

MARCHANDISES : LES GRANDES EVOLUTIONS

L'exploration prospective du système de transport conduit nécessairement à s'interroger sur les composantes classiques que sont l'offre et la demande. Mais il y a aussi les données d'environnement. Quelque soit le marché, il sera européen, ou essentiellement européen dans la mesure où nous nous concentrons sur les transports terrestres.

L'europe à l'age adulte

Ces vingt années auront marqué pourtant très profondément l'organisation des transports terrestres. Les grands opérateurs auront développé de véritables réseaux continentaux. En effet, la croissance prévisible des échanges internationaux sera plus importante que la croissance du P.I.B des pays membres de la C.E.E.Or, aujourd'hui très peu de réseaux structurés existent au niveau de la C.E.E même si plusieurs sont en voie de constitution soit sous forme d'implantation directe soit sous forme de coopération avec des opérateurs étrangers.

Paradoxalement, les chemins de fer, qui ont permis aux pays développés de conquérir leurs espaces nationaux au XIX^e siècle, ne sont pas, aujourd'hui, en position de constituer rapidement de véritables réseaux communautaires. Ils devront donc développer une stratégie particulière s'ils veulent éviter de connaître une régression relative de leur position dans les échanges de la CEE.

Les réseaux européens

S' il est pratiquement certain qu'une dizaine de firmes à dominante routière seront en mesure d'offrir à la clientèle un véritable réseau européen, la naissance d'un réseau européen des chemins de fer, réseau technique et surtout commercial, est entièrement à penser, à concevoir.

Au contraire, les grandes firmes routières et leurs sous-traitants bien que disposant d'une situation de départ moins homogène, bénéficient de tendances porteuses, et n'ont pas de pesanteurs comparables au rail. Dans ce domaine, la force actuelle de la France est de disposer de quelques grands opérateurs routiers-multimodaux nationaux, alors que certains autres pays ne disposent -pour l'essentiel - que de réseaux à vocation régionale. Il importerait cependant d'approfondir les stratégies qu'envisagent pour l'avenir certains opérateurs étrangers. Les opérateurs français peuvent donc tirer parti de cet avantage, d'autant que la France est un

Atouts et handicaps

grand pays de transit, et qu'elle possède plusieurs façades maritimes. Mais, pour autant, cette position de relatif avantage se heurtera à la position plus faible de notre système portuaire.

- la France ne dispose pas d'une offre en gabarit ferroviaire comparable à l'Allemagne, et rien n'indique actuellement qu'une véritable intégration des réseaux soit en construction; des potentialités de développement sont cependant réelles .

- l'Espagne et la Grande-Bretagne ont des gabarits ferroviaires «non européens», ce qui ne peut que limiter la capacité du rail à offrir une offre en termes de «réseau».

- la France n'est pas intégrée au réseau fluvial à grand gabarit de l'Europe du Nord.

- par contre elle dispose d'un savoir faire, et de possibilités routières très importants.

Il est donc clair, sous l'hypothèse d'une véritable harmonisation des conditions de concurrence intra-communautaires, que les investissements de productivité réalisables en France ne suffiront pas à assurer au rail et à la voie d'eau des perspectives d'évolution de trafic comparables à celle du potentiel transportable. On peut même penser que l'amélioration de l'organisation des transports routiers, et leur capacité à faire vivre des réseaux cohérents permettra «tendanciellement» à la route de «grignoter», même à potentiel constant, les parts modales des modes concurrents. Ceci étant une grande part de l'avenir dépendra de la capacité des modes à s'adapter.

Le transport combiné: une chance

A tout le moins, la présence ou l'absence d'une offre intégrée et compétitive de transports combinés sera déterminante pour l'avenir du mode ferroviaire. C'est là, sans contestation possible LA stratégie simple, probablement la seule, qui permette au rail de relever le défi de l'Europe, le développement des échanges interrégionaux à l'échelle de l'Europe offrira de nouvelles opportunités pour le transport combiné dont la compétitivité s'améliore avec la distance. Il est par contre douteux, qu'à court terme et moyen terme la France puisse s'intégrer dans l'Europe des canaux à grand gabarit, en particulier le projet Rhin -Rhône paraît avoir peu d'avenir dans le seul cadre français. A plus long terme et dans un cadre

Qui va maîtriser

européen il ne faut toutefois pas écarter une réalisation possible en tant qu'instrument d'aménagement du territoire à l'échelle de la communauté (ce qui suppose donc aussi des moyens de financement européens). Pour ce qui est du transport routier, des hypothèses très contradictoires sont possibles en ce qui concerne l'impact sur l'évolution de sa structure interne de l'instauration du marché unique.

Pour résumer cette question, on peut dire que des formes contradictoires de répartition des tâches, du capital, du matériel, du personnel, et de la maîtrise du transport sont aujourd'hui équi-probables.

On peut, tout aussi bien, parier sur une volonté de maîtrise et de contrôle des grands chargeurs. Mais cette volonté peut passer par la sous-traitance globale à un organisateur de transports, la seule location de moyens (qui pourra aussi intégrer de plus en plus de services), ou encore la segmentation extrême des prestataires de services de transport.

De même, on peut tout aussi bien parier sur une reconstitution des grandes flottes de transporteurs, que sur une augmentation de la sous-traitance. Les précédents de la distribution montrent que l'alternative «intégration-non intégration» existe bien, mais que chacun des choix peut se justifier avec des arguments comparables. Ils montrent également que les stratégies peuvent sensiblement évoluer en peu de temps. Les évolutions possibles dépendent bien évidemment de l'évolution des réglementations dans le cadre de l'intégration européenne (1992). Mais il ne faut pas tout relier, à ces facteurs. Comme nous l'avons déjà souligné, l'unification du marché ouvre plus de perspectives au transport routier qu'elle n'en ferme. La crainte de voir le marché français colonisé par les pavillons du nord-est européen - par analogie à ce qui se passe sur le plan portuaire - est largement infondée. La réalité physique, géographique, et tout simplement quantitative, est loin d'être défavorable à la France.

Par ailleurs, la bonne qualité de l'offre routière en France, et le rééquilibrage de l'Europe au sud constituent des opportunités pour notre pays. Enfin, les écarts éventuels de compétitivité nationale auront de moins en moins de sens dans un marché unifié. D'un point de vue global, et à moyen terme, l'évolution du secteur des transports dépendra donc principa

Les normes routières

lement des stratégies des grandes firmes du transport, de la distribution et du secteur industriel. C'est à dire de l'offre et de la demande .

Il est évident que les hypothèses plausibles relatives à la demande vont structurer l'évolution de l'offre. Mais, pour opposées que soient les conséquences des évolutions possibles, il est certain que les normes routières, ou plus exactement les évolutions admissibles, auront un caractère directeur.

On peut considérer que les normes routières ne pourront pas ne pas évoluer, les normes actuelles n'étant en effet guère cohérentes. La largeur des camions devrait se stabiliser autour de 2,60 m, norme européenne probable, les évolutions les plus problématiques concernent la longueur des véhicules et leur poids en charge. Par ailleurs, les normes de droit commun devraient s'articuler sur les contraintes effectives de sécurité et de circulation, et donc déboucher sur une normalisation des porteurs, des unités de chargement, et des longueurs d'essieu à essieu. Cette «pression dimensionnelle» devrait cependant être mieux maîtrisée dès lors que la CEE mettra en oeuvre une politique commune. D'ici 2005 les disparités devraient être lissées pour aboutir à des normes européennes réellement respectées. Nous aurions en effet tout à craindre de voir s'instaurer, notamment dans les pays concurrents les plus agressifs, des dérogations ; en effet cela auraient des effets négatifs pour notre pavillon tant sur les échanges intra-comunautaires que sur le marché interne à chaque Etat avec le cabotage. On peut donc penser qu'à l'horizon d'une vingtaine d'années des normes européennes stabilisées s'imposeront et permettront par ailleurs aux constructeurs de s'adapter en profitant de cette stabilité. Il faudra cependant résister aux tentatives de dénormalisation qui pourraient survenir notamment d'outre atlantique, le poids de l'Europe unie pouvant dans ce domaine être plus efficace que l'addition des contradictions de chaque Etat . Mais il faut voir qu'il s'agit, pour le chemin de fer, d'un nouveau défi à anticiper tant en ce qui concerne le matériel que le gabarit..

