteur est contraint d'accepter ce système, ses normes et ses modes d'emploi. Enfin, l'intégration dans un système EDI des confrères et des correspondants renforce considérablement la domination du maître d'oeuvre. En définitive, le développement des systèmes fermés tend à introduire entre les clients et les fournisseurs industriels, les fabricants et les distributeurs et transporteurs, des relations étroites de partenariat, mais asymétriques, et donc à compartimenter les marchés et réduire la concurrence.

Mais la technologie est "neutre" en ce sens qu'elle peut être utilisée à des fins diverses et contradictoires. Les systèmes EDI peuvent aussi être des systèmes ouverts, et par là faciliter la circulation de l'information et mettre en communication chargeurs et transporteurs. Les bourses de fret télématiques instituent une nouvelle forme de concurrence permettant de nouer des contacts commerciaux hors de toute résistance de temps et d'espace [27].

Nous voudrions enfin évoquer un troisième fait, d'une importance considérable pour l'évolution de la forme des marchés, lié aussi à la déréglementation mais à celle des mouvements de capitaux. Lorsque nous avons envisagé les conséquences possibles du cabotage, nous avons souligné qu'il accroîtrait la concurrence entre transporteurs de différentes nationalités. Mais la question se pose, et se posera de plus en plus, de savoir ce que signifie la nationalité d'une entreprise de transport. Il existe sans doute une réponse juridique à la question [28], mais sur le plan économique la possession du capital semble constituer un critère beaucoup plus significatif que la référence au droit. Or, on assiste depuis plusieurs années déjà à d'importants mouvements de capitaux, à des prises de participation, à des rachats, formules permettant beaucoup plus aisément que la création d'une implantation nouvelle, -- mais pas nécessairement à moindre coût -- de prendre pied sur de nouveaux marchés, et de compléter ou de constituer un réseau à l'échelle d'une nation ou de l'Europe.

Tous les pays européens sont touchés par de tels mouvements, à des degrés divers, l'orientation principale des flux de capitaux semblant aller du nord vers le sud, d'Angleterre et des Pays-Bas vers la Belgique, la France, l'Espagne ; de la France et de l'Allemagne vers l'Italie... La connaissance que nous avons de ces flux est malheureusement très limitée, et ce n'est guère qu'en consultant les revues

professionnelles qu'on peut avoir une idée de l'ampleur et des orientations de ce phénomène. Le plus souvent en effet l'entreprise rachetée conserve son identité, ce qui rend très difficile la connaissance des liens qui sont établis. Aussi ne pouvons-nous que formuler des hypothèses.

Il semble que les prises de participation intervenues jusqu'à présent proviennent très majoritairement d'entreprises ou de groupes européens appartenant au secteur des transports largement défini. Deux facteurs favorisent ce mouvement : la taille de l'entreprise, et la solidité de la monnaie du pays où elle a son siège. Il s'agit en effet de grandes entreprises, disposant le plus souvent de solides assises nationales, qui ont décidé de jouer la carte d'un réseau, éventuellement à l'échelle de l'Europe. Et elles appartiennent à des pays de monnaie forte, car il est plus facile à une entreprise allemande ou néerlandaise de racheter une entreprise française ou italienne que l'inverse.

Mais on a pu constater aussi depuis quelques années que des entreprises non européennes (par exemple, sur le marché de la messagerie expresse internationale des entreprises d'origine américaine ou australienne) s'intéressaient de près au marché unique. Il ne faut pas exclure, à l'approche de l'échéance de 1993, l'hypothèse d'une pénétration en force par un apport massif de capitaux.

Enfin, il est fort possible, sinon probable, que la réalisation du marché unique et les perspectives qu'il ouvre en matière de transport soient l'occasion d'investissements importants de capitaux non issus du secteur des transports. Il semble que ce soit déjà le cas de la part de quelques groupes d'investisseurs britanniques. La logique de ces investissements n'est plus alors industrielle, mais proprement financière, et il y a là un risque de "déstabilisation" du secteur qui n'est pas à négliger.

On peut donc penser que l'internationalisation du marché européen des transports sera réalisée par les mouvements de capitaux, plus que par la circulation des véhicules. Cette dernière ne concernera guère que le trafic inter-États, et le trafic des zones proches des frontières où, effectivement, les camions des transporteurs situés de part et d'autre seront en concurrence directe. Cet aspect n'est pas négligeable, mais ce n'est pas l'essentiel. Les restructurations en cours et à venir de la structure capitaliste du secteur nous paraissent devoir être étudiées de très près, si l'on veut comprendre plus globalement l'évolution des formes de la concurrence et de la régulation. Malheureusement, il ne semble pas que les pouvoirs publics des différents États ni la Commission des Communautés Européennes accordent à ce phénomène l'intérêt qu'il mérite.

### 3.3. Une approche par segmentation des marchés

L'analyse de la concurrence à travers la réglementation et son évolution a pour conséquence que l'on raisonne à l'échelle même du territoire que couvre cette réglementation, c'est-à-dire à l'échelle des États ou, dans la mesure où une réglementation communautaire se met en place, à l'échelle de l'Europe. Et l'expression de "marché unique" est à cet égard parfaitement trompeuse. Comme nous l'avons déjà noté, il est probable que subsisteront encore longtemps des différences dans la réglementation applicable des différents États, et dans la manière de l'appliquer. Mais, même dans le cadre national où la réglementation est en effet unifiée, il n'existe pas UN marché des transports de marchandises, mais DES marchés. Cette affirmation constitue sans doute une évidence, mais qu'il est bon de rappeler, car on a trop souvent tendance à l'oublier.

L'analyse de la régulation du marché des transports terrestres de marchandises repose presque toujours sur le postulat qu'il existe, entre les différents modes ou, au sein de chaque mode entre les différents transporteurs, une concurrence plus ou moins éloignée des schémas théoriques, que l'on se réfère à la théorie de la concurrence parfaite, ou à des théories plus élaborées et réalistes comme celle de la contestabilité des marchés. On peut se demander si le concept même de concurrence appliqué de façon aussi générale rend compte correctement de la réalité. Car, pour qu'il y ait concurrence entre deux producteurs de biens et de service, il faut que ces biens et services soient eux-mêmes concurrents ou substituables, ce qui implique sinon une parfaite homogénéité des produits, du moins que ceux-ci soient suffisamment proches les uns des autres pour répondre au même besoin.

Il suffit de rappeler cette condition pour prendre conscience qu'elle n'est en fait remplie que dans des cas particuliers, et non dans le cas général. Les différents modes offrent des services dont les caractéristiques essentielles sont profondément différentes, et considérer d'emblée que les relations intermodales sont des relations de concurrence (même potentielle) et de substituabilité est une approche grossièrement déformante de la réalité. Il en est de même, bien que dans une mesure moindre, des relations entre producteurs au sein d'un même mode.

Pour caractériser un marché, deux éléments doivent être pris en compte : la structure de la demande, et celle de l'offre. Restons du côté de l'offre pour noter que chaque mode, et plus généralement chaque offre, se caractérise par le recours à une certaine technique, par l'usage d'infrastructures et de véhicules spécifiques. Chaque technique définit ce qu'on peut appeler un domaine technique de compétence qui peut être décrit de divers points de vue : géographiquement, par la zone de l'espace couverte par l'offre considérée ; par l'unité de charge des véhicules, par leur volume, par la vitesse des déplacements. Le tracé des infrastructures, les caractéristiques des

véhicules, le savoir-faire du producteur définissent donc l'"aire" dans laquelle celui-ci intervient, et les propriétés du (des) service(s) qu'il offre. On pourrait d'ailleurs distinguer au sein de cette aire plusieurs zones concentriques : celle dans laquelle se situent habituellement les performances du producteur, celle dans laquelle il peut intervenir plus exceptionnellement, celle dans laquelle il ne peut intervenir qu'au prix de prouesses techniques et commerciales impliquant des coûts très élevés. L'introduction du concept de coût permet de passer d'un raisonnement essentiellement technique à un raisonnement proprement économique : en définitive, chaque mode, et au sein de chaque mode chaque producteur, peut être défini par une zone économique d'intervention dont la frontière est définie par le niveau du coût de sa prestation comparé à celui des autres modes ou des autres producteurs.

Cette vision, sans doute trop abstraite, conduit à s'interroger sur la manière dont s'articulent les zones économiques d'intervention des différents acteurs sur le marché des transports. Il apparaît alors clairement, lorsqu'on raisonne par mode, que chacun dispose d'une zone d'exclusivité plus ou moins étendue dans laquelle il est, pour des raisons techniques ou économiques, le seul à intervenir. C'est le cas pour la conduite -- lorsqu'un "pipe" existe --, du transport de pétrole brut ; pour la route des livraisons urbaines... Dans ces zones d'exclusivité, la concurrence est par définition absente. Il existe aussi, pour chaque mode, des plages dans lesquelles sa zone économique d'intervention se superpose au moins partiellement à celle d'un autre mode, sinon de plusieurs : le transport de pondéreux à longue distance peut être assuré aussi bien par la voie d'eau que par le chemin de fer, voire, mais plus difficilement, par la route. Ces plages de recouvrement sont le lieu de la concurrence intermodale.

Si l'on raisonne à court terme, c'est-à-dire dans des conditions techniques et économiques définies, on peut sans doute considérer que ces plages sont assez limitées. Les caractéristiques des infrastructures, celles des véhicules, le niveau des coûts, et enfin celui de la qualité des prestations déterminent largement le mode auquel le chargeur peut faire appel. De plus, les choix de ces derniers sont largement dépendants des habitudes, et tout changement de mode entraîne un coût. Relativement au trafic total, les domaines où plusieurs modes sont en concurrence effective sont donc étroitement circonscrits. On peut affirmer, au sens littéral du terme, que la concurrence intermodale est à court terme marginale, puisqu'elle se confine aux frontières des zones économiques d'intervention de chaque mode.

Ce raisonnement devrait évidemment être modifié si l'on se place à moyen ou à long terme : les données techniques concernant les infrastructures et les véhicules se modifient alors ; les coûts relatifs changent ; la nature des services demandés et fournis évoluent : la concurrence intermodale prend toute son importance et se traduit par le repli des zones économiques d'intervention de certains modes, l'extension de celles d'autres modes.

Si l'on raisonne au sein d'un mode, l'argumentation doit évidemment être modifiée, car certains facteurs essentiels qui définissent les zones économiques d'intervention des différents producteurs leur sont communs (par exemple, le tracé des infrastructures). Il n'en reste pas moins que des différences subsistent ayant diverses origines, notamment techniques. Il est évident que le transport en citerne, ou en camion frigorifique, constitue un marché distinct de celui de la messagerie ou du transport de vrac pondéreux ; qu'au sein de la messagerie, il faut distinguer des sous-marchés en fonction de la taille des colis habituellement acceptés ou de la rapidité des dessertes ; de même que dans le transport en citerne, il faut distinguer selon les produits transportés, car les contraintes spécifiques qu'entraîne le transport de certaines matières dangereuses en font un sous-marché original. Cette typologie des marchés fondée sur des considérations techniques doit être complétée par des distinctions fondées sur des considérations géographiques : des transporteurs sont spécialisés sur certaines régions, sur certaines lignes...

En définitive, la concurrence existe, plus ou moins imparfaite, au sein de chacun des marchés et sous-marchés que l'on peut ainsi distinguer. C'est dans ce cadre que son analyse peut être faite en recourant aux outils classiques : l'étude des barrières à l'entrée (qu'elles soient réglementaires ou non), celle du nombre et de la structure par taille des intervenants, celle des relations qui s'établissent entre les acteurs (les différentes formes d'entente qui peuvent exister), l'analyse du mode de fixation des prix, etc. Ce n'est que par le passage à une telle segmentation du marché que l'on pourra prendre la mesure de la concurrence qui y règne, et caractériser les formes, très diverses, qu'elle prend. Et l'on s'apercevra alors que la dimension réglementaire joue un rôle certainement moins important que celui qu'on est tenté de lui attribuer lorsqu'on raisonne au niveau du marché des transports dans son ensemble.

## NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Table Ronde 62, "Possibilités et limites d'une politique de réglementation dans les transports ", CEMT, 1984. pp. 24-27. Ce tableau rendait compte de la situation dans les pays suivants : Belgique, République Fédérale d'Allemagne, France, Grande-Bretagne, Danemark, Italie, Pays-Bas et Luxembourg.
2. Notre connaissance du système réglementaire du Danemark et du Luxembourg est insuffisante pour que nous puissions nous prononcer sur ces deux pays.
3. Article 24.1 de la LOTI. Les articles 18 à 26 de la loi, groupés dans le chapitre 1er du titre II sont consacrés au transport ferroviaire.
4. Rappelons que les licences ne concernaient que le trafic en zone longue, c'est-à-dire, approximativement, au-delà de 350 à 400 km.
5. Jusqu'en 1989, le Ministre des Transports, après consultation du Conseil National des Transports, indiquait aux Conseils Régionaux chargés de l'attribution des autorisations le pourcentage global d'augmentation du nombre des autorisations qu'il leur recommandait d'appliquer. Pour 1990, le Conseil National des Transports a conseillé au Ministre de ne pas fixer le taux de croissance du nombre des autorisations, et de laisser chaque région libre de délivrer des autorisations supplémentaires en se fondant sur la seule considération de critères qualitatifs (besoin des entreprises, respect de la réglementation...). Le contingentement des autorisations de transport devrait donc être abandonné en 1990.
6. Licence nécessaire pour les véhicules de PMA supérieur à 19 tonnes.
7. Page 123 de la version française.
8. La Loi WAG (Wet Autovervoer Goederen), adoptée en 1951, est entrée en application en 1954. Sans doute cette loi et les textes d'application ont-ils été modifiés à de nombreuses reprises entre les années 50 et les années 80 ; mais on

peut prétendre que le système d'organisation du marché des transports routiers de marchandises n'a pas été substantiellement changé au cours de ces trente années.

9. La Loi WAG permettait en effet à la CVV de mettre en oeuvre, dans de telles situations, des dispositions restrictives (situation de risque d'excédent de capacité), ou de se tourner vers le gouvernement pour lui demander de prendre des dispositions plus sévères encore (situation d'excédent de capacité).
10. En ce sens, un projet de loi a été déposé en mai 1981, prévoyant une reprise en main par l'État des pouvoirs dévolus à cette commission indépendante qu'est la CVV, et un examen périodique, tous les deux ans, de la situation de toutes les entreprises titulaires de licences, cet examen pouvant conduire à un retrait partiel ou total des autorisations si leur situation économique et financière ne faisait pas apparaître une exploitation équilibrée. Ce projet de loi n'est jamais venu en discussion.
11. Le nombre des licences de transport régulier de ligne est passé de 23 305 en 1984 à 7 708 en 1986 ; celui des licences de transport régulier de messagerie de 4 703 en 1984 à 2 448 en 1986.
12. Point (c) du paragraphe intitulé "Lignes de force" du protocole du 30 novembre 1985.
13. La Directive 89/438/CEE du 21 juin 1989 fixant les nouvelles conditions d'accès à la profession de transporteur a été publiée au JOCE du 22 juillet 1989. Elle précise les trois conditions déjà adoptées en 1974 (condition d'honorabilité, capacité financière, capacité professionnelle).
14. Proposition de règlement du Conseil fixant les conditions de l'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre, COM(85)611 final, du 27 novembre 1985.
15. Ce dossier faisant l'objet d'intenses discussions entre les Ministres des Transports des différents États, et l'échéance du 1er janvier 1993 ne permettant pas de rester dans l'incertitude, il est possible qu'à la date où se tiendra la Table Ronde ce dossier ait progressé. Nous rendons compte ici de l'état de la question tel qu'il se présente après le Conseil des Ministres du 5 juin 1989.
16. Le Conseil des Ministres européens des 4 et 5 décembre a approuvé, sous la forme d'un règlement publié au JOCE du 30 décembre 1989, les propositions présentées par la présidence française en matière de cabotage. Ce règlement institue des autorisations communautaires de cabotage contingentées

(15 000 autorisations d'une durée de deux mois) qui pourront être mises en oeuvre à compter du 1er juillet 1990.

17. Proposition de directive du Conseil relative à l'imputation des coûts d'infrastructure de transport à certains véhicules utilitaires, COM(87)716 final, du 8 janvier 1988.
18. Page 8 de COM(87) final.
19. Ce mot n'a, dans notre esprit, aucune connotation péjorative : la défense, par une organisation professionnelle des intérêts de ses membres est une activité parfaitement légitime, s'inscrivant normalement dans le fonctionnement d'une démocratie.
20. Ainsi, le compromis d'une charge maximum à l'essieu de 11.5 tonnes pour un essieu moteur est une médiane entre les valeurs adoptées au Danemark (10 tonnes), en Grande-Bretagne et en Irlande (10.5 tonnes), et les valeurs retenues en Belgique, Italie et Portugal (12 tonnes) et en Espagne, en France et au Luxembourg (13 tonnes). En ce qui concerne le PTR, la norme de 40 tonnes s'inscrit plutôt vers le bas de la fourchette des maximums autorisés puisque la Belgique, l'Italie et le Luxembourg ont adopté un PTR maximum de 44 tonnes, le Danemark 48 tonnes, et qu'il existe, dans différents pays des limites plus élevées encore pour des transports particuliers. Mais, rappelons que la Suisse n'autorise qu'un PTR de 28 tonnes !
21. Nous avons développé cette idée et tenté de montrer que la concurrence intermodale ne serait pas bouleversée par la réalisation du marché unique dans une intervention ("Portée et contenu d'une politique d'harmonisation à l'intérieur et entre les modes de transport") au séminaire portant sur la politique européenne des transports organisé par l'ESTI à Bruxelles, les 18 et 19 mai 1989.
22. Les résultats principaux de l'étude de l'Observatoire Economique et Statistique des Transports ont été publiés dans les "notes de synthèse de l'OEST " dans les numéros 26 (avril 1989), 27 (mai 1989) et 28 (juin 1989).
23. En ce qui concerne le dossier du cabotage, nous voudrions toutefois souligner un fait essentiel : si le cabotage avantage les transporteurs de certains pays, et en désavantage d'autres, c'est d'abord en fonction de données qui trouvent leurs sources dans la géographie (la taille des pays, leur position centrale ou excentrée par rapport au territoire de la Communauté...). Il s'agit là d'une distorsion "naturelle" de concurrence, mais qui cependant n'a rien à voir avec l'efficacité économique comparée des transporteurs.

24. Cf. Rapport de M. Baum à la Table Ronde 62.
25. Ne peut-on prétendre que dans certains pays (Italie notamment) le cabotage existe déjà...?
26. Villiers, Jacques, dans un article paru dans ITA magazine, N° 56 (juillet/août 1989) et 57 (septembre/octobre 1989) sous le titre "Contribution à la réflexion sur une politique européenne des transports aériens".
27. La Table Ronde 78 ayant été consacrée au thème "La télématique dans les transports de marchandises", nous nous contenterons de ces quelques brèves remarques.
28. En attendant qu'existent les sociétés de droit européen.

**ITALIE**

**Sergio BOLOGNA**

**PROGETRASPORTI**

**Milan**

**Italie**



## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	47
1. ROLE DE L'ÉTAT ET RÉGLEMENTATION DANS L'ITALIE DE LA PÉRIODE DU FASCISME .....	49
2. RECONSTRUCTION DE L'APRÈS-GUERRE ET RÉGLEMENTATION DES ANNÉES 70 .....	52
3. SITUATION ACTUELLE ET HYPOTHÈSE POUR LE FUTUR .....	53
4. LA RÉORGANISATION DE "L'ENTE FERROVIE DELLO STATO" ET L'INTERMODALITÉ .....	56
5. CONCLUSION .....	57
6. FIGURES .....	59

Milan, septembre 1989



## INTRODUCTION

Dans la discussion qui s'est ouverte en Europe lorsque l'expérience de la déréglementation aux États-Unis a commencé à dessiner un cadre nouveau des conditions socio-économiques -- dans le domaine des transports de marchandises -- on a trop souvent oublié de prendre en considération les effets négatifs de la déréglementation, qui ont été observés par de nombreuses institutions de recherche au-delà de l'Atlantique (parmi lesquelles plusieurs agences gouvernementales) et que l'on a cru pouvoir résumer dans la formule : less safety, more costs, less quality.

Au lieu de faire trésor des observations de ce genre et de regarder d'un oeil critique les projets de déréglementation en Europe, on a continué à les voir comme un destin inéluctable et comme le synonyme du progrès, auquel seules des forces de tradition corporatiste auraient pu s'opposer. La déréglementation est donc devenue non pas seulement une idéologie mais presque un nouveau credo.

Dans ce cadre là, une véritable discussion sur la déréglementation n'a pas été possible, tandis qu'une analyse de ses effets devient aujourd'hui toujours plus difficile, parce que l'attitude non critique des croyants a, par réaction, provoqué le contre-mythe d'une déréglementation responsable de tous les malheurs de la terre, comme cela arrive -- pour prendre un exemple -- chaque fois que se vérifie un nouvel accident dans l'aviation civile.

Il est vrai que la libéralisation de l'accès au marché a déterminé des conditions de concurrence qui ont porté à la réduction du personnel et à son exploitation au-delà de la limite psycho-physiologique supportable. Les conditions de concurrence ont conduit à la réduction de l'entretien, à l'élimination de certains contrôles, à l'exploitation des machines au-delà des limites techniques prévues par le constructeur, et à considérer enfin la sécurité des passagers et du personnel comme une option trop coûteuse ; mais il est vrai aussi que -- à part la fatalité ou les erreurs humaines qui selon une étude de Boeing sont à l'origine de 74 pour cent des accidents dans l'aviation civile -- les raisons qui peuvent avoir déterminé une situation de risque permanent dans l'aviation civile sont beaucoup plus profondes et anciennes que la déréglementation elle-même.

On s'aperçoit alors que la discussion entre ceux qui soutiennent la déréglementation et ceux qui s'y opposent est difficile, parce qu'il ne s'agit pas d'une discussion sur les modalités d'une meilleure politique économique mais d'une discussion entre deux systèmes de valeurs très différents, celui -- pour en rester à l'exemple de l'aviation civile -- qui pose le profit des compagnies et leur rentabilité au sommet des lois de la société humaine et celui qui considère la sécurité des individus comme un problème tellement important que toutes les options organisationnelles et technologiques doivent y être soumises.

Si donc le débat sur la déréglementation soulève des problèmes philosophiques d'une telle envergure, comme cela arrive dans les débats soulevés par la pensée écologique, qui met en cause -- dans ses aspects les plus radicaux, mais qui à mon avis sont aussi les plus cohérents -- le mode de vie de notre civilisation occidentale, il peut paraître banal et même erroné de s'interroger sur l'impact de la déréglementation sur les modes de transport.

Et pourtant, même s'il ne s'agissait pas d'une discussion entre spécialistes du transport, il me semblerait important de faire revenir la discussion de la stratosphère des guerres de religion au terrain concret de l'histoire car, en effet, c'est surtout l'histoire de la déréglementation qu'il faut d'abord analyser pour pouvoir trouver un terrain commun de discussion sur la déréglementation aujourd'hui.

