
LA POLITIQUE DU TRANSPORT INTERURBAIN DE VOYAGEURS AUX ÉTATS-UNIS DE 1930 À 1991 : ESSAI CRITIQUE

George W. Wilson*

Octobre 1991

1. INTRODUCTION

Les États-Unis n'ont jamais eu aucun semblant de politique rationnelle, cohérente ou globale dans le domaine des transports en général, et encore moins dans celui du transport des voyageurs en particulier. Les modifications apportées à la législation depuis la fin des années 1970, dans le sens d'une plus grande liberté donnée aux forces du marché, représentent l'amorce d'une démarche plus cohérente et plus conséquente, mais il reste à voir combien de temps cette velléité durera. L'importance nouvelle accordée à l'efficacité, mesurée selon quelques variantes du critère économique, risque de n'être qu'éphémère. En tout cas, l'«heure de l'économiste», comme d'aucuns appellent ce mouvement¹, a longtemps tardé à sonner dans le domaine du transport et, en dépit de certains succès déjà enregistrés, il faudra sans cesse remettre la pendule à l'heure, comme nous le verrons plus loin. C'est donc une définition assez réaliste de la politique fédérale en matière de transport que le président Kennedy donna, en 1962, dans son «Message au Congrès sur le transport»², en la qualifiant de «superposition chaotique et souvent obsolète engendrée par la succession de mesures spécifiques visant les problèmes spécifiques de secteurs spécifiques à des moments spécifiques». En 1979 encore, et malgré les fortes pressions

* Indiana University.

exercées sans relâche pendant 20 ans ou plus par les milieux économiques, avec l'appui plus ou moins déterminé de chaque président depuis Kennedy, les auteurs d'une étude de grande envergure³ étaient toujours fondés à qualifier l'approche gouvernementale du transport de «pot-pourri de politiques et programmes improvisés répondant à des objectifs sans suite ou à des problèmes ponctuels divers»⁴.

Les États-Unis, bien entendu, ne sont pas seuls dans ce cas. Tous les pays souffrent de ce que l'on pourrait appeler le «grand mythe du transport» (GMT), qui attribue à l'investissement et aux politiques dans ce domaine des vertus spéciales, réputées capables de stimuler la croissance ou de résoudre les problèmes d'autres secteurs. Pour cela, tous ces pays offrent des tarifs réduits ou préférentiels, des capacités accrues, des services de meilleure qualité, etc., quel qu'en soit le coût ou quels que soient les investissements ou politiques de remplacement qui pourraient s'avérer plus efficaces et moins onéreux. Il y a une inclination à utiliser le transport comme instrument pour réaliser les objectifs dans d'autres secteurs de l'économie ou dans l'«intérêt national»⁵. Le grand mythe du transport est une déformation de l'esprit qui amène les gouvernements à prendre des mesures à son endroit qu'une réflexion plus rigoureuse et une meilleure connaissance révéleraient inefficaces et peut-être même contraires au but recherché. Ces actions revêtent de nombreuses formes et l'on en trouve maints exemples, particulièrement en Amérique du Nord. Mais, partout, elles mettent en oeuvre des ressources énormes pour préserver des éléments d'un système qui ne sont plus nécessaires, alourdir l'investissement dans des projets offrant un potentiel économique limité dépassant largement les besoins potentiels, ou prolonger une réglementation occasionnant des pertes économiques considérables pour des fins qui deviennent de plus en plus difficiles à expliquer et à justifier. Le grand mythe incite également à réglementer, subventionner, exploiter ou tripatouiller autrement pratiquement tous les aspects de la fourniture des services de transport.

Certes, à divers moments, ces tripatouillages et ces dépenses ont pu paraître justifiés et peut-être même rationnels, nécessaires ou encore «efficaces». Mais, au fur et à mesure que l'économie ou les circonstances évoluent, ces actions entraînent des conséquences de plus en plus contestables et deviennent de plus en plus coûteuses par rapport à leurs avantages concrets. La reconnaissance tardive de ces «erreurs» passées engendre alors un «changement de politique» de plus ou moins grande ampleur. La présente

étude recense les changements de cap de cette nature intervenus aux États-Unis depuis la fin des années 1920, en insistant particulièrement sur le transport interurbain des voyageurs.

Au Canada, le virage le plus marqué a été pris dans le rapport MacPherson⁶, qui a conduit à une nouvelle législation, en 1967. La nouvelle politique mettait l'accent sur les avantages de la concurrence au Canada, particulièrement dans le climat d'après-guerre, et la nécessité de cesser de privilégier un mode en particulier, à savoir le chemin de fer, comme instrument de la politique nationale. On voulait laisser jouer davantage les forces du marché, dans l'intérêt de l'efficacité et, de manière générale, accorder plus de poids aux critères économiques et alléger la réglementation. Lorsqu'une subvention de quelque nature paraissait souhaitable pour réaliser un objectif public, elle prendrait la forme d'une indemnisation des chemins de fer en rapport avec les pertes essuyées. Dans la situation «monopolistique» antérieure, ces activités déficitaires, qui pouvaient être facilement financées par des ponctions opérées sur le «trafic captif», étaient considérées comme un service que l'on devait rendre au gouvernement en reconnaissance de l'aide qu'il avait accordée antérieurement. Un tel interfinancement interne devenait impossible dans un cadre concurrentiel et n'a d'ailleurs jamais été très efficace du point de vue économique.

Si le rapport MacPherson se concentrait principalement sur le chemin de fer et le transport des marchandises, il ne passait néanmoins pas sous silence les autres modes. Comme on pouvait le lire dans le rapport, «le problème posé par les tarifs de fret inéquitables» était sa «principale raison d'être»⁷, mais ses auteurs jugeaient certainement que la concurrence pouvait jouer également dans le transport des voyageurs. À leurs yeux, le déficit du transport ferroviaire des voyageurs était contraire à l'intérêt économique et dû à ce que le public exprimait sa préférence pour d'autres modes de déplacement. Il convenait donc de l'éliminer⁸. La plupart des grandes études américaines que l'on m'a demandé d'examiner ignorent carrément le transport de voyageurs interurbain, ou en traitent uniquement en passant, pour souligner les effets négatifs des déficits dans ce domaine sur le transport ferroviaire des marchandises (voir tableau 1). Le rapport MacPherson prenait plusieurs longueurs d'avance sur ses pendants américains en préconisant un fléchissement majeur de la politique dans le sens d'un traitement global de tous les transports commerciaux. Aucun rapport américain ne devançait à ce point la politique économique générale du gouvernement de l'époque.

De fait, MacPherson a forgé un consensus en faveur du changement au Canada et frayé la voie à une refonte législative de grande envergure qui est intervenue en l'espace de six ans.