Les nouvelles technologies

Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'apport réel des nouvelles technologies aux transporteurs. Il est pratiquement certain que l'ensemble des contraintes subies par les transporteurs routiers seront d'autant plus facilement allégées que la CEE sera une réalité, et que les technologies pourront faire disparaître de nombreux papiers et documents. Par ailleurs, les progrès dans l'aide à la conduite auront des effets importants

sur la productivité des transports routiers. Les nouvelles technologies et en particulier l'informatique et la télématique seront également des facteurs susceptibles d'influer sur l'évolution du secteur. En particulier les nouvelles modalités de gestion de l'information permettront une plus grande rationalité des conditions de production mais aussi une plus grande maîtrise de l'activité. Au delà ces outils - aujourd'hui en développement - seront de nature à opérer des redéploiements d'activités et des modifications structurelles. En tout état de cause, un très large recours à des réseaux dits de «valeur ajoutée» pose dès maintenant le problème de la répartition de cette valeur ajoutée, il s'agit d'un enjeu important pour le monde du transport.

Ainsi, l'utilisation des réseaux satellites nous semble devoir apporter une prime aux grandes entreprises, ou aux réseaux volontaires. La grande question est de savoir si les PME pourront maintenir une offre compétitive et si elles se regrouperont dans des structures leur permettant de tirer parti des technologies de traitement de l'information. Car s'il est certain que les marchés gagneront en transparence, la maîtrise des gains passera largement par la maîtrise des données commerciales. Cela ne signifie pas que tous les réseaux auront une dimension européenne, mais la tendance ira vers le renforcement des coopérations entre plusieurs opérateurs de transport.

Ces regroupements seront cependant de nature à accentuer encore le dualisme entre opérateurs maîtrisant le fret et tractionnaires, la segmentation entre ces deux catégories sera encore plus nette. Bien entendu des catégories intermédiaires sur des marchés très spécialisés pourront subsister mais la question des conditions d'exercice du tractionnariat se posera de toute façon avec encore avec plus d'acuité qu'aujourd'hui, notamment, en ce qui concerne les rémunérations. Bien que l'évolution de la production et des échanges ait souligné l'internationalisation de l'économie française, ce chapitre a surtout traité du transport terrestre. On peut cependant imaginer que les problèmes des normes, des réseaux, de l'organisation des chaînes, de la maîtrise commerciale ou encore du développement des nouvelles technologies sont des éléments qui peuvent concerner aussi d'autres modes. Pour l'aérien comme pour le maritime des restructurations paraissent inévitables en particulier à l'échelle européenne.

TRANSFORMATION DES MODES DE REGULATION

La régulation des transports relève bien évidemment d'un ensemble complexe de mécanismes. L'intervention publique dans ce secteur, telle qu'elle apparaît depuis les années trente, visait en particulier à établir une coordination des transports. Bien que cet objectif se soit amoindri avec le temps, son influence, y compris sociologique et idéologique, est loin d'être négligeable. Et nous arrivons là à un paradoxe. Alors que l'efficacité des instruments de régulation utilisés par l'Etat pendant cette période est largement contestée, les règles qu'il a édicté depuis 50 ans ont été, malgré tout, structurantes.

**Cinquante années,
malgré tout structurantes**

Les années trente, furent d'abord une période de crise économique, puis une crise des transports. Elles ont donné naissance à la définition et la mise en oeuvre progressive de la réglementation des transports routiers et fluviaux, et à la création de la SNCF par la convention du 31 Août 1937. Tout change donc dans le paysage des transports dans la décennie d'avant-guerre. Des références, des conceptions, des mots, aujourd'hui familiers, ont pris naissance au cours de ces années-là. Une grande partie des idéologies et des psychologies collectives qui caractérisent le secteur des transports se sont forgées, du moins en grande partie, à cette époque.

Quelle était, en effet la situation d'alors ?

Fer : un déficit record

Le chemin de fer accumulait, en gros depuis la fin de la guerre de 14-18, des déficits fabuleux. Et ces déficits se sont brusquement creusés à partir de 1930, pour atteindre l'équivalent de 10 à 12 milliards actuels par an entre 1932 et 1937. Cela représentait probablement 1% du PIB d'alors par an, ce qui est plus que considérable. Dans le même temps, le trafic routier progressait considérablement, en «écremant» le trafic ferroviaire.

Il faut dire que le parc de poids lourds n'a cessé d'augmenter pendant les années de crise: de 240 000 véhicules en 1925, il est passé à 480 000 en 1934, alors que les camions d'avant guerre étaient déjà très différents de ceux de 1914-18.

En moyenne, entre 1935 et 1938, le rail a transporté 28,7 milliards de t.km, la route 11,7, et la voie d'eau 8,1.

Une inadaptation commerciale ancienne

Les chiffres actuels sont de l'ordre de 50 à 60 milliards de t.km pour la SNCF, 90 à 100 pour la route, et 7 à 9 pour la voie d'eau. On pourrait croire que la crise du rail, était prévisible, dès lors que la route prenait une part croissante du marché. En réalité, le phénomène est plus complexe.

S'il est vrai que le rail, quasi monopole depuis le dernier quart du XIX^e siècle, ne pouvait que régresser relativement, sa crise a résulté de l'inadaptation de sa tarification et de son incapacité à bien anticiper l'évolution du marché des transports. Les grandes compagnies privées de chemin de fer n'avaient peut-être pas su développer un marketing ouvert sur l'extérieur. Les recettes ou les marges perdues en raison de la réduction du potentiel transportable de produits lourds se sont ajoutées aux pertes de trafic dues à la concurrence. Celle-ci s'est portée en effet sur les produits riches, qui, dans le cadre de la tarification ad-valorem du chemin de fer, supportaient les tarifs les plus chers.

Une telle situation ne manqua pas d'inquiéter les pouvoirs publics. En fait, la régulation par le marché semblait conduire à une perte collective massive, et, s'agissant du chemin de fer, à des déficits inéluctables.

Mais, par ailleurs, l'évolution qui se produisait choquait la culture dominante. La route sortait en effet de son domaine de prédilection, ou plus exactement prenait pied sur celui du rail. Le rapport JOSSE, très révélateur de l'analyse menée à l'époque, proposait 4 orientations :

- il n'est pas possible de laisser faire ; la superposition des offres de transport, la concurrence désordonnée, ne sont pas économiquement souhaitables.
- la coordination des transports est une solution permettant de satisfaire le mieux la clientèle, et au coût minimum.
- il faut réduire au strict minimum l'intervention de l'Etat.
- il ne faut pas orienter la coordination contre un mode de transport.

Ce qui est intéressant dans ce rapport, c'est qu'il repose sur une idée qui aura la vie dure. C'est celle de la coordination.

Naissance de la coordination

En fait, au départ la culture dominante voulant que chaque mode eut son créneau naturel, l'idée s'est fait jour que la concurrence entre les modes relevait d'un désordre économique qu'il fallait réduire par la coordination, la répartition

Une idée durable

amiable des trafics. En 1932, on essaya de trouver des solutions dans le cadre d'un Comité de Coordination. Ce fût un échec. La coordination ne fonctionnant pas, on s'attacha à régler, en son nom, les problèmes par voie réglementaire.

- En mai 1934, on contingente la batellerie,
- en juillet 1935 est élaboré le texte routier de base qui inspirera le décret de 1949, et prévoit déjà un tarif minimum général,
- en novembre 1935, on engage le recensement des poids lourds, et définit le contingentement routier à longue distance,
- le 31 août 1937, une convention crée la SNCF.

Ainsi, de proche en proche, l'idée de la coordination fonde progressivement une armature réglementaire complexe et contraignante fondée sur l'idée de la nocivité de la concurrence et de l'impossibilité d'une régulation efficace par le marché. Vue des années 1980, cette analyse, cette ambition paraissent bien vaines. La concurrence s'est développée, et la coordination est restée une idée, pour ne pas dire une idéologie.

Mais une telle politique n'aura pas été sans conséquences. Outre qu'elle a enfanté un monument réglementaire, elle a entretenu une idéologie et une culture dont on voit de nombreuses traces aujourd'hui.

L'enchaînement des arguments qui aboutit à la mise en oeuvre de la coordination, des transports est lui même révélateur. Tout se passe en effet comme si la crise économique des années trente, provoquait des réactions aux antipodes de celles que provoquera la crise que nous connaissons actuellement. On croirait y voir des réflexes inverses, comme si les leçons de l'histoire conduisaient les pouvoirs publics à voir dans son intervention ou son absence les causes du dérèglement de l'économie. Plus caractéristique est le fait que ces réflexes, ces attitudes aient un caractère dominant, universel, et trouvent de larges échos dans le public. Pour le comprendre, on ne peut se contenter d'invoquer on ne sait quel mouvement de balancier, ou quelque capacité d'apprentissage de la société politique. En effet dans les années 30 le fer s'enfonce dans la crise, il s'agit d'un ensemble de compagnies puissantes, liées aux grands intérêts bancaires et industriel. C'est aussi le mode de transport dominant, indispensable au fonctionnement du marché national.

Des orientations pour 50 ans

Le marché unique : quel scénario ?

C'est aussi le mode de transport dominant, indispensable au fonctionnement du marché national. C'est, enfin, un secteur économique ayant, depuis son origine déchainé les oppositions politiques entre les partisans de la nationalisation et l'exploitation privée des Compagnies.

Socialement, le dossier est également chargé. Les chemins de fer font figure de secteur avancé. Congés payés, durée du travail préfigurent les évolutions sociales en devenir. Les grandes grèves de 1919, dans une période marquée par les conséquences économiques et sociales de la guerre, ont permis de mettre en lumière à la fois la force des organisations syndicales de cheminots, et leur solidarité.

Dans de telles circonstances, une politique-réflexe se comprend mieux. Faut-il rappeler aussi, que dans tous les pays, et surtout dans les pays fascistes, l'idéologie dominante était, dans l'entre deux-guerres, celle du cartel. L'histoire montrera par la suite que les thèmes corporatistes et coordinationnistes prendront de plus en plus d'ampleur.

Le 31 août 1937 apparaîtra la première incitation fiscale en faveur des groupements de transporteurs routiers. Plus tard, sous Vichy, l'exploitation des voies navigables franchira un pas décisif dans la lignée de la mise en oeuvre de la coordination réglementaire, avec la mise en oeuvre d'un dispositif de répartition autoritaire des trafics.

Cette période va structurer pour 50 ans les références, l'idéologie, la culture transport. Elle va bloquer largement les possibilités de réflexion sereine et pragmatique sur l'avenir des transports de marchandises et leur organisation.

Le caractère paradoxal de cette culture est primordial. Dans la mesure où la coordination n'a pas pu limiter, par la suite, la progression de la route, et puisqu'elle a relativement abrité les entreprises routières, elle est perçue comme un carcan bureaucratique, mais parfois utile. En fait, chacun souhaite pouvoir lever les contraintes qui pèsent sur lui, revendique moins de contrôle et plus de liberté, mais reste cependant attaché à un dispositif qui rend des services.

Ces éléments justifient à eux seuls selon nous, qu'une prospective de la régulation des transports s'intéresse largement à l'évolution prévisible des outils réglementaires et institutionnels de régulation mis en oeuvre par les gouvernements.

Une approche en termes de métier et de conditions d'exercice des professions, et non en termes de prestations

Un nouveau concept d'opérateur unique

Le marché unique aura pour conséquence mécanique de mettre en contact direct une très grande diversité de métiers régis chacun par des règles et des traditions différentes. Toutes ces règles sont largement inspirées par des philosophies comparables, nées en fait de la crise des années 30. (Les règles sociales relèvent quant-à-elles de logiques, de traditions, ou de filiations différentes) Mais ces règles sont largement différentes d'un pays à l'autre.

En fait, l'aspect essentiel des réglementations économiques est quelles sont fondées sur une approche en termes de métier et de conditions d'exercice des professions, et non en termes de prestations. Elles ont donc porté la régulation publique sur les corporations plus que sur les activités.

Même les règles contingentes sont en général à deux niveaux. Elles combinent une réglementation de l'accès et de l'exercice d'un métier (celui de transporteur) à des mesures de contingentement de la capacité de transport. Ainsi, cette combinaison conduit à une complexité considérable. Concrètement, les métiers n'ont pas exactement la même définition au sein de la CEE, et les règles contingentes ou d'accès au marché ne sont pas les mêmes. Ce double niveau d'intervention publique complique à l'évidence l'harmonisation européenne des textes, mais aussi leur coexistence.

Le marché peut donc provoquer - en particulier sous la pression des acteurs économiques- une tendance profonde à l'harmonisation, et créer une demande active de simplification. Comment envisager, en effet que des prestations identiques soient offertes sur un seul et même marché par des professionnels régis par 12 règles nationales différentes, impliquant chacune des documents administratifs distincts ?

Sauf à soumettre les non-nationaux aux règles intérieures de chaque Etat et à établir un droit fondé plus sur les prestations que sur les professions, une telle situation semble largement ingérable. A tout le moins, par conséquent, un premier pas devrait être franchi en recentrant les règlements sur les prestations au détriment de la réglementation des métiers.

De notre point de vue, cette uniformisation des règles par la suppression des réglementations fines des métiers, et probablement, la mise en place d'un statut unique de l'opérateur de transport, s'imposera au niveau communautaire. Ce qui

L'hypothèse d'un repli sur les corporatismes nationaux

Des risques d'implosion

va constituer l'évolution structurelle la plus importante. Le redéploiement des opérateurs sur l'ensemble de la chaîne, le développement de prestations à forte valeur ajoutée sont sans doute les phénomènes les plus marquants pour l'avenir du secteur; Il reste cependant à régler le problème de la sous-traitance notamment pour les tractionnaires à cet égard des contrats-type de sous traitance clarifiant les conditions d'exécution des prestations et pendant une phase transitoire une tarification de traction de référence serait de nature à assénir la situation.

Ce qui peut paraître pour un plaidoyer, une formulation d'une évolution souhaitable, nous semble être un scénario probable. Selon nous, les forces économiques ne manqueront pas de pousser dans ce sens, ce que confirment les professionnels que nous avons interrogé. L'hypothèse d'un blocage, d'un repli sur les corporatismes nationaux, d'un protectionnisme -discret-, a pour autant été évoquée. En réalité nous y croyons peu. Imaginons par exemple un affrêteur grec affrétant en trafic intérieur français sans être installé en France. Dans l'attente d'un règlement commun une telle prestation et pour éviter des discriminations les conditions en vigueur dans chaque Etat devront s'appliquer quelque soit la nationalité, c'est le sens de la proposition du Conseil national des transports à travers le projet de décret sur les commissionnaires de transport; Il va de soi que cela pourra apparaître complexe et réclamera des contrôles. De proche en proche on voit bien que *la juxtaposition de règles nationales dans un marché unique remet en cause l'efficacité et l'intérêt des règles nationales spécifiques.*

Le risque d'implosion, de contournement généralisé des règles existe donc, dès lors que les Etats, sous la pression de certaines organisations professionnelles nationales, abandonneraient l'ambition du grand marché unique.

Un tel scénario - fondamentalement contraire à l'acte unique européen - pourrait effectivement se réaliser. En fait, *nous excluons qu'un blocage du cheminement vers le marché unique puisse intervenir sans un retour en arrière ou une déstabilisation profonde du secteur.*

Nous sommes en effet en présence de notions, de pratiques, de règles, dont l'inadaptation au marché unique deviendront de plus en plus criantes. La notion de pavillon étant condamnée à perdre, à terme, toute signification au sein de la CEE, il

est évident que les réglementations nationales devront soit s'unifier soit disparaître - au moins dans les faits-.

Partant de là, on peut s'interroger sur les grandes lignes de la réglementation des transports terrestres en 2005 au sein de la CEE.

En fait, et le débat l'a bien souligné, deux scénarios sont envisageables.

Le premier, pour nous le moins probable, tourne autour de ce que nous avons appelé le jeu coûteux du contournement de règles plus nombreuses. Il s'agirait en fait d'un blocage du système, fondé sur la renaissance de comportements nationaux protectionnistes. Compte tenu de l'acte unique, cette évolution serait faite de ruptures profondes, de crises et de conflits, débouchant sur l'implosion du système de régulation réglementaire. Chacun voulant maximiser son avantage relatif en maintenant, sous la pression de forts lobbies intérieurs, des règles nationales complexes, se développerait en Europe un marché unique trompe-l'oeil. Ce scénario conduit à placer toute entreprise européenne en position d'utiliser au mieux les contradictions réglementaires fiscales et sociales.

Un scénario trop noir?

Du coup, d'ailleurs, les entreprises deviendraient naturellement européennes en ayant recours à une division bien abstraite du capital, des immatriculations de véhicules, et du travail fondée sur les distorsions voulues ou maintenues par les Etats. De nombreux participants à la réunion relative à la prospective de la réglementation à l'horizon de 2005 ont soutenu que ce scénario était à la fois probable et trop noir. En gros, il existerait des régulateurs naturels, une sociologie, qui condamnent ce scénario-catastrophe qui sert de repoussoir et sur-valoriserait le scénario de l'intégration que nous avons présenté comme le plus probable.

Les arguments utilisés se résument en quelques mots :

- On aurait tort de minimiser la probabilité d'une évolution lente ;
- En soulignant la force des facteurs en faveur de l'intégration européenne, nous nous fonderions beaucoup trop sur les logiques qui sont celles des opérateurs modernistes du secteur.

En fait, fondamentalement, ce qui gêne dans notre analyse, c'est la présentation de l'unification réglementaire du marché des transports comme mouvement inéluctable. C'est le fait qu'on oppose la marche vers une régulation européenne à un risque d'implosion. On reproche en fait à notre propos d'être trop contrasté, d'opposer de manière caricaturale le gris (trop gris ?) au rose (trop rose ?). Comment est bâti, en effet, notre scénario "rose", ou si l'on préfère celui qui nous paraît le plus probable ?

Nous l'avons construit, hypothèse d'école, en partant de ce que pourrait-être la pratique (documents, contrôle de la réglementation etc...) après le 31 décembre 1992. Il part donc de chacun des grands domaines d'intervention réglementaire des états.

Non-contingemment

L'hypothèse d'un non-contingemment, tant au niveau international que national, nous semble très probable. Il s'agit même de la contrepartie de ce que l'on a coutume d'appeler l'opposition entre pays ultra-libéraux et les autres.

En effet, les thèses internationales des pays ultra-libéraux sont le plus souvent en contradiction avec leurs pratiques intérieures (Stop tonnage aux Pays Bas...). La création d'un marché unique non discriminatoire passe donc par une double ouverture, celle des marchés nationaux devant accompagner celle du marché inter-états de la CEE. Même en l'absence d'une telle évolution, la notion de marché unique, et sa pratique entre 1993 et 2005 conduiront à une simplification des contraintes.

De ce strict point de vue, le marché unique européen implique une simplification administrative importante.

Accès à la profession

Cependant, comme on le notera plus bas, la suppression de tout contingentement n'implique pas celle de tout critère d'accès au marché. En tous cas cela impose l'idée d'un document unique. La réglementation de l'accès à la profession existe pour le transport routier.

Elle repose à la fois sur des règles nationales et communautaires. Le maintien de telles règles implique pratiquement que l'on aboutisse à un document européen se substituant aux divers moyens de preuve prévus par les différents pays.

Dans l'optique "camion", contrôle sur route etc..., c'est une simplification qui devrait s'imposer sans problèmes. Mais cela semble impliquer une réflexion sur la réglementation des

Les tarifs

métiers. On peut raisonnablement se demander, en effet, si ces règles, spécifiques à chaque Etat, ne devront pas se rapprocher. Plus encore (cf plus bas), on peut s'interroger sur l'intérêt de maintenir une diversité de règles applicables à des métiers voisins de plus en plus souvent exercés au sein de mêmes entreprises. Comme on le sait, notre réponse à cette question est positive.

S'agissant des tarifs, et quelque soit l'hypothèse retenue en ce qui concerne leur avenir -il existe en effet des politiques différentes en la matière au sein de la CEE- il est certain que l'ensemble du dispositif de suivi et de contrôle éventuel des prix devra être redéfini. Par ailleurs, quoi qu'il arrive, toute éventuelle structure tarifaire ne pourrait survivre qu'en se simplifiant considérablement.

Imagine-t-on en effet la juxtaposition d'autant de tarifs intérieurs qu'il y a de pays, chaque système pouvant être contrôlé (et contourné) de manière différente dans chaque Etat.

L'évolution vers des tarifs de traction de référence, engagée en France ne règle pas, pour autant, tous les problèmes, même si ce mouvement s'impose dans la communauté.

Une transition: des tarifs de traction de référence au niveau communautaire

Elle apparait largement comme une transition. Nombreux sont ceux qui pensent que les tarifs de référence, au niveau national, et a fortiori communautaire, n'ont aucune prise sur la réalité. Ils ne peuvent durablement réguler la formation des prix sur le marché. Pour autant pendant une période cela peut constituer un point de repérage pour les chargeurs comme pour les tractionnaires.

Aujourd'hui, le problème posé, notamment aux professionnels, est celui de l'hétérogénéité des structures tarifaires, fussent-elles de référence, et du suivi des prix.

La liberté des prix comme objectif

La multiplicité des systèmes dans un vaste marché unique rend impossibles, ou complexifie à l'extrême les pratiques actuelles de suivi des prix. Demain, le problème posé est celui de l'utilité, voire du caractère indispensable d'une régulation réglementaire des prix, d'une lutte anti-dumping. Quelque soit le réalisme de la question, il apparaît de plus en plus clairement que de fortes pressions agissent dans le sens d'une suppression de toute règle tarifaire. En outre le fer dispose de fait d'une totale liberté tarifaire et l'harmonisation

Extension des contrats-type au niveau communautaire

dans ce domaine devait donc aller vers la suppression de disposition réglementaire d'ici 2005.

S'agissant des contrats-types, il n'est pas impossible d'envisager leur extension au niveau communautaire.

De toutes façons, leur avenir semble lié à celui des documents de transport (lettres de voiture, feuilles de route...), et ce dernier ne peut-être que communautaire, ... tout au moins à terme.

Il n'y a qu'à observer dans les pays voisins de la France la diversité des notions de transport, de location, de compte propre et de compte d'autrui, d'activité auxiliaires etc... pour imaginer qu'une telle situation pourrait-être génératrice de complications considérables, si aucune harmonisation n'intervenait.

En fait, notre réflexion aboutit aujourd'hui à s'interroger sur la possibilité de maintenir à la fois des règles relatives aux prestations (en gros des règles relatives aux contrats) et des règles différentes par métier.

Réglementation commune des métiers

N'aboutit-on pas dans ce cas à une impossibilité de mener à terme toute harmonisation, et à rendre "opaque" le système de transport. En effet, sur le terrain, ce qui importe, c'est plus la clarification des contrats, que la réglementation des métiers. On conçoit fort bien l'intérêt d'harmoniser les règles commerciales.

Cela veut dire qu'il faut une définition communautaire du contrat de transport, du contrat de commission, du louage etc...

Mais faut-il pour autant considérer comme inéluctable une réglementation commune des métiers, métier par métier ? Est-il par ailleurs concevable de laisser les choses en l'état dans un marché unique ?

Un nouveau statut d'opérateur

Une véritable clarification doublée d'une simplification administrative profonde ne pourront apparaître sans que ce problème soit posé. L'état des pratiques professionnelles semble indiquer une voie possible : c'est celle de l'unification des métiers du transport en un seul : celui d'*opérateur de transport*. Notre hypothèse est que cette voie est non seulement possible, mais probable.

La question des bourses de frêt

La question des bourses de frêt type- BRF, renvoie quant-à-elle au problème plus classique de la création d'un marché unique, ouvrant le marché intérieur aux non nationaux. Il est évident que le maintien des règles contraignantes sur lesquelles les BRF sont fondés est pratiquement impossible dans le cadre du marché unique.

Harmonisation des contrôles

Si l'on aborde cette question sous le seul angle de la simplification administrative, les progrès restant à accomplir peuvent se circonscrire à deux domaines particuliers. En ce qui concerne les règles de circulation et de sécurité (véhicules), on peut s'attendre à une harmonisation progressive des normes en vigueur. Mais, le chemin à parcourir est encore long et difficile.

Ce sera une source effective de simplification administrative. Mais celle-ci portera plus sur la vie quotidienne des conducteurs et la gestion des entreprises, que sur des documents.

En ce qui concerne les règles relatives aux conditions de travail, la source principale de simplification concerne le contrôle de l'application du règlement social européen.

Il apparaît en tout état de cause qu'une double question est posée :

- celle de la coordination et de l'harmonisation du contrôle au niveau européen ;
- et celle de l'intégration des progrès technologiques dans les chaînes de contrôle.

On peut penser d'ailleurs qu'elles sont liées, car on peut aisément concevoir que toute harmonisation efficace est difficile avec les techniques actuelles du chronotachygraphe.

EVOLUTION DU CONCEPT DE SERVICE PUBLIC

Le concept de service public a souvent été galvaudé ou ridiculisé au point qu'il paraît indispensable de repréciser son rôle actuel et d'envisager son évolution. En effet les transports au-delà de l'aspect de déplacement joue un rôle essentiel par rapport:

- à la qualité de la vie
- à l'aménagement du territoire
- à l'urbanisme
- à la localisation des activités
- aux grands équilibres et à l'indépendance nationale;

les transports ont donc un fort contenu de service public.

Clarifier les définitions

Pour éviter des confusions il convient au préalable de rappeler certaines définitions. En effet trop souvent on amalgame le service public, le secteur public, la fonction publique ou encore les entreprises nationales.

le service public correspond à une mission d'intérêt général et peut être assuré indifféremment par une entreprise du secteur public ou une entreprise de droit privé par exemple les dessertes urbaines de voyageurs peuvent être assurées par des entreprises nationales (SNCF,RATP), par des régies municipales ou encore par des entreprises privées sans que cela ne modifie le contenu juridique de la mission de service public.

le secteur public définit le champ d'intervention de l'Etat ou des collectivités territoriales, c'est à dire les entreprises qui en dépendent (administration,établissements sous la tutelle de la collectivité,entreprises nationales).

les entreprises nationales correspondent au statut des entreprises dans lesquelles l'Etat détient seul le capital ou a une participation majoritaire (Renault,AIR-FRANCE) , pour la comptabilité nationale l'INSEE distingue parmi celles-ci les plus grandes ,les GEN (Grandes entreprises nationales)

enfin *la fonction publique* désigne les activités et les personnels des administrations qui dépendent de l'Etat ou des collectivités territoriales donc à l'exclusion des entreprises nationales. Certaines activités de la fonction publique ou des entreprises nationales peuvent n'avoir aucun contenu de service public (les camions chez Renault, le tabac à la SEITA,

Le contenu du service public en transport

certaines activités de service en particulier dans les municipalités). Dans certains cas au contraire un service public peut être la vocation essentielle d'un établissement, d'un organisme ou d'une entreprise du secteur public ou nationalisé (ex: la RATP ou les hôpitaux); mais pour les deux exemples cités les missions peuvent aussi être assurées dans certains cas par des entreprises privées (entreprises privées de transport public urbain, clinique privée).

Pour être plus concret le service public en matière de transport peut comprendre:

- la consistance et la qualité du service à assurer
- les conditions tarifaires
- l'obligation de transporter
- certaines dispositions techniques ou de sécurité

Ainsi la SNCF n'assure plus d'obligation de service public en transport marchandises, certes elle fait du transport public (par opposition au transport pour compte propre assuré par les chargeurs eux-mêmes) comme en font les autres entreprises de transport public de marchandises (les routiers, la batellerie par exemple). En clair cela signifie que certaines entreprises dépendant du secteur public ou nationalisé peuvent n'avoir que certaines obligations bien identifiées de service public. Dans ce qui suit il est surtout traité des entreprises dont l'activité dépend pour l'essentiel des Pouvoirs publics.

Une pratique parfois en contradiction avec la théorie

La pratique vient parfois en contradiction avec certains principes de liberté de gestion, ainsi l'Etat est-il amené à intervenir dans certains domaines alors que théoriquement les organismes disposent d'une totale autonomie, inversement on peut voir dans d'autres cas des missions délaissées voire même abandonnées alors qu'aucune ambiguïté n'existe quant à leur contenu et à leur condition d'exécution. Il paraît donc indispensable de clarifier le contenu des missions de service public conformément aux propositions faites au moment du 9e Plan.

Les recommandations du 9e Plan

Dans le cadre du 9e Plan un certain nombre de réflexions ont été faites en particulier au sein du Groupe de Politique des Transports; ce dernier a en effet considéré les contrats entre les entreprises et l'Etat (ou les collectivités territoriales)

Une approche globale

Les domaines à prendre en compte

comme des moyens privilégiés de mise en oeuvre des missions assignées .

En effet les orientations étant définies il s'agit de concilier la liberté d'entreprendre et l'action décentralisée dans le respect de l'intérêt collectif ; l'élaboration des contrats avec les entreprises doit aussi être l'occasion de confronter les points de vue des différents acteurs , d'aboutir à la définition d'orientations, portées par le plus grand nombre , et cohérentes avec l'intérêt général.

De ce point de vue les salariés et les usagers doivent être largement associés à la préparation et au suivi des contrats; enfin chaque contrat devrait comporter un volet social s'appuyant sur la négociation entre partenaires sociaux afin de faire participer les salariés à la dynamique de l'action stratégique.

Il serait souhaitable de sortir d'une approche uniquement sectorielle (limitée au Ministère-ou service technique- intéressé avec de temps à autre la présence des Finances trop souvent **seulement** préoccupées de gestion à court terme; il convient donc de s'inscrire dans une démarche plus globale permettant de préciser l'apport spécifique d'une entreprise à l'égard des objectifs généraux . L'explicitation des règles du jeu et leur respect ultérieur ne peuvent que contribuer à clarifier le rôle de chacun et à renforcer l'efficacité des stratégies retenues.

Le Groupe de Politique des Transports avait particulièrement souligné le danger qu'il y avait :

-soit à laisser les entreprises privilégier leurs seules problématiques

-soit à permettre à l'Etat ou aux autres collectivités d'intervenir en permanence dans la gestion de ces entreprises notamment en période de difficultés économiques et sociales.

Dans le cadre des objectifs généraux les terrains suivants sont à prendre en compte (et à différencier selon la nature du service public et des organismes):

-la contribution à la compétitivité des entreprises
-le progrès social au sens large et la contribution à l'emploi

- la participation à l'aménagement du territoire
- la contribution aux équilibres internes et externes
- la contribution au cadre de vie et à la sécurité
- l'apport à la recherche, la formation et la coopération internationale
- la contribution à l'indépendance nationale

C'est aussi en fonction de ce qui précède que devraient être définis les objectifs concernant les activités de l'entreprise et les critères de gestion; parmi ces objectifs il importe notamment de définir:

-les contraintes de service public découlant d'objectifs transport ou d'objectifs plus généraux

-le niveau des activités sur la base d'une appréciation réaliste car l'évaluation des moyens à mettre en oeuvre et les prévisions de résultats comptables en dépendent pour une grande part.

-la consistance et la qualité des services

-la politique tarifaire

-les éventuelles compensations et apports financiers de l'Etat et les principes sur lesquels ils reposent

-le volume et la nature des investissements

-la politique financière et la marge de manoeuvre laissée aux entreprises quant aux modalités de financement

-les objectifs de gestion récapitulant les efforts de l'entreprise pour améliorer sa compétitivité

- éventuellement les modalités d'assainissement de la situation due au passé afin de ne pas hypothéquer dès le départ les chances de redressement.

Enfin il est absolument indispensable de se doter d'outils de suivi-batterie d'indicateurs et modèles d'entreprise-afin d'apprécier les dérives possibles et leurs interactions à court,

moyen et long terme. Malgré la diversité de sa nature le service public ne saurait être effectué en ignorant son coût, par ailleurs service public n'est pas synonyme de gratuité (ce peut-être le cas pour certaines activités à très fort contenu social au sens large), il est de toute façon important que le service public soit effectué au moindre coût pour la collectivité (ce qui suppose dans certains cas d'intégrer des coûts externes) sinon on prend le risque de le voir remis en cause au moins à terme; c'est aussi un bon moyen d'améliorer son image. Mais cela ne signifie pas non plus que l'utilisateur doit supporter la totalité du coût-par exemple pour les transports urbains-. En tout état de cause il est indispensable de calculer ce coût ensuite d'étudier la part qui revient à l'utilisateur (dans les transports certains services très marginaux pourront cependant assurés de façon gratuite à l'utilisateur).

Le service public comme toute activité doit être assuré dans la rigueur. Cela suppose également une adaptation de celui-ci en fonction des évolutions de l'environnement économique, social voire culturel et une bonne utilisation des moyens. A cet égard des progrès encore importants sont à réaliser tant du point de vue des entreprises ou organismes qui assurent ce service que des autorités qui le concèdent.

Un service de qualité

Trop souvent encore le service public a une image misérabiliste, un côté social «assistance publique» alors qu'on peut très bien imaginer de l'effectuer de façon moderne, certes des progrès ont été faits quant à la qualité de ses services mais il faut encore progresser ; il est aussi souhaitable de développer de politiques d'information et de communication qui réconcilient le service public avec l'utilisateur (et le contribuable) et qui renouvellent les relations client- entreprise. Le service public doit réellement être au service du public et ne saurait être approprié par les salariés des entreprises qui l'assurent.

Une démocratisation de la gestion

Précisément c'est en associant les utilisateurs que le service public arrivera à se moderniser dans la mesure où il sera contraint d'être plus attentif à ce que ressentent ceux pour qui il a été conçu, mais cette démocratisation doit aussi concerner les salariés comme elle doit intégrer les préoccupations de la collectivité (Etat ou collectivités territoriales); les textes existent il suffit de leur donner un nouveau souffle. Il faudra que chaque partenaire accepte de prendre en compte l'intérêt général de l'entreprise, trop souvent les salariés demeurent

L'importance du caractère public des transports

sur des positions strictement corporatistes, de la même façon que certains usagers négligent les conséquences de certaines revendications. Cette démocratisation doit pénétrer tous les niveaux géographiques de l'entreprise et prendre en compte des problématiques externes à chaque fonction et même externes à l'entreprises.

Les transports sont un secteur à forte densité de services publics et où on rencontre le plus grand nombre d'entreprises qui, directement ou indirectement, dépendent (au moins théoriquement) de la tutelle de la collectivité . Il importe donc que dans ce secteur on soit particulièrement attentif à la rénovation du service public, à sa qualité , à son coût et à l'image qu'il donne des activités dépendant de la puissance publique; faute de cela il y a fort à parier que son contenu ira en se réduisant, il est en tout cas absolument nécessaire de clarifier les règles du jeu pour tendre vers plus de transparence , plus de compétitivité et plus d'efficacité. Contrairement à ce qu'on pourrait imaginer ce n'est pas l'énumération des règles qui constitue un risque d'étatisme . Au contraire faute de clarification de ces règles c'est l'interventionisme permanent qui constitue le principal danger. La situation devient alors d'autant plus incontrôlable que l'intervention prend un caractère officieux donnant ainsi l'impression que l'entreprise dispose d'une totale liberté de choix et de gestion.

Des pièges à éviter**REDEFINITION DE LA PLANIFICATION**

Pour aborder sereinement cette question il faut sans doute refuser l'approche uniquement théorique ou idéologique par exemple en opposant de façon simpliste le plan au marché ou en admettant au départ que le plan ou l'absence de plan est révélateur du type d'économie (et même du type société). Enfin il convient sans doute de se méfier des mouvements de balanciers (dans les deux sens), en effet les incertitudes et les difficultés d'aujourd'hui pourraient nous amener à abandonner, sans plus d'analyse, ce qui, hier, paraissait inattaquable (et pourrait le redevenir demain par un autre mouvement de balancier). Il paraît plus cohérent avant de se faire une idée sur la question d'essayer d'examiner la pratique de planification jusqu'à ce jour et les transports peuvent être un bon terrain d'analyse compte tenu :

- de la forte dépendance du secteur vis à vis de l'Etat ou des collectivités locales
- du caractère de service public d'une certaine partie de l'activité
- du rôle des transports dans l'aménagement du territoire
- ou encore de ses aspects capitalistiques.

Les premiers contrats conclus avec les GEN ont surtout concerné les transports, de la même manière la plus grande partie de contrats passés dans le cadre du 9e Plan avec les collectivités locales ont aussi concerné les transports, enfin les discussions en cours pour la période suivante porte également en grande partie sur ce secteur; la pratique de planification est donc assez bien connue et relativement ancienne dans les entreprises de transport ou dans les organismes publics ou para-publics. Il ne s'agit pas de se limiter à la planification des transports mais de partir de l'expérience de planification dans ce secteur pour ébaucher une réflexion plus large sur le sujet.

Un rôle pédagogique

La première vertu du Plan dans les transports comme dans d'autres secteurs c'est peut-être d'avoir obligé les différents intéressés à faire un effort d'analyse et à s'imposer une certaine démarche et -au delà- à profiter de l'occasion pour engager une réflexion stratégique et pour définir des objectifs à moyen terme pour leur propre domaine. Cette démarche s'impose d'autant plus lorsque doivent être conclus des contrats entre les entreprises concernées et les collectivités (nationale ou locales). Cela permet à chaque partenaire de se

Un instrument de dialogue

mettre en capacité de mieux négocier et pour cela au préalable de mieux cerner les évolutions possibles et les perspectives souhaitables. Cela introduit une certaine rigueur dans l'analyse qui fait moins reposer les décisions sur des idées préconçues, sur des modes ou des mouvements d'humeur. Au pilotage à vue est alors substituée une gestion qui repose sur des critères d'appréciation plus scientifiques et au total plus pertinents, la démarche de planification se révèle donc comme un outil d'aide à la gestion par ailleurs relativement neutre par rapport aux enjeux idéologiques.

Un autre intérêt très important de cette démarche c'est de permettre la confrontation des partenaires sociaux dans un cadre qui rend les relations moins clivées. Certes les intérêts et même les oppositions ne disparaissent pas mais le niveau des débats et leur caractère transversal obligent les experts salariés, patronaux et les autres à un effort pour prendre de la hauteur et ainsi à avoir une meilleure vision des problèmes posés.

Chacun peut ainsi mieux percevoir le point de vue de l'autre ce qui ne signifie pas pour autant que les divergences sont ainsi éliminées comme par enchantement, mais il est généralement admis que le Plan en tant qu'enceinte de réflexion constitue un endroit privilégié pour dépasser certains affrontements stériles, admettre la problématique de chacun des acteurs et pour dégager des consensus sur certains problèmes.

Le statut d'expert pour chaque participant est intéressant dans la mesure où les membres des différentes commissions ou groupes ne peuvent bien entendu faire abstraction de ce qu'ils représentent mais qu'ils ont cependant à cœur de faire valoir leur compétence sur les sujets évoqués et ainsi à renforcer leur crédibilité personnelle mais aussi celle de leur organisation.

A l'inverse cela détermine un certain type de profil pour les participants et il peut également exister un décalage entre certains représentants et leur organisation; compte tenu de ces problèmes de représentativité il serait sans doute souhaitable de diversifier la composition des commissions afin de ne pas se reposer uniquement sur les organisations officielles des catégories concernées.

Un enrichissement de la dimension des problèmes

Il est certain que la présence des différents acteurs et de différentes administrations est un "plus" très important car cela impose de ne négliger aucun aspect pour un problème déterminé ainsi les dimensions économique, financière, sociale voire culturelle sont traitées avec une certaine égalité. Par ailleurs les interactions entre ces différentes dimensions apparaissent plus nettement ; la problématique est ainsi plus riche que celle des administrations où les compétences sont relativement cloisonnées et les mises en synergie particulièrement difficiles sinon impossibles dans certains cas.

La complexification de la vie économique et sociale rend caduque la plupart des découpages des administrations et notre pays souffre cruellement d'une incapacité à aborder les principaux enjeux du moment de façon transversale. Le cloisonnement, les intérêts des corps ou des différentes castes sont à l'origine de scléroses très dommageables tandis que les réflexions stratégiques sur le moyen terme permettent une approche relativement cohérente ; cela rompt avec les habitudes sectorielles dont l'addition ne constitue pas toujours, loin s'en faut une politique globale homogène.

Une meilleure maîtrise des entreprises placées sous la tutelle des pouvoirs publics

Malgré les vellétés de contrôle de l'administration force est de constater que bon nombre d'entreprises du secteur public ou nationalisé échappent en fait à sa tutelle ; en effet certaines superstructures d'entreprises ont parfois tendance à privilégier leur développement propre au détriment de l'objet social pour lequel ces entreprises ont été fondées et faussent même parfois les règles du jeu.

Il n'est pas grave que des entreprises évoluent et s'adaptent, bien au contraire, mais lorsque ces changements remettent en cause les missions initiales qui leur sont confiées ou les conditions dans lesquelles elles doivent s'effectuer il faut à tout le moins en référer aux organismes de tutelle afin notamment de veiller à ne pas créer de contradictions avec d'autres interventions relevant de la compétence publique ou privée.

L'élaboration d'orientations pluri-annuelles est un moment privilégié pour vérifier la mise en oeuvre des missions confiées -notamment à travers la procédure des contrats -et au delà pour en confier de nouvelles ou simplement pour confirmer les précédentes.

Une meilleure articulation des politiques nationales et locales

La décentralisation des responsabilités est un processus irréversible qui doit permettre de rapprocher le citoyen des lieux de décision, de mieux ajuster les moyens aux besoins, d'éviter certains gaspillages et au total qui responsabilise un peu plus les différents acteurs. Cela étant il peut y avoir des effets pervers, à savoir celui de voir se développer des politiques locales en contradiction avec d'autres politiques locales ou avec l'intérêt national. La mise en cohérence s'impose donc et le plan peut être le vecteur de cette mise en cohérence surtout si celle-ci est effectuée de façon interactive afin à ne pas imposer un point de vue centralisateur et pour bien tenir compte des spécificités de chaque secteur de chaque niveau. Il reste qu'à un moment donné il convient de conclure et d'arbitrer sur les questions encore en suspens ; il serait inconcevable de considérer que l'addition pure et simple des politiques régionales puisse constituer la politique nationale ; on ajouterait alors une contradiction supplémentaire à celle déjà signalée pour les politiques sectorielles. Il faut sans doute se réjouir du grand nombre de contrats passés au cours du 9e plan avec les collectivités locales dans le domaine des transports, plus de 400 contrats, ce qui témoigne du rôle structurant des transports.

Les niveaux de planification

Il faut bien sûr distinguer la planification qui relève de la responsabilité des entreprises et celle qui dépend des pouvoirs publics. Pour la planification de la compétence des collectivités on distingue plusieurs niveaux : européen, national, régional, départemental, et local. En fonction des objectifs choisis il est souhaitable de bien articuler ces différents niveaux tout en respectant les compétences de chacun. La planification européenne est encore inexistante, celle du niveau régional est encore récente et l'on parle peu du concept de planification à l'échelle d'une agglomération même si dans la pratique on se place de fait dans une démarche planificatrice.

Pour l'Europe une réflexion s'impose notamment pour les grands équipements mais aussi pour faciliter l'harmonisation des règles du jeu.

Pour ces deux aspects -grands équipements et règles du jeu- qui concernent très largement les transports il s'agit d'inscrire l'action dans la durée si nous voulons réellement arriver à de résultats substantiels. A défaut d'un tel processus nous prendrons des retards importants en matière d'équipements européens et nous favoriserons une désorganisation du secteur.

Le rôle des régions

La région paraît le bon niveau de planification pour de nombreux aspects transports notamment voyageurs. Il faut cependant être conscient du caractère très administratif de certaines régions qui n'ont en fait aucune cohérence économique, sociale ou même culturelle. On peut imaginer que dans les 20 ans qui viennent on assistera à une recomposition des régions à l'échelle de l'Europe et qu'elles reposeront sur des assises économiques plus sérieuses. On peut s'interroger sur l'évolution du rôle du département dont la dimension économique n'a guère de sens en transport. Enfin il serait sans doute souhaitable de réhabiliter une démarche planificatrice pour les agglomérations afin que la préoccupation transport soit réellement insérée dans les plans d'aménagement, d'urbanisme et de cadre de vie (voir chapitre urbain).

Un aller et retour entre la planification nationale et la planification territoriale faciliterait les articulations entre ces différents niveaux et en renforcerait le caractère démocratique; à cet égard la pratique des contrats mérite d'être pérennisée.

La planification d'entreprise est de nature différente, elle dépendra de son objet social, de son implication dans le champ international et du degré de service public de son activité. Il est donc essentiel que soit clairement définies pour les entreprises sous tutelle des collectivités les attentes de ces dernières et les moyens qui peuvent en découler.

C'est bien dans ces conditions que ces entreprises pourront pleinement exercer leur autonomie de gestion et développer des efforts pour améliorer leurs performances.

Une meilleure compréhension et une meilleure maîtrise de l'environnement

Le plan est à la fois un outil pour mieux analyser le passé et pour faciliter une meilleure compréhension des perspectives possibles. Pour chaque branche d'activités les connexions avec les autres secteurs se densifient et se complexifient; les dépendances se renforçant chacun souhaite le plus tôt possible connaître les évolutions de cet environnement dans le but d'éviter autant que faire se peut les erreurs stratégiques.

Les doutes voire les peurs face à un avenir incertain sont ainsi mieux maîtrisées si l'on essaye de dégager des scénarios d'évolution. D'un certain point de vue ces perspectives sur l'environnement ont un effet thérapeutique puisqu'elles rassurent et elles permettent aussi aux acteurs de se

une dynamique de développement et de compétitivité

réappropriier cet environnement et d'identifier les éléments sur lesquels il est possible d'agir ; certes certains événements sont difficilement maîtrisables (ou même prévisibles comme certains changements de parité monétaire , certaines crises de matières premières ou encore les catastrophes naturelles ou non) cela étant on peut au moins apprécier certaines évolutions , certaines ruptures et en tenir compte pour des politiques sectorielles .

Le plan a aussi constitué un instrument privilégié pour faire prendre conscience de la nécessité de la croissance et de la compétitivité; l'objectif du premier plan était d'ailleurs d'engager un vigoureux effort de redressement économique et les plans suivants ont toujours insisté pour que les politiques économiques aient d'abord pour vocation d'augmenter la production et cela dans des conditions de compétitivité satisfaisante.

De ce point de vue la plan a peut-être joué un rôle de catalysateur pour rechercher les moyens de la croissance et surtout créer un climat propice à cette croissance . En permettant aux différents acteurs de mieux cerner l'environnement et les zones d'action possibles le Plan joue ainsi un rôle dynamisant ce qui évite de s'en remettre exclusivement aux aléas de la conjoncture .

Cette idée de croissance et de compétitivité a pu ainsi pénétrer tous les milieux et les irradier au point que ces notions ont été largement reprises et même parfois déformées ; en tout cas elles ne sont plus discutées que par une poignée d'irréductibles. Le travail du Plan à cet égard est exemplaire et cela conforte sa dimension pédagogique.

Des insuffisances qui demeurent

En dépit des atouts indiscutables de la procédure de planification (qui d'ailleurs aujourd'hui est une pratique courante dans la plupart des grandes entreprises publiques ou privées en France comme à l'étranger , en RFA comme aux USA, encore davantage au Japon), certaines insuffisances demeurent ,la plupart d'ailleurs figurent sous forme de recommandations faites par le groupe transport du 9ème Plan, on peut cependant essayer de développer quelques aspects essentiels .D'abord la place institutionnelle du plan, le commissariat du Plan a été rattaché à différents ministères témoignant ainsi des incertitudes quant à sa fonction; la caractère transversal de son approche exigerait pourtant une tutelle au plus haut niveau par exemple celle du Premier ministre qui seul peut sans doute

disposer de l'autorité suffisante pour imposer certains choix horizontaux qui concernent plusieurs administrations ou services.

Au cours de différents plans des critiques ont été exprimées sur l'écart entre les prévisions et les réalisations mais ce reproche est à relativiser dans la mesure où les réalisations ont été assez proches des prévisions jusqu'au 5e plan et que la crise est venue perturber les plans suivants, il était d'ailleurs particulièrement difficile de prévoir certains phénomènes même si aujourd'hui certains experts estiment que plusieurs éléments pouvaient être décelés. En outre le plan a sans doute moins pour vocation de lire dans le marc de café, même assisté par des modèles économétriques complexes, que d'essayer d'esquisser des scénarios en fonction du croisement de plusieurs hypothèses possibles. L'exercice est moins périlleux et plus sérieux en outre des prévisions trop macro-économiques ne sont pas toujours éclairantes et il convient aussi de les compléter par des approches plus fines par secteur et par région, et cela en interaction, afin encore une fois d'essayer d'avoir une certaine cohérence dès l'analyse. Il s'agit donc moins de faire des prévisions que de dégager de tendances lourdes, les ruptures possibles afin d'éclairer et de permettre les adaptations nécessaires.

La vision prospective

D'une façon générale l'articulation entre deux plans est insuffisante et il conviendrait sans doute d'inscrire la réflexion sur le moyen terme dans une vision à plus long terme couvrant 3 ou 4 plans, cette analyse prospective pourrait être glissante pour assurer une continuité dans ce domaine et donc éviter les ruptures. Ce travail a été réalisé pour couvrir la période 65-85 et l'analyse des résultats démontre que cet exercice est intéressant, mais ces travaux sur le long terme ne sont pas articulés avec ceux sur le moyen terme, en outre ils demeurent encore relativement globaux; ils mériteraient donc d'être prolongés par des travaux sectoriels et locaux.

Il ne s'agit surtout pas du fait de difficultés de prévisions d'abandonner le travail de prospective dans le domaine économique et financier il s'agit plus simplement de rééquilibrer dans la mesure où précisément la crise est tout autant sociale -voire culturelle- qu'économique (la crise n'est-elle pas d'abord dans nos têtes du fait de nos difficultés à admettre d'abord et à faciliter ensuite le changement de

monde en cours). Il paraît évident que les principaux points de blocage économiques ont des origines sociales au sens très large et que nos inadaptations proviennent parfois de retards ou de mauvais choix d'équipements mais aussi de problèmes de mentalités. En passant d'un type d'économie dont le développement reposait pour une grande part sur l'effort physique à un monde où ce sont surtout les fonctions intellectuelles qui sont sollicitées (notamment la créativité et le dynamisme) il est évident qu'il faut faire une place importante aux relations hommes-travail et aux relations interpersonnelles en prenant en compte les nouveaux besoins, les nouvelles aspirations et les nouveaux comportements.

Des choix d'action encore plus sélectifs

Le choix est peut être moins entre des planifications plus ou moins indicatives ; de toute évidence il paraît exclu de s'engager dans un processus de planification impérative et cela pour l'ensemble de la vie économique et sociale; cela pour de multiples raisons qu'il est inutile de développer sauf à vouloir obscurcir le débat, et à dessein caricaturer pour mieux opposer et rendre ainsi la recherche d'un consensus encore plus difficile. Cette question étant réglée par contre on peut légitimement s'interroger pour savoir si ayant délibérément décidé d'agir sur les points nodaux qui bloquent ou qui freinent il ne conviendrait selon le cas de s'engager plus ou moins en fonction du caractère stratégique de l'objectif. Il ne s'agirait donc pas d'une politique indicative moyenne pour tous les secteurs mais d'une planification plus ou moins volontariste sur un nombre limité d'objectifs et sur des aspects très structurants par exemple la recherche, la formation, les communications, l'énergie, la coopération internationale, la création d'entreprises.

Les véritables enjeux

Encore une fois le débat sur la planification porte peut-être moins sur l'alternative plan indicatif/plan impératif, cette question étant obsolète, que sur le choix d'objectifs limités destinés à faciliter des transitions ; le caractère limité d'objectifs autorise alors la mise en oeuvre de moyens à la hauteur des enjeux concernés lesquels enjeux ne seront d'ailleurs pas tous de même ampleur ou de même niveau. En tout état de cause ce n'est sans doute pas à un moment où les incertitudes sur l'avenir sont encore très grandes qu'il faut s'en remettre au pragmatisme érigé en doctrine pour trouver les clés de nos problèmes.

La planification indispensable en transport

On peut même penser que le processus de planification est d'autant plus indispensable quand ces incertitudes sont grandes ; les stratégies apparaissent alors beaucoup plus déterminantes que dans les périodes de fort développement économique et de sérénité sociale et culturelle . Enfin la transformation du rôle de l'Etat ne saurait se faire de façon brutale et l'action dans ce domaine doit aussi être conduite dans la durée

Pour les transports en tout cas l'expérience démontre que l'approche planificatrice est indispensable pour les entreprises comme pour la collectivité, cette planification doit s'articuler de façon:

- intermodale (renforcement des complémentarités des différents modes)
- temporelle (court, moyen et long terme)
- spatiale (international - notamment europe,national,territorial)
- intersectorielle (prise en compte des dimensions transversales, des autres aspects économiques, sociaux , culturels).

Le caractère intermodal de la planification est indispensable pour tirer le meilleur parti des moyens et éviter les surinvestissements toujours coûteux, à titre d'exemple on peut s'interroger sur l'avenir du TGV Est et se demander s'il ne serait pas préférable de favoriser les dessertes aériennes , ce qui suppose toutefois un niveau d'offre et des prix équivalents ou proches afin de ne pas créer des disparités en matière d'aménagement du territoire. De la même manière on peut s'interroger pour savoir s'il est opportun de développer un TGV 100 % français sur le nord et s'il ne conviendrait pas de saisir l'opportunité pour construire un matériel européen qui serait susceptible de connaître un meilleur sort sur le marché mondial (dans le cadre d'un accord de type Air-Bus); il en est de même pour d'autres matériels. Enfin si l'on pense traditionnellement à la planification des infrastructures , moins à celle des matériels (avec l'impact sur le plan de charge de l'industrie), par contre la planification du «SOFT» c'est à dire des équipements moins coûteux et de moyens d'exploitation , est insuffisamment prise en compte or cet aspect devient essentiel. La planification des moyens immatériels (exemples: informatique, formation, méthodes) devient en effet importante quand la qualité de la vie et la compétitivité dépendent moins du niveau d'équipements que de leur condition d'utilisation et de leur insertion dans un environnement plus large.

Le renforcement de l'action transversale

Quand effectivement l'analyse et les propositions sont faites de façon transversale il reste cependant que pour beaucoup d'aspects la mise en forme et la gestion sont assurés selon les découpages ministériels sectoriels; de ce fait les synergies s'estompent et les articulations deviennent plus faibles. Or la complexification des processus de production et d'échanges exigeraient au contraire que chaque maillon soit plus fort, plus solidaire sinon c'est l'ensemble de la chaîne qui s'affaiblit. En tout état de cause la solidarité inter-sectorielle est importante et les transports (comme d'autres secteurs) ont eu à regretter que chaque secteur privilégie sa seule problématique. Certes il n'était pas question d'imposer des solidarités aux entreprises françaises ce qui d'ailleurs aurait été contraire notamment à la doctrine de l'Europe mais d'imaginer le renforcement de synergies, entre certaines entreprises, entre certains secteurs, sous réserve bien entendu que chacun de ces secteurs demeure compétitif et qu'il y ait un éventuel intérêt à y recourir. Au total l'absence de synergie est source d'inefficacité et elle est ruineuse pour les entreprises et pour la collectivité parfois contrainte de combler deux fois les déficits ou les insuffisances de compétitivité. Le renforcement du caractère transversal pose cependant la question de l'interlocuteur des GEN et des collectivités locales et de ce point de vue le Ministère des finances a parfois tendance à privilégier le court terme. Cela ne signifie pas qu'il faille négliger les conséquences financières, bien au contraire, mais cela renvoie aussi à la capacité de suivi et d'actualisation des orientations retenues.

La nécessaire adaptation des orientations

En effet le reproche essentiel fait au plan c'est son caractère statique; dans un monde en perpétuel mouvement l'exercice de prévision comporte des risques certains. Un certain nombre d'événements difficilement décélables peuvent survenir et il est impératif d'en tenir compte et de s'adapter. Cela condamne-t-il pour autant toute idée planificatrice? certainement pas car on ne peut s'en remettre au pilotage à vue dans tous les domaines. Nous savons bien que certaines faiblesses de notre système économique et social, certaines rigidités de l'appareil d'Etat, certains déséquilibres ne pourront être réglés en quelques mois voire en un ou deux ans.

Les évolutions structurelles nécessitent durée et détermination, le redressement de situations complexes exige des politiques de management cohérentes et suivies.

Une nouvelle définition de la planification

On peut se demander si le terme de plan au contenu idéologique très marqué correspond aux orientations qui viennent d'être développées. En fait dans les propositions qui sont énoncées ici il s'agit surtout de prospective, de clarification entre les différents niveaux de responsabilité publique, d'actions incitatives et de contractualisation. Le débat sur la planification porte donc moins sur l'alternative plan indicatif/plan impératif, cette question étant dépassée, que sur le choix d'objectifs limités destinés à faciliter des transitions. Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus il est sans doute préférable de substituer au mot plan les termes "prospective et actions stratégiques" .