La naissance de la réglementation dans les transports se situe dans une période dans laquelle le monde occidental, après le choc de la Grande Crise -- soit dans les pays comme l'Italie et l'Allemagne, soit dans les pays de démocratie parlementaire comme la France, les États-Unis et l'Angleterre -- commençait à confier à l'État une fonction toujours plus importante d'intervention et de régulation du procès économique. Après les années vingt -- qui ressemblent d'une façon impressionnante aux années quatre-vingt -- dans lesquelles on avait poursuivi au niveau des politiques économiques un fort libéralisme, les idéologies politiques -- celles du fascisme italien ou du socialisme planificateur belge et français -- ou les théories économiques -- le keynésianisme ou le dirigisme soviétique -- confiaient à l'État un rôle central dans l'économie.

Des organisations sociales et politiques tout à fait différentes, comme l'Italie et les États-Unis de Roosevelt, étaient d'accord sur certaines formules de politique économique (on raconte qu'à la première séance du cabinet Roosevelt en 1933 les ministres trouvèrent sur la table un livre d'un théoricien fasciste italien).

Pour ce qui concerne l'Italie, les années après la grande crise sont les années dans lesquelles le gouvernement Mussolini met sur pied le système bancaire et industriel d'État, selon un mécanisme monétaire et institutionnel conçu par Raffaele Mattioli,

figure prestigieuse du monde bancaire italien, pas du tout fasciste, qui a aidé à plusieurs occasions des antifascistes en difficulté et qui a même contribué à sauver les écrits de la prison du fondateur du Parti Communiste Italien, mort en captivité en 1937.

Donc, tant le grand capital financier que les régimes autoritaires étaient d'accord pour confier à l'État un rôle fondamental dans l'économie. Par contre, on entend aujourd'hui souvent dire que la réglementation (et notamment la réglementation dans les transports) a exclusivement une origine corporatiste. Je voudrais à ce propos dire un mot qui concerne le cas de l'Italie de la période du fascisme.

## **1. ROLE DE L'ÉTAT ET RÉGLEMENTATION DANS L'ITALIE DE LA PÉRIODE DU FASCISME**

L'organisme auquel le gouvernement Mussolini confiait la réorganisation du système bancaire et industriel fut l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) -- qui existe toujours et qui a été renforcé par les gouvernements démocratiques d'après-guerre pour être mis en cause seulement dans les dernières années, quand une tendance très forte à la reprivatisation (cf. l'entreprise d'automobiles Alfa Romeo rachetée par la Fiat) a commencé à se dessiner.

L'IRI de l'époque du fascisme n'a pas joué un grand rôle dans le domaine des transports, sauf pour la part qui concerne la construction des moyens de transport, notamment dans le secteur maritime. L'étatisation de certains secteurs d'industrie lourde, comme la construction navale et la sidérurgie, et d'une partie de l'armement ont eu une influence indirecte qu'il est difficile de quantifier sur le choix des modes de transport.

Beaucoup d'attention fut donnée par le pouvoir politique au développement du réseau ferroviaire auquel les principales usines de l'industrie lourde furent branchées, ainsi qu'au développement de la marine marchande, même si dans ce domaine-là les chantiers navals furent plutôt engagés dans la fabrication d'objets de prestige comme les paquebots (l'italien "Rex" gagna aussi le ruban bleu) que dans la construction de cargos. La localisation des nouvelles industries commença à tenir compte aussi du facteur transport (tandis que dans la première phase de l'industrialisation italienne on tenait compte surtout du problème de l'énergie).

On pourrait donc penser qu'avec le processus d'étatisation d'un secteur important de l'appareil industriel, qui était concerné par le transport de marchandises -- soit comme producteur des moyens de transport, soit comme chargeur -- et l'idée de

programmation qui était à l'origine de l'IRI, le pouvoir politique aurait dû s'engager dans la réglementation des facteurs qui peuvent influencer la structure de l'offre de transport, le choix des modes de transport et le travail, comme cela arrivait à la même époque dans d'autres pays.

En effet, le problème de réglementation des professions de la chaîne de transport n'a jamais été situé dans le cadre d'une politique globale. Le système économique n'a jamais atteint un degré de maturité suffisant pour mettre en mouvement des idées concernant aussi la planification des transports et notamment des transports de marchandises.

Les premières interventions du gouvernement Mussolini dans l'organisation du travail de la chaîne de transport s'achevèrent immédiatement après la prise du pouvoir et concernèrent les ports : déjà avec un décret-loi du 15 octobre 1923 -- un an après la formation du ministère Mussolini -- on introduit la discipline publique du travail portuaire, en fixant les horaires de travail, les tarifs et surtout le contingent de travail nécessaire aux opérations. La loi de février 1925 soumet les ports à l'autorité militaire du Commandant.

On n'était donc pas encore arrivé au stade d'une dictature -- les lois exceptionnelles qui signent la fin de la démocratie parlementaire sont de 1926 -- que Mussolini avait déjà fixé la structure publique du travail portuaire, qui a duré jusqu'à aujourd'hui et a commencé à être mise en cause par la réforme du Ministre de la Marine Marchande en 1989.

Les mesures prises alors par Mussolini sont à interpréter comme une intervention dans le secteur de l'organisation ouvrière où il y avait une tradition d'autogestion qui venait du mouvement socialiste et communiste.

La politique de Mussolini -- la même chose s'avéra avec les coopératives agricoles et de consommation -- était d'essayer de sauvegarder les organisations ouvrières autogérées en éloignant les dirigeants liés aux partis politiques du mouvement ouvrier. Même si avec la loi de 1925 on instituait le "Bureau du Travail Portuaire" qui réglait l'emploi, dans les années suivantes on choisit plutôt de laisser aux organisations coopératives des dockers déjà existantes la fonction de réglementer le travail avec le Commandant du port et le Bureau du Travail Portuaire jusqu'à la reconnaissance de la fonction publique (loi de 1929) des compagnies portuaires des dockers.

Il faudra attendre l'année 1937 pour trouver une autre intervention du pouvoir dans la réglementation directe du travail de la chaîne du transport avec les mesures concernant la réglementation de la profession de manutentionnaire ("facchino") et leur inscription obligatoire sur les listes provinciales des préfectures.

En 1935, la Loi n° 1349 ("Discipline des services de transport de marchandises avec véhicules automobiles") introduit l'obligation d'une autorisation pour l'exercice de la profession. Les services de ligne (messageries) sont soumis à la concession soit de la part des Communes, soit de la motorisation civile, ou du ministère selon leur rayon d'activité. La tarification est publique : aucune autre entreprise ne peut offrir de services sur les lignes où il existe une concession. Les véhicules pour le transport des marchandises sont obligés de porter des signes d'identification de différentes couleurs (blanc pour la location, vert pour le transport de ligne, rouge pour le compte propre).

Les commentateurs ont toujours considéré cette loi comme une loi de protection du trafic ferroviaire par rapport à la route, selon la politique de réglementation suivie à cette époque dans d'autres pays. Cette loi a peut-être correspondu à une intention du gouvernement italien de se rallier à la réglementation en vogue, mais je crois qu'on peut difficilement affirmer que la loi de 1935 a eu une influence quelconque dans les équilibres de marché entre rail et route.

A cette époque, le pouvoir politique avait bien d'autres problèmes à résoudre dans le domaine des transports et qui sont bien résumés dans un article publié dans la "Rivista del Lavoro" en janvier 1936. Un membre du Conseil des Corporations pour les Communications Intérieures, sous le titre "Orientations fascistes dans les transports", soulignait que le problème principal était de reconverter les transports à une technologie capable d'utiliser l'énergie produite en Italie, notamment l'électricité et les essences synthétiques, dont la production était alors encouragée par le gouvernement pour faire face à la pénurie de carburant consécutive à des sanctions économiques contre l'Italie à cause de son invasion de l'Ethiopie.

Il y avait même une loi de 1935 qui faisait obligation aux communes d'utiliser les carburants nationaux dans les véhicules d'utilité publique.

L'autarcie représenta un défi technologique dans lequel l'Italie se jeta avec enthousiasme. On peut retrouver dans la littérature technique de l'époque de nombreuses discussions, relancées aujourd'hui par les écologistes, notamment sur l'utilisation de l'électricité dans la propulsion terrestre (ou sur le recyclage des déchets).

L'autarcie contribua à pousser en avant l'électrification et la modernisation du réseau ferroviaire italien mais cela ne se répercuta pas d'une façon négative sur le transport routier, au contraire : c'est justement à cette époque que le camion commença sa montée. Fiat s'était engagée déjà avant la grande crise dans la production de véhicules industriels ; les premières maisons d'expédition de grande taille commencèrent à se constituer dans les années 30.

La grande chance du transport routier fut justement donnée par la campagne coloniale dans la Corne de l'Afrique, quand l'armée confia aux grands organisateurs de transport privés, comme Gondrand, une partie de sa logistique (parmi les soldats de l'aventure coloniale le camion était appelé "gondrand").

La réglementation de 1935 n'eut donc aucune influence sur l'équilibre modal car les événements du contexte historique dans lequel elle fut lancée, c'est-à-dire l'invasion de l'Ethiopie, les sanctions contre l'Italie fasciste et l'autarcie, déclenchèrent des mécanismes de développement des modes de transport indépendants de la réglementation. En plus, le régime était intéressé par le développement de tous les modes de transport en même temps, maritime (avec la nationalisation et le soutien donné à l'armement privé), ferroviaire (avec l'électrification et l'expansion du réseau), routier (avec le soutien donné aux producteurs de véhicules).

## **2. RECONSTRUCTION DE L'APRÈS-GUERRE ET RÉGLEMENTATION DES ANNÉES 70**

Seul le mode de transport routier sortit renforcé de la période du conflit mondial.

L'armement public ou privé entra en 1945 dans une longue période de crise, qui commence à être dépassée aujourd'hui mais qui a marginalisé définitivement l'Italie dans le commerce maritime international.

Le réseau ferroviaire, touché par les destructions de la guerre, ne fut reconstruit que par la nécessité de transporter les masses d'émigrants de l'Italie du Sud sur les marchés du travail d'Europe centrale.

Le règne absolu de l'automobile commence à se dessiner dans une situation d'absence totale de programmation du territoire et de réglementation du transport.

La Fiat crée la loi. La mise en place du réseau des autoroutes est l'exemple le plus évident du manque de programmation : projeté pour un certain trafic, il doit à la fin des travaux supporter un trafic dix fois plus élevé.

Dépourvu de règles et de contrôles, le secteur routier se développe dans le désordre.

Si au début des années 70 le mode de transport ferroviaire joue déjà un rôle secondaire dans le transport de marchandises (sauf pour la marchandise-force de

travail) c'est justement à cette époque qu'une série de phénomènes socio-économiques jouent en faveur de la route et consacrent son hégémonie :

- a) La containerisation provoque un déplacement de trafic vers les ports de l'Atlantique et par conséquent une crise des ports et des transports maritimes dans la méditerranée.
- b) En Italie, l'entreprise se décentralise et le travail se distribue sur le territoire jusqu'à la fragmentation : la demande globale de transport augmente plus vite que le PNB et augmente surtout sur le versant de la courte distance favorable à la route. La structure productive italienne caractérisée par l'industrie légère donne lieu à une structure du fret fragmentée favorable à l'acheminement par route.

Arrivée à un tel degré de domination sur les autres modes de transport, la route peut bien se permettre une réglementation qui est exclusivement interne et qui n'affecte pas les rapports avec les autres modes.

La Loi n° 298 du 6 juin 1974, qui pose des conditions précises à l'exercice de la profession règle l'accès au marché et introduit la tarification obligatoire. Par rapport à la loi précédente, la loi de 1974 semble être dessinée sur le modèle du routier indépendant (en italien "il padroncino"), sur la soi-disant entreprise individuelle : dans la loi de 1974, la location n'est plus prévue, l'interchange des remorques est interdit, etc...

En conclusion : la République italienne semble vouloir institutionnaliser la fragmentation de l'offre de transport routier des marchandises. Je ne vois pas dans la loi de 1974 de préoccupations quant à l'équilibre modal.

### **3. SITUATION ACTUELLE ET HYPOTHÈSE POUR LE FUTUR**

La décennie qui a suivi la loi de 1974 est caractérisée par une dispersion de l'organisation de l'entreprise dans plusieurs secteurs et pas seulement dans le transport. Le modèle italien de décentralisation et de flexibilité conduit à l'établissement d'une forme d'entreprise "à réseau" ou "à galaxie".

La fragmentation de l'entreprise de transport n'est qu'un des aspects d'un phénomène général, mais lorsque l'époque de la déréglementation dans le transport commence à se dessiner aux États-Unis en 1979-80 et quand l'échelle des priorités voit

la constitution de grandes entreprises multimodales à la première place, ce qui avait été considéré comme un modèle à haute flexibilité commence à apparaître comme une manifestation pathologique.

En même temps, le déséquilibre modal est aussi considéré comme un phénomène susceptible de freiner le développement, soit de la grande entreprise prestataire de services de transport, soit d'une économie nationale des transports.

Les nouvelles technologies et l'essor de la logistique imposent de changer la vision traditionnelle de la "concurrence modale" qui était à l'origine de la philosophie de la réglementation "historique". Les modes ne sont plus en concurrence mais ils sont intégrés entre eux. Il ne s'agit pas "de protéger" un mode, face à un autre, mais de construire une chaîne continue qui permette le passage d'un mode à un autre sans interruption.

La conscience de cette problématique n'est présente en Italie que vers la moitié des années 80 et donne lieu à une politique de forte restructuration et de modernisation des chemins de fer, centrée sur le trafic de marchandises. Elle n'était pas encore présente au moment de la mise en place des études préparatoires du Plan Général des Transports qui ont été conçues selon une mentalité très traditionnelle et, surtout, avec une base de données à disposition pas du tout fiable.

Le problème de la concurrence entre les modes est relancé aujourd'hui par les soucis des environmentalistes et d'une façon encore plus dramatique par la politique de restrictions au trafic routier suivie par l'Autriche et la Suisse.

La phase de déréglementation commence en Italie dans la moitié des années 80 avec une série de mesures dont la Loi n° 132 du 30 mars 1987 est la plus importante.

On peut résumer cet ensemble dense de dispositions administratives de la façon suivante :

- a) Ralliement aux normes de la Communauté Européenne, pour combler un retard qui avait provoqué plusieurs condamnations de la part de la CEE.
- b) Introduction, même limitée, de la traction libre et de la location dans les services de transport par route.
- c) Réduction du nombre des autorisations spéciales pour les poids lourds et blocage des autorisations elles-mêmes.
- d) Libéralisation totale du transport avec véhicules de moins de 3,5 tonnes.

e) **Déréglementation des transports combinés rail-route.**

La plupart des mesures concernent le transport par route, mais il faut ajouter les dispositions de 1989 concernant les ports et qui signent la fin de la fonction publique du travail dans les ports, en supprimant le monopole des compagnies de dockers dans les ports les plus importants et leur système de salaire garanti et, surtout, la loi de réforme des chemins de fer, qui introduit des critères de gestion privée dans le service public (loi du 15 mai 1985 et dispositions suivantes).

Le conflit social dans les ports a été au centre d'une phase très aiguë des mouvements syndicaux, dans le secteur des transports, qui peuvent être interprétés comme une révolte contre la déréglementation.

Il faudrait peut-être rappeler que le mouvement syndical italien, qui était dans les années 70 l'un des plus forts d'Europe, fut touché par une grande crise au début des années 80 par suite du processus de réorganisation industrielle. Vers la moitié des années 80, quand le secteur des transports fut touché par le même processus, de nombreux conflits sociaux se déclenchèrent, notamment dans les ports, dans les chemins de fer et dans le transport aérien, organisés par des comités de base qui souvent prirent position contre la ligne des syndicats. Vers la fin de 1988, quand leur capacité de mobilisation était très élevée, ces organismes commencèrent à développer des contacts "intramodaux".

La perte de représentativité des syndicats des transports dans des secteurs comme les chemins de fer et les ports, où ils étaient traditionnellement très forts et où le taux de syndicalisation était de 70 à 80 pour cent, donne beaucoup de préoccupations aux organisateurs de chaîne de transport.

Dans le secteur de la route, par contre, les syndicats ont toujours été très faibles parce que le rôle syndical fut rempli par les organisations professionnelles qui ont organisé la grande grève de 1987 et les autres protestations qui ont souvent secoué le secteur.

En conclusion, on devrait peut-être considérer le manque de représentativité des syndicats, en présence d'une capacité de mobilisation et d'un potentiel de protestation très élevé des travailleurs, comme un élément important de la déréglementation de facto qui caractérise le secteur des transports en Italie.

On pourrait se poser la question de savoir si cette situation peut comporter des changements au niveau de la répartition modale (si les conflits sociaux sont élevés et ont une longue durée à l'intérieur d'un mode, ils peuvent favoriser "la fuite des marchandises" vers d'autres modes plus calmes du point de vue syndical). Pour le

moment (fin 1989), le manque de confiance dans la ligne des syndicats s'est répandu au niveau de tous les modes, et il n'y aura donc pas pour le moment d'effet sur la répartition modale.

#### 4. LA RÉORGANISATION DE "L'ENTE FERROVIE DELLO STATO" ET L'INTERMODALITÉ

Un élément qui peut avoir dans le futur des conséquences importantes pour la répartition modale est la réforme des chemins de fer commencée avec la loi de 1985, selon laquelle les FS dans leur nouvelle autonomie de gestion sont obligés de tenir une comptabilité industrielle pour ce qui concerne le déficit de gestion du service public -- déficit qui est pris en charge par le Trésor -- et à présenter des programmes d'investissement selon les lignes établies par le Plan Général des Transports, qui donne la priorité au trafic des marchandises.

Dans le cadre de la réforme, plusieurs mesures de déréglementations ont été prises, concernant les marchandises, comme la libéralisation des prix et l'exemption de la tarification obligatoire pour les parcours routiers à partir et en direction des terminaux intermodaux desservis par les FS.

Les services commerciaux ont été réorganisés selon la nouvelle politique tournée vers le marché. Cette réorganisation et l'entrée en fonction entre 1986 et 1988 des "interports de première classe" (grandes plateformes intermodales nationales) de Bologne, Vérone et Padoue, ont eu un effet positif. Le trafic de marchandises des FS est en plein développement :

Tonnes/km en millions				
1985	1986	1987	1988	1989
9 364,0	9 029,0	9 495,0	100 006,8	11 031,7
100,0	96,4	101,4	106,9	117,8

(Tableaux du trafic marchandises par rail 1986, 1987, 1988)

L'augmentation du trafic des marchandises des FS est encore plus sensible si on analyse le développement dans les "interports" les plus importants.

Les chiffres du transport qui montrent les tonnes sont repris dans les Figures 1 et 2 pour le trafic combiné de la gare de Bologne.

A partir de juin 1989, les FS ont mis en fonction un nouveau service de transport des petits envois "24 heures" qui utilisent des trains de voyageurs sur trente-huit relations, qui connectent onze grandes gares du réseau national, selon le schéma "Eurail Express".

Pour accélérer le développement du trafic combiné, le Parlement a approuvé en novembre 1989 une nouvelle loi de soutien à l'intermodalité, qui prévoit :

- Un financement pour la construction d'autres "interports".
- Une aide au crédit et des facilités fiscales pour la fusion des micro-entreprises.
- D'autres mesures de déréglementation pour les transports combinés (par exemple, l'introduction du tractionnariat).

Il semble qu'après avoir facilité la constitution des micro-entreprises (cf. mon rapport aux journées sur le transport des marchandises, organisées par l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées en juin 1989 à Paris), l'État italien soit maintenant décidé à favoriser leur fusion dans des coopératives ou des entités capables d'offrir des prestations de services complexes en les orientant dans le même temps vers le transport combiné.

## 5. CONCLUSION

Si l'on considère que le paquet des dispositions de déréglementation les plus importantes commence à fonctionner en 1988 et 1989, on peut bien dire qu'il est trop tôt pour observer des effets sur les modes, à cause surtout d'un manque d'information. En avril 1989, la Commission de la CEE a condamné encore une fois l'Italie pour n'avoir pas encore observé les obligations communautaires sur les statistiques de transport.

Les statistiques disponibles montrent que :

1. Pour la première fois dans l'après-guerre, le chemin de fer reprend un rôle dynamique dans le transport de marchandises.
2. La route continue à gagner grâce à l'expansion des petits véhicules dont la structure de fret est caractérisée par de petits envois et par une faible distance des parcours (70 pour cent étant inférieur à 50 km).
3. La structure de l'offre du transport par route se caractérise par une tendance très lente vers la concentration mais qui peut être importante si l'on prend en considération la présence toujours plus massive des grands MTO étrangers.
4. Le transport aérien est celui qui connaît le taux de croissance le plus élevé.

## **FIGURES**



Figure 1. Traffic Intermodal Gare FFSS Bologna Interporto

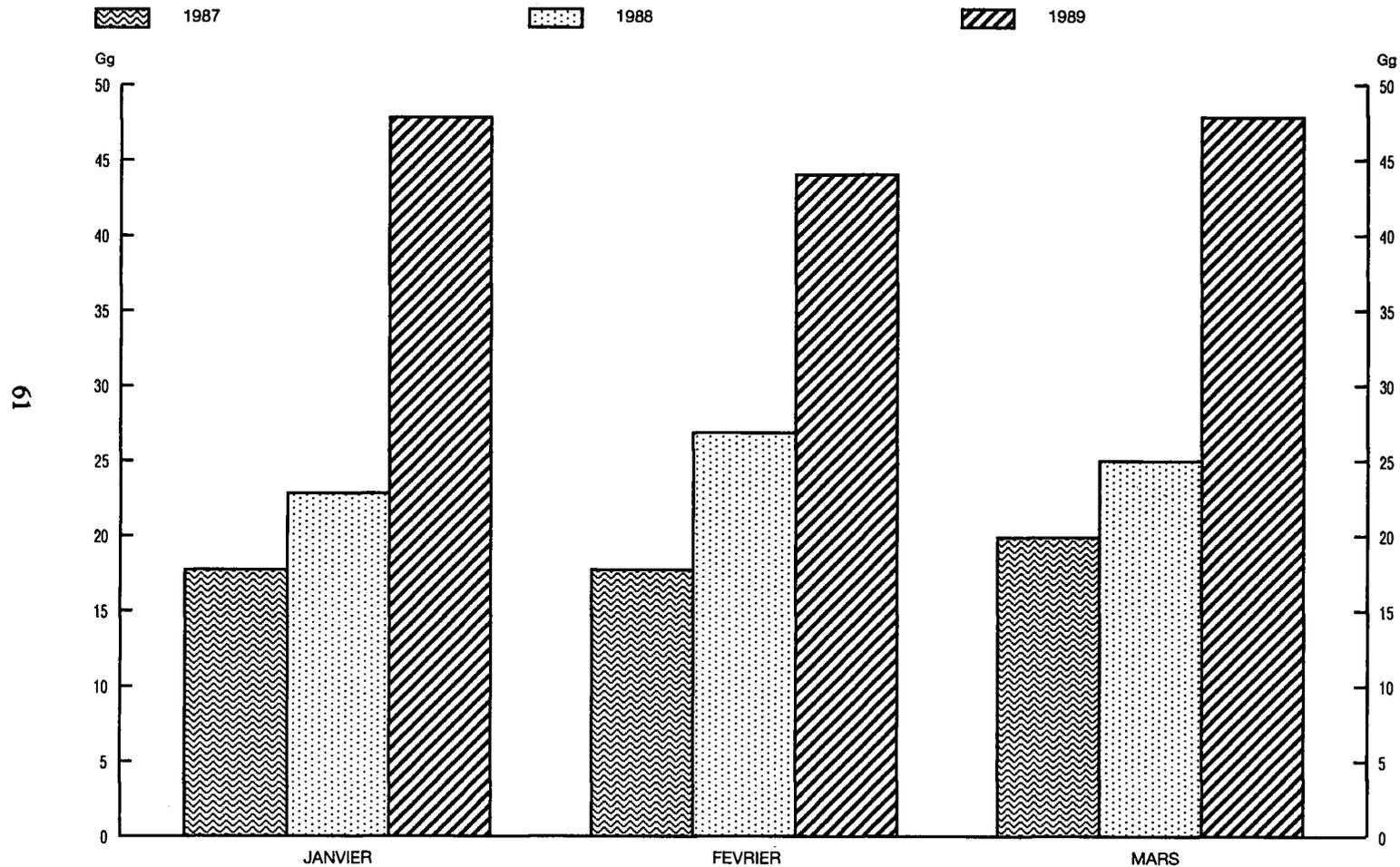


Figure 2. Trafic Combiné Gare FFSS Bologna Interporto

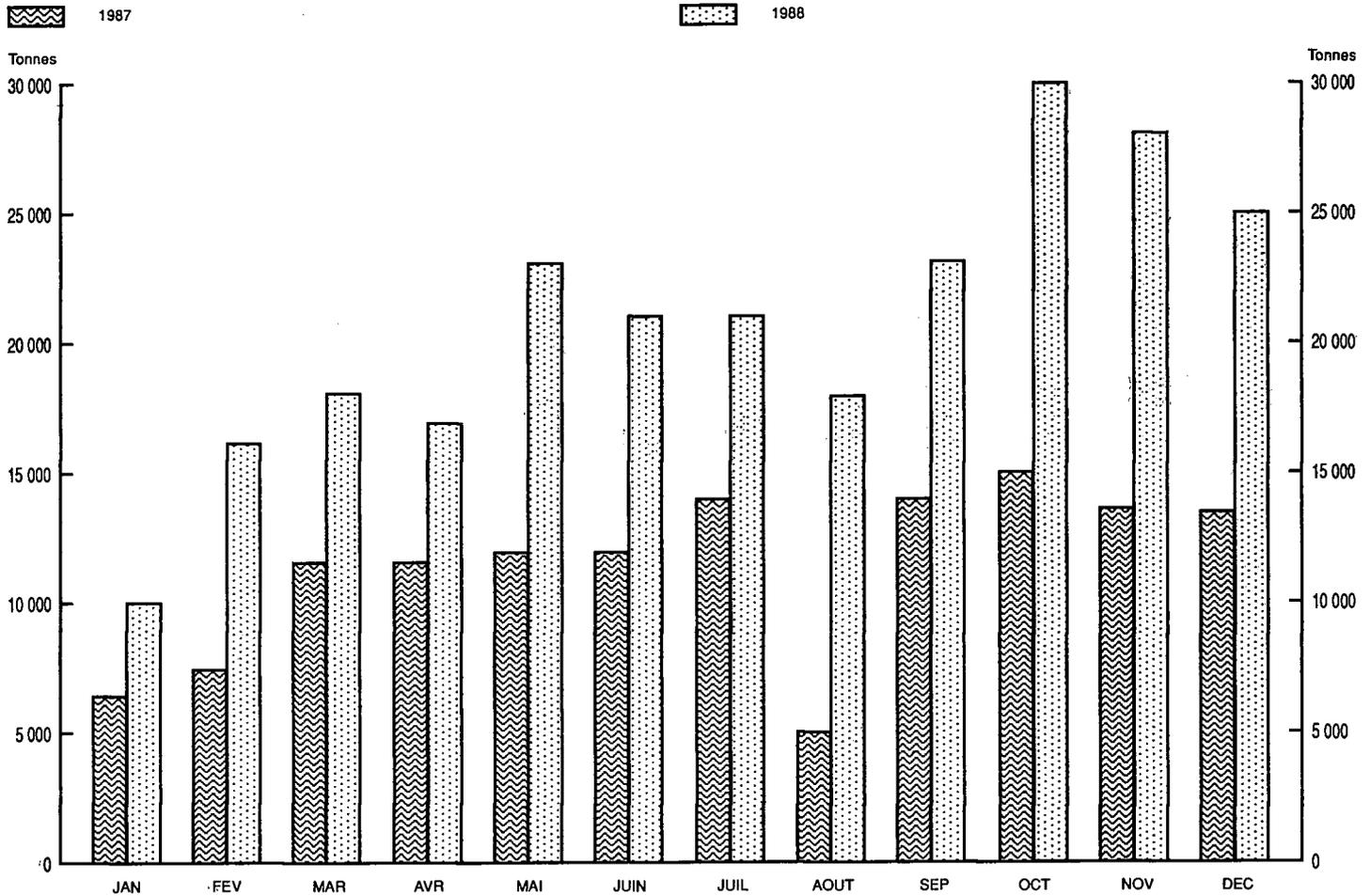


Figure 3. Trafic marchandises  
Tonnes/km.

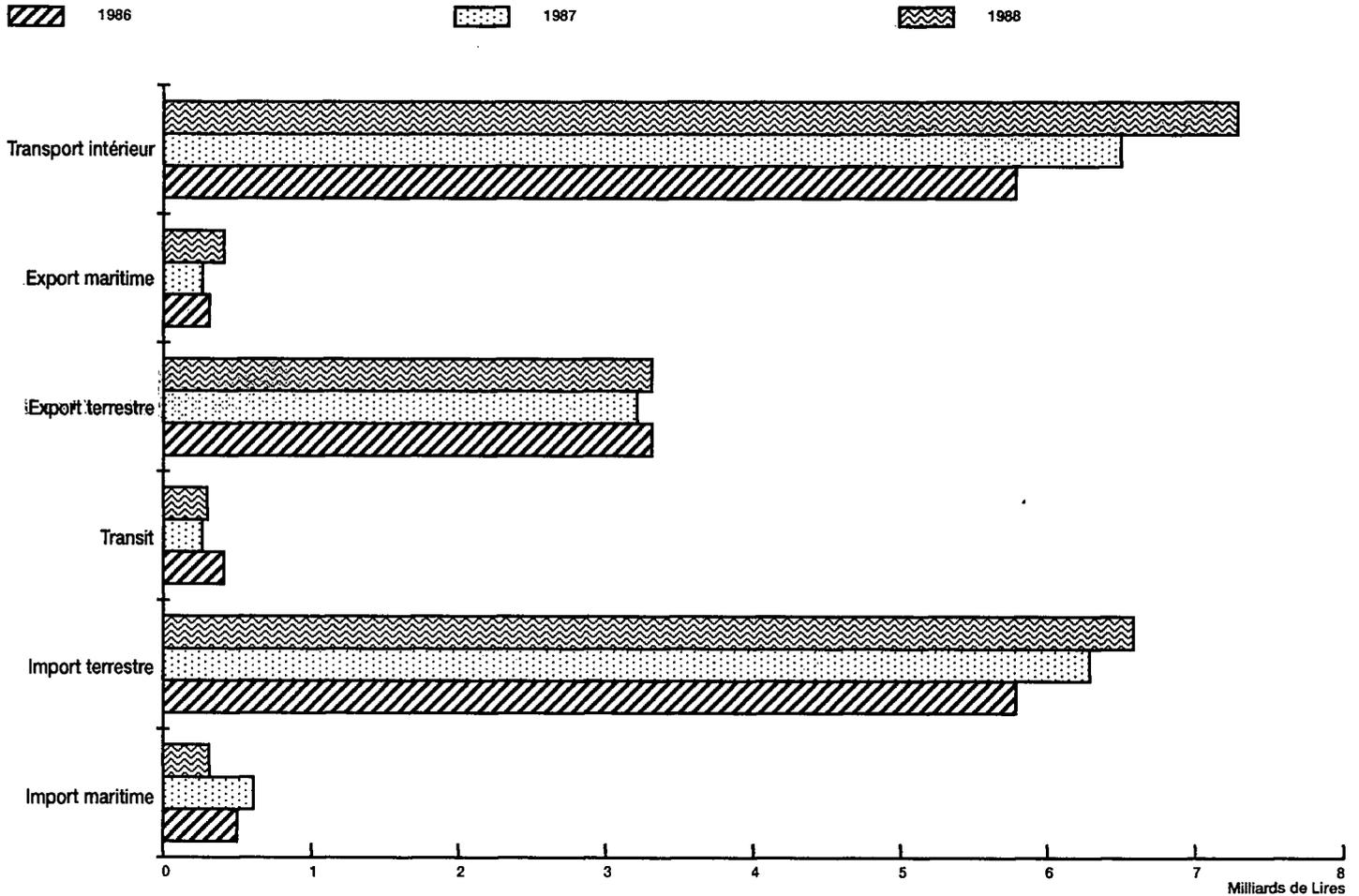
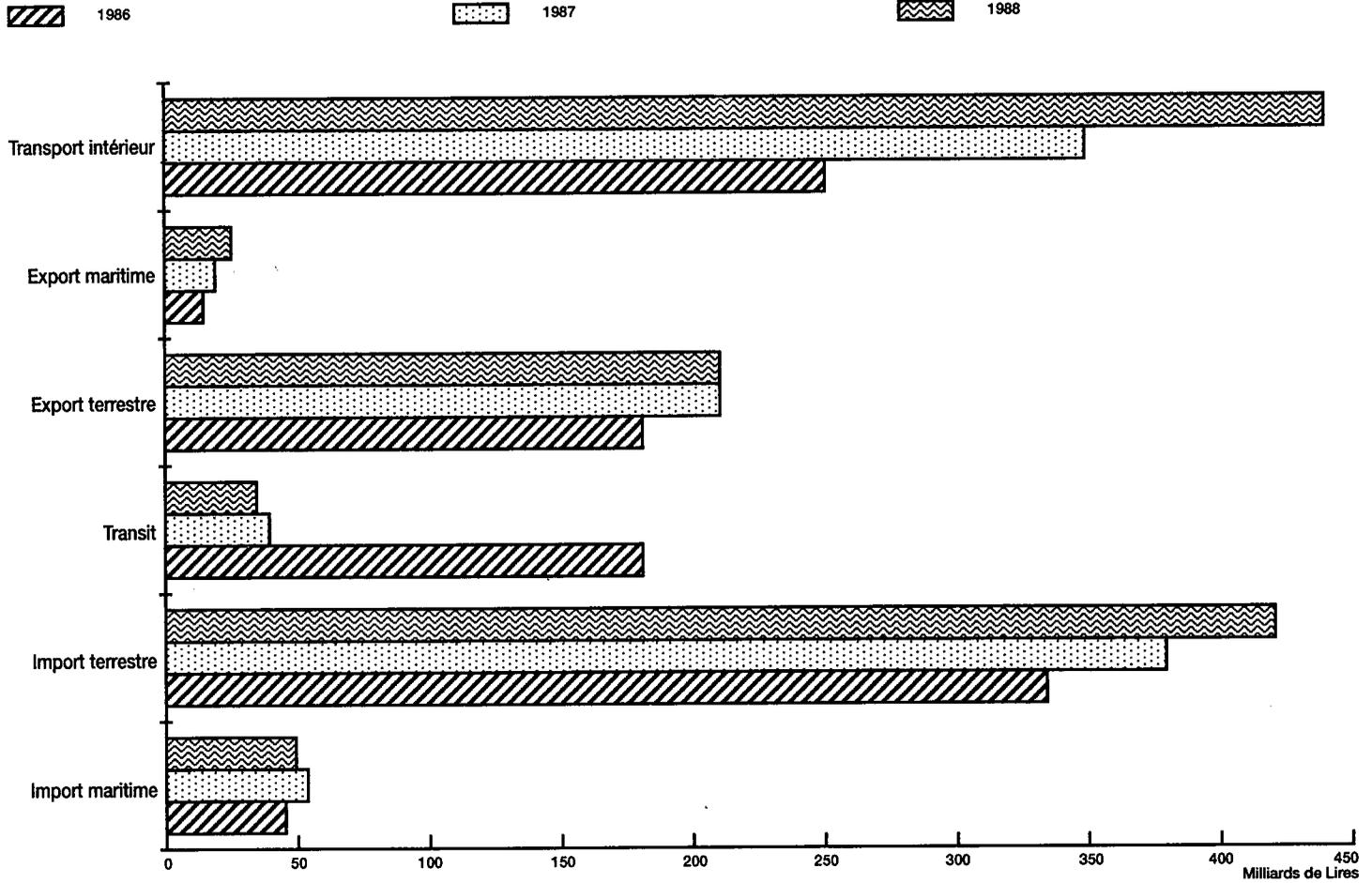


Figure 4. Traffic marchandises  
Revenu



**ALLEMAGNE**

**Hellmuth St. SEIDENFUS**

**Institut für Verkehrswissenschaft  
Universität Münster  
Münster  
Allemagne**



## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	69
1. LES MARCHÉS DU TRANSPORT DE MARCHANDISES .....	69
2. MÉTHODE D'ANALYSE .....	73
2.1. Recours à la technique des scénarios comme instrument d'analyse ..	73
2.2. L'hypothèse libérale (scénario A) .....	77
2.3. L'hypothèse conservatrice (scénario B) .....	78
3. INCIDENCE DE CES SCÉNARIOS SUR LES MARCHÉS DE RÉFÉRENCE .....	79
3.1. Effets sur la concurrence dans le marché du transport routier de marchandises .....	81
3.2. Effets sur le marché du transport de marchandises par chemin de fer .....	89
3.3. Incidence sur la sécurité routière, la sollicitation des infrastructures et l'environnement .....	92
4. CONCLUSIONS .....	93
4.1. Principe de base d'une réglementation des transports de marchandises .....	93
4.2. Conclusions concernant la politique des transports de la République fédérale d'Allemagne .....	95
4.3. Conséquences pour la politique communautaire des transports .....	98

5. CONCLUSIONS .....	103
NOTES ET RÉFÉRENCES .....	105
ANNEXE .....	111

Münster, juillet 1989

## **INTRODUCTION**

On trouve aujourd'hui une foule d'ouvrages, d'exposés et d'articles sur la déréglementation et le marché intérieur communautaire, même si on se limite pour ces deux thèmes au secteur des transports. La plupart de ces documents s'intéressent à des questions spécifiques ou n'abordent que d'une façon très générale les conséquences d'une déréglementation du marché intérieur. Ce n'est que récemment que sont apparues des études qui procèdent à un examen systématique et exhaustif des effets de la déréglementation et de son incidence sur la politique réglementaire.

Le présent rapport vise à recueillir des éléments importants pour définir de façon judicieuse le futur cadre réglementaire du marché commun des transports à partir de l'étude des effets de deux scénarios d'évolution de la réglementation des transports. L'analyse s'appuie sur le marché du transport national et international de la République fédérale d'Allemagne qui est de loin le premier marché de la Communauté. Dans la mesure du possible, les résultats de l'analyse des effets de ces scénarios sur ce marché de référence seront utilisés pour tirer des conclusions applicables à l'ensemble du marché communautaire des transports.

Dans un premier temps, le marché communautaire des transports est segmenté en plusieurs marchés selon des critères géographiques et qualitatifs (Section 1). Avant de procéder à l'analyse en tant que telle (Section 3), la démarche adoptée est exposée et justifiée (Section 2). La Section 4 présente un certain nombre de conclusions applicables à la future politique des transports de la République fédérale allemande et de la Communauté.

### **1. LES MARCHÉS DU TRANSPORT DE MARCHANDISES**

Bien peu de marchés présentent une structure aussi disparate que celle du transport de marchandises.

Tout d'abord, ce marché est très segmenté géographiquement et il se subdivise en une multitude de marchés non seulement nationaux, mais également régionaux. Les marchés régionaux présentent en outre des situations de concurrence particulières :

- Selon l'origine et la destination des flux de marchandises (transports entre grandes agglomérations, transports entre zones rurales ou transports entre grandes agglomérations et zones rurales) ; et
- En fonction du volume de transport et du taux de retour en charge.

A titre d'exemples, on peut citer les transports entre les grands ports maritimes de la Mer du Nord et la Ruhr, les flux de transport dans les zones rurales périphériques et les transports de produits agricoles entre les régions de production et les centres de consommation.

Le marché du transport de marchandises se segmente ensuite en de nombreux marchés en fonction de l'intensité et de l'étendue de la concurrence intermodale. Il existe des relations ou des groupes de marchandises pour lesquels les trois modes de transport se concurrencent et des domaines dominés par un seul mode de transport. C'est ainsi que le transport de marchandises s'effectue presque toujours par camion dans un grand nombre de régions périphériques alors que le rail, la route et la navigation se livrent à une vive concurrence pour le transport de nombreuses marchandises en provenance des ports maritimes.

Le marché du transport de marchandises se segmente enfin en fonction de la nature du transport. La simple subdivision entre le transport de masse et le transport de détail démontre la nécessité d'une analyse différenciée. Alors que pour les transports de masse typiques, comme le transport de minerai, la concurrence concerne essentiellement la navigation fluviale et le rail, c'est souvent le rail et la route qui rivalisent pour le transport de détail. Il n'est pas rare que la concurrence ne s'exerce même qu'à l'intérieur d'un seul mode comme la route ou la navigation fluviale.

Les trois critères de segmentation du marché qui viennent d'être décrits ne sont cependant pas en mesure de rendre compte de l'évolution importante que connaissent les marchés de transport de marchandises depuis un certain temps déjà. Le changement fréquemment évoqué de la structure de la demande et des marchandises transportées ne permet plus d'analyser les transports en se limitant comme auparavant à des catégories telles que les relations de trafic, la concurrence intermodale et la nature des marchandises. Comment pourrait-on, par exemple, classer distinctement l'approvisionnement "juste à temps" d'une chaîne américaine de restauration rapide par des commissionnaires en transport au moyen d'un de ces critères de segmentation ? Dans ce cas, en effet, même la catégorie "nature des marchandises" ne convient pas

parce qu'un même produit, en l'occurrence une denrée alimentaire pour rester dans le même domaine, pourra être transporté, selon les cas dans le cadre d'un service complexe comme le "juste à temps" ou bien dans celui d'une chaîne de transport moins exigeante.

Pour être globale et exhaustive, l'analyse des effets d'une déréglementation doit donc tenir compte du profil logistique des opérations de transport qui sont à la base des flux de marchandises. Le profil logistique définit les contraintes qualitatives -- rapidité, ponctualité, fréquence de livraison, équipement technique, prestations annexes -- que le chargeur impose à l'entreprise de transport. Etant donné que les chargeurs ont de plus en plus tendance à externaliser non seulement le transport et le stockage, mais aussi certains services financiers comme le recouvrement et certains services spéciaux comme les contrôles de qualité, les essais de fonctionnement, le montage à la demande et la mise en rayons [1], les "prestations annexes" ne cessent de se développer et on peut se demander si elles ne deviennent pas progressivement "des prestations principales".

Le marché du transport de marchandises peut donc être également segmenté en fonction du profil logistique. Le profil logistique se subdivise lui-même en deux domaines :

- d'une part, le savoir-faire technique et,
- d'autre part, le savoir-faire organisationnel, du prestataire de transport de marchandises.

Le savoir-faire technique désigne la capacité technique objective du prestataire à assurer l'acheminement des marchandises. Celui-ci doit donc disposer des équipements de transport, de transbordement et de stockage nécessaires et savoir les manipuler. On peut citer comme exemple les équipements de transport de marchandises réfrigérées.

Suivant que le transport de certaines marchandises exigera ou n'exigera pas un équipement technique spécial et sa maîtrise, on parlera de transport à profil technique élevé ou bas. L'utilisation de véhicules spéciaux est un bon indicateur du savoir-faire technique. En raison de leurs possibilités d'utilisation souvent limitées à un petit nombre de marchandises, les véhicules spéciaux comportent un risque d'investissement plus grand que les engins de transport polyvalents. Le taux de polyvalence du véhicule utilisé est donc un critère concret pour déterminer si l'on est en présence d'un véhicule spécial.

En raison du niveau d'agrégation choisi pour les groupes de marchandises -- l'analyse utilise les groupes de marchandises correspondant à la classification de

**l'Office statistique de la République fédérale d'Allemagne -- des problèmes de délimitation se posent de temps à autres. Ainsi, certaines marchandises d'un groupe sont transportées dans des véhicules spéciaux alors que d'autres marchandises du même groupe sont transportées dans des véhicules simples. Il faut alors déterminer la part du volume de transport assurée par véhicules spéciaux par rapport au volume de transport global des marchandises appartenant à ce groupe.**

**A la différence du savoir-faire technique, le savoir-faire organisationnel désigne les prestations autres que la simple opération d'acheminement des marchandises. On parlera de transport à profil organisationnel élevé ou bas selon que l'exécution de ce transport s'accompagnera ou ne s'accompagnera pas de prestations complémentaires comme, par exemple, la prise en charge du stockage, le groupage des unités de transport, le marquage des marchandises, la modification quantitative des matières et des marchandises, la prise en charge d'opérations de commissionnement, d'étiquetage et d'emballage, la prise en charge de la gestion des stocks, l'organisation des envois aux destinataires en fonction de leurs besoins, la prise en charge d'opérations de montage, la facturation et le recouvrement des factures, l'affacturage, l'assistance logistique et l'intégration du transport dans la chaîne régulière de production et de distribution comme c'est le cas, par exemple, dans les programmes "juste à temps" [2].**

**Le classement d'un transport de marchandises en fonction de son profil organisationnel dépend de la nature concrète de la chaîne de transport, si bien qu'il n'est pas toujours facile d'attribuer un profil organisationnel élevé ou bas à de nombreux groupes de marchandises, voire à certains marchandises.**

**Comme pour le savoir-faire technique, la classification doit s'effectuer ici en fonction de la part des mouvements de marchandises à profil organisationnel élevé dans l'ensemble des mouvements de marchandises d'un même groupe. Comme l'on ne dispose que de données incomplètes sur la part de ces mouvements, il faut se livrer à des analyses de plausibilité qui peuvent reposer dans bien des cas sur des informations fournies par le secteur des transports.**

**Si l'organisateur de la chaîne de transport fait appel à un transporteur pour des opérations nécessitant une logistique élevée, il convient de déterminer le mode de classement du profil organisationnel du transporteur lui-même. En effet, par rapport au profil organisationnel de l'organisateur de la chaîne de transport, le transporteur peut répondre à la demande, sur le plan de la ponctualité et de la rapidité, par exemple, avec des moyens relativement moindres. En effet, alors que l'organisateur du transport doit optimiser l'itinéraire, stocker la marchandise et la livrer dans les délais et en fonction de la demande, le transporteur doit simplement respecter les normes techniques de transport et les impératifs de délai fixés par l'organisateur.**

On obtient ainsi la classification générale suivante des groupes de marchandises en fonction de leur profil logistique [3] :

1. **Marché à profil logistique élevé (profils technique et organisationnel élevés) :** groupes de marchandises 03, 12, 14, 16, 18, 81 à 83, 91 à 96, 99 et classe 3.
2. **Marché à profil logistique moyen (profil technique ou organisationnel élevé) :** groupes de marchandises 00, 01, 11, 21, 22, 64, 65 et classes 5 et 7.
3. **Marché à profil logistique bas (profils technique et organisationnel bas) :** groupes de marchandises 02, 04, 05, 06, 09, 13, 17, 23, 61 à 63, 69, 84, 97, et classe 4.

Le Tableau 1 récapitule les marchés logistiques du transport de marchandises résultant des réflexions précédentes.

On pourrait certes approfondir, pour tel ou tel autre cas particulier, les hypothèses retenues pour la segmentation du marché proposée. En l'état actuel des connaissances, il n'est cependant guère possible de segmenter le marché du transport autrement qu'avec ces hypothèses de travail. En outre, cette segmentation du marché est suffisamment plausible et parlante pour apprécier les effets probables d'une déréglementation du transport des marchandises.

Le Tableau 2 récapitule les hypothèses retenues dans cette étude pour la formation des marchés composant le marché du transport des marchandises.

## **2. MÉTHODE D'ANALYSE**

### **2.1. Recours à la technique des scénarios comme instrument d'analyse**

Si l'on examine les prévisions à long terme des grands instituts d'études économiques au sujet de l'évolution du volume de transport et de la répartition modale en République fédérale d'Allemagne, on constate rapidement les limites et les incertitudes des méthodes prévisionnelles. Ainsi, par exemple, le parc de voitures particulières atteignait dès 1985 le chiffre de 25.8 millions d'unités que l'Institut PROGNOSE avait prévu pour l'horizon 2000 [4]. On pourrait citer bien d'autres exemples comparables. Pour déceler les causes réelles de ces prévisions "erronées" ou, plus précisément, inexactes, il est utile de rappeler la structure à deux niveaux de toute prévision scientifique :

**Tableau 1. Marchés logistiques du transport de marchandises**

Profil logistique		Profil technique	
		Élevé	Bas
Profil organisationnel	Élevé	Service de transport intégré à profil logistique élevé	Marché à profil logistique moyen
	Bas	Simple prestation de transport à profil logistique élevé	Marché à profil logistique bas
		Marché à profil logistique moyen	

Tableau 2. Segmentation du marché du transport routier de marchandises

Nature du transport Nature des marchandises	Transport national									Transport international										
	Profil logistique élevé des marchandises transportées	Transport entre agglomérations (taux de retour en charge élevé, volume de transport important)			Transport entre agglomérations et régions périphériques (taux de retour en charge moyen, volume de transport moyen)			Transport entre régions périphériques (taux de retour en charge faible, volume de transport faible)			Transport entre agglomérations (taux de retour en charge élevé, volume de transport important)			Transport entre agglomérations et régions périphériques (taux de retour en charge moyen, volume de transport moyen)			Transport entre régions périphériques (taux de retour en charge faible, volume de transport faible)			
Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale					
Tous modes		Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer
Profil logistique moyen des marchandises transportées	Transport entre agglomérations (taux de retour en charge élevé, volume de transport important)			Transport entre agglomérations et régions périphériques (taux de retour en charge moyen, volume de transport moyen)			Transport entre régions périphériques (taux de retour en charge faible, volume de transport faible)			Transport entre agglomérations (taux de retour en charge élevé, volume de transport important)			Transport entre agglomérations et régions périphériques (taux de retour en charge moyen, volume de transport moyen)			Transport entre régions périphériques (taux de retour en charge faible, volume de transport faible)				
	Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale				
	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer
Profil logistique bas des marchandises transportées	Transport entre agglomérations (taux de retour en charge élevé, volume de transport important)			Transport entre agglomérations et régions périphériques (taux de retour en charge moyen, volume de transport moyen)			Transport entre régions périphériques (taux de retour en charge faible, volume de transport faible)			Transport entre agglomérations (taux de retour en charge élevé, volume de transport important)			Transport entre agglomérations et régions périphériques (taux de retour en charge moyen, volume de transport moyen)			Transport entre régions périphériques (taux de retour en charge faible, volume de transport faible)				
	Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale			Concurrence intermodale				
	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer	Route	Tous modes	Fer

- i) Définir des hypothèses (antécédents).
- ii) Dédire des prévisions à partir de ces hypothèses (règles de déduction). [5]

Les "erreurs" de prévision sont principalement imputables à l'évolution des conditions socio-économiques. H. Birg parle à cet égard d'une "instabilité" qui fait que les antécédents retenus pour établir les prévisions ne sont plus valables [6].

"C'est en vain que l'on s'est efforcé jusqu'à présent de trouver des relations indépendantes du temps -- et encore inconnues -- qui permettent d'expliquer fidèlement et, par conséquent, de prévoir les variations du comportement humain" [7]. J. Niklas en tire les conséquences suivantes pour les méthodes prévisionnelles : "Les résultats prévisionnels doivent être présentés, sur le plan de la forme et de la structure, d'une façon qui signale sans ambiguïté l'incertitude des sciences sociales à quiconque souhaite intégrer ces résultats dans sa réflexion" [8]. L'expérience politique nous apprend néanmoins que même lorsque les prévisionnistes formulent ce type d'avertissement, il arrive très fréquemment que des chiffres isolés soient extraits des prévisions et acquièrent ainsi dans l'argumentation politique une dynamique propre qui ne tient plus compte des incertitudes ou des conditions marginales signalées par ces spécialistes.

En raison de ces problèmes, il faudrait remplacer l'objectif traditionnel des prévisions -- précision maximale -- par un nouvel objectif selon lequel la mission première d'une prévision est de comparer, à partir d'un petit nombre de futurs "mondes" possibles, plusieurs voies de développement se rapportant au même horizon temporel et au même catalogue de questions et de résultats [9]. Ce type de prévision autorise le suivi systématique de nombreux facteurs intéressants, un examen rationnel permanent du phénomène à analyser qui laisse place aux "événements imprévus" et la représentation précise de la relation cause/effet prise comme hypothèse la plus probable au moment de l'établissement de la prévision.

La technique des scénarios est une méthode prévisionnelle qualitative (subjective) qui tente de satisfaire à cette exigence. Elle dépasse le "nouveau" objectif des prévisions (la description de l'avenir) en ce qu'elle s'efforce de définir les limites dans lesquelles peuvent se situer les futurs possibles [10].

C'est dans ce contexte que deux scénarios de départ A et B ont été formulés et que leurs effets ont été analysés. Les scénarios ont été choisis de façon qu'ils donnent les points de référence, c'est-à-dire les deux futurs extrêmes envisageables pour la République fédérale d'Allemagne dans un marché communautaire unique. Le Scénario A formule l'hypothèse d'un marché des transports déréglementé (hypothèse libérale) alors que le marché B suppose que le marché national restera réglementé et

ne tiendra compte que des décisions ou des impératifs du marché commun des transports -- cabotage et transport international entre États membres -- (hypothèse conservatrice).

En effet, d'un strict point de vue juridique, il ressort de l'arrêt de la Cour de Justice européenne de 1985 et des décisions consécutives du Conseil des Ministres que les États ne seront tenus d'agir que pour assurer la liberté de prestation de services en fixant les conditions de cabotage dans un délai raisonnable et en abolissant toutes les restrictions quantitatives d'accès au marché du transport de marchandises entre les États membres d'ici au 1er janvier 1993.

Les scénarios présentés ci-après s'appliquent au transport routier de marchandises en République fédérale d'Allemagne. Pour ce qui concerne le chemin de fer, ce scénario formule l'hypothèse d'un assouplissement de la politique tarifaire, à l'échelon national et international, dans des conditions par ailleurs globalement inchangées (service public, obligation de service et de transport, etc.).

## **2.2. L'hypothèse libérale (scénario A)**

### *-- Marché national*

Toutes les restrictions quantitatives d'accès au marché sont supprimées. En contrepartie, les conditions subjectives d'accès au marché sont renforcées. Le cabotage général et le cabotage d'encadrement (ou "cabotage consécutif") limité à deux transports sur le trajet de retour sont introduits. Le cabotage doit s'effectuer en respectant l'ensemble des dispositions juridiques nationales du pays "récepteur" du cabotage. Pour pouvoir effectuer du cabotage général en République fédérale d'Allemagne, l'entreprise de transport étrangère doit choisir un siège fictif ou un représentant juridiquement responsable sur le territoire de la RFA. Ce scénario suppose en outre l'abolition de la réglementation tarifaire actuelle et l'adoption de la libre formation des prix avec l'instauration d'un régime de prix de référence reflétant d'aussi près que possible la situation réelle du marché.

### *-- Marché intérieur*

Au 1er janvier 1993, toutes les restrictions quantitatives d'accès au marché seront supprimées. Comme sur le marché national, l'octroi d'une licence ne sera plus subordonné qu'au respect de conditions subjectives plus sévères d'accès au marché. Par décision du Conseil, l'hypothèse d'une libre formation des prix du transport routier de marchandises dans le cadre d'un régime de prix de référence est devenue réalité, même pour les transports entre les grands pays de la Communauté.

Bien que les tarifs obligatoires soient supprimés depuis le 1er janvier 1989, il est permis de se demander si l'on arrivera effectivement à fixer des tarifs de référence. La Commission des Communautés Européennes, pour ce qui la concerne, a critiqué le système des tarifs de référence et préconise, à la place, l'établissement "d'indices de coût de revient" nationaux par les organisations professionnelles de chaque État membre. La Commission ajoute que ces organisations professionnelles peuvent également établir, en accord avec celles des autres États membres, des indices de coût bilatéraux ou multilatéraux [11]. Pour notre analyse, il est cependant peu important que le choix se porte sur les tarifs de référence ou sur les indices de coût. Il est beaucoup plus important de partir de l'hypothèse d'une formation réellement libre des prix du marché.

-- *Harmonisation*

Pour ce qui concerne les taxes applicables aux transports, on formule l'hypothèse d'une harmonisation du niveau et de la structure des taxes sur les véhicules et des taxes sur les carburants sur la base du taux communautaire moyen ainsi que la suppression des possibilités de remboursement. Les taxes générales sur l'utilisation des autoroutes sont abolies et c'est le statu quo qui prévaut pour les subventions et les aides. En revanche, un système de contrôle et de sanctions efficace et uniforme est mis en place au niveau communautaire pour la réglementation sociale et technique. Dans le secteur des normes techniques, les poids et les dimensions déjà largement harmonisés sont conservés.

### **2.3. L'hypothèse conservatrice (scénario B)**

-- *Marché national*

Contrairement au scénario A, le scénario B prévoit que la réglementation actuelle du marché du transport en République fédérale d'Allemagne et la réglementation des prix restent inchangées. Pour se conformer à la décision de la Cour de Justice européenne en faveur du cabotage, un cabotage d'encadrement limité à un seul transport sur le trajet de retour est admis dans le cadre d'un contingent spécial de 500 autorisations de durée limitée pour les transporteurs étrangers. (Les calculs ne tiennent pas compte d'autres formes de cabotage dont il a été question entre temps comme, par exemple, le cabotage général limité dans le cadre d'un contingent spécial). En outre, ce scénario suppose que la commission tarifaire sur les transports à longue distance adoptera une attitude souple pour l'adaptation des tarifs aux exigences du marché.

-- *Marché intérieur*

Les hypothèses retenues pour le scénario B sont les mêmes que pour le scénario A.

-- *Harmonisation*

En ce qui concerne l'harmonisation des taxes applicables aux transports, le scénario B suppose que les disparités demeureront. Les hypothèses relatives aux subventions et aux aides ainsi qu'à la réglementation sociale et technique sont les mêmes que pour le scénario A.

Le Tableau 3 récapitule les hypothèses retenues par les scénarios A et B.

### **3. INCIDENCE DE CES SCÉNARIOS SUR LES MARCHÉS DE RÉFÉRENCE**

Désormais, les spécialistes de l'étude des transports sont tout à fait capables de développer des modèles de comportement économique par secteur [12] qui peuvent être pris en compte dans l'analyse des effets des deux scénarios. Compte tenu du grand nombre d'impondérables et d'hypothèses de comportement, le recours à ces modèles pour les aspects de la concurrence à étudier dans le cadre de cette analyse comme l'accès au marché, la structure du marché, la concentration et la production des prestations est si complexe et si difficile que ces modèles n'ont été utilisés que de façon limitée dans notre analyse.

L'évaluation de l'effet des scénarios sur la concurrence entre le rail et la route ne s'appuie donc qu'en partie sur des calculs quantitatifs et repose essentiellement sur des analyses d'effets qualitatifs. Les réflexions ultérieures montreront que cette démarche n'amoinçrit pas la validité de l'analyse par scénarios.

A la fin de l'analyse, on dispose de "prévisions type" sur les conséquences de la réalisation de ces deux scénarios. Ces prévisions type sur l'apparition de certaines structures économiques sociales ne peuvent être que générales et ne s'appliquent pas à des événements particuliers [13]. Cependant, pour l'objet de notre analyse, des prévisions type générales sont tout à fait suffisantes et permettent de se prononcer valablement sur les conséquences possibles d'une déréglementation.

Tableau 3. Principales hypothèses retenues pour les scénarios A et B

Harmonisation		Libéralisation	
Scénario A	Scénario B	Scénario A	Scénario B
<b>Transport Routier de Marchandises</b>			
Harmonisation des taxes sur les véhicules et les carburants sur la base de la moyenne communautaire ; suppression de tous les droits d'utilisation des autoroutes	Statu quo	Suppression des restrictions quantitatives actuelles en transport national et international	Suppression des restrictions quantitatives actuelles en transport international Marché national : statu quo et contingent spécial de cabotage
Pour ce qui concerne la réglementation sociale et technique, même règles, contrôles et sanctions sévères dans la Communauté ; pour les entreprises allemandes, modifications minimales		Renforcement des conditions qualitatives d'accès	Statu quo
Statu quo pour les aides et les subventions		Libre formation des prix et mise en place d'un régime de prix de référence reflétant la réalité du marché en transport national et international	Tarification obligatoire à fourchettes (plus ou moins 10 pour cent) en transport national ; attitude souple pour l'adaptation des tarifs aux exigences du marché ; réduction des délais de la procédure d'approbation administrative des tarifs.
<b>Chemins de Fer</b>			
Statu quo		Assouplissement de la politique tarifaire en transport national et international	

### **3.1. Effets sur la concurrence dans le marché du transport routier de marchandises**

#### *a) Particularités des marchés logistiques*

Les entreprises qui proposent des services de transport de marchandises disposent de plusieurs paramètres d'action en matière de concurrence :

- segmentation de leurs marchés par groupe de clientèle,
- décisions contractuelles, et
- décisions concernant les produits, les assortiments, la distribution et les communications [14].

Comme nous le verrons par la suite, l'importance relative des différents paramètres de concurrence varie selon le type du marché logistique considéré. C'est là un élément important pour l'analyse des conséquences de la déréglementation sur les marchés de transport de marchandises.

- **Marché à profil logistique élevé**

La demande de prestations de transport de marchandises portera de plus en plus sur des services logistiques intégrés, ce qui va accroître notamment l'importance du service de livraison [15]. Cette tendance s'explique principalement par une plus grande rigueur des chargeurs dans la gestion des coûts de leurs circuits d'approvisionnement et de distribution, ce qui se traduit par le développement du "juste à temps" pour la planification interne et externe des flux de matières.

La décision du chargeur de s'adresser à une entreprise de transport plutôt qu'à une autre est moins dictée par des facteurs particuliers que par la conjonction de tous les paramètres de concurrence. "En d'autres termes, un prix de transport très bas ne pourra pas compenser un manque de fiabilité de la livraison" [16]. Dans les conceptions logistiques intégrées, que nous appellerons "services logistiques intégrés" dans notre analyse, la qualité du service est donc d'une importance primordiale, ce qui relativise l'importance du prix.

Si un commissionnaire en transport qui travaille déjà pour un chargeur satisfait les exigences de qualité de son client et répond rapidement à ses desiderata, il peut s'attirer la préférence de ce client et fidéliser sa clientèle dans certaines limites de prix. Un grand nombre de commissionnaires en transport, qui proposent dès à présent des services logistiques intégrés, ont certainement acquis cette position préférentielle sur

le marché. W.R. Bretzke qualifie cette position, qui va généralement de pair avec l'attribution individuelle de capacités de transport, de "fournisseur officiel de la Cour" [17].

Ainsi, pendant que le commissionnaire en transport établi peut créer un potentiel de prospection auprès de sa clientèle, l'entreprise qui n'assure que le transport sans prestations annexes ne pourra guère bénéficier de cette possibilité sur son segment de marché. Etant donné que le profil logistique est beaucoup plus bas pour une simple prestation de transport, l'élément tarifaire joue dans ce cas un rôle plus grand.

-- Marché à profil logistique moyen

Sur ce marché, le profil logistique est moins élevé que sur le marché des services logistiques intégrés, ce qui signifie que :

- le prix proposé a une plus grande importance, et que
- les prestataires n'ont qu'une possibilité limitée de fidéliser leur clientèle et de se créer un potentiel de prospection.

Néanmoins, le degré de mobilité des chargeurs peut être limité si, par exemple, le transporteur se trouve dans un créneau qui ne compte que peu de concurrents offrant des capacités logistiques comparables.

-- Marché à profil logistique bas

Compte tenu des exigences logistiques relativement minimales sur ce marché, on peut négliger les éléments tels que la fidélisation de la clientèle ou le potentiel de prospection. Le degré de mobilité des chargeurs est relativement grand. L'élasticité-prix de la demande est donc élevée et c'est le prix proposé qui est le critère de choix décisif.

*b) Hypothèse libérale (scénario A)*

Dès à présent, la concurrence est relativement vive sur le marché du transport international en République fédérale d'Allemagne. De plus, le marché national devrait être extrêmement attractif pour les nouveaux organisateurs en transport ou pour ceux qui souhaitent se développer parce que la rente du producteur y est supérieure. Le développement des capacités et l'intensification de la concurrence seront donc plus grands sur le marché national que sur le marché international. C'est en gardant toujours cet élément à l'esprit qu'il faut analyser les réflexions suivantes sur le scénario A.

Cette analyse appliquée au marché des transports de la RFA devrait également être valable pour les autres États de la Communauté à grande superficie comme la France et l'Espagne. L'attrait des marchés nationaux des petits États membres est en revanche bien moindre et la concurrence ne devrait donc y être guère exacerbée. On conçoit difficilement que les commissionnaires en transport allemands puissent s'intéresser à l'organisation de transports purement nationaux aux Pays-Bas, par exemple, indépendamment des barrières psychologiques qu'il leur faudrait surmonter.

Etant donné que le marché des transports de la République fédérale d'Allemagne est de loin le premier marché de la Communauté en volume, l'activité se concentrera essentiellement sur ce marché. Si, à titre de référence, on attribue la base 100 au volume global du transport national de marchandises par route en République fédérale d'Allemagne, le chiffre correspondant est de 70 pour la France et seulement de 16 pour les Pays-Bas. Pour le transport international (hors transit), les chiffres ressortent respectivement à 77 et 74 [18]. Comment se présente cette évolution sur les différents segments du marché et quelles en seront les conséquences pour le nombre de prestataires, les capacités offertes, les structures du marché, la production des prestations et les prix ?

#### -- Marché à profil logistique élevé

La simplification de l'accès au marché, mais plus encore l'augmentation de la demande de solutions logistiques globales, qui renforceront encore le rôle des transports routiers de marchandises, se traduiront à l'évidence par une multiplication de l'offre de services logistiques intégrés. Compte tenu des importantes barrières qualitatives d'accès au marché, cette multiplication de l'offre devrait se dérouler en deux phases et revêtir une ampleur relativement modérée.

Au cours d'une première phase, on assistera essentiellement aux efforts de développement des entreprises établies sur le marché. Il semble que cette phase ait déjà débuté en République fédérale d'Allemagne dans la perspective du 1er janvier 1993. La vente de l'entreprise Union-Transport et la participation prise par Stinnes dans Schenker sont des exemples spectaculaires d'efforts de développement sous forme d'acquisitions ou de prises de participation [19].

Selon les statistiques de l'Office allemand des cartels, le nombre de fusions entre entreprises de transport a fortement augmenté en République fédérale allemande, passant de 11 en 1983 à 22 en 1987 et à 28 en 1988 [20].

Ce n'est que dans une deuxième phase que de nouvelles entreprises entreront sur ce marché. Il s'agira essentiellement des entreprises qui envisagent de créer leur propre infrastructure plutôt que d'acheter des entreprises déjà en place ou de coopérer avec

## -- Marché à profil logistique moyen

Sur ce segment de marché dominé par les transports spéciaux, il existe des restrictions qualitatives d'accès au marché dans la mesure où les véhicules de transport relativement spécialisés représentent un risque d'investissement non négligeable. Sur le marché national allemand, l'accroissement sensible de l'offre est surtout le fait :

- des transporteurs étrangers qui ont déjà l'expérience de ce marché logistique, mais qui n'avaient pas encore accès au marché allemand,
- des transporteurs pour compte propre désireux d'améliorer le taux d'utilisation de leurs capacités et, accessoirement,
- des transporteurs allemands déjà en place qui souhaitent se développer.

Sur le marché national, la concurrence s'intensifiera nettement et entraînera des baisses de prix sensibles. Ce sont surtout les transporteurs étrangers, bénéficiant d'une main-d'oeuvre moins chère, qui se serviront principalement de l'instrument des prix et ce sont surtout les transporteurs allemands implantés dans les régions frontalières qui souffriront le plus de cette évolution. Les transporteurs étrangers et les transporteurs allemands pour compte propre s'approprieront des parts de marché importantes sans pouvoir cependant prétendre dominer le marché. Toutefois, comme sur ce segment de marché, les entreprises de transport ne risquent pas de dépendre des chargeurs et des commissionnaires, les conditions de concurrence ne devraient pas justifier la mise en place de mesures réglementaires d'une ampleur telle que celles qui pourraient se révéler nécessaires pour les prestations de transport effectuées dans le cadre d'opérations logistiques à profil élevé.

L'arrivée des "cross-trader" caractérisera le nouveau marché allemand des transports internationaux par route. Il est cependant à noter que l'harmonisation envisagée dans le scénario A amenuisera les avantages de coût des organisateurs étrangers et que, dès à présent, la part des camions immatriculés en Allemagne dans le transport international à partir ou à destination de la République fédérale d'Allemagne n'atteint qu'environ 40 pour cent [26]. Si les modifications de la structure du marché sont beaucoup plus sensibles pour les services logistiques intégrés, elles le sont beaucoup moins pour les simples prestations de transport sur le marché national. Les prix devraient se stabiliser à un niveau inférieur, ce qui rend peu probables les effets dysfonctionnels de la concurrence.

Sur le marché des transports internationaux, la situation devrait évoluer de façon analogue dans les autres pays de la Communauté. Compte tenu de l'importance du

critère du prix en transport international, on ne peut pas dire à l'heure actuelle si les entreprises allemandes réussiront à pénétrer sur ces marchés.

-- **Marché à profil logistique bas**

En raison de l'importance des mouvements de marchandises qui caractérisent ce segment du marché, c'est là que l'on devrait enregistrer le plus grand nombre de nouveaux arrivants de diverses nationalités. Les entreprises de transport étrangères, par le biais du cabotage d'encadrement ou du cabotage général, et les nouveaux venus nationaux (entreprises pour compte propre cherchant à se développer et entreprises de transport à courte distance) pourront conquérir des parts de marché importantes.

On ne peut exclure l'apparition d'une situation de concurrence dysfonctionnelle sur ce segment du marché, c'est-à-dire une baisse des prix durable jusqu'au niveau des prix de revient parce que les capacités excédentaires ne disparaîtront que progressivement. Il est donc indispensable d'assurer un suivi permanent externe de l'évolution effective de ce segment du marché et de prévoir, le cas échéant, des mesures réglementaires.

Pour ce qui concerne le transport international sur ce segment du marché, le niveau des tarifs déjà relativement bas continuera de baisser et fera donc peser là aussi des menaces de dysfonctionnement. On peut s'attendre à une évolution analogue des transports internationaux entre d'autres États membres et des transports nationaux dans les pays de grande superficie.

c) *Hypothèse conservatrice (Scénario B)*

Si on les compare aux 18 322 autorisations générales de transport à grande distance sans limitation de charge utile [27], les 500 autorisations spéciales de cabotage d'encadrement limité à un seul transport sur le trajet de retour (= 2.7 pour cent), hypothèse retenue pour la République fédérale d'Allemagne, ne peuvent avoir que des conséquences très minimes que nous allons cependant exposer brièvement. Les effets du Scénario B se feront donc sentir principalement dans les transports internationaux, non seulement en République fédérale d'Allemagne, mais dans tous les États membres de la Communauté.

-- **Marché à profil logistique élevé**

L'intégration d'opérations de cabotage d'encadrement dans des services logistiques intégrés est extrêmement difficile. S'il s'agit de transports transfrontières irréguliers, il n'est guère possible de les intégrer dans les cycles de transport modernes cadencés à délais de livraison fixes. En revanche, s'il s'agit de transports transfrontières

réguliers, le cabotage d'encadrement pose le problème de la synchronisation de deux transports cadencés, problème qui ne peut être que rarement résolu. C'est d'autant plus important que les chargeurs qui font appel à des transporteurs offrant des services logistiques intégrés accordent aussi de l'importance à une grande souplesse des transports et à une disponibilité rapide des marchandises.

Compte tenu de ces considérations, il est probable que le marché national allemand ne se modifiera pas pour les services logistiques intégrés, pas plus que pour les simples prestations de transport. Les transporteurs étrangers n'auront d'autre solution que d'acquiescer des entreprises allemandes ou de créer leurs propres succursales.

Les effets sur le marché allemand des transports internationaux sont beaucoup plus sensibles. Forts de leur puissance et de leur potentiel de prospection, en dépit du maintien des distorsions de concurrence de nature fiscale dans le Scénario B, les prestataires de services logistiques intégrés pourront espérer gagner de nouvelles parts de marché, dans la lutte avec leurs concurrents étrangers, sur l'ensemble du marché entre États membres.

En revanche, par suite de l'intensification de la concurrence par les prix, les entreprises allemandes n'assurant que du transport sans prestations annexes souffriront plus qu'auparavant des distorsions de concurrence de nature fiscale. Dans cette hypothèse de baisse des prix, on assistera, même avec le Scénario B, à une intervention directe de moins en moins fréquente des organisateurs de chaînes de transport qui pourront ainsi échapper aux effets négatifs des distorsions fiscales. Les transporteurs étrangers puissants (les Néerlandais, par exemple) profiteront de cette situation plus que les entreprises allemandes. Il se peut cependant que les exigences des chargeurs en matière de savoir-faire technique empêchent des transferts importants de parts de marché. On devrait assister à une évolution comparable sur les autres marchés des transports internationaux entre États membres de la Communauté.

#### -- Marché à profil logistique moyen

Étant donné que la disponibilité permanente de l'offre est un critère de qualité moins important sur ce segment du marché, on peut s'attendre en transport national à une pénétration du marché, par les transporteurs étrangers pratiquant du cabotage d'encadrement, plus importante que pour les simples prestations de transport sur le segment du marché à profil logistique élevé. Cependant, compte tenu du faible contingent d'autorisations de cabotage, la pression sur les prix devrait rester limitée. Pour la même raison, le potentiel d'activité des entreprises de transport allemandes en transport national dans les autres États membres est très faible parce que les possibilités d'accès au marché par le biais de ce contingent spécial sont également limitées dans ces pays.

Pour ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, les effets du Scénario B sur le transport international sont beaucoup plus profonds qu'avec le Scénario A, principalement à cause de la persistance de distorsions de concurrence de nature fiscale. Dans une situation de concurrence exacerbée, le risque d'investissement dans des véhicules spéciaux, qu'il ne faut pas sous-estimer, encourage les concentrations et, dans le cas des grandes entreprises de services logistiques intégrés, l'externalisation de la fonction de transport. Cette intensification de la concurrence peut entraîner une forte baisse des prix qui n'aura pas forcément un effet dysfonctionnel. Il est probable qu'on assistera à une évolution comparable sur le marché des transports entre les autres États membres.

#### -- Marché à profil logistique bas

La plupart des opérations de cabotage effectuées dans le cadre du contingent spécial devraient se concentrer sur les transports à niveau logistique bas en raison de la structure qualitative de ce segment du marché. Quoiqu'il en soit, les conséquences pour les transports nationaux devraient être minimales par rapport à celles occasionnées par le Scénario A, aussi bien en République fédérale d'Allemagne que dans les autres États membres.

C'est en transport international qu'on assistera à l'intensification maximale de la concurrence avec le Scénario B, notamment en raison des faibles restrictions qualitatives d'accès au marché. Les entreprises de transport allemandes subiront des pertes considérables en volume et une baisse de prix durable est prévisible. Il est recommandé d'observer attentivement ce marché international à cause du risque d'effet dysfonctionnel de la concurrence.

### **3.2. Effets sur le marché du transport de marchandises par chemin de fer**

Selon toute vraisemblance, l'effet de structuration des marchandises induit par la division internationale croissante du travail favorisera dans l'avenir la croissance des secteurs dont les marchandises ne s'accommodent guère d'un transport par chemin de fer. Ce type d'évolution, que l'on a pu observer dans un passé récent, s'accompagne d'un changement de mode au profit de la route. C'est ainsi que l'Institut PROGNOS estime que dans un marché européen déréglementé, les chemins de fer ne représenteront plus à l'horizon 2000 que 16 pour cent du volume global des transports internationaux de marchandises contre 19.0 pour cent en 1984 s'ils ne bénéficient pas d'une politique des transports intégrant la dimension de l'environnement et s'ils ne procèdent pas à leur restructuration en fonction du marché [28]. Sur le marché national de la République fédérale d'Allemagne, H. Baum prévoit que d'ici l'an 2000, les chemins de fer fédéraux allemands (DB) auront perdu 3.2 pour cent du volume de

D'un point de vue macro-économique, il n'y a donc pas combinaison de l'utilisation des ressources à coût minimum puisque le même volume de transport pourrait être réalisé à des coûts inférieurs.

### **3.3. Incidence sur la sécurité routière, la sollicitation des infrastructures et l'environnement**

#### *a) Sécurité routière*

Si l'on analyse le nombre des accidents par rapport au volume de transport dans le Scénario A, on ne constate aucune dégradation due à la déréglementation par rapport à la situation de référence [35]. Même dans l'hypothèse d'une modification de la structure des transports se traduisant par un accroissement de la part des véhicules étrangers sur le réseau routier allemand, on ne peut pas conclure fatalement à une dégradation de la sécurité routière parce que les mouvements des véhicules utilitaires allemands diminueront proportionnellement.

L'analyse des accidents graves est importante, indépendamment de la réglementation en vigueur. En effet, 80 à 90 pour cent des accidents survenant sur les routes allemandes sont imputables au comportement des conducteurs et, bien souvent, à une vitesse inadaptée aux circonstances. Si les pouvoirs public peuvent influencer positivement ce comportement par un certain nombre de mesures, on pourra éviter que la déréglementation nuise à la sécurité routière. C'est ce que démontrent les bons résultats obtenus en Grande-Bretagne en matière de sécurité routière dans un marché des transports déréglementé [36].

Les effets du Scénario B sur la sécurité routière sont négligeables.

#### *b) Sollicitation des infrastructures et environnement*

La déréglementation, telle qu'elle est envisagée dans le Scénario A, amène 3 400 parcours supplémentaires par jour qui se répartissent assez régulièrement sur l'ensemble des grands axes de circulation [37]. Par rapport à l'utilisation actuelle des infrastructures, cet apport de circulation ne devrait guère poser de problèmes. Il n'est donc pas fondé de refuser la déréglementation pour des raisons de sollicitation des infrastructures.

L'existence, dès à présent, de nombreux goulots d'étranglement sur les réseaux routiers européens donne beaucoup plus à réfléchir. Il est urgent que les États s'emploient à éliminer ces goulots d'étranglement si l'on veut éviter que l'intérêt

potentiel de l'intégration des marchés ne soit pas bloqué par l'encombrement des routes européennes.

Pareillement, on ne peut pas rejeter le Scénario A pour des raisons de pollution parce que l'augmentation de la pollution et de la consommation d'énergie résultant de ce Scénario est très limitée. Dans l'hypothèse d'une augmentation de 5 pour cent du transport de marchandises par route, ce qui représente le maximum théorique, les émissions de SO<sub>2</sub> et de carbone augmentent respectivement de 4.2 et de 5.6 pour cent et la consommation de carburant augmente de 2 pour cent. Avec + 0.1 dB(A), l'accroissement du niveau de bruit se situe au-dessous du seuil de perception. Il convient néanmoins de noter que dans les situations de saturation de certains axes du réseau, toute augmentation, si faible soit-elle, de la pollution de l'environnement et de la consommation d'énergie représente une perte sur le plan de l'énergie, de l'environnement et également des transports.

Le Scénario B n'apporte que des modifications minimales du point de vue de la sollicitation des infrastructures et de la pollution de l'environnement.

## 4. CONCLUSIONS

### 4.1. Principe de base d'une réglementation des transports de marchandises

Dans le passé, l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché commun, comme le stipule l'article 3 du Traité instituant la Communauté Économique Européenne, a soulevé de nombreux problèmes pour sa mise en pratique. Les tentatives visant à évaluer le marché des transports du point de vue réglementaire en se fondant sur des critères d'optimalité ont échoué. Les tests selon la "théorie de la concurrence saine" ("workable competition") ne sont pas parlants parce qu'il n'existe pas de résultats pour des marchés de référence plus efficaces et parce qu'il est très difficile de délimiter précisément le marché à cause des transformations constantes des marchés de transport [38].

En revanche, le "concept du manque de coordination" de H. Grosseckttler, qui établit des fonctions de marché concrètes avec des critères d'appréciation bien définis et qui tente d'évaluer la capacité de coordination et de fonctionnement des marchés concurrentiels à partir de tests de modèles de processus et d'études de plausibilité, représente une approche prometteuse [39]. Selon ce concept, un marché est réputé suffisamment fonctionnel lorsque :

- Il n'y a pas d'excédents d'offre ou de demande durables (fonction d'assainissement du marché).
- Il n'y a pas de déficits ou d'excédents de capacité durables (fonction de normalisation du rendement).
- Il n'y a pas de position dominante durable (fonction d'équilibrage de la puissance).
- Il n'y a pas un rythme de développement des produits et des méthodes qui ne soit pas satisfaisant sur une longue durée ou il n'y a pas d'augmentation permanente de l'âge moyen des unités de production.

L'analyse du sens et de l'efficacité des échanges est déterminante pour l'évaluation. Cette analyse étudie, d'une part, dans quelle mesure l'équilibre de l'offre et de la demande s'effectue dans le sens souhaité par le jeu des variations de prix (condition de sens) et, d'autre part, dans quelle mesure les variations de prix sont suffisamment rapides et importantes pour engendrer un équilibre satisfaisant de l'offre et de la demande (condition d'efficacité). Les processus du marché sont réputés satisfaisants lorsqu'on n'a pas observé de perturbations durables dans le passé et que l'essai de plausibilité ne laisse prévoir aucune perturbation dans l'avenir.

L'évaluation des effets des Scénarios A et B au moyen du concept du manque de coordination aboutit aux conclusions suivantes :

1. La déréglementation du marché national et international des transports en République fédérale d'Allemagne garantit l'exercice satisfaisant des fonctions d'assainissement du marché et de normalisation du rendement. Afin d'éliminer les structures réglementaires qui peuvent aboutir à fausser les décisions des entreprises, il est recommandé de déréglementer le marché allemand du transport. Les dysfonctionnements susceptibles d'affecter certains segments du marché dans l'hypothèse du Scénario A imposent de modifier la réglementation en conséquence.
2. Le critère d'équilibre de puissance commande de privilégier le Scénario A par rapport au Scénario B parce que l'harmonisation insuffisante prise pour hypothèse dans le Scénario B pourrait empêcher d'éliminer les déséquilibres de puissance éventuels, voire contribuer à les renforcer. Il faut identifier ce type de tendance au moyen d'un système d'observation de marché pour pouvoir y remédier, le cas échéant.

3. L'intensité de la concurrence qualitative qui règne actuellement en République fédérale d'Allemagne sur le marché national du transport routier de marchandises et qui ne correspond pas à la situation effective de la demande est supprimée dans l'hypothèse du Scénario A. L'intensification de la concurrence due à la déréglementation devrait se manifester par une accélération du rythme de développement des produits et des méthodes, ce qui amène à privilégier le Scénario A pour cette raison également.

La future organisation du marché du transport routier des marchandises devrait donc présenter les structures de base suivantes : abolition de toutes les restrictions quantitatives d'accès au marché national et international des transports dans les États membres de la Communauté avec 1) renforcement des conditions subjectives d'accès au marché, 2) harmonisation des conditions de concurrence, 3) adoption d'un système d'observation du marché efficace et 4) élaboration d'un mécanisme de contrôle. Nous reviendrons plus loin (Sections 3.2 et 3.3) sur les conséquences pour les chemins de fer.

#### **4.2. Conclusions concernant la politique des transports de la République fédérale d'Allemagne**

##### *a) Transport routier de marchandises*

Dans l'hypothèse où les décisions du Conseil seraient traduites dans les faits, on aurait une situation ambivalente en République fédérale d'Allemagne au 1er janvier 1993. En effet, alors que le marché des transports internationaux serait déréglementé, les transports nationaux continueraient d'obéir à une réglementation administrative. Tous les indices donnent cependant à penser qu'on assisterait d'ici là à un "assouplissement" de la réglementation des transports nationaux sur différents points.

Du point de vue juridique, cette situation est parfaitement compatible avec l'arrêt de la Cour de Justice et avec le Traité instituant la Communauté Économique Européenne. Du point de vue économique, il y aurait coexistence de deux régimes de réglementation de transport routier de marchandises. Cette fragmentation des marchés n'engendrerait qu'inefficacité et perpétuerait ou même accentuerait certaines pratiques des entreprises comme celles qui consistent à "subventionner" les transports internationaux avec le produit des transports nationaux. En outre, la productivité et l'éventail des services pourraient évoluer différemment sur ces deux marchés et les synergies micro et macro-économiques susceptibles de résulter d'une activité simultanée sur ces deux marchés ne pourraient pas être exploitées au maximum.

Il est permis de se demander si deux marchés obéissant à des réglementations aussi différentes au sein d'un marché européen unique sont viables à terme. Il est fort probable que les acteurs opérant sur ces marchés chercheront plus qu'auparavant à tourner la réglementation sur le transport national. Comme c'est bien souvent le cas aujourd'hui, les tarifs appliqués représenteront le prix minimum pour le service de transport incluant le transport lui-même et les prestations annexes.

Compte tenu de cette pression prévisible du marché, les responsables de la politique nationale des transports seraient bien inspirés d'anticiper sur le 1er janvier 1993 et d'assouplir graduellement la réglementation actuelle afin d'aboutir à une déréglementation du marché national des transports selon une procédure brièvement décrite ci-après. Il convient d'adopter une démarche prudente. A chaque stade, il faut analyser les réactions du marché pour pouvoir procéder éventuellement à des ajustements. Cette politique d'assouplissement pourrait consister, par exemple, à relever graduellement les contingents, à étendre la zone courte et à assouplir le système de tarification pour les transports à grande distance.

Le contrôle du cabotage représente un autre défi important pour la politique nationale des transports. Comment peut-on garantir que des transporteurs étrangers effectuant des opérations de cabotage en République fédérale d'Allemagne respecteront effectivement les dispositions juridiques et administratives en vigueur dans ce pays ? L'efficacité des contrôles de cabotage dépend de la façon dont interviennent les autorités des pays membres. En effet, la décision du Conseil de la CE n'a pas tenu compte du point de vue de la RFA, qui aurait préféré que les exploitants du cabotage agissent à travers une instance à pleins pouvoirs auquel s'adresserait les autorités nationales [40]. De nombreuses consultations à l'échelle nationale et communautaire sont encore nécessaires avant de parvenir à résoudre ce problème de contrôle.

Indépendamment du contrôle de cabotage, les autorités nationales compétentes devront veiller encore plus à la sécurité routière ainsi qu'au respect des normes de pollution et des temps de conduite et de repos. C'est par ce biais qu'il sera possible de s'opposer aux éventuels dépassements systématiques des normes en vigueur motivés par l'exacerbation de la concurrence. Dans le cadre des trafics internationaux et par analogie avec les trafics de cabotage, il reste à examiner comment elles pourront réprimer efficacement les infractions en transport international.

Compte tenu de la structure de l'industrie allemande du transport de marchandises, qui comprend un grand nombre de petites et moyennes entreprises, il faudra prévoir des mesures d'accompagnement pour préparer ces entreprises aux débouchés, mais aussi aux risques du grand marché intérieur. On constate aujourd'hui encore un déficit d'information concernant les conditions à respecter pour pouvoir agir sur ces nouveaux marchés et les modifications concrètes des grands principes de la réglementation. La

longueur des procédures et la lenteur des progrès au niveau du Conseil, mais aussi des responsables nationaux de la politique des transports, alimentent certainement l'incertitude concernant les modifications de la réglementation.

La préparation des entreprises de transport au marché intérieur incombe, pour ce qui est de l'information et de la communication, aux fédérations et autres organisations professionnelles, mais aussi à l'État. On note déjà avec plaisir les premiers signes concrets de ce travail d'information et de communication. Ainsi, à l'initiative du Ministère fédéral des Transports, les premières études exploratoires ont été lancées en vue de créer un système d'information et de communication sur les transports [41]. S'il existe aujourd'hui en Allemagne une trentaine de centres de renseignements sur le futur marché communautaire [42], on n'en trouve aucun qui soit spécialisé dans les transports.

### *b) Chemin de fer*

L'analyse des effets de la déréglementation a montré que le futur marché intérieur de la Communauté représentera une grande menace pour les chemins de fer. La politique allemande des transports aura pour mission d'aplanir le terrain pour les chemins de fer fédéraux sur le chemin d'un avenir européen commun. D'une part, le propriétaire du chemin de fer se doit de prendre enfin des décisions claires et nettes sur le champ d'action de la DB. D'autre part, des actions concrètes s'imposent en matière d'infrastructures.

Le principe énoncé dans l'Article 28, alinéa 1, de la loi sur les chemins de fer fédéraux en vertu duquel la DB doit être gérée conformément aux règles commerciales, mais sans négliger sa mission de service public, limite considérablement sa liberté d'action. Pour bien préparer la DB aux missions futures qui l'attendent, il faut la considérer clairement comme une entreprise à caractère commercial. En vertu du principe de la "rémunération spécifique", les collectivités publiques devraient financer les prestations sociales qu'elles souhaitent voir assurer en effectuant des versements calculés en fonction de ces prestations [43]. Le coût élevé du régime de retraite des cheminots [44] et le statut de fonctionnaire dont bénéficient un grand nombre d'agents des chemins de fer représentent d'autres charges qui ne sont pas compatibles avec la conception moderne d'une entreprise commerciale.

On perçoit déjà les premiers progrès de la politique des transports. En 1991, l'État annulera 12.6 milliards DM de dettes anciennes de la DB et il participera dans l'avenir aux frais d'infrastructure des chemins de fer [45]. Par ailleurs, une commission a été chargée d'élaborer des solutions concrètes pour la structure future de la DB [46].

A la différence de la route et de la navigation fluviale, la DB est elle-même responsable de la construction, de l'entretien et de la maintenance des infrastructures ferroviaires. Pour que les différents modes de transport soient traités sur un pied d'égalité, il conviendrait de séparer les infrastructures et l'exploitation. En tant qu'exploitant du réseau ferroviaire, la DB verserait des redevances d'utilisation fixes et variables à une société (nationale) de gestion des infrastructures. La séparation entre les infrastructures et l'exploitation rend obsolète le monopole de la DB. Les infrastructures devraient pouvoir être utilisées également par d'autres prestataires de services ferroviaires. Il est cependant clair que ce changement de système posera un grand nombre de problèmes comme, par exemple, la coordination des horaires, le système d'attribution des lignes et la fixation des redevances d'utilisation.

Le réseau ferré allemand présente un certain nombre de goulots d'étranglement dont la suppression est subordonnée à des décisions politiques. Dans le cadre de la réalisation d'un réseau européen de chemin de fer à grande vitesse, la construction de la nouvelle ligne Cologne-Francfort est particulièrement urgente. Les autorités se sont bien prononcées, par décret ministériel, en faveur du tracé économique et rapide sur la rive droite du Rhin, mais on peut se demander si elles ne reviendront pas sur cette décision quand on considère l'opposition véhémentement manifestée par le Land de Rhénanie-Palatinat [47]. La liaison entre l'Est de la France et la République fédérale donne également lieu à des désaccords. L'Allemagne estime que le tracé par Sarrebruck et Mannheim est judicieux parce que Mannheim est dès à présent un noeud important du réseau sur l'axe nord-sud et est-ouest. La France préfère le tracé par Strasbourg.

Les goulots d'étranglement au niveau des terminaux de transport combiné, dont les capacités sont insuffisantes dans bien des cas, représentent un autre problème d'infrastructure. Souvent, il n'est pas possible d'agrandir les terminaux parce qu'ils sont implantés dans des villes et la création de nouveaux terminaux aux abords des villes se heurte à des obstacles politiques considérables.

#### **4.3. Conséquences pour la politique communautaire des transports**

##### *a) Transport routier de marchandises*

Pour que le marché fonctionne normalement, il est recommandé d'abolir les restrictions quantitatives au transport international de marchandises par route. Bien que les orientations politiques aient déjà été fixées, le cabotage et l'harmonisation posent encore un certain nombre de problèmes.

Le fait que le Conseil des Ministres de la CE s'est finalement mis d'accord sur une réglementation de cabotage pour tous les pays de la CE [48], ne peut toutefois dissimuler des questions qui sont restées sans réponse. Il s'agit de la dite "clause de crise", notamment : sur quelle critère la Commission décide-t-elle en cas de demande, contrôle efficace de l'observation des prescriptions de cabotage et réglementation définitive du cabotage pour la période à partir de 31/12/92. Depuis le rapprochement Est/Ouest, la question du traitement des pays tiers se pose également dans une nouvelle optique.

L'harmonisation des conditions de concurrence est plus problématique. Considérant, après une trentaine d'années d'efforts, que les progrès n'ont pas encore abouti au niveau communautaire, le Ministre allemand des Transports a annoncé l'introduction, à partir du 1er janvier 1990 et pour une durée limitée, d'une taxe sur les poids lourds nationaux et étrangers. La Commission refuse cette mesure, controversée même en Allemagne, au motif qu'elle viole notamment l'interdiction de "standstill" et de discrimination [49]. En revanche, un rapport demandé par le Ministre fédéral des Transports à des juristes réputés considère que la taxe sur les poids lourds est conforme à la législation communautaire [50].

La Commission propose une solution communautaire qui consisterait à calculer les taxes d'utilisation des infrastructures routières d'après les taux des taxes sur les véhicules en vigueur dans les différents pays et à partir des statistiques de transport routier de marchandises pour les divers États membres [51]. Cette proposition reviendrait finalement à ce que certains États membres comme les Pays-Bas, par exemple, versent à la République fédérale des sommes forfaitaires pour le transit de ses camions sur le réseau allemand. Chaque pays serait ensuite libre de décider s'il répercute ou ne répercute pas ces redevances de transit sur ses entreprises de transport et, le cas échéant, dans quelle proportion.

Bien que cette méthode puisse certainement trouver rapidement une application pratique, son inconvénient essentiel réside en ce qu'il n'y aurait pas suppression des distorsions de concurrence de nature fiscale dans deux cas. Le premier cas est celui dans lequel l'État membre fait supporter les redevances de transit à la collectivité. Dans cette hypothèse, les distorsions de concurrence se perpétuent comme par le passé. Le deuxième cas est celui dans lequel l'État membre répercute les redevances de transit sur la totalité des entreprises de transport et pas seulement sur celles qui circulent effectivement sur le réseau allemand. Dans cette hypothèse, les distorsions de concurrence se perpétuent au prorata de la part que représente les transporteurs participant à ce transit dans le volume de transport global du pays.

L'Allemagne considère donc que la proposition de la Commission ne représente pas une variante rationnelle par rapport à la taxe sur les poids lourds. Si l'on y ajoute

le peu d'empressement du Conseil à progresser dans la voie de l'harmonisation, cette proposition de la Commission ne devrait pas être de nature à faire abandonner à l'Allemagne son projet d'adoption d'une taxe sur les poids lourds.

Pour ce qui concerne la réglementation sociale, il -faut travailler à une harmonisation communautaire des pratiques de contrôle et de répression. Le Conseil devrait harmoniser la définition de l'infraction et préciser l'ampleur des procédures de contrôle et de contravention. Les décisions du Conseil des 20 et 21 juin 1988 constituent un pas dans cette direction. Pour des raisons de sécurité routière, mais aussi de sensibilisation croissante à la protection de l'environnement, il y a lieu d'harmoniser à un niveau élevé les procédures de surveillance, de contrôle et de contravention pour ce qui concerne le respect des normes techniques.

L'adoption de conditions subjectives plus strictes d'accès au marché est un préalable essentiel pour que le marché communautaire des transports fonctionne normalement. Il est particulièrement important d'exiger des transporteurs une capacité professionnelle élevée en matière de gestion d'entreprise et de calcul des coûts. Cette condition, combinée à celle d'une capacité financière minimale par véhicule, devrait permettre d'empêcher de fixer les prix au niveau des "coûts directs". Le taux de capacité financière fixé par le Conseil à 2 pour cent seulement de la valeur à neuf des véhicules est cependant loin de répondre à ces conditions.

Dès la Section 2.2, nous avons présenté le projet de la Commission visant à substituer des "indices de coût de revient" aux tarifs de référence. La Commission fonde sa proposition en prétendant que les tarifs de référence correspondaient plus à une simple actualisation des coûts pré-établis, ne tenaient pas compte de la situation du marché et étaient donc, dans la plupart des cas, beaucoup trop élevés [52]. En vérité, l'introduction d'indices de coût n'écarte pas cette menace. Avec la nouvelle méthode, on continuera de communiquer des informations erronées aux entreprises et les indices ne pourront pas plus qu'auparavant fournir des informations sur la situation réelle du marché [53].

Pour les entreprises qui opèrent sur les marchés des transports, les informations sur la situation actuelle et future du marché sont importantes tout comme pour les responsables de la réglementation qui ont besoin de ce type d'informations s'ils veulent déceler à temps les développements dysfonctionnels du marché. Comme l'a montré l'analyse des effets de la réglementation, il existe certains segments du marché des transports qui sont sujets à des dysfonctionnements après une déréglementation. Il faut donc compléter en conséquence les systèmes actuels d'observation du marché pour qu'ils puissent constituer les bases des études de marché dans le cadre du concept recommandé de manque de coordination. Une sélection d'indicateurs envisageables sont énumérés ci-après :

- Assainissement du marché (indicateurs : développement des capacités, temps d'attente pour les chargeurs, utilisation des concessions, durée d'immobilisation des véhicules).
- Normalisation du rendement (indicateurs : taux de croissance des capacités, rendement supérieur ou inférieur à la norme du secteur).
- Equilibre de puissance (indice Herfindahl  $H = \sum q_i^2$  où  $q_i$  = part de la société  $i$  dans le chiffre d'affaires global du marché).
- Développement des produits et des méthodes (qualité des prestations logistiques, vitesse de transport, sécurité routière, montant des primes d'assurance, amélioration de la disponibilité du parc roulant ou de la flotte).

La demande d'un instrument de contrôle efficace pourrait constituer un point de controverse. Il est à noter que cet instrument ne doit être utilisé qu'en cas de dysfonctionnement manifeste et pendant une durée limitée. Par son caractère potentiel et provisoire, il se distingue fondamentalement de l'exemple négatif que constitue le marché agricole. Une consolidation de son application, comme c'est le cas sur le marché de l'acier, peut être quasiment exclue pour les transports.

Compte tenu du risque de dysfonctionnement de certains segments du marché des transports, cet instrument de contrôle est un élément essentiel d'une politique réglementaire responsable et d'une assistance rationnelle. Une mise en oeuvre graduelle de la déréglementation est tout aussi importante pour permettre aux acteurs économiques de s'adapter sans coûts de friction excessifs et pour recueillir les premiers enseignements sur les orientations effectives du marché.

Lorsqu'on a recours à l'instrument de contrôle, il faut éviter de se laisser influencer par les réserves de certains États ou par des intérêts particuliers. Au niveau communautaire, il faut définir à l'avance un catalogue concret d'interventions de caractère général du type "si...alors". Pour tous les fonctions et processus du marché, le Conseil doit déterminer ce qu'il faut entendre par "durable" et à quel moment on peut considérer que les taux d'utilisation des capacités, les rendements du secteur et les rythmes de développement sont satisfaisants. Il faut confier l'instrument de contrôle ainsi défini à une organisation éventuellement supranationale et politiquement aussi indépendante que possible.

#### *b) Chemin de fer*

Comme l'ont déjà montré les commentaires sur la politique ferroviaire allemande, il appartient principalement aux autorités nationales de préparer les sociétés de chemins

de fer au futur marché intérieur par un certain nombre de mesures. La dimension communautaire des activités ferroviaires dans le grand marché intérieur ne devra pas être sous-estimée. Indépendamment de la planification des infrastructures, il faudra notamment améliorer la coopération entre les sociétés nationales en vue de réaliser un réseau européen à grande vitesse. On peut mesurer les efforts à accomplir dans ce secteur par le fait que les chemins de fer ne représentent que 19 pour cent du volume de transport de marchandises entre les États membres de la Communauté (contre : 44 pour cent pour la route) [54]. Cette part minime du marché est d'autant plus inquiétante qu'en raison de leur grande distance ces flux de trafic sont par définition bien adaptés au rail.

Ce sont assurément les efforts visant à créer un réseau européen à grande vitesse performant qui sont les plus avancés. Toutefois, on note encore un certain nombre de points névralgiques comme la traversée de la Belgique sur la liaison Paris-Cologne, le tracé entre Cologne et Francfort ainsi qu'entre l'Est de la France et le Sud-Ouest de l'Allemagne, les transversales alpines et les réseaux britanniques et ibériques. Le 9 décembre 1988, l'Espagne a pris la décision historique d'adopter l'écartement normal pour les lignes à grande vitesse Madrid-Cordoue-Séville et Madrid-Saragosse-Barcelone-frontière française [55]. L'Union Internationale des Chemins de fer (UIC) a présenté entre temps une proposition de réseau européen à grande vitesse [56]. La réalisation de ce réseau est d'une importance primordiale pour les sociétés de chemin de fer si elles veulent non seulement conserver, mais également renforcer, leur position dans le transport de voyageurs et de marchandises à l'intérieur du marché unique européen.

Pour atteindre cet objectif, il faut cependant que ces sociétés fassent elles-mêmes des efforts. En raison des problèmes d'harmonisation et du manque de coordination principalement imputables à des conceptions par trop nationalistes, l'offre des chemins de fer n'est souvent pas compétitive en transport international de marchandises. Ce manque de compétitivité se manifeste par des temps de parcours trop longs, de longs arrêts au passage des frontières et un régime de tarification complexe. Cette situation n'est pas inéluctable, comme le montre un certain nombre de cas dans lesquels il est de plus en plus possible de proposer des offres compétitives sous forme de liaisons directes en transport combiné par wagons complets. On peut citer, à titre d'exemples, les trains "GONG" (trains de marchandises à arrêt de courte durée au passage des frontières) tels que ceux qui assurent la liaison Cologne-Eifeltor - Busto Arizzo (Italie du Nord) en 16 heures avec 30 mn d'arrêt à la frontière, ou la liaison nocturne entre Cologne ou Mannheim et Paris/Lyon [57].

Dans ce contexte, la politique commune des transports a pour mission de favoriser la coopération entre les réseaux nationaux de chemin de fer. Par ailleurs, dans le cadre de la politique en matière d'infrastructures, elle devrait insister pour que les projets

nationaux et les décisions politiques tiennent de plus en plus compte de la dimension communautaire. Les possibilités de financement privé devraient être exploitées plus qu'auparavant pour la réalisation des infrastructures, et pas seulement en cas de difficultés de financement.

Bien souvent, la coopération entre les réseaux de chemins de fer échoue également parce que le système de tarification pousse les sociétés à penser en termes de distance parcourue. En effet, en transport international, les recettes des sociétés de chemin de fer sont proportionnelles à la part de parcours effectuée sur leur réseau. Il faut donc examiner s'il ne serait pas judicieux que les sociétés de chemin de fer créent d'autres sociétés pour exploiter certaines relations comme cela a été suggéré, par exemple, pour le trafic de transit à travers les Alpes. Elles seraient associées au sein de ces sociétés dont elles se partageraient les bénéfices au prorata de leur participation.

La politique commune des transports devrait par ailleurs se fixer comme objectif à long terme, afin d'harmoniser la concurrence intermodale, de mettre en place un système de calcul et de rémunération des coûts d'infrastructure qui s'étende à l'ensemble des modes de transport et qui se compose de prix d'option fixes et d'indemnités variables en fonction de l'utilisation.

## 5. CONCLUSIONS

Le présent exposé s'est limité aux effets de la déréglementation dans la Communauté. Les efforts des pays tiers et, par exemple, des entreprises scandinaves qui cherchent à se positionner sur le marché communautaire en créant leurs propres filiales ou en reprenant des entreprises montrent bien que ces effets dépassent le cadre de la Communauté.

Une politique commune des transports responsable et globale ne doit pas se limiter aux frontières extérieures de la Communauté car nous vivons, pour reprendre l'expression célèbre de Gorbatchev, dans la "maison commune européenne". L'Europe ne s'achève pas aux limites de la Communauté. Dans ces conditions, le succès de la politique commune des transports dépend également d'une coordination efficace des activités sur le marché intérieur avec les relations extérieures de la Communauté.

Le fâcheux exemple du transit transalpin est là pour illustrer l'importance de cet aspect pour les États membres de la Communauté. Il montre également que l'effet

**d'intégration du marché unique ne pourra pas jouer à plein si l'on ne concilie pas les intérêts de la Communauté avec ceux des pays tiers. La Conférence Européenne des Ministres des Transports est assurément l'instance idoine pour concilier ces intérêts.**

## NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Biermann, R. : Les transports dans les années 90. Les concepts de logistique européenne sont de plus en plus demandés, Revue Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ), n° 67 du 6/6/1989, page 3.
2. Bretzke, W.-R., : Les effets de la production "juste à temps" sur l'offre de services des transport, Revue Der Spediteur, 37 (1989), page 129.
3. Cf. nomenclature des marchandises de l'Office statistique fédéral en annexe.
4. Cf. Bulow, H. et al. (Prognos) : Analyse des goulots d'étranglement et bilan du transport international par route et par fer en République fédérale d'Allemagne, Étude réalisée pour le compte du Ministère fédéral des Transports, Bâle 1979, p. 80 ; le Ministère fédéral des Transports (éditeur) (Statistiques des transports en 1988), page 127.
5. Niklas, J. : Méthode de prévision et scénarios de développement des transports -- Est-il possible d'améliorer la compréhension des prévisions par les utilisateurs au moyen de la technique des "prévisions ouvertes" ? Revue Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 54ème année (1983), page 112.
6. Cf. Birg, H. : De l'interdépendance du développement de la population et des emplois, Cahier spécial 131, publié par l'Institut allemand d'études économiques (DIW), Berlin 1979, page 19 et suivantes
7. Niklas, J. : op. cit
8. Ibid. p. 113.
9. Ibid. p. 114, passim.

10. Cf. Clarke, A. C., : Profiles of the Future, (profils du futur), cité par Makridakis, S., Reschke, H., Wheelwright, St. C., (Technique prévisionnelle pour managers), Wiesbaden 1980, page 208.
11. Cf. article 3 de la proposition de règlement du Conseil relatif à la formation des prix pour les transports de marchandises par route entre les États membres, 13 avril 1989, Proposition de la Commission au Conseil, page 18.
12. Cf. notamment Konanz, W. : Problèmes de spécifications pour les applications des modèles logiques polynômiaux dans les études sur les transports, paru dans DVWG e.V., Série B, n° 81, Bergisch-Gladbach, 1985, page 239 et suivantes.
13. Hoppmann, E. : De la justification économique de zones spéciales, Annuaire des statistiques et de l'économie nationale, volume 187, Stuttgart 1972/73, page 163 et suivantes.
14. Meffert, H. : Marketing. Principes de la politique de vente, Wiesbaden 1986 (7), page 116 et suivantes.
15. Mackholt, W. : Nouvelles exigences à l'égard des entreprises de transport routier ; Les chances des entreprises de transport face à l'évolution du marché, série de la Société (GVB) e.V., n° 20, Francfort 1987, page 59 et suivantes.
16. Ibid. p. 60.
17. Bretske, W.-R. : Effet de la production juste à temps, page 131.
18. Cf. Fédération allemande du transport routier de marchandises à longue distance (BDF), Bilan des transports en 1988, page 62.
19. "Concentration dans le secteur des transports. Nedlloyd rachète la société Union-Transports", Revue DVZ, n° 80 du 6/7/1989, page 1 et suivantes.
20. Cf. Rapport de l'Office fédéral des cartels sur son activité en 1987/88 ainsi que sur la situation et le développement de son domaine de compétence (Article 50 de la loi contre les limitations de la concurrence), imprimé du Bundestag 11/4611 du 30/5/1989, page 103 et suivante.
21. Cf. Section 3.1.a.

22. Cf. Bretske, W.-R. : (Développement des produits dans le secteur des services), revue Der Spediteur, 35ème année (1987), p. 167.
23. Pour certains véhicules spéciaux complexes, il n'est d'une part pas facile de trouver des tractionnaires prêts à s'engager (risque d'investissement élevé) et, d'autre part, les transporteurs préfèrent souvent avoir l'engin de transport en régie à cause de la complexité technique de ces véhicules spéciaux.
24. Weise, H. G. : (Onzième congrès des transports de Bremerhaven. Il faut développer des réseaux de transport européens), Revue DVZ, n° 73 du 13/6/1989, page 3.
25. Biermann, R., op. cit. : Bretske, W. R. : Les exigences de l'industrie et du commerce augmentent. Le marché intérieur communautaire a besoin d'une logistique européenne, Revue DVZ, n° 22 du 21/2/1989, p. 3.
26. BAG/KBA (Éditeur) : Transport international routier de marchandises par les transporteurs étrangers, 1987, p.6 ; Ibid. (Éditeur), (Transport routier de marchandises à grande distance) 1987, p. 52.
27. Cf. Fédération allemande du transport de marchandises à grande distance (BDF), op. cit. p. 10.
28. Prognos AG : Étude du marché du transport de marchandises en Europe, Synthèse et tableaux des principaux résultats, Bâle, 1988, figure 9.
29. Baum, H. : Prévisions de l'évolution des transports et stratégies d'adaptation, Revue, 60ème année, (1989), p. 40.
30. Planco Consulting GmbH : . (Scénario de réglementation à mettre en oeuvre pour réaliser un marché commun des transports Partie B), rapport réalisé à la demande du Ministère Fédéral des Transports, Essen 1988, p. 6-12, 7-11.
31. Cf. Ibid. p. 7-11.
32. Cf. Ibid., p. 6-14 ; (Société d'étude du transport combiné, Importance du transport combiné rail-route pour la politique des transports, troisième partie : effet de la libéralisation du marché commun des transports sur le transport combiné national rail-route, Francfort, 1987 (exemplaire de pré-publication), page 207 et suivantes.
33. Planco Consulting GmbH, op. cit. p. 6-16 ; Société d'étude des transports combinés, op. cit. pp. 184.

34. Cf. au sujet de ces expériences, Mackie, P, Simon, D., Whiteing, A. : *Industrie britannique des transports et la Communauté Européenne*, étude de la réglementation et du partage modal du marché du transport international à longue distance, Aldershot 1987, pp. 37.
35. Heusch H., Boesefeldt, J. : *Scénarios de politique réglementaire pour la mise en oeuvre d'un marché commun des transports*, Partie C, Rapport réalisé à la demande du Ministère fédéral des Transports, Aix-La-Chapelle 1988, pp. 4-44, passim.
36. Department of Transport (Éditeur) : *La procédure d'octroi de licence aux transporteurs routiers*, Rapport du Comité d'enquête indépendant, ("Foster-Report"), Londres 1978, p. 38.
37. Cf. par la suite Heusch, H., Boesefeldt, J. op. cit. p. 4-1. et suivantes.
38. Cf. au sujet de ces deux problèmes fondamentaux de la théorie de la concurrence fonctionnelle, Herdzina, K. : *Politique de la concurrence*, Stuttgart 1984, p. 54, 77.
39. Cf. également au sujet de la présentation de cette conception, Grosseketler, H., *Théorie de la concurrence*, dans : Borchert, M., Grosseketler, H., *Théorie des prix et de la concurrence*, Stuttgart et al. 1985; page 179 et suivantes.
40. "BAG-Präsident Niehüsener zur künftigen Kabotageregelung. Lückenlose Kontrollen der Auslands-Lkw night möglich", in : DVZ, No. 150, v., 16/12/89, p. 2.
41. Cf. *L'aide au secteur des transports. Bonn essaie un nouveau système d'assistance*, Revue DVZ, n° 14 du 2/2/1989, p. 2.
42. Cf. Bureau de presse et d'information du gouvernement fédéral (Éditeur), *Informations de l'économie allemande sur le marché intérieur européen*, contributions actuelles à la politique économique et financière, n° 38 du 27/6/1989, p. 27.
43. La proposition d'attribution de fonctions spéciales aux chemins de fer fédéraux allemands est due au Conseil scientifique (Cf. Conseil scientifique du Ministère fédéral des Transports, l'intérêt public et les chemins de fer fédéraux allemands), Rapport du 22 février 1969, page 7 et suivantes.

44. A la DB on compte actuellement 87 retraités pour 100 agents en activité (Cf. 87 retraités pour 100 agents actifs à la DB), Handelsblatt, n° 137 du 19/7/1989, p. 4.
45. Cf. "1989, L'année du chemin de fer", 1989, n° 2/3, p. 4.
46. Cf. "Commission gouvernementale des chemins de fer fédéraux. Bonn fait appel à 11 personnalités", Revue DVZ, n° 81 du 8/7/1989, page 1.
47. Cf. "La ligne à grande vitesse Rhein/Rhur-Rhein/Main. Le Rhénanie-Palatinat utilisera toutes les voies de recours possibles", Handelsblatt, n° 138 du 20/7/1989, p. 1.
48. "EG-Kabotage vom 1. Juli 1990 an möglich. Verkehrs-Ministerrat legt Kontingent fest", in : DVZ, No. 146 v. 7/12/89, p. 1 f.
49. Cf. "La Commission des Communautés Européennes refuse la taxe sur les poids lourds. Le Ministre allemand des Transports Zimmermann s'en tient à sa décision", Revue DVZ, n° 74 du 22/6/1989, p. 1.
50. Cf. "Taxe d'utilisation des infrastructures routières. Le FDP maintient son opposition", Revue DVZ n° 79 du 4/7/1989, p. 1.
51. Cf. au sujet de la présentation des réflexions de la Commission, Wörnlein, P., Politique des transports. Le Commissaire van Miert va s'attaquer résolument au problème, Revue DVZ n° 84 du 15/7/1989, p. 3.
52. Cf. proposition de règlement du Conseil relative à la formation des prix pour les transports de marchandises par route entre les États membres, op. cit. p. 3.
53. Schmitt, V. : "Régime futur de fixation des prix pour le transport international de marchandises. La fragmentation des marchés ne pourra pas se maintenir à terme", Revue DVZ n° 76 du 27/6/1989, p. 6.
54. Prognos AG : étude statistique, op. cit.
55. Cf. Union Internationale des Chemins de fer (UIC), proposition pour un réseau européen à grande vitesse, 1989, p. 11.
56. Cf. Ibid.

57. Pallmann, W. : "Dans la perspective de la libéralisation du marché, les chemins de fer devront mettre en place un nombre croissant de liaisons directes", Revue DVZ n° 19 du 24 février 1989, page 25 et suivantes.

## ANNEXE

### CLASSIFICATION DES MARCHANDISES POUR LES STATISTIQUES DES TRANSPORTS DE L'OFFICE STATISTIQUE DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

#### Numérotation Désignation des groupes et sous-groupes

- 0 Produits agricoles, forestiers et assimilés (y compris les animaux vivants)
- 00 Animaux vivants
- 01 Céréales
- 02 Pommes de terre
- 03 Fruits frais, légumes frais et congelés
- 04 Matières textiles et déchets textiles
- 05 Bois et liège
- 06 Betteraves à sucre
- 09 Autres matières végétales, animales et assimilées
  
- 1 Autres produits des industries alimentaires
- 11 Sucre
- 12 Boissons
- 13 Stimulants et préparations alimentaires diverses, non dénommés ailleurs
- 14 Viandes, poissons, préparations de viandes et de poissons, oeufs, lait et produits laitiers, graisses alimentaires
- 16 Produits des céréales, des fruits et des légumes, houblon
- 17 Aliments pour animaux
- 18 Semences oléagineuses, fruits oléagineux, graisses et huiles animales et végétales (à l'exception des graisses alimentaires)
  
- 2 Combustibles minéraux solides
- 21 Houille et briquettes de houille
- 22 Lignite, briquettes de lignite, tourbe
- 23 Coke de houille et de lignite

- 3 Pétrole, produits pétroliers, gaz
- 31 Pétrole brut
- 32 Carburants et fuel
- 33 Gaz naturel, gaz de raffinerie et autres
- 34 Produits pétroliers non dénommés ailleurs
  
- 4 Minerais et déchets de l'industrie métallurgique
- 41 Minerais de fer (à l'exception des résidus de pyrite sulfureuse)
- 45 Minerais métallurgiques non ferreux, déchets et ferrailles de métaux non ferreux
- 46 Déchets et ferrailles de fer et d'acier, résidus de pyrite sulfureuse
  
- 5 Fer, acier et métaux non ferreux (y compris produits semi-finis)
- 51 Fonte, ferro-alliages et acier brut
- 52 Produits semi-finis en acier
- 53 Barres et profilés, fil, matériel de voie pour chemins de fer
- 54 Tôles et bandes en acier, tôles et bandes en fer blanc
- 55 Tubes et autres pièces analogues en acier ; produits bruts de fonderie et pièces forgées en fer et en acier
- 56 Métaux non ferreux et produits semi-finis en métaux non ferreux
  
- 6 Pierres et terres (y compris matériaux de construction)
- 61 Sable, silice, pierre ponce, argile, scories,
- 62 Sel, pyrite sulfureuse, soufre
- 63 Autres pierres, terre et matières minérales assimilées
- 64 Ciment et chaux
- 65 Gypse
- 69 Autres matériaux de construction d'origine minérale et produits analogues (à l'exclusion du verre)
  
- 7 Engrais
- 71 Engrais naturels
- 72 Engrais chimiques
  
- 8 Produits chimiques
- 81 Matières de base de l'industrie chimique (à l'exclusion de l'oxyde et de l'hydroxyde d'aluminium)
- 82 Aluminium et hydroxyde d'aluminium
- 83 Benzène, goudrons et produits de distillation analogues
- 84 Cellulose et vieux papiers
- 89 Autres produits chimiques (y compris l'amidon)

- 9 Véhicules, machines, autres produits semi-finis et finis, marchandises transportées particulières
- 91 Véhicules
- 92 Machines agricoles
- 93 Produits de l'industrie électrique, autres machines
- 94 Constructions métalliques, matériel électromécanique
- 95 Verres et ouvrages en verre, produits de céramique fine et produits minéraux analogues
- 96 Cuirs et peaux, ouvrages de cuir et de peau, textiles, habillement
- 97 Autres produits semi-finis et finis
- 99 Marchandises transportées particulières (y compris marchandises de groupage et de détail)



## **SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION**



## SOMMAIRE

1. LES MUTATIONS DU CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET ÉCONOMIQUE .....	119
2. L'ADAPTATION DES CHEMINS DE FER .....	121
3. LA PRISE EN COMPTE DES EFFETS EXTERNES .....	125
4. CONCLUSIONS .....	128



## **1. LES MUTATIONS DU CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET ÉCONOMIQUE**

Les modes de transport sont confrontés à des changements multiples et complexes au sein du secteur des transports :

- la réglementation évolue dans la plupart des pays dans le sens d'une déréglementation qui vise à obtenir un fonctionnement libéral des marchés des transports ;
- les changements économiques, c'est-à-dire la production croissante de biens à haute valeur ajoutée, imposent de nouvelles exigences en matière de transport.

Ces tendances sont renforcées avec la perspective d'un marché unique qui facilitera les échanges à longue distance.

Tout d'abord, il importe de reconnaître qu'il n'existe pas un seul marché des transports mais des marchés des transports avec des caractéristiques spécifiques. On peut distinguer deux marchés extrêmes : celui des produits en vrac, de faible valeur unitaire et à profil logistique limité, et celui des marchandises à fort coût où l'on transporte des biens de faible volume mais de haute valeur marchande et où les exigences de qualité du transport importent davantage que le prix. Entre ces deux limites, il existe une variété de marchés qui impliquent une spécialisation des transporteurs. Ces phénomènes résultent d'une modification profonde de l'appareil de production et l'on pourrait voir à l'avenir une généralisation des organisations à flux tendus qui équivalent à des échanges plus nombreux et plus lointains, moins massifs où les exigences de rapidité et de ponctualité domineront. La période que nous connaissons voit en effet l'émergence des critères de qualité de service l'emporter sur le seul prix du transport. La régularité du transport permet d'intégrer les flux de transport à la logique de production ou de commercialisation des entreprises. La ponctualité permet des productions synchronisées et à faible niveau de stockage. Les prestations annexes (tri, conditionnement, stockage) permettent aux entreprises industrielles de se dessaisir d'activités pour lesquelles elles ne sont pas spécialisées.

La réponse des modes de transport doit s'inscrire dans ces nouvelles tendances d'une production segmentée et d'un espace élargi. Certains experts estiment que l'impact de ces facteurs est plus fondamental que les effets immédiats de la déréglementation. On peut en fait concevoir la déréglementation comme le mode d'organisation choisi pour adapter le secteur des transports aux exigences de la logistique. En libérant les entreprises des interventions sur la capacité de transport (contingentement) et sur les prix (tarif obligataire), on facilite la segmentation des transports en réponse à celle de la production. Il en résulte que la concurrence se fait par la qualité de service et non plus essentiellement par le prix du transport. Ce processus est engagé de longue date et il existait, à un degré variable suivant les pays, des écarts entre les textes et la pratique. La fraude ayant été dans certains cas le moyen de répondre à une demande de transport particulièrement sensible aux avantages de la route.

L'évolution récente des transports routiers dans différents pays montre, qu'au plan européen, la concurrence s'exercera au travers de la liberté des mouvements de capitaux : les entreprises étrangères rachetant des entreprises nationales pour constituer des réseaux de transport. Cette logique de croissance externe pourrait avoir davantage de conséquences que le seul cabotage. Les trafics en jeu par le cabotage ne sont pas très importants en comparaison de ceux induits par la liberté des capitaux et le rachat d'entreprises. Ceci conduit à s'interroger sur ce qui fait la nationalité d'une entreprise. Les transporteurs importants mettent en effet en place des réseaux, ce sont des constructeurs de chaînes de transport qui incluent des prestations annexes et qui ont recours à l'informatique pour assurer leur cohérence. L'échange de données informatiques est en fait réservé aux grandes entreprises qui ont la capacité financière et technique de s'équiper et d'implanter des terminaux chez leurs sous-traitants. Il importe d'éviter l'abus de position dominante qui peut résulter de ces technologies, comme ce fut le cas dans le transport aérien de passagers aux États-Unis. Il faut également éviter la prolifération de systèmes incompatibles en imposant des normes qui soient reconnues par la profession. Ceci suppose des relations de confiance et de dialogue avec les transporteurs, l'État devant veiller parallèlement au respect des règles concurrentielles.

La concurrence est en fait un état fragile et le rôle de l'État devient différent sur un marché déréglementé ; il prend d'autres formes avec d'autres objectifs. L'État doit veiller aux règles concurrentielles qui harmonisent les conditions de concurrence. L'harmonisation devrait porter sur la contribution aux charges d'infrastructure des différents modes et sur le temps de travail de la main-d'oeuvre. On sait en effet que le temps de travail dans le transport routier excède les normes en vigueur dans d'autres secteurs de la vie économique. Outre son incidence sur les termes de la concurrence, cette situation a des retombées sur la sécurité : le risque d'accident croît avec la fatigue des chauffeurs.

Les analyses alarmistes sur les conséquences d'une insuffisante harmonisation des conditions de concurrence ne sont pas partagées par tous les experts. La concurrence modale n'est pas tarifaire, elle porte plutôt sur la qualité des services et l'absence d'une harmonisation parfaite n'a dans ces conditions pas de conséquences sur la concurrence entre modes. Aussi, il existe des différences d'appréciation pour savoir si l'harmonisation est une condition préalable à la libéralisation.

Il ne faut pas oublier non plus que la distance moyenne des transports est faible, de l'ordre de 50 kilomètres. L'essentiel du marché des transports est local et ne sera donc que peu influencé par les développements communautaires. Une analyse de l'impact de la déréglementation ne peut se faire qu'en examinant les segments de marché ; il est plus difficile de cerner les évolutions globales.

En République fédérale d'Allemagne, à l'heure actuelle, de grandes sociétés de transport vendent leurs véhicules à leurs chauffeurs. Les grandes sociétés se livrent en effet à une forte concurrence dont elles s'extraient en repoussant les contraintes sur des sous-traitants. Ces développements ne s'intègrent pas dans les structures sociales que l'on veut mettre en place en Europe puisqu'on voit apparaître un nouveau prolétariat routier de gens qui s'auto-exploitent. En France, on a vu se développer des phénomènes analogues à l'issue des mesures de déréglementation. Les entreprises importantes ont alors fait reposer sur des sous-traitants les contraintes d'un contexte conjoncturel difficile : récession d'activité, hausse des coûts d'exploitation, infractions aux réglementations sur les temps de conduite. Bien souvent, ces sous-traitants ne respectent pas la réglementation et on a assisté à des faillites compensées par de nouvelles créations d'entreprises : le turnover est donc important. En Belgique également, l'ampleur des fraudes par rapport à la réglementation s'explique par une concurrence déréglementée où les entreprises enfreignent la réglementation pour ne pas courir le risque d'être moins compétitives que d'autres. Dans le secteur des transports, il ne faut effectivement pas confondre les organisateurs de transport avec les transporteurs eux-mêmes. En Italie, les faiblesses des entreprises italiennes en matière d'organisation font que la participation des entreprises étrangères est forte pour les services de haute technologie. Là aussi, les rachats d'entreprises par des entreprises étrangères sont nombreux.

## **2. L'ADAPTATION DES CHEMINS DE FER**

Avec la déréglementation des transports de marchandises, la part de marché des chemins de fer sera appelée à décroître sensiblement selon les États membres. En effet, la déréglementation a pour objet d'accroître la concurrence en facilitant l'apparition de

nouvelles entreprises. Ce renforcement de la concurrence dans les transports routiers de marchandises se traduira par des baisses de prix, plus particulièrement pour des prestations à profil logistique faible. Ce type de service entre directement en concurrence avec les possibilités actuelles du chemin de fer qui pourrait donc perdre une partie de sa part de marché sous l'effet de baisses de prix des transports routiers. La question est posée de savoir si les prix pratiqués sont des prix de dumping ou s'ils permettent une rémunération normale des capitaux engagés et du travail fourni. Normalement, en accentuant les critères auxquels un chef d'entreprise doit répondre pour s'installer dans la branche, on doit pouvoir éviter les comportements irrationnels qui résultent d'inexpériences. Le turnover auquel on assiste dans certains pays incite à penser que l'on n'a pas encore obtenu le résultat escompté au travers d'une sélection des candidats à la profession.

Si l'on tient compte de l'émergence des exigences qualitatives dans le choix d'un mode de transport, il apparaît difficile au chemin de fer de s'adapter. Les flux sont en effet plus nombreux, moins massifs, diversifiés et les exigences de rapidité et de ponctualité sont dominantes. Il apparaît en fait que l'action des réseaux est à mener marché par marché, en adoptant une approche de marketing. La nature de l'offre doit correspondre aux besoins des chargeurs.

La réussite des TRES (Trains Rapides Économiques et Sûrs, créés en 1981 au départ du nord-est de l'Italie à destination de la France) couvre maintenant des relations entre l'Italie et la République fédérale d'Allemagne, entre le nord et le sud de l'Italie ainsi que certaines relations avec la Belgique via la France et la Suisse. On peut également citer le service INTERDELTA limité aux relations entre les zones portuaires néerlandaises et belges et le sud-est de la France qui inclut une clause de garantie de délai et pour lequel un tarif spécial a été introduit. La mise en place de tarifs directs internationaux est l'une des formes de coopération entre réseaux qui correspond à une vision internationale de l'activité des chemins de fer. Cette coopération impliquera un renforcement des accords bi ou multilatéraux qui permettra une coordination des initiatives commerciales, la définition de produits communs aux réseaux et une qualité d'offre comparable à celle des modes concurrents. Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent permettre aux chemins de fer de prendre librement les décisions conformes à leur intérêt commercial et assumer les charges découlant d'obligations imposées aux réseaux. Les chemins de fer devraient pouvoir se retirer des marchés où ils ne sont pas compétitifs et adapter leurs effectifs en conséquence. A l'inverse, pour les prestations internationales qui sont du domaine ferroviaire, il importe que les réseaux soient représentés par un interlocuteur unique, capable d'apporter sans délai une réponse précise aux besoins exprimés par la clientèle.

En matière informatique, on peut citer le réseau HERMES spécialisé dans l'échange des données entre les sociétés de chemin de fer mais, pour l'instant, les

réalisations ne correspondent pas aux ambitions. La préannonce des trains est opérationnelle mais la recherche d'un wagon permettant de signaler le passage frontière au réseau destinataire n'est possible qu'entre la SNCF et la DB ou BR.

Les chemins de fer ont un handicap qui tient à la nature de service public qui est attachée à leurs prestations. Aussi, l'orientation et le dynamisme commercial sont faibles. Les décisions d'investissement et de prix ne peuvent être sanctionnées ou guidées par les marchés.

Au Royaume-Uni, les transports de marchandises sont déréglementés depuis la fin des années soixante. Cette déréglementation n'a pas eu d'effets sur le rail, ce dernier avait en effet déjà perdu des parts de marché. Le rail s'est naturellement orienté là où son attrait commercial est le plus grand, c'est-à-dire le transport sur de longs itinéraires de flux massifs. Il est reconnu la nécessité pour les chemins de fer d'adopter une démarche commerciale qui soit moins bureaucratique et qui permette une réponse rapide aux sollicitations des marchés. Le chemin de fer doit se présenter avec un dynamisme comparable à celui de la route. Des contrats ponctuels devraient pouvoir être négociés entre les transitaires et les transporteurs avec des sanctions en cas de non-respect des engagements. En transport international, il importe d'améliorer la coopération entre réseaux pour consentir à une délégation de pouvoir à certains d'entre eux à propos de l'acquisition ou de l'abandon de certains trafics.

Dans un environnement déréglementé, le chemin de fer ne peut être dominé par le service public, il faut établir un paiement spécifique et équitable pour des prestations clairement désignées. Il importe également d'opter pour une autre vision du service public : le décongestionnement des grands centres urbains présente une utilité économique supérieure à celle du maintien des services qui ne sont pas fréquentés.

Pour certains experts, c'est la libéralisation qui aidera les chemins de fer. En effet, dans tous les pays qui avaient opté pour une protection du chemin de fer, ce dernier a perdu des parts de marché. L'absence d'une transparence des coûts et l'affaiblissement des responsabilités sont à l'origine de ce phénomène. Par opposition, la pression concurrentielle incitera les chemins de fer à modifier leur comportement. En l'absence de cette pression, le chemin de fer n'a pas de motivation pour changer sa situation.

D'autres experts reconnaissent que la concurrence est un aiguillon porteur pour améliorer l'efficacité du système de transport dans son ensemble. Pour le chemin de fer se pose un problème de transition : à quel rythme tendre vers la concurrence ? On ne peut faire des expériences dont les conséquences sont irréversibles. Nous ne sommes pas en mesure de prévoir les effets d'une mise en concurrence brutale du réseau ferroviaire et ce d'autant plus que la concurrence est un état instable qui tend à se

détruire. De plus, si le chemin de fer doit répondre aux exigences des marchés, il importe que tous les coûts soient payés par ceux qui les génèrent. L'intégration des effets externes fait partie des exigences à satisfaire dans le contexte d'une déréglementation. En son absence, les marchés ne sont pas informés sur le coût des prestations, l'allocation de ressources ne peut donc être efficace. Parallèlement, les mécanismes de subventions sont à cibler sur les objectifs que l'on veut atteindre. D'une façon plus générale, les aides au chemin de fer seront rationalisées si les conditions de concurrence sont harmonisées. Mais le rail doit également rechercher des gains de productivité pour être en conformité avec l'évolution des prix des modes concurrents.

Jusqu'à présent, la réalité des marchés a été plus forte que les réglementations protectrices, le chemin de fer ne s'est en fait pas suffisamment adapté à la demande. Les investissements réalisés n'ont pas été d'une ampleur adéquate pour permettre aux réseaux de répondre aux besoins du marché. Il demeure à réaliser des aménagements de lignes pour en augmenter la capacité (électrification, signalisation, mise à double voie, investissements dans les gares frontières).

La séparation de l'infrastructure et de l'exploitation a été évoquée comme une solution pour mettre les modes de transport sur un pied d'égalité. En fait, cette séparation engendre des réserves : des problèmes de coordination peuvent se poser. On peut redouter la création d'un monopole bilatéral contraire à l'esprit de concurrence que l'on désirait insuffler. Dans le transport aérien ou maritime, les déplacements se font dans un fluide qui n'a pas besoin d'une continuité des infrastructures. Au contraire, dans le cas du chemin de fer, il existe une logique d'exploitation : centralisation des décisions, choix des horaires, des itinéraires et investissements. Si ces derniers sont à la charge de l'État, on peut redouter une carence d'investissements dans les périodes où les difficultés budgétaires sont importantes. La séparation de l'infrastructure et de l'exploitation est possible mais elle suscite des interrogations pour autant qu'elle ne se limite pas à un artifice comptable.

Si l'on rompt l'unité entre la circulation et l'infrastructure, des problèmes de coordination se posent mais on gagnerait en transparence des coûts et en gestion des prestations de service public. Cette transparence des prestations est insuffisante à l'heure actuelle au point que les chemins de fer peuvent ignorer les prestations les plus rentables. Une plus forte concurrence contraindra à une clarification des rapports entre l'État et le réseau de chemin de fer. Sur le problème de l'endettement des réseaux, il est clair que les dettes qui résultent d'une insuffisante rémunération des prestations de service public devraient être prises à leur charge par les États. A l'inverse, il existe des subventions croisées qui doivent être mises à jour. En France, par exemple, dans les transports routiers et ferroviaires, les voyageurs couvrent plus largement leur coût d'infrastructure que les marchandises. L'exemple du TGV illustre cette tendance. Une clarification des comptes est indispensable à l'assainissement financier des réseaux.

Parallèlement, il importe d'instituer une coopération plus étroite entre les modes de transport de façon à permettre de véritables échanges entre le rail et la route plutôt que de concevoir les modes de façon isolée.

Le développement des transports combinés est l'un des objectifs importants de la politique des transports dans la plupart des pays Membres de la CEMT.

Les grands axes de transit sont déjà à un niveau proche de la saturation et ne pourront absorber la forte croissance du trafic prévue pour le futur. D'autre part, la réalisation du marché unique accentuera probablement l'évolution vers une division du travail plus poussée et vers une amplification des échanges internationaux. L'ensemble offrira des débouchés aux transports combinés ; particulièrement si l'on aboutit à une concentration des flux sur des itinéraires très fréquentés. Dans ces conditions, pour assurer le développement des transports combinés, il faut que :

- le chemin de fer propose des prestations qui sur le plan du prix et de la qualité soient équivalentes à celles d'un transport routier de bout en bout ;
- l'on parvienne à des temps de transport proches de ceux qu'offrent les transports routiers ;
- chaque mode couvre les coûts qu'il engendre.

### **3. LA PRISE EN COMPTE DES EFFETS EXTERNES**

Les problèmes d'environnement et de goulets d'étranglement sont de plus en plus graves. Il en va de même pour la sécurité routière. On assiste dans la plupart des pays à une réaction contre l'hégémonie de la route. En Italie, le trafic par véhicules lourds augmente au rythme de 12-13 pour cent par an, ce qui est équivalent à l'intégralité du trafic ferroviaire marchandise pour une année. En France, le taux de croissance est pratiquement comparable. Cette montée d'hostilité contre le mode routier s'explique par le fait que les différentes catégories d'utilisateurs sont en concurrence pour l'usage de la voirie mais également du fait des nuisances engendrées par les véhicules.

L'effet de réseau dont a bénéficié le transport routier risque en définitive de jouer en sa défaveur, notamment à cause des encombrements, et pourrait finir par équilibrer les avantages du mode routier par rapport à ses concurrents. On peut également redouter l'impact négatif sur la sécurité de l'augmentation de la circulation des poids lourds. Aussi, les experts de la Table Ronde se sont-ils interrogés sur les conséquences,

en terme de sécurité routière, de la déréglementation. Dans les exemples dont on dispose, au Royaume-Uni tout d'abord, il n'y a pas eu une augmentation du nombre d'accidents. Aux États-Unis, le bilan est sensiblement différent dans la mesure où, après la déréglementation des transports routiers de marchandise, la fréquence des accidents est demeurée la même pour des entreprises préexistant à la déréglementation, mais cette fréquence d'accident est plus forte pour les nouvelles entreprises. Sur l'ensemble, la sécurité routière ne s'est pas aggravée mais elle a cessé de s'améliorer.

Dans le transport aérien, la sécurité s'est améliorée après la déréglementation, dans une période où le nombre d'utilisateurs des avions a pratiquement doublé (entre 1978 et 1987).

En fait, dans le cadre du programme de déréglementation les pouvoirs publics renforcent les règlements sur la sécurité et leur contrôle. La déréglementation ressemble à une levée de barrières que l'on remplace par d'autres dispositions pour s'assurer de la permanence de la concurrence et de la sécurité.

La concurrence est positive, mais à condition qu'elle soit égale pour les différents prestataires, c'est-à-dire que les termes de la concurrence soient harmonisés. On peut redouter qu'avec la déréglementation la pression concurrentielle devienne trop forte et qu'elle conduise à des surcharges, à des temps de conduite ou de travail excessifs, générateurs de risques pour la sécurité. Il importerait de contrôler cette pression pour éviter des effets imprévus ou dangereux. En matière de sécurité, toutes les entreprises doivent être soumises au même règlement et avoir une probabilité comparable d'être contrôlées.

A l'inverse, la libéralisation pourrait avoir des effets positifs sur la sécurité et l'environnement en rationalisant l'usage des véhicules. Dans le transport routier de marchandises, on compte 25 à 30 pour cent de voyages à vide dans le trafic transfrontière. Il existe des systèmes d'information pour optimiser l'usage des véhicules. La concurrence contraindra les entreprises à investir fortement. De même, pour surmonter les obstacles à une coopération entre entreprises, il faut des facteurs incitatifs. Il s'agit là du rôle que peut jouer la déréglementation et permettre ainsi une réduction du nombre de voyages à vide, ce qui aura un effet bénéfique sur l'environnement. D'autres experts estiment que les déséquilibres entre les flux sont inévitables, ils tiennent à des disparités dans le potentiel économique des différentes régions. Il existera donc toujours des voyages à vide, quel que soit l'effet de la libéralisation. La spécialisation croissante des véhicules et des entreprises ne joue pas en faveur d'une rationalisation des voyages. L'augmentation des transports à flux tendus entraîne corrélativement une hausse des flux de transport.

Dans les années à venir, on pourrait assister à un conflit généralisé entre la mobilité et l'environnement. Pour la couverture des coûts externes et internes, le prix du transport devrait augmenter considérablement, remettant en cause l'aménagement du territoire que nous avons adopté. On pourrait assister à une relocalisation d'activités qui sont subventionnées à travers le faible prix du transport. L'espace, l'énergie et l'environnement sont des ressources rares et irremplaçables. Le transport a été à faible coût pour la totalité du siècle. Il faut maintenant reconsidérer l'ensemble des coûts et établir un rapport plus étroit avec les prix. Les taxes devraient être remplacées par un paiement en fonction d'une utilisation variable de l'infrastructure. Il faut également tenir compte des coûts visibles et invisibles. Aussi, l'introduction du marché dans le transport doit être assorti de précautions pour assurer une rentabilité des prestations et une compatibilité avec l'environnement. Nous ne connaissons pas pleinement les coûts des dommages environnementaux mais des valeurs approchées sont plausibles et il faut, d'autre part, que le paiement de l'usage des infrastructures soit proportionnel à l'ampleur des nuisances.

L'augmentation du coût du transport sera au coeur des problèmes de la prochaine décennie. Le coût d'utilisation de la voiture particulière a, par exemple, diminué alors qu'il devrait augmenter en fonction des coûts externes. Cette intégration des effets externes aura plus d'effet qu'une tentative d'harmonisation de la fiscalité pour les transports routiers internationaux.

Deux problèmes concrets sont à résoudre : il faut, d'une part, identifier le pollueur ou le générateur de nuisances et, d'autre part, il faut évaluer les dommages à l'environnement. On peut combattre les encombrements par une tarification d'usage de l'infrastructure mais, pour les autres aspects, on manque de données empiriques. Il est donc difficile de mettre en oeuvre un système de paiement qui soit variable selon les circonstances. Par ailleurs, il importe de considérer que, dans le transport, le transport public en alternative à la voiture particulière n'est pas toujours disponible. Là où les activités sont dispersées et le transport public inexistant, une hausse des prix du transport semblera inéquitable. Aussi, en pratique tout système est difficile à mettre en oeuvre. Pour les prestataires de transport routier de marchandises qui sont en situation de forte concurrence, il sera difficile de répercuter intégralement la hausse de leurs coûts sur les prix qu'ils pratiquent. Ceci ne sera possible que dans un contexte conjoncturel favorable, c'est-à-dire de croissance économique forte. Il est vraisemblable que le poids politique des transporteurs européens conduira à différer la mise en oeuvre de ces mesures sous la forme d'un renchérissement très progressif.

Dans la mesure où les dommages environnementaux sont irréversibles, l'écologie peut s'assimiler à des préoccupations économiques de long terme. Les prix doivent être des facteurs pour faire durer des ressources épuisables. Il faudrait aussi que les coûts externes jouent un rôle pour la localisation des activités. On peut en effet redouter

qu'en l'absence d'une variabilisation des taxes, on bloque à terme le fonctionnement du marché des transports. On peut éviter les changements brutaux en poursuivant ce qui a été commencé. Il ne faut en effet pas oublier que la majorité des prestations routières se fait à une distance inférieure à 50 km, là où il n'y a pas de concurrence avec le chemin de fer ce qui fait qu'une large partie du trafic routier est irremplaçable à court terme.

#### 4. CONCLUSIONS

Il ressort des débats de la Table Ronde qu'il est plus facile de mener une politique libérale lorsque la conjoncture économique est porteuse. Dans le cas contraire, on risque de voir apparaître des marchés déséquilibrés avec des faillites d'entreprises et à terme un processus de concentration probable dans la branche.

Dans le cadre de la déréglementation, de nouvelles règles seront prononcées pour les opérateurs de transport. La compétitivité des transports routiers pourrait en sortir renforcée alors que les problèmes d'environnement domineront les débats même si, en matière d'environnement, il faut établir une distinction entre les réactions affectives et les données de fait.

L'harmonisation des conditions de concurrence devrait toucher les mécanismes et le niveau de couverture des coûts d'infrastructure ainsi que les régimes de travail des différents modes. Il faudra, d'autre part, une action énergique des États pour faire respecter leurs réglementations. Les aides aux chemins de fer seront diminuées si les conditions de concurrence sont harmonisées. Dans cette hypothèse, on assisterait à une restructuration budgétaire qui porte sur l'ensemble de la répartition budgétaire d'un pays.

Les technologies d'information joueront un grand rôle dans la mesure où la qualité de service et les prestations annexes au transport prédomineront dans les critères de choix des chargeurs pour assurer leurs transports. Dans le cas des chemins de fer, cette coopération informatique avec leurs clients reste insuffisante et se limite à un petit groupe d'intéressés. Les chemins de fer devront veiller à l'étendre avec leurs partenaires souhaitant des informations sur les marchandises en mouvement.

Si l'on tient compte de la structure des marchés (dispersion géographique, absence d'embranchements particuliers, critères de qualité de service), il est difficile au rail de s'adapter. Les prestations les plus porteuses sont les transports combinés et la concentration de flux massifs entre centres économiques qui évitent les pertes de temps

et les incertitudes dans les délais consécutifs à des triages. Des investissements sont nécessaires pour résoudre les problèmes d'insuffisance des capacités infrastructurelles et de vitesse trop réduite. De cette manière, le chemin de fer pourra apparaître comme un recours face à l'encombrement des routes et au coût social élevé des transports routiers.

Le transport est un élément de la logistique internationale, il faut le rendre plus productif en accroissant la concurrence mais il faut éviter une pression trop forte qui amènerait un non-respect des réglementations, notamment sur les temps de conduite et les surcharges dans le transport routier. Il importe de veiller aux fonctionnements des marchés et d'éviter également une mise en concurrence trop brutale des chemins de fer qui pourrait avoir des conséquences irréversibles. Lorsque des prestations de service public sont demandées aux chemins de fer, il faut que leur rémunération soit exacte si l'on veut éviter d'abaisser la capacité d'investissement des réseaux.

La déréglementation ne devrait pas nuire à la sécurité. Il importe que les pénalités en cas de non-respect des dispositions soient dissuasives et que les contrôles soient réguliers. Dans les exemples que l'on connaît, au Royaume-Uni et aux États-Unis, il n'y a pas eu d'impact négatif sur la sécurité mais les réglementations avaient été renforcées. Tout au plus a-t-on pu constater aux États-Unis que les nouvelles entreprises respectaient moins la réglementation et étaient davantage impliquées dans des accidents sans que pour autant le nombre global d'accidents ait augmenté.



## LISTE DES PARTICIPANTS

Professor Rigas DOGANIS Director Transport Studies Group Polytecnic of Central London 35 Marylebone Road GB-LONDON NW1 5LS	Président
M. le Professeur Maurice BERNADET Laboratoire d'Économie des Transports MRASH 14, avenue Berthelot F-69363 LYON CEDEX 07	Rapporteur
M. Sergio BOLOGNA Consultant PROGETRASPORTI Via Pascoli, 41 I-20129 MILANO	Rapporteur
Professor Dr. Hellmuth St. SEIDENFUS Direktor Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster Am Stadtgraben, 9 D-4400 MÜNSTER	Rapporteur

Dr. Gerd ABERLE  
Universitätsprofessor  
Justus-Liebig-Universität Giessen  
Lehrstuhl Volkswirtschaftslehre I  
Licher Strasse, 62  
D-6300 GIESSEN

Dr. Mehmet Ö. AKYILMAZ  
Associate Professor  
Middle East Technical University  
Civil Engineering Department  
TQ-06531 ANKARA

Professor Dr. Peter CERWENKA  
PROGNOS AG  
Steinengraben, 42  
CH-4011 BASEL

Professeur José V. COLOMER FERRANDIZ  
Departamento Transportes  
Universidad Politécnica Valencia  
Departamento de Transportes, Urbanística  
Camino de Vera, s/n  
E-46071 VALENCIA

Drs. Gerrit GORT  
Director  
NEA-Instituten  
P.O. Box 1969  
Polakweg, 13  
NL-2280 DZ RIJSWIJK

M. Paul HANAPPE  
Directeur de Recherche  
INRETS  
2, avenue du Général Malleret-Joinville  
F-94114 ARCUEIL CEDEX

M. Jacques-Maurice LENGRAND  
Directeur de Recherches  
Centre de Recherches d'Économie  
des Transports  
Avenue Gaston Berger  
F-13625 AIX-EN-PROVENCE CEDEX 1

Mr. Peter J. MACKIE  
Senior Lecturer in Transport Economics  
Institute for Transport Studies  
University of Leeds  
GB-LEEDS LS2 9JT

Dr. Aristotelis NANIPOULOS  
Lecturer of Transport Engineering  
Aristotle University of Thessaloniki  
Transport and Organisation Section  
GR-54 006 THESSALONIKI

Mr. Philip OXLEY  
Director of Research  
Centre for Transport Studies  
Cranfield Institute of Technology  
CRANFIELD  
GB-BEDFORD MK43 OAL

M. Jacques ROGISSART  
Assistant du Directeur Général  
Affaires Internationales  
Services Généraux de la SNCB  
Rue de France, 85  
B-1070 BRUXELLES

M. Raul VILACA e MOURA  
Director de Planaemento  
dos Caminhos de Ferro Portugueses  
Avenida de Republica, 66-6°  
P-1000 LISBOA

Drs. Johannes VOGELAAR  
Head, Division of Transport Economics  
Nederland Economisch Instituut (NEI)  
Burgemeester Oudlaan, 50  
NL-3062 PA ROTTERDAM

M. Wolfgang VOLLMER  
Dipl.-ökonom Projurist  
Krupp Stahl AG  
Alleestrasse, 165  
D-4630 BOCHUM 1

Professor Dr. Bogdan ZGONC  
Member of the Management Board  
Zleznisko Gospodarstvo  
Ul. Mose Pijade, 39  
YU-61000 LJUBLJANA

### **Secrétariat de la CEMT**

#### *Division Recherches Économiques et Documentation*

Dr. Arthur de WAELE	Chef de Division
Dr. Michel VIOLLAND	Administrateur
Mlle Yvette VIALLE	Assistante

WHERE TO OBTAIN OECD PUBLICATIONS - OÙ OBTENIR LES PUBLICATIONS DE L'OCDE

- Argentina - Argentine**  
CARLOS HIRSCHE S.R.L.  
Galería Güemes, Florida 165, 4° Piso  
1333 Buenos Aires Tel. 30.7122, 331.1787 y 331.2391  
Telegram: Hirsch-Baires  
Telex: 21112 UAPE-AR. Ref. s/2901  
Telefax: (1)3311-1787
- Australia - Australie**  
D.A. Book (Aust. Pty. Ltd.)  
648 Whitehorse Road, P.O.B 163  
Mitcham, Victoria 3132  
Telefax: (03)873.5679
- Austria - Autriche**  
OECD Publications and Information Centre  
Schodstrasse 7  
D-W 5300 Bonn 1 (Germany) Tel. (49.228)21.60.45  
Telefax: (49.228)26.11.04  
Gerold & Co.  
Graben 31  
Wien 1  
Tel. (0222)533.50.14
- Belgium - Belgique**  
Jean De Lanoy  
Avenue du Roi 202  
B-1060 Bruxelles  
Tel. (02)538.51.69/538.08.41  
Telefax: (02) 538.08.41
- Canada**  
Renouf Publishing Company Ltd.  
1294 Algoma Road  
Ottawa, ON K1B 3W8  
Tel. (613)741.4333  
Telex: 053-4783  
Stores:  
61 Sparks Street  
Ottawa, ON K1P 5R1  
211 Yonge Street  
Toronto, ON M5B 1M4  
Federal Publications  
165 University Avenue  
Toronto, ON M5H 3B8  
Tel. (416)581.1743  
Telex: 053-4783  
Les Publications Fédérales  
1185 rue de l'Université  
Montréal, PQ H3B 3A7  
Tel. (514)954-1633  
Les Éditions La Liberté Inc.  
3020 Chemin Sainte-Foy  
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6  
Tel. (418)658.3763
- Denmark - Danemark**  
Munksgaard Export and Subscription Service  
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148  
DK-1016 København K  
Tel. (45 33)12.85.70  
Telex: 19431 MUNKS DK Telefax: (45 33)12.93.87
- Finland - Finlande**  
Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, P.O. Box 128  
00100 Helsinki  
Tel. (358 0)12141  
Telefax: (358 0)121.4441
- France**  
OECD/OCDE  
Mail Orders/Commandes par correspondance:  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cédex 16  
Tel. (33-1)45.24.82.00  
Bookshop/Librairie:  
33, rue Octave-Feuillet  
75016 Paris  
Tel. (33-1)45.24.81.67  
(33-1)45.24.81.81  
Telex: 620 160 OCDE  
Telefax: (33-1)45.24.85.00 (33-1)45.24.81.76  
Librairie de l'Université  
12a, rue Nazareth  
13100 Aix-en-Provence  
Tel. 42.26.18.08  
Telefax: 42.26.63.26
- Germany - Allemagne**  
OECD Publications and Information Centre  
Schodstrasse 7  
D-W 5300 Bonn 1  
Tel. (0228)21.60.45  
Telefax: (0228)26.11.04
- Greece - Grèce**  
Librairie Kauffmann  
28 rue du Stade  
105 64 Athens  
Tel. 218187 LIKA Gr
- Hong Kong**  
Swindon Book Co. Ltd.  
13 - 15 Lock Road  
Kowloon, Hong Kong  
Tel. 50 441 SWIN HX  
Telex: 739.49.75
- Iceland - Islande**  
Mál Mog Menning  
Laugavegi 18, Pósthúlfir 392  
121 Reykjavík  
Tel. 15199/24240
- India - Inde**  
Oxford Book and Stationery Co.  
Scindia House  
New Delhi 110001  
Tel. 31 61990 AM IN  
Telex: (11)332.5993  
17 Park Street  
Calcutta 700016  
Tel. 240832
- Indonesia - Indonésie**  
Pati-Lipi  
P.O. Box 269/JKSMG/88  
Jakarta 12790  
Tel. 62 875  
Tel. 583467
- Ireland - Irlande**  
TDC Publishers - Library Suppliers  
12 North Frederick Street  
Dublin 1  
Tel. 353530 TDCP EI  
Telefax: 744816
- Italy - Italie**  
Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Benedetto Fortini, 120/10  
Castello Post. 552  
50125 Firenze  
Tel. (055)64.54.15  
Telex: 570466  
Via Bartolini 29  
20155 Milano  
Tel. 36.50.83  
La diffusione delle pubblicazioni OCSE viene assicurata  
dalla principali librerie ed anche da:  
Editrice e Libreria Herder  
Piazza Montecitorio 120  
00186 Roma  
Tel. 679.46.28  
Telex: NATEL 1 621427  
Libreria Hoepli  
Via Hoepli 5  
20121 Milano  
Tel. 86.54.46  
Telex: (02)805.28.86  
Libreria Scientifica  
Doti. Lucio de Biasio 'Aciou'  
Via Meravigli 16  
20123 Milano  
Tel. 805.68.98  
Telex: 800175
- Japan - Japon**  
OECD Publications and Information Centre  
Landic Akasaka Building  
2-3-4 Akasaka, Minato-ku  
Tokyo 107  
Tel. (81.3)3584.7929  
Telex: (81.3)3584.7929
- Korea - Corée**  
Kyobo Book Centre Co. Ltd.  
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon  
Seoul  
Tel. (REP)730.78.91  
Telex: 735.0030
- Malaysia/Singapore - Malaisie/Singapour**  
University of Malaya  
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru  
59700 Kuala Lumpur  
Tel. 756.5000/756.5425  
Telex: 757.3661  
Information Publications Pte. Ltd.  
Pei-Fu Industrial Building  
24 New Industrial Road No. 02-06  
Singapore 1953  
Tel. 283.1786/283.1798  
Telex: 284.8875
- Netherlands - Pays-Bas**  
SDU Uitgeverij  
Christoffel Plantijnstraat 2  
Postbus 20014  
2500 EA's-Gravenhage  
Tel. (070 3)78.99.11  
Voor bestellingen:  
Tel. (070 3)78.98.80  
Telex: (070 3)47.63.51
- New Zealand - Nouvelle-Zélande**  
GP Publications Ltd.  
Customer Services  
33 The Esplanade - P.O. Box 38-900  
Petone, Wellington  
Tel. (04)685-555  
Telefax: (04)685-333
- Norway - Norvège**  
Narvesen Info Center - NIC  
Bertrand Narvesen vei 2  
P.O. Box 6125 Etterstad  
0602 Oslo 6  
Tel. (02)57.33.00  
Telex: (02)68.19.01
- Pakistan**  
Mirza Book Agency  
65 Shahrh Quaid-E-Azam  
Lahore 3  
Tel. 66839  
Telex: 44886 UBL PK. Attn: MIRZA BK
- Portugal**  
Livraria Portugal  
Rua do Carmo 70-74, Apart. 2681  
1117 Lisboa Codex  
Tel. (01) 347.02.64
- Singapore/Malaysia - Singapour/Malaisie**  
See Malaysia/Singapore - Voir Malaisie/Singapour
- Spain - Espagne**  
Prensa Libre S.A.  
Castelló 37, Apartado 1223  
Madrid 28001  
Tel. (91) 431.33.99  
Telex: 49370 MPLI  
Libreria Internacional AEDOS  
Consejo de Ciento 391  
08009 - Barcelona  
Tel. (93) 301-86-15  
Telefax: (93) 317-01-41  
Libreria de la Generalitat  
Palau Moja, Rambla dels Estudis, 118  
08002 - Barcelona  
Tel. (93) 412.18.54  
Telex: (93) 318.80.12 (Subscriptions)  
(93) 302.67.23 (Publicacions)
- Sri Lanka**  
Centre for Policy Research  
c/o Mercantile Credit Ltd  
55, Janadipathi Mawatha  
Colombo 1  
Tel. 438471.9, 440346  
Telefax: 94.1.448900
- Sweden - Suède**  
Fritzes Fackboksföretaget  
Box 16356, Reggringsgatan 12  
103 27 Stockholm  
Tel. 12387  
Telefax: (08)23.89.00  
(08)20.50.21  
Subscription Agency/Abonnements:  
Wennergren-Williams AB  
Nordenfågelsvägen 74, Box 30004  
104 25 Stockholm  
Tel. 19937  
Telefax: (08)13.67.00  
(08)618.62.32
- Switzerland - Suisse**  
OECD Publications and Information Centre  
Schodstrasse 7  
D-W 5300 Bonn 1 (Germany) Tel. (49.228)21.60.45  
Telefax: (49.228)26.11.04  
Librairie Payot  
6 rue Grenus  
1211 Genève 11  
Tel. (022)731.89.50  
Telex: 28356  
Subscription Agency - Service des Abonnements  
Naville S.A.  
7, rue de la Corniche  
1201 Genève  
Tel. (022) 732.24.00  
Telefax: (022) 738.48.03  
Maditte S.A.  
Chemin des Palettes 4  
1020 Renens/Lausanne  
Tel. (021)635.08.65  
Telefax: (021)635.07.80  
United Nations Bookshop/Librairie des Nations-Unies  
Palais des Nations  
1211 Genève  
Tel. (022)734.14.73  
Telefax: (022)740.09.31
- Taiwan - Formose**  
Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.  
9th Floor, No. 118, Sec. 2  
Chung Hsiao E. Road  
Taipei  
Tel. 391.7396/391.7397  
Telefax: (02) 394.9176
- Thailand - Thaïlande**  
Sukstit Siam Co. Ltd.  
1715 Rama IV Road, Samyan  
Bangkok 5  
Tel. 251.1630
- Turkey - Turquie**  
Kültür Yayınları Is-Türk Ltd. Sti.  
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat. 21  
Kavaklıdere/Ankara  
Dokmabahçe Cad. No. 29  
Besiktas/Istanbul  
Tel. 43482B  
Tel. 160.71.88
- United Kingdom - Royaume-Uni**  
HMSO  
Gen. enquiries  
Postal orders only:  
P.O. Box 276, London SW8 5DT  
Personal Callers HMSO Bookshop  
49 High Holborn, London WC1V 6HB  
Tel. 297138  
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol, Edinburgh,  
Manchester  
Tel. (071) 873 0011
- United States - États-Unis**  
OECD Publications and Information Centre  
2001 L Street N.W., Suite 700  
Washington, D.C. 20036-4910  
Tel. (202)785.6323  
Telefax: (202)785.0350
- Venezuela**  
Libreria del Este  
Avenida F. Miranda 52, Apdo. 60337, Edificio Galipán  
Caracas 106  
Tel. 951.1705/951.2307/951.1297  
Telegram: Libreste Caracas
- Yugoslavia - Yougoslavie**  
Jugoslavenska Knjiga  
Knez Mihajlova 2, P.O. Box 36  
Beograd  
Tel. (011)621.992  
Telefax: (011)625.970
- Orders and inquiries from countries where Distributors have not yet been appointed should be sent to: OECD Publications Service, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.  
Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de distributeur devraient être adressées à: OCDE, Service des Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.

**LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16**  
**IMPRIMÉ EN FRANCE**  
**(75 91 04 2) ISBN 92-821-2154-2 - n° 45586 1991**

Dans la perspective d'un marché européen, la déréglementation des transports de marchandises est l'un des aspects essentiels de la politique des transports. Cette publication évalue les expériences passées de certains pays en matière de déréglementation et examine les possibilités de parvenir à un marché des transports de marchandises qui soit réellement efficace.