

Europe : quelle régulation économique pour le TRM ?

Le Livre blanc européen sur les transports pose un certain nombre de principes nouveaux qui recueillent l'adhésion du plus grand nombre, notamment la nécessité du développement durable. Pour cela il propose en particulier l'internalisation dans les coûts des effets externes. Il n'est pas malsain, bien au contraire, que les prix reflètent la totalité des coûts si l'on veut que la concurrence soit, sinon parfaite, au moins équitable, tant entre les modes qu'à l'intérieur du TRM. Mais cela repose la problématique de la régulation sur laquelle le Livre blanc reste un peu imprécis.

L'internalisation des coûts ne saurait se limiter au seul coût des infrastructures et des effets externes négatifs ; elle doit aussi concerner les autres coûts de production. Sinon, le risque est grand de se limiter à une sur-taxation de la route sans conséquence positive sur le développement durable. La problématique de la régulation est donc posée. De ce point de vue, il faut bien convenir que la question de la régulation n'est pas simple dans le transport et qu'elle se pose aussi pour l'ensemble de l'économie, cela à l'échelle mondiale. Comment pourrait-il en être autrement dès lors que l'internationalisation des échanges s'accélère et véhicule tout autant les biens eux-mêmes que les règles ou encore les conditions de production. C'est encore plus vrai pour le transport dont la mission est de s'affranchir, au moins partiellement, de la dimension des territoires en contractant l'espace par le temps. Certes, les branches du transport sont plus ou moins exposées à la concurrence mais elles sont cependant toutes concernées.

Accepter la complexité

On ne produit pas du transport comme on produit des chaussures. Il s'agit d'une activité de services qui a pour particularité de se dérouler pour l'essentiel dans l'espace public. Le besoin de régulation visant à conduire à l'optimum économique et social au sens large est d'autant plus nécessaire. Or, les tendances polarisatrices imposent de préserver ce qui sans doute est le plus fragile à savoir précisément cet espace, qu'il s'agisse du champ terrestre, aérien ou maritime. Le Livre blanc centre principalement sa problématique sur la gestion de cet espace aux fins d'assurer durablement le développement ; en effet, il convient de ne pas sacrifier l'avenir au développement économique immédiat afin de préserver le progrès futur, y compris la pérennité du transport lui-même. Par ailleurs, bien peu de flux sont désormais captifs d'un mode, d'une technique, voire d'un pavillon ; la mobilité naturelle du transport banalise son accès. D'autres éléments sont à intégrer dans la problématique en matière de régulation mais le particularisme spatial du transport doit être fortement souligné. Outre la gestion de l'espace, d'autres dimensions qualitatives doivent être prises en compte comme la sécurité, l'environnement ou encore l'aménagement du territoire. Dès lors, on est bien contraint d'admettre que le transport ne saurait être considéré comme un bien ou un service ordinaire et que les conditions de sa production sont nécessairement complexes. Pour autant, on ne peut en tirer le raisonnement que le transport échappe totalement aux règles du marché et notamment qu'il n'y a plus à se préoccuper de sa compétitivité. De ce point de vue, la libéralisation, engagée au plan européen depuis les années 80, ne saurait être hâtivement et définitivement condamnée même si les modalités de sa mise en œuvre et son évaluation soulèvent des critiques fort justifiées. C'est précisément l'objet de ce Livre blanc que de clarifier l'horizon des transports, en particulier en refondant une régulation assurant des règles de concurrence équitables et cela sans négliger l'intérêt général. Au-delà de ces considérations générales, l'exercice se révèle difficile car la logique des transports ne saurait faire abstraction de la logique des échanges sans pour autant se soumettre complètement à ses impératifs. A cet égard, la perspective de contraction de la mobilité envisagée dans le Livre blanc justifie pour le moins quelques réserves.

Sortir des dogmes

La régulation n'est pas une fin en soi, ce n'est qu'un moyen pour tenter d'atteindre l'optimum économique et social. De ce point de vue, il n'y a sans doute pas de système de référence indiscutable même si évidemment on ne saurait faire abstraction des théories sur le sujet. Dès lors qu'il s'agit d'atteindre un objectif, on doit tenir compte des réalités, c'est-à-dire de l'environnement actuel du secteur. La compréhension des mécanismes de fonctionnement du secteur est un exercice préalable avant d'essayer d'en modifier certains aspects. Sinon le risque est grand d'élaborer un système purement théorique, donc en décalage avec les réalités. De ce point de vue, des progrès restent encore à entreprendre pour identifier les principales causes de dysfonctionnement de certains modes, de certaines techniques et de certaines entreprises. Pour être précis, prenons un exemple, la revitalisation du fer, notamment en transport de fret, ne saurait passer exclusivement par une transfusion financière permanente comme on le laisse parfois entendre. Certes, la problématique du financement, en particulier des investissements, apparaît comme une question récurrente mais bien d'autres aspects sont à prendre en compte pour expliquer les dysfonctionnements du transport ferroviaire. On pourrait dire la même chose du transport urbain qui, certes, souffre aussi d'insuffisance de financement mais qui présente bien d'autres faiblesses, en particulier en matière de qualité.

Donner un contenu à la régulation

Comme déjà indiqué, il ne saurait exister de science exacte en matière de régulation, tout dépend de la situation concrète et des finalités qu'on s'assigne. C'est pourquoi il est également indispensable de bien préciser les objectifs de cette régulation. Sinon, seul le marché décidera de la logique régulatrice. La recherche de l'optimum économique et social à travers l'équilibre offre-demande est une donnée incontournable ; cependant en transport, cette recherche doit intégrer d'autres paramètres, précisément pour tenir compte de la spécificité de l'activité notamment la gestion optimale de l'espace, l'aménagement spatial, la sécurité, la qualité de l'environnement, le financement durable du fonctionnement et des investissements, la cohésion et le progrès social au sens large. L'identification du champ spatial de la régulation est particulièrement importante si on ne veut pas que se juxtaposent des règles vite incompatibles. A cet égard, le TRM illustre bien les limites, voire les contradictions, d'une régulation fondée pour partie sur les règles nationales et sur les règles de l'Union économique. Cette identification du champ spatial de pertinence est essentielle pour éviter ces confusions de responsabilités et donc pour préciser ensuite qui est responsable de quoi et sur quel territoire. Qui fait quoi ? C'est l'éternelle question. On y répond parfois avec une telle confusion qu'il est bien difficile de responsabiliser réellement les régulateurs et les acteurs. Toutes les branches et tous les secteurs ne sauraient obéir à la même logique européenne ; certaines activités relèvent effectivement de l'espace européen (fret en particulier), d'autres d'un espace plus large (maritime, aérien), d'autres encore de champs plus réduits (transports locaux de personnes). Le volontarisme européen conduit parfois à vouloir placer sous la coupe de l'Union économique la totalité des branches, comme si l'efficacité et la qualité du transport ne pouvait désormais se développer que sous les auspices communautaires. Certes, l'Europe constitue à beaucoup de points de vue un enjeu central pour nos pays mais on ne saurait confier à l'Europe la totalité des questions économiques, sociales, voire sociétales. L'Europe ne peut donc avoir pour ambition de traiter de tout. A vouloir couvrir trop de champs, l'Europe s'éparpille et finalement assure mal ce qui devrait être ses seules priorités. Pour le fret, l'espace de pertinence ne peut être que l'Europe du fait de la fusion des marchés locaux et européens. Il est clair que pour le fer et le TRM, le champ de pertinence est l'Europe.

Les coûts mais aussi les normes

La gestion de la régulation par l'internalisation des contraintes dans les coûts est une voie nécessaire mais cependant insuffisante. La qualité, la sécurité, les investissements notamment ont un coût que le client doit supporter, à moins évidemment de décider d'autres contributions, soit des usagers, soit du contribuable. Ces transferts sociaux doivent toutefois être conscients et transparents et non servir à financer de manière opaque des gestions déficientes. Les coûts (supportés tout ou partie par le client) constituent donc un élément fondamental de la régulation. Dans certains domaines toutefois, il est difficile, voire pervers,

d'internaliser certaines contraintes par la voie monétaire. Ainsi, faire payer le coût de l'insécurité pour réguler cette question peut conduire à l'inverse de l'objectif recherché qui n'est pas de couvrir les dépenses liées à l'insécurité mais de la réduire. De la même façon, faire payer l'espace, par exemple en zone urbaine, ne suffit pas pour arbitrer en matière d'affectation. L'octroi de l'espace à celui qui le paye est insuffisant pour en préserver l'usage dans l'intérêt de tous. Dans certains cas par exemple, des interdictions de circuler ou de stationner sont nécessaires. De même, on ne peut se passer de réglementations techniques pour réduire les atteintes à l'environnement (pollution, bruit, insécurité, etc.). Ces normes sont plus efficaces du point de vue de la régulation que la seule internalisation dans les coûts. Voir à cet égard l'impact des normes dans le transport routier (normes Euro) ou encore dans le maritime. La régulation dans le transport, compte tenu de sa spécificité, doit donc articuler l'action par les coûts et l'action par les normes. Dans certains cas, il faudra savoir même interdire totalement et, là, les coûts sont complètement inopérants (zones piétonnières, infrastructures spécialisées, zones de livraison, seuil technique à ne pas dépasser, etc.).

La responsabilisation des acteurs

Même si les objectifs, les responsabilités ou encore les outils sont suffisamment précisés, on ne peut compter sur les seuls «régulateurs» pour imposer la prise en compte des contraintes. Certes, ces régulateurs ont des missions incontournables mais, pour bon nombre de dispositions, l'efficacité de la régulation dépend essentiellement du comportement des acteurs. On ne pourra jamais mettre un gendarme (ou autre fonctionnaire) derrière chaque acteur. D'où l'impérative nécessité de faire accepter la contrainte et de permettre son internalisation par les acteurs économiques. Une démarche qui ne dessaisit pas le régulateur mais qui responsabilise l'acteur. Il ne s'agit donc pas de déposséder l'administration de son pouvoir, ni de transférer les compétences aux acteurs. La confusion des genres dans ce domaine pouvant conduire à des effets pervers, notamment au corporatisme. La démarche vise autre chose, à savoir associer très fortement les acteurs au moment de la définition des modalités de prise en compte des contraintes et au moment de leur mise en œuvre. De ce point de vue, le Contrat de progrès dans le TRM, y compris avec ses insuffisances, a sans doute fait beaucoup plus pour le progrès social dans cette branche que les seules réglementations décidées depuis 50 ans. L'internalisation de la contrainte sociale a permis des progrès enfin significatifs même s'ils posent désormais d'autres problèmes vis-à-vis des concurrents européens ou du revenu des conducteurs.

Refonder en simplifiant

Il est évident que la complexification et l'abondance de la réglementation, notamment française, ne facilitent l'internalisation des contraintes. De ce point de vue, pour bon nombre de dispositions la régulation demeure virtuelle et se développe selon sa propre logique. Certes, la responsabilité n'en incombe pas toujours à la seule administration car les acteurs eux-mêmes sont parfois à l'origine de cette complexification. Simplifier, c'est nécessairement d'abord réduire, ensuite clarifier. Dans un monde qui se complexifie, de nouvelles contraintes apparaissent nécessairement (exemple en matière de sécurité), d'autres plus anciennes doivent donc être suffisamment internalisées pour disparaître ou à tout le moins être simplifiées. Ajouter des règles aux règles ne constitue pas un acte d'autorité de la part du régulateur mais plutôt un acte de faiblesse car il se réfugie derrière de nouvelles dispositions dont on sait bien qu'elles seraient parfois aussi mal appliquées que les anciennes. Une refondation est nécessaire. Cela passe par l'abandon pur et simple des réglementations nationales quand le marché est indiscutablement à l'échelle de l'Union économique, ce qui est en particulier le cas aujourd'hui pour le fret et demain pour le transport de personnes à grande distance. Dès lors, les dispositions fiscales, techniques, sociales ne doivent pas seulement être harmonisées (il faut plusieurs années pour mettre au point une directive puis encore quelques années pour la transposer et cela avec de grandes disparités) mais unifiées, en particulier dans le cadre de règlements d'application immédiate et sans transposition. Eu égard à la situation du pavillon européen pour la plupart des modes, il apparaît urgent de réfléchir rapidement à un statut spécifique du transport en matière fiscale et sociale afin d'éviter aux autres modes le sort du maritime. A cet égard, le niveau de la tarification des infrastructures devra tenir compte du poids fiscal global actuel pour ne pas affaiblir un peu plus les pavillons européens.

Une régulation intelligente

Comment réguler un marché par définition très évolutif avec des outils rigides ? Pourrait-on gérer une entreprise sans tenir compte de son environnement ? Pour la régulation, on se doit, comme dans toute activité, de faire preuve de capacité d'adaptation et d'innovation. Ne pas le faire, c'est condamner à terme cette activité. C'est une loi naturelle incontournable. Bien entendu, on ne peut changer en permanence les principes des règles mais leurs modalités de mise en œuvre doivent tenir compte de l'environnement économique. On ne régule pas de la même manière dans une situation de récession ou dans une situation de croissance forte. La rigidité culturelle caractérise la plupart des administrations. Quelle crédibilité peut-on accorder aux discours sur l'innovation et la compétitivité quand les Pouvoirs publics, qui en sont les auteurs, se montrent incapables de moderniser leur propre administration ? La réforme de l'Etat et de l'administration demeurera-t-elle tabou dans nos pays développés ? C'est d'une révolution culturelle dont nous avons besoin pour introduire une culture de management qui permette à nos administrations de s'adapter à l'ampleur et au rythme des changements qui marquent aujourd'hui nos économies et nos sociétés. Des changements qui génèrent parfois des exigences antinomiques. Or, la mission de la régulation est de concilier les exigences de plus en plus contradictoires de la part du consommateur, du producteur et du citoyen, d'où la nécessité pour le régulateur de faire preuve de compétence, de rigueur et d'intelligence.

source : LIVRE BLANC EUROPÉEN - CNT

Gaston BESSAY