Tableau 1

PRINCIPAUX RAPPORTS ET DÉCLARATIONS TOUCHANT LA POLITIQUE AMÉRICAINE DES TRANSPORTS

1. U.S. Department of Commerce, Office of the Federal Coordinator of Transportation, *Passenger Traffic Report*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1935. (Et divers autres rapports du coordonnateur fédéral.)
2. U.S. Department of Commerce, *Modern Transport Policy; Documents Relating to the Report of the Presidential Advisory Committee on Transport Policy and Organization and Implementing Legislation*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1956. (Le rapport Weeks.)
3. Interstate Commerce Commission, *Railroad Passenger Train Deficit*, Rapport rédigé par Howard Hosmer, président d'audience et al, ICC Docket no. 31954, 1958. (Le rapport Hosmer.)
4. U.S. Senate, Groupe d'étude spécial sur les politiques de transport. *The Doyle Report : National Transportation Policy*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1961.
5. Message présidentiel au Congrès sur les transports, Maison blanche, 5 avril 1962.
6. U.S. Department of Transportation, U.S. Federal Railroad Administration, *Report on the Potential for Integrating Rail Service Provided by the National Railroad Passenger Corporation with Other Modes*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1976.
7. National Transportation Policy Study Commission, *National Transportation Policies Through the Year 2000*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1979.
8. U.S. Department of Transportation, *Moving America*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1990.

Des idées similaires bouillonnaient aux États-Unis vers la même époque, mais aucune étude ou rapport n'ont réussi à cerner ce qu'il fallait faire avec une force de conviction suffisante pour déclencher une réforme structurelle. De fait, il a fallu attendre jusqu'à la fin des années 1970 et au début des années 1980 pour que les textes de loi nécessaires commencent à être apportés. Les divers rapports d'études et autres documents américains n'ont fait que donner expression au consensus de plus en plus large entre ceux qui s'intéressaient au transport (universitaires, politiciens, juristes, administrateurs, entreprises de transport et expéditeurs et profanes avertis) qui s'accordaient à penser que le système en place allait de plus en plus à l'encontre des buts poursuivis et qu'une réforme était nécessaire. Nous mentionnons ces rapports uniquement pour illustrer la lenteur et la tiédeur

de la refonte de la politique de transport américaine par rapport aux initiatives canadiennes. Les États-Unis ne nous ont devancés que sur un plan : Amtrak a été créée en 1970, alors que VIA Rail s'est fait attendre encore quelques années, mais ce n'est guère un titre de gloire lorsqu'on professe une politique de transport privilégiant les forces du marché et la suppression de la plupart des services non autofinancés.

LA SUBORDINATION DES CRITÈRES D'EFFICIENCE

Il est difficile de comprendre à première vue pourquoi les États-Unis ont tant tardé à apporter le genre de réforme que le Canada a opéré dès 1967. L'environnement canadien était certainement moins propice, structurellement, à la concurrence que l'américain. Avec seulement deux grandes sociétés ferroviaires et compagnies aériennes, un réseau routier moins omniprésent et des marchés intérieurs généralement de plus faible taille, les transports canadiens semblaient se prêter beaucoup moins bien à la concurrence. Sachant que le Canada est en général un défenseur moins acharné du libre marché, ou du «capitalisme», la libéralisation d'un pan considérable de l'économie fut un coup d'audace que l'on aurait pu attendre d'abord des États-Unis, surtout s'agissant d'un secteur aussi important et marqué par l'histoire que le transport. Certes, les économistes américains ne le cédaient en rien à leurs homologues canadiens sur le plan de la finesse de leurs analyses et de leur enthousiasme pour la réforme réglementaire dans ce domaine. Beaucoup ont même comparu devant la Commission MacPherson et exprimé leur approbation sans équivoque du rapport final. La plupart ont bruyamment applaudi l'adoption de la *Loi sur les transports nationaux* de 1967 et proclamaient à qui voulait l'entendre que le Canada montrait la voie d'une politique économique rationnelle en matière de transport et qu'il importait que les États-Unis lui emboîtent le pas sans tarder. Cependant, plus de 10 ans se sont écoulés avant que nos voisins ne révisent sérieusement leur politique. Même alors, les changements furent partiels et ne touchèrent que certains modes.

Comptent parmi les thèmes que nous allons explorer dans cet essai, les raisons de ce long retard et, surtout, pourquoi une solution d'ensemble s'est tant fait attendre aux États-Unis. Ce n'aurait tout de même pas été une mesure trop radicale dans ce pays que d'opter pour l'efficacité et le marché, ou du moins pour une démarche consistant à évaluer les avantages et les coûts respectifs de la politique du moment par rapport à d'autres possibles, surtout

dans le bastion du libéralisme. Le fait que l'on ait virtuellement ignoré le critère d'efficience jusqu'aux années 1960 au Canada et jusqu'à la fin des années 1970 aux États-Unis, de même que l'adoption plus rapide d'une politique proconcurrentielle chez nous, appellent des explications. La politique américaine s'est presque exclusivement souciee de la notion vague d'«intérêt national», mais avec une bonne dose de considérations militaires, sans parler du «développement ou équilibre régional». Ces deux notions sont déjà par elles-mêmes délicieusement vagues, mais lorsqu'on les mélange à des slogans tels que «équité», «justice», «raison», «adéquation» etc., elles défient toute analyse conceptuelle ou empirique. Les objectifs de la politique des transports n'ayant jamais été articulés, ces ingrédients ne pouvaient être rattachés à aucune fin.

Ainsi, par exemple, le premier énoncé explicite de la politique nationale de transport des États-Unis, qui figure dans la *Transportation Act of 1940*, est un fatras d'ambiguïtés. En voici le texte :

Il est déclaré par la présente que la politique nationale en matière de transport vise... à assurer la réglementation juste et impartiale de tous les modes de transport sujets aux dispositions de la présente loi, administrée de façon à reconnaître et à préserver les avantages inhérents de chacun; à promouvoir un service sûr, adéquat et efficient et des conditions économiques saines chez les transporteurs; à encourager la mise en place et la pratique de tarifs raisonnables de transport, sans discrimination injuste, préférence ou avantages indus, ou pratiques concurrentielles déloyales ou destructrices; à coopérer avec les États et leurs représentants dûment autorisés; et à favoriser des salaires et des conditions de travail équitables — et ce afin de développer, coordonner et préserver un système national de transport par eau, par route et par rail et d'autres moyens, propre à répondre aux besoins du commerce aux États-Unis, du service postal et de la défense nationale. Toutes les dispositions de la présente loi seront administrées et appliquées de manière à concrétiser la déclaration de politique précitée. (54 Stat. 899, 1940.)

Certes, toutes les déclarations de politique sont vagues et faites de généralités. Celle-ci au moins mentionne le mot «efficient», mais il est enfoui ou perdu au milieu de notions telles que : «juste», «raisonnable», «indu», «adéquat», etc.

En vertu de cette loi, mais même déjà avant, l'Interstate Commerce Commission (ICC), par exemple, se souciait d'assurer la stabilité du barème des tarifs ferroviaires, de préserver le «transport public», de prévenir l'élimination d'un mode de transport réglementé par un autre ou même d'empêcher un transporteur public de «nuire» à un autre. Les transporteurs devaient se partager les marchés, non se concurrencer, pour assurer la «préservation des avantages inhérents». Parfois, ces *desiderata* étaient invoqués aux fins de la défense nationale⁹, pour satisfaire aux besoins des expéditeurs et voyageurs ou encore pour quelque chose d'entièrement différent comme la «stabilité». La réglementation des transports vacillaient souvent entre la protection du public et celle des entreprises régies. Trop souvent, des marchés étaient préservés dans l'intérêt d'un nombre restreint de transporteurs réglementés, créant ainsi des situations de monopole ou d'oligopole qui pouvaient ensuite justifier le maintien de la réglementation. L'ensemble du transport aérien fut cartellisé, à toutes fins pratiques, pendant 40 ans par la Civil Aeronautics Board (CAB, Commission de l'aéronautique civile) sans songer un instant au potentiel concurrentiel ou encore dans la croyance naïve que toute concurrence en matière de transport était «destructrice». Les tribunaux, à l'occasion, rappelaient aux autorités de tutelle qu'elles n'avaient pas carte blanche pour transformer un secteur concurrentiel en cartel.

Pendant tout ce temps, aucun organisme de tutelle n'était en mesure de veiller à ce que les coûts des transporteurs soient minimisés pour quelque niveau de production que ce soit, car il n'existait aucun moyen de déterminer le coût ou les volumes d'un intrant particulier, la technologie employée ou les capacités des gestionnaires. Tout ce qui concernait les coûts d'exploitation des transporteurs échappait à la réglementation. En l'absence de pressions concurrentielles, en particulier sur les prix, la réglementation des transports était source d'inefficience. Si l'on y ajoute les coûts «autres» de la réglementation, tels que la création délibérée des capacités excédentaires (dans l'intérêt de la défense, bien entendu), les frais de fonctionnement de l'organisme lui-même, les frais associés aux audiences innombrables et interminables destinées à donner des garanties de procédure à tous — qu'ils soient directement intéressés ou non —, le gaspillage des talents des gestionnaires accaparés par l'observation des règlements plutôt que la bonne gestion des entreprises, il est manifeste que la concrétisation réglementaire de la politique publique, si envahissante, mais si irrégulière dans le domaine des transports, ignorait à toutes fins pratiques l'efficience de production.

Sachant que l'autre grand aspect de la politique étatique, à savoir la fourniture ou le financement de l'infrastructure, souffrait également de l'absence de tout critère rationnel d'investissement ou de coûts-avantages, on voit clairement que les considérations d'efficacité n'avaient droit qu'à la part du pauvre. D'ailleurs, le sentiment anti-efficacité était si fort que toute tentative d'assujettir l'investissement public dans les transports était systématiquement expurgée de tous les projets de loi. Il ne fut pas plus facile d'élaborer des barèmes efficaces pour les droits d'utilisation des emprises publiques.

Ainsi, si la tendance des 10 dernières années aux États-Unis va dans le sens des forces du marché et de l'efficacité, il reste encore beaucoup de chemin à faire sur le plan de l'investissement public, des redevances des usagers et même de la stricte application des lois antitrust de manière à contrer les fusions et pratiques anticoncurrentielles. Mais au moins l'évolution de la politique des transports et les objectifs déclarés laissent percer une clarté conceptuelle. On est plus disposé aujourd'hui à traiter les transports comme n'importe quelle autre industrie, sans tout le bagage mystique ou romantique qui leur valait une attention spéciale. Le grand mythe du transport a perdu, à tout le moins, un peu de son lustre. Ce secteur est soumis aujourd'hui, comme il se doit, aux pressions ordinaires de l'offre, de la demande, de la concurrence, de la technologie, etc. qui s'exercent sur toutes les composantes productives de l'économie et il est jugé selon des critères similaires. Le but premier de la politique de transport devrait donc être «l'efficacité, sur le plan tant de l'exploitation de l'infrastructure, des véhicules et du matériel roulant existant. . . que des critères d'investissement. . . auxquels il n'y a pas lieu de déroger sans justification spéciale. . .»¹⁰.

LA DISTINCTION ENTRE LE TRANSPORT DE MARCHANDISES ET LE TRANSPORT DE VOYAGEURS

Tout au long de la refonte des politiques américaines, on s'est soucié presque exclusivement du transport des marchandises. L'*Act to Regulate Commerce* fut adopté originellement en 1887 à la suite des doléances des expéditeurs qui se plaignaient d'une discrimination tarifaire excessive; bien que rédigée uniquement en fonction des marchandises, cette loi visait aussi le trafic ferroviaire de voyageurs pour la seule raison que le rail couvrait les deux. Les services d'autocar furent inscrits dans la *Motor Carrier Act of 1935* pour littéralement réparer un oubli. Il n'y a eu que relativement peu d'auditions ou de jugements administratifs concernant le transport par autocar,

comparé au camionnage interurbain. Même la création d'Amtrak était destinée surtout à soulager les transporteurs ferroviaires de marchandises des déficits croissants du trafic voyageur. Presque tous les changements intéressant ce dernier visaient à régler des problèmes au niveau du transport des marchandises. On peut en dire autant du rapport MacPherson.

Joseph B. Eastman, l'un des responsables de la réglementation américaine les plus connus, faisait observer plaintivement en 1935 que «le service voyageurs ne doit pas être considéré et traité comme un appendice inévitable, mais gênant de l'exploitation ferroviaire»¹¹. En dépit de cette mise en garde, le service voyageurs commercial, service aérien excepté, n'a guère retenu l'attention. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Nombre des transporteurs sur lesquels les autorités braquaient leur projecteur auraient souhaité passer un peu plus inaperçus. Même les compagnies aériennes, qui se spécialisaient surtout dans le transport des voyageurs, touchèrent leurs premières subventions aux États-Unis non pas sur la base du nombre de voyageurs ou de milles-voyageurs, mais des «envois postaux» (c.-à-d., du fret aérien). La déréglementation ultérieure reposait sur des arguments visant les marchés du fret en général et avait été précédée par une libéralisation antérieure du fret aérien. La déclaration de politique nationale de 1940 notée ci-dessus omet toute mention explicite du secteur aérien, sans doute parce que ce dernier transporte principalement des voyageurs. Ainsi qu'on peut le lire dans l'un des rares textes sur le transport des voyageurs, «l'objet de cette déclaration est réellement le transport des marchandises»¹². D'ailleurs, il fut question à un moment donné de confier la réglementation aérienne à l'ICC, mais la crainte de surcharger celle-ci, qui était déjà débordée après s'être vue confier la responsabilité des transporteurs routiers en 1935¹³, se traduit par la création d'une commission distincte, ancêtre de la Civil Aeronautics Board.

Cette absence de distinction vient du fait que l'on tient pour négligeables les différences entre le transport des personnes et celui des marchandises. En outre, l'indifférence relative à l'égard du transport commercial des voyageurs de la part des responsables tient sans doute à son faible volume par rapport au trafic interurbain total. Le service voyageur n'a jamais représenté une grosse proportion du revenu ferroviaire total et, pendant toute la période où l'ICC compilait les statistiques — c'est-à-dire de 1936 jusqu'à la création d'Amtrak — il affichait des déficits qui en faisaient une sorte de parasite, puisqu'il fallait les combler au moyen des profits du fret. Les

grands programmes d'expansion du réseau autoroutier américain et la prolifération concomitante des automobiles particulières ont relégué la part du marché commercial des voyages interurbains à près de 10 à 15 pour cent du total. La grande majorité de la population possède des options quelque peu indépendantes du transport aérien et très indépendantes de l'autocar et du rail, en ce sens que la disparition des deux derniers n'entraînerait guère qu'une légère incommodité *nationale*.

Quelles sont les différences entre le transport des voyageurs et le transport des marchandises, et important-elles du point de vue de la politique publique?

Quelques distinctions sont évidentes. La qualité du service compte plus dans le cas du premier que du second. Le confort importe aux voyageurs. Le dicton «dans un voyage la moitié du plaisir est dans le déplacement» est peut-être une exagération, mais il contient une part de vérité. Les passagers doivent être placés individuellement et guidés vers des sièges souvent réservés, contrairement à des tonnes de charbon ou même des colis, puis il faut s'en occuper plus ou moins en chemin. Les gares de voyageurs doivent être nettement mieux équipées que les gares de marchandises. Il reste à voir si l'opulence d'un grand nombre des anciennes gares ferroviaires, sorte de substitut nord-américain des châteaux européens, était vraiment nécessaire. Ces terminaux doivent néanmoins être particulièrement bien organisés, pour embarquer et débarquer les passagers des véhicules ou des avions avec un certain degré de confort, de soin et de célérité dont se passent les marchandises. La manutention des bagages est une autre fonction qui exige une manutention spéciale, des coûts supplémentaires et une organisation très soignée. Contrairement aux marchandises, les voyageurs peuvent aussi se plaindre. Bien que les expéditeurs de fret aient souvent des doléances à exprimer, ils sont moins nombreux que les passagers et leurs plaintes sans doute de nature différente. La dimension qualitative du service voyageur importe donc beaucoup plus, et est de nature différente, que dans le cas des marchandises.

Tout cela donne à penser que les paramètres de coût du transport des voyageurs sont susceptibles de différer de ceux du fret, selon le mode considéré — air, rail, route ou eau. Certes, du point de vue analytique, il n'y a aucune raison pour que la fonction coût correspondant à une unité de production intitulée tonne-mille plutôt que mille-voyageur ait une forme générale différente. D'ailleurs, l'analyse économique, par souci de

généralité, n'établit aucune distinction entre les divers types d'extrants ou unités de production et continue d'épouser une théorie qui laisse l'unité de production floue et imprécise. Il importe donc peu pour elle que l'extrant soit quelque chose de physique (des tonnes d'acier, des boisseaux de blé ou des unités de quelque article fabriqué en série, etc.) ou quelque bien non tangible (service de transport, distractions, traitement médical, etc.).

Si l'analyse économique générale n'établit aucune distinction entre les unités physiques et les unités de service, il ne faut guère s'attendre à ce que les milles-voyageurs et les tonnes-milles soient traités différemment, encore qu'aucune de ces mesures courantes du transport ne puisse être considérée comme homogène. C'est là une autre longue histoire dont j'ai traité par ailleurs et sur laquelle nous n'avons pas besoin de nous attarder ici¹⁴. Il suffira de dire qu'une conception adéquate des unités de production est essentielle non seulement à la recherche empirique sur les fonctions de coût et de demande, mais aussi pour mettre le doigt sur cette notion fuyante mais importante en science économique qu'est le *coût marginal*. Aux fins de la tarification et du calcul des coûts, il nous faut savoir le coût marginal de chaque chose, et ce pour différentes qualités des unités de production quantitatives. Heureusement, d'importants progrès ont été réalisés en ce sens¹⁵. Néanmoins, le désintéret généralisé à l'égard des unités de production permet plus facilement d'ignorer la distinction entre le transport des marchandises et celui des personnes. Dans les deux cas, il s'agit de «transport» et, aux yeux de beaucoup, cela suffit¹⁶.

En outre, le chiffre national du fret dépasse très largement celui du transport des voyageurs si l'on fait abstraction des voitures particulières. Selon certaines estimations, le premier est cinq fois et demie supérieur au deuxième et cette proportion est restée à peu près stable au fil des ans¹⁷. Cette disproportion aux États-Unis explique sans doute largement pourquoi le transport des voyageurs a si longtemps été traité en parent pauvre et pourquoi les modifications réglementaires successives se concentraient sur le transport des marchandises. Les déplacements personnels se font majoritairement en automobile particulière, sans profit pour personne et donc sans les contraintes économiques ou commerciales axées sur le contrôle de la concurrence, la régulation des profits et les restrictions touchant les trajets, les chargements de retour et autres. De fait, la liberté de circulation sur les routes publiques, dans sa voiture particulière, est considérée comme allant de soi. La propriété d'une automobile est pratiquement

universelle aux États-Unis. Pourtant, cela n'a pas toujours été le cas alors que dès les premiers jours, dès le XIX^e siècle, les marchandises régissaient les objectifs et les modalités de la politique des transports.

Hansen a fait la remarque que «la distinction entre le transport des marchandises et le transport des voyageurs a souvent été voilée» mais que dans un «contexte de développement» cela n'importait guère. Au XIX^e siècle, «il fallait accommoder et le trafic des marchandises et celui des voyageurs. . . et les chemins de fer, les routes et les voies d'eau servaient indifféremment aux deux. Il était courant de les assimiler l'un à l'autre sous le vocable de «moyen de communication»¹⁸. Ainsi, la conquête de l'Ouest, par exemple, supposait le transport dans les deux sens de personnes et de marchandises. On pouvait charger les colons dans des trains de marchandises et les «expédier» vers l'Ouest comme n'importe quelle autre «denrée», y compris leurs effets personnels. C'était d'ailleurs une pratique répandue.

On entrevoit déjà pourquoi la distinction importe plus aujourd'hui que par le passé. La première raison est l'impératif nouveau de la sécurité. Les dommages-intérêts réclamés pour les marchandises perdues ou endommagées sont beaucoup moins onéreux que pour les passagers blessés ou tués. Dans un pays qui consacre de vastes sommes à améliorer la santé et la sécurité de ses habitants, les décès et blessures occasionnés par le transport des personnes revêtent une importance nouvelle. Cela concerne évidemment aussi les voitures particulières. Le fataliste d'antan n'a plus cours. On considère plutôt que c'est là un problème que la société a créé de par ses progrès technologiques en matière de transport et ailleurs. Il convient, dans cette optique, de prendre les moyens de minimiser ces risques dans toute la mesure possible. Les considérations de sécurité routière et aérienne ont acquis une nouvelle dimension du fait que les technologies nouvelles multiplient à la fois les risques et les moyens d'y remédier. Parmi ces derniers, on peut citer les voitures et routes «intelligentes», de meilleurs systèmes de guidage et de contrôle aérien et bientôt des mesures de contrôle plus strictes et l'escalade des dommages-intérêts réclamés en cas de violation des règles de sécurité et d'accident. En bref, une entreprise de transport est obligée de s'inquiéter davantage de la sécurité des passagers que des marchandises.

Par ailleurs, le confort est maintenant devenu un facteur beaucoup plus important, ne serait-ce que parce que la voiture particulière offre un point de comparaison facile, au niveau tant du confort que de la commodité qu'il

est difficile pour un transporteur commercial de battre. Pour réussir, une entreprise commerciale doit accorder à ces éléments, d'une nature hautement personnelle, un soin dont aucun transitaire n'a jamais eu à faire preuve.

Il en résulte plusieurs choses. Étant donné que les éléments coût et demande diffèrent tellement entre le marché du fret et le marché des voyageurs et que les règles sociales du jeu, en quelque sorte, penchent nettement aujourd'hui dans le sens de la sécurité, du confort et d'autres aspects qualitatifs, les deux services exigent des compétences sensiblement différentes. Une voie ferrée satisfaisante pour le trafic-marchandises ne donne plus le confort qu'exige une clientèle accoutumée à voyager «en douceur», en voiture ou en avion. Les technologies de transport nouvelles, comme le maglev, exigent une emprise spéciale. Il paraît clair que le trafic ferroviaire voyageur exigera des voies séparées, entretenues différemment et peut-être même des emprises spéciales. De manière plus générale, la tendance actuelle à la gestion séparée du transport des marchandises et des personnes s'amplifiera probablement. Les transporteurs aériens, routiers, ferroviaires et maritimes se spécialiseront de plus en plus dans l'un ou l'autre secteur. Amtrak transporte exclusivement des voyageurs, sur un réseau de voies lui appartenant en propre, et il sera de même des trains à grande vitesse, s'ils voient le jour. Le temps est fini où une compagnie ferroviaire transportait des nombres relativement importants de personnes dans le cadre d'une exploitation où le fret prédominait.

Ainsi que Hansen l'a fait remarquer, le type de développement que l'Amérique du Nord a connu au XIX^e siècle, avec ses vastes espaces inhabités, exigeait à la fois des hommes et des marchandises. Il fallait des hommes pour que leur travail produise un excédent et pour alimenter la demande de produits et la consommation; les marchandises étaient nécessaires pour l'exportation et l'importation pour les mêmes raisons. Ainsi, un mouvement équivalent de personnes et de marchandises était-il nécessaire, dans les deux sens. Le catalyseur, dans tout cela, était un système de transport. Meilleur était le transport, plus le développement était rapide et ce, tant au Canada qu'aux États-Unis. C'est peut-être là l'origine du grand mythe du transport. Aujourd'hui, où il y a moins d'espace économique ou géographique vide à remplir, le volet transport des personnes du modèle de développement perd en importance par rapport au transport interrégional des marchandises exigé par la spécialisation géographique déjà intervenue. Il y a encore une grande mobilité de personnes, mais elle est moins associée à l'établissement

permanent ou même aux affaires que ce n'était encore le cas avant la Seconde Guerre mondiale. Les voyages touristiques l'emportent sur les déplacements de colons et de main-d'oeuvre. Les voyages sont plus souvent aller-retour (certains États et régions découragent l'établissement de nouveaux venus)¹⁹ et plus fréquents, ce qui signifie que les fournisseurs du service peuvent prêter davantage attention au confort, à la commodité, au coût et au prix que par le passé. La concurrence est également plus forte, alimentée par la hausse des revenus, l'augmentation du temps de loisir et le vieillissement de la population.

En bref, le transport des personnes et celui des marchandises représentent deux activités différentes, plus distinctes que jamais auparavant. De ce fait, toute réglementation appliquée à l'une en réaction à un ensemble particulier de problèmes est peu susceptible de convenir à l'autre. Cela ne signifie pas qu'une politique nationale des transports privilégiant l'efficacité ou même des critères nationalistes ne puissent être formulés en termes très généraux mettant l'accent sur l'infrastructure, un peu à la manière de la politique antitrust. Une telle politique, quelle que soit la forme qu'elle revête, ne peut éviter le clivage croissant entre les deux industries.

LE RÔLE DES ÉCONOMISTES

Un autre aspect qu'il convient de considérer dans l'évolution de la politique américaine des transports, et en particulier le tournant pris avec le rapport MacPherson au Canada et les diverses lois de déréglementation qui ont fini par être promulguées aux États-Unis à la fin des années 1970 et au début des années 1980, est le rôle des économistes et de l'analyse économique.

Les économistes s'intéressent de longue date au transport. Étant donné qu'une bonne part de l'infrastructure a été fournie ou subventionnée par les pouvoirs publics, ils s'interrogent naturellement sur la création et le financement efficient de cette dernière, ce qui couvre des aspects tels que la tarification de l'infrastructure publique, l'établissement à un niveau efficient des droits d'utilisation, la fiscalité, les déficits budgétaires gouvernementaux, etc., des considérations qui sont le pain quotidien des économistes. Les entreprises de transport suscitent, elles aussi, leur vif intérêt, et particulièrement les chemins de fer en raison de leurs structures de coût «inhabituelles» qui ont amené très tôt à ouvrir des enquêtes sur des marchés imparfaitement concurrentiels.

L'analyse économique de la réglementation a commencé (du moins aux États-Unis) lorsque les chemins de fer ont été assujettis à l'*Interstate Commerce Act*, la première grande industrie américaine à être ainsi traitée. Il n'est donc pas surprenant que la plupart des grands économistes se soient, à un moment ou à un autre, intéressés au transport, et ce presque dès le début. Par exemple, l'un des fondateurs de la «révolution» marginaliste de la science économique des années 1870, William Stanley Jevons, a tiré sa notion de «marge» et sa méthode mathématique et statistique de son étude des chemins de fer australiens. A.C. Pigou, dans son livre devenu un classique, *The Economics of Welfare* (1924), a consacré tout un chapitre à ce qu'il appelait «le problème spécial des tarifs ferroviaires». Il engagea également un vif débat avec un autre économiste, Frank Taussig, sur la question de savoir si la pratique de tarifs maximaux était due à une discrimination monopolistique ou pouvait s'expliquer par les coûts d'ensemble²⁰. Bien plus tard, Edward Chamberlain élaborait sa théorie de la concurrence monopolistique en s'appuyant sur un mémoire rédigé pour un cours sur les transports et traitant de la «célèbre» controverse Pigou-Taussig. Le grand économiste suédois, Knut Wicksell, consacra de nombreuses pages à la tarification des chemins de fer et à la régulation rationnelle des monopoles industriels avant la Première Guerre mondiale dans ses *Lectures on Political Economy*. D'autres théoriciens connus tels que J.M. Clark, Francis Edgeworth et Frank Knight se sont également penchés sur les transports avant les années 1920.

Cependant, après cette date, ce sujet ne retint guère l'attention des grands économistes généralistes. Cela s'explique sans aucun doute par l'émergence de problèmes plus brûlants, tels que les suites de la Première Guerre mondiale, l'hyperinflation allemande de 1919 à 1923, l'éruption de la Grande Dépression de 1929 et la Seconde Guerre mondiale 10 ans après. Les problèmes de transport furent supplantés, dans les travaux des économistes, par ces problèmes infiniment plus graves et plus déroutants et devinrent, en quelque sorte, la chasse gardée d'un sous-groupe d'économistes qui s'en firent une spécialité.

Cela ne signifie pas que le secteur des transports n'ait pas connu de graves problèmes après la Première Guerre mondiale, mais la plupart des autres industries étaient dans le même cas, et même l'économie tout entière. Le transport ne se distinguait en rien dans le contexte. Plusieurs lois mal avisées furent promulguées aux États-Unis, contre l'avis des économistes, particulièrement la *Motor Carrier Act of 1935* (loi sur les transports routiers),

une intervention de l'État que rien ne justifiait, et certainement pas la structure industrielle du camionnage. Mais peu d'analyses nouvelles furent présentées et l'indifférence des économistes généralistes à l'égard des transports signifiait qu'ils étaient peu consultés ou écoutés sur ces problèmes. Jusqu'à la fin des années 1950, les économistes spécialisés ont multiplié les manuels qui s'étendaient sur l'histoire, la législation, les pratiques régulatrices et commerciales mais où l'évaluation, l'analyse et la critique brillaient par leur absence. C'est ainsi que l'on a pu écrire que «les théoriciens de l'économie considéraient que tous les grands problèmes du secteur (des transports) avaient été si bien résolus que ce serait une perte de temps que de les étudier plus avant»²¹.

Puis, vers la fin des années 1950, une série d'ouvrages qui appliquaient au transport les méthodes d'analyse critique dernier cri suscitèrent un regain d'intérêt. Ce fut une sorte de renaissance, qui refit du transport une branche importante de l'économie appliquée. On notera que ce renouveau coïncide avec la réforme induite par le rapport MacPherson et le message sur les transports du président Kennedy au début des années 1960. Ce fut le début du mouvement dérégulateur, train dans lequel les économistes ne tardèrent pas à monter en marche. Adam Smith était redécouvert et la nouvelle micro-économique reconnue comme applicable et utile au secteur des transports surréglementé, financièrement étranglé et cartellisé.

Les ressources consacrées au transport souffraient d'un grave vice de répartition provoqué par la réglementation. Des modifications étaient essentielles si l'on voulait éviter des gaspillages croissants, stimuler l'innovation et le progrès technologique et raviver la concurrence. Le *President's Council of Economic Advisors* commença d'attaquer sans relâche la régulation des transports, à un point tel que le président Johnson alla jusqu'à déclarer devant son groupe de travail sur les transports que ce secteur était la grande priorité nationale! Ainsi commença aux États-Unis la longue lutte en vue d'une réforme de la politique. Nous en verrons les péripéties dans les chapitres suivants. Mentionnons simplement ici que le président Johnson fut détourné de son zèle réformateur par le mouvement des droits civiques et l'escalade de la guerre en Indochine. Toutefois, nombre d'économistes se joignirent à la bataille et furent même nommés à divers postes d'influence d'où ils pouvaient faire pression plus directement et plus efficacement en faveur de la dérégulation. La nomination la plus spectaculaire fut celle d'Alfred E. Kahn, un économiste de l'Université Cornell, au poste

de directeur de la *Civil Aeronautics Board* (CAB, Commission de l'aéronautique civile). Qualifiant la micro-économique de «nouvelle frontière passionnante de la politique d'État»²², il promit d'appliquer des critères d'efficacité rigoureux à toute la réglementation avant d'éliminer entièrement la régulation économique et de faire disparaître ainsi le CAB. Sa réussite dépassa les espérances.

Dès 1980, le mouvement de réforme réglementaire avait enregistré des succès substantiels, le transport aérien du fret et des passagers ayant été débarrassé des contraintes économiques «artificielles» deux années plus tôt. Les entreprises reçurent (certaines avec réticence) toute latitude d'entrée et de sortie du marché et toute liberté de tarification, sous réserve seulement des lois antitrust et des règles de sécurité. En 1980, les chemins de fer obtinrent une plus grande liberté de tarification et un assouplissement des conditions de sortie²³. Les transporteurs routiers gagnèrent la liberté d'entrée et de sortie, ce qui fit chuter la valeur des permis d'exploitation fondée sur leur rareté, de même qu'une forte dose de liberté de tarification. Le transport d'effets de déménagement fut déréglementé lui aussi en 1980, mais les services d'autocar inter-États en 1982 seulement, comme pour réparer un oubli qui n'est que trop typique de l'attitude des pouvoirs publics en matière de transport de voyageurs.

On remarquera que les arguments économiques en faveur de la déréglementation des transports et le succès qu'ils ont remporté tant au Canada qu'aux États-Unis ont incité la communauté internationale à compter davantage sur les forces du marché, la déréglementation et la privatisation, ce qui a entraîné le dénigrement de la planification économique de type socialiste et communiste, basée sur des prix fixés par l'État et des monopoles, à laquelle présidaient les tyrans et autres dictateurs de l'Europe de l'Est et de nombreux autres pays. Cela présageait également la fin de la guerre entre le communisme et le capitalisme étant donné que le premier ne pouvait ni produire les biens et services ni offrir la liberté ou une grande sécurité à l'extérieur des prisons. Entre la menace de Krouchtchev: «Nous vous enterrerons» et les mots de Gorbachev: «Nous vous priverons de votre ennemi», on constate un revirement total dans la conception des institutions économiques. Le réexamen des aspects micro-économiques et la focalisation de la politique publique de transport sur la détermination des prix par le marché et l'efficacité qui ont pris place, en Amérique du Nord, à compter de 1960 ainsi que la mise en oeuvre fructueuse de ces

changements de politique ont, dans une large mesure, conduit le monde entier à mettre l'accent sur les forces du marché. Les économistes connaissaient véritablement leur heure de gloire.

2. LA PÉRIODE PRÉCÉDANT 1930

Entre 1930 et 1991, les deux principaux éléments de la politique du gouvernement fédéral en matière de transport ont été l'élaboration de l'infrastructure de transport et les modalités d'utilisation de cette infrastructure, autrement dit, la régulation des aspects économiques et la sécurité.

LA POLITIQUE RELATIVE À L'INFRASTRUCTURE

Réseaux routiers

Même s'il a participé à la construction de la route de Cumberland, qui avait été achevée en 1844, le gouvernement fédéral se retira de la construction routière pendant près de 50 ans sous prétexte que ces dépenses étaient inconstitutionnelles et que les demandes de financement des États étaient beaucoup plus élevées que le budget du gouvernement fédéral de l'époque. Ces routes, qui étaient parfois faites de pierre et de gravier, mais plus souvent de terre battue sur des billes de bois ou de planches, ou qui étaient encore de simples chemins de terre que l'on avait grattés et élargis, étaient financées, pour la plupart, par l'État et les communautés locales qui y plaçaient un poste de péage. Il arrivait parfois que des entreprises privées construisent des routes dont la plupart étaient restituées à l'État ou aux organismes locaux lorsque les perspectives de bénéfices s'amenuisaient ou disparaissaient. L'ère des chemins de fer, surtout à compter de 1850, réduisit la nécessité de construire des routes pour les voitures de l'époque qui étaient tirées par des chevaux. Les chemins de fer bénéficiaient d'une meilleure emprise et ils disposaient de la force et de la traction voulues pour déplacer des véhicules sans chevaux. De plus, l'emprise de la voie ferrée était financée par des intérêts privés même si le gouvernement fédéral avait accordé de généreuses subventions sous forme de terres. Pour que l'amélioration du transport routier soit relancée, il a évidemment fallu attendre l'avènement d'un nouveau véhicule et surtout, d'un nouveau mode de propulsion, en 1890. Au début du XX^e siècle, les routes américaines étaient sans doute dans un état pire qu'ils ne l'avaient été 40 ans plus tôt où elles étaient généralement jugées épouvantables.

Le réseau routier ou plutôt les bouts de routes qui existaient alors avaient été négligés à cause du trafic-voyageurs et marchandises qu'elles avaient perdu au profit des chemins de fer, lesquels dominaient le secteur du transport depuis le milieu du XIX^e siècle. Il semble qu'en 1890, les chemins de fer assuraient 95 pour cent du transport interurbain des voyageurs. Ce succès entraîna la perte des entreprises qui exploitaient les routes et qui laissèrent ces dernières à l'abandon. En fin de compte, la responsabilité de ces routes fut restituée au gouvernement local qui était généralement mal équipé et trop limité, du point de vue financier, pour les entretenir et pour les prolonger. Le poste de responsable de la voirie devint une simple sinécure. Le «réseau» routier, qui avait semblé sur le point de relier véritablement les États les uns aux autres, devint fragmenté et en piteux état. Cette situation ne menaçait pas vraiment l'unité nationale ou le progrès économique, à l'époque, étant donné que les chemins de fer étaient en pleine expansion; le progrès avait temporairement oublié les besoins de transport plus localisés, à l'intérieur des États.

L'insuffisance et la dégradation du réseau routier devinrent de plus en plus intolérables à compter de 1890. Le public se mit à exiger de meilleures routes pour trois principales raisons : l'engouement pour la bicyclette, l'instauration de la livraison gratuite du courrier dans les localités rurales et l'avènement de l'automobile.

Le mouvement en faveur de bonnes routes, tel qu'il fut appelé, visait à éliminer les disparités entre les habitants des régions rurales et des petites localités d'une part et ceux des villes bien reliées à l'économie nationale, d'autre part. Comme les chemins de fer ne pouvaient pas, en raison de leur nature, être aussi omniprésents que les routes, il semblait logique de commencer par le réseau routier. En 1890, les fabricants de bicyclettes avaient lancé une grande campagne pour l'amélioration des routes. Les cyclistes voulaient évidemment des routes où ils pouvaient circuler et la réfection du réseau routier était jugée importante pour la croissance de l'économie nationale. Curieusement, les chemins de fer appuyèrent énergiquement la croisade cycliste croyant que l'économie nationale en bénéficierait, ce qui élargirait leur clientèle, et que le transport routier ne pourrait jamais jouer qu'un rôle accessoire à côté des chemins de fer.

Après un faux départ, la livraison gratuite du courrier dans les régions rurales reprit au début de 1896, dans les villages comptant moins de 10 000 habitants. En 1900, plus de 4 000 routes avaient déjà été construites. Comme le

ministère des Postes avait décrété que le service serait assuré à condition qu'il y ait des routes adéquates, les ruraux commencèrent à en réclamer énergiquement. Comprenant l'importance de ce service pour l'unité nationale ainsi que les avantages politiques, sociaux et économiques évidents qu'offrirait un réseau de communications plus omniprésent et plus diversifié, le gouvernement fédéral proposa de mettre une aide financière à la disposition des États et des gouvernements locaux. Néanmoins, c'est seulement en 1916 qu'une loi fédérale fut adoptée en ce sens.

Entre-temps, le troisième facteur d'augmentation de la demande publique de bonnes routes, l'automobile, commençait à faire son apparition. Même si seulement 8 000 véhicules étaient immatriculés en 1900, la demande potentielle était déjà évidente. Il était absolument nécessaire de disposer de routes décentes pour faire rouler ces nouvelles machines. Par conséquent, les fabricants d'automobiles et les associations de propriétaires se joignirent au mouvement en faveur de l'amélioration du réseau routier.

À la suite de ces initiatives, les États commencèrent à contribuer au financement de la construction routière. En 1891, l'État du New Jersey fit valoir que «les routes publiques d'un canton étaient construites pour la commodité des citoyens des comtés dans lesquels elles se trouvaient ainsi que de ceux de l'État tout entier»²⁴. La loi prévoyait également que le coût de la construction de la route devait être partagé entre les propriétaires riverains (10 pour cent), l'État (33 1/3 pour cent), le comté assumant le reste. D'autres États suivirent cet exemple si bien qu'en 1917, les 48 États avaient tous un programme quelconque pour le financement des routes.

Pour relier les États les uns aux autres, il fallait que le gouvernement fédéral intervienne à son tour. Il avait déjà mis sur pied un bureau d'enquête sur les routes publiques qui avait été chargé d'étudier les méthodes de construction des routes et de publier les résultats de son enquête. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'autoriser la dépense de deniers publics pour les routes, le gouvernement se heurta à une véritable levée de boucliers. C'est seulement en 1916, quand le président, Woodrow Wilson signa *An Act to provide that the United States shall aid the States in the Construction of rural post roads, and for other purposes* ou, plus simplement, la *Federal Aid Road Act*²⁵ que cette opposition prit fin. Le gouvernement fédéral justifiait son aide en faisant valoir qu'elle lui permettrait de mieux remplir ses fonctions et aussi, même si ce n'était pas clairement exprimé, que cela favoriserait le commerce entre les États.

Ce n'est sans doute pas par hasard qu'en 1916 plus de 2,5 millions de véhicules étaient déjà immatriculés dans le pays au lieu des 8 000 de 1900. Même sans aide fédérale, la révolution de l'automobile avait commencé pour de bon. Cette révolution et le financement gouvernemental contribuèrent à une véritable explosion du réseau routier. Pour obtenir l'aide du gouvernement fédéral, chaque État devait approuver les dispositions de la loi et créer un ministère d'État à la Voirie capable de superviser la construction et d'assurer l'entretien des routes désignées. L'aide se limitait aux routes postales et elle ne devait pas dépasser la moitié du coût réel. La loi de 1916 fut complétée, en 1921 par la *Federal Highway Act*, qui favorisait la construction d'un réseau routier national en attribuant à chaque État, selon une formule donnée, des fonds dont le montant exact dépendait des crédits affectés par le Congrès. En partie grâce à ces stimuli et grâce à la prospérité générale enregistrée dans les années 1920, la longueur des routes pavées passa de 154 000 milles en 1904 à près d'un million de milles, en 1934.

Les chemins de fer

L'histoire des chemins de fer est mieux connue et nous n'en parlerons donc que brièvement. Le trafic ferroviaire connut son apogée en 1920, mais il retomba en 1933, pendant la Dépression. Même avant le début de cette énorme contraction, le trafic avait baissé plus de 50 pour cent en 1929, ce qui montrait qu'il ne s'agissait pas simplement d'un phénomène cyclique. Sa diminution s'est effectivement poursuivie, sauf pendant la Seconde Guerre mondiale, jusqu'à ce que les chemins de fer réussissent à céder leur clientèle de voyageurs et la majeure partie du matériel roulant destiné à cette clientèle et qui était largement désuet, à la *National Railroad Passenger Corporation* (Amtrak), la nouvelle compagnie de chemin de fer gouvernementale, en 1971.

Le développement de l'infrastructure ferroviaire a été stimulé, dans une large mesure, par l'aide que le gouvernement fédéral avait apportée, surtout sous la forme de concessions de terre. Ce concept n'était pas nouveau étant donné qu'il avait été appliqué à une échelle plus modeste pour la construction des canaux et l'amélioration de la navigation sur les cours d'eau et certaines routes, mais il fut appliqué aux chemins de fer sur une beaucoup plus grande échelle, à compter de 1850. En fin de compte, plus de 179 millions d'acres, une superficie plus grande que le Texas, furent octroyées pour la construction des chemins de fer. Ces concessions de

terre, beaucoup plus importantes que la superficie nécessaire pour l'emprise du chemin de fer, devaient fournir aux compagnies un actif grâce auquel elles pouvaient emprunter l'argent nécessaire pour financer la construction ou garantir des prêts et la vente d'actions. Le gouvernement conservait, de chaque côté de la voie ferrée, une bande de terrain qu'il vendrait plus tard en échange des terres octroyées aux chemins de fer, en profitant de la plus-value qu'entraînerait la croissance économique stimulée par le nouveau mode de transport. De plus, les compagnies devaient non seulement construire et exploiter le chemin de fer pour lequel elles avaient obtenu ces octrois, mais dans bien des cas, elles devaient transporter les biens et les troupes du gouvernement gratuitement ou à un tarif réduit. Cette subvention, que les chemins de fer ont entièrement remboursée depuis en accordant des tarifs réduits au gouvernement, a stimulé la construction du réseau ferroviaire non seulement dans l'Est du pays qui était déjà assez bien desservi, mais surtout dans l'Ouest. En fait, ces subventions ont permis d'ouvrir l'accès à l'Ouest beaucoup plus rapidement que ce n'aurait été le cas autrement. Un peu comme le «rêve canadien», la «destinée manifeste» des États-Unis a été étroitement associée au chemin de fer.

La croissance rapide de la capacité ferroviaire répondait surtout aux besoins militaires du pays, car il fallait protéger la côte ouest contre l'intrusion des Britanniques, mais il fallait également mieux développer le pays et exploiter non seulement les terres rendues accessibles par le train, mais également la technologie ferroviaire qui évoluait rapidement. L'amélioration de cette technologie et la croissance marquée du trafic réduisirent les recettes moyennes par tonne-mille d'environ huit cents en 1848 à moins de deux cents, en 1870. Les coûts diminuèrent encore plus grâce à l'amélioration de l'efficacité et à l'augmentation du trafic. La longueur des voies ferrées passa d'environ 9 000 milles en 1850 à 53 000 milles en 1870. En 1890, elle avait triplé et elle atteignit un maximum d'environ 253 000 milles, en 1920. Cette expansion rapide alliée à une capacité accrue des voies ainsi qu'à une amélioration continue de l'efficacité du matériel roulant et des locomotives conféra aux chemins de fer une capacité excédentaire tellement considérable que même la croissance rapide du produit national brut américain ne permit pas de l'utiliser de façon rentable.

Une vague de fusions et de concentrations accompagna l'expansion rapide de la capacité ferroviaire, ce qui se traduisit par des pratiques monopolistiques désignées dans le jargon des chemins de fer comme des regroupements,

des associations ou des ententes tarifaires, dans le but de maintenir non seulement des tarifs stables, mais un système discriminatoire appelé, par euphémisme, la structure tarifaire. Ces pratiques appelées «tarification selon la valeur du service» par les économistes déclenchèrent un scandale et le public réclama la régulation de ces activités, dès 1869, dans l'Illinois. C'est ce qui donna la réglementation fédérale de 1887 dont il sera question plus loin.

Les autres éléments de l'infrastructure des transports

C'est seulement avec beaucoup d'hésitation que le gouvernement fédéral a soutenu la nouvelle technologie des transports lorsqu'elle semblait dépasser la portée des entreprises privées, même avec l'aide de l'État et des gouvernements locaux. On semble avoir été peu enclin à examiner la façon dont la nouvelle technologie pourrait s'adapter à l'infrastructure existante et on n'a pas non plus très bien réussi à élaborer un plan d'ensemble. En deux mots, le gouvernement fédéral s'est contenté de jouer un rôle ponctuel en ce qui concerne la technologie et les investissements en découlant, que ce soit dans le réseau routier, le train ou l'avion. Jusqu'en 1930 au moins, le gouvernement fédéral intervenait séparément dans chaque mode de transport sans vraiment chercher à assurer une coordination entre les divers modes. De plus, son intervention était timide et hésitante et ne visait que «des projets d'une importance vraiment nationale qui ne pouvaient pas aboutir sans l'intervention du gouvernement fédéral»²⁶. Dans chaque cas, c'est néanmoins le secteur privé qui a joué le principal rôle en ce qui concerne la construction, l'exploitation ou encore les risques ou les initiatives à prendre. Aucune de ces interventions n'a fait l'objet d'analyses économiques approfondies. La plupart avaient un caractère purement réactif et reflétaient l'optimisme, le patriotisme ou le nationalisme qui régnait alors.

C'était l'approche qui convenait dans un climat de laisser-faire dans lequel le gouvernement constitutionnel ne jouait qu'un rôle limité. Néanmoins la crise de 1929 modifia entièrement l'ordre des choses.

C'est le secteur privé qui commença à prendre les initiatives en ce qui concerne la nouvelle technologie, les ententes ou les institutions. S'il fallait disposer de plus de ressources que les intérêts privés ne pouvaient en réunir, on s'adressait au gouvernement local, puis à l'État et seulement en dernier ressort au gouvernement fédéral et cela uniquement si les intérêts

inter-étatiques ou nationaux étaient clairement en jeu. C'est ce qui ressort très nettement dans le cas de l'aide accordée par le gouvernement fédéral à l'infrastructure routière et ferroviaire. On constate la même réaction lorsque certains aspects de l'activité privée sont jugés antisociaux ou nuisibles pour l'économie. La création de la *Interstate Commerce Commission* en est un bon exemple. Dans tous les dossiers importants touchant le transport, il a fallu des années au gouvernement fédéral pour qu'il se décide à intervenir. En ce qui concerne l'investissement ou l'aspect financier, son aide a été ponctuelle et très circonscrite. Il n'a jamais émis de chèque en blanc. Une faible partie des investissements dans l'infrastructure était motivée par des facteurs économiques ou un souci d'efficience. Le gouvernement a certainement cherché à obtenir une certaine forme de remboursement, par exemple sous la forme d'un péage pour la route de Cumberland de même qu'en se réservant des parcelles de terrain lors des concessions de terre pour les chemins de fer. Il justifiait donc les mesures prises en ayant l'air de fonder sa décision sur des considérations commerciales. Néanmoins, les calculs économiques ne faisaient pas partie des critères généraux sur lesquels il se basait pour investir dans l'infrastructure. Ces critères étaient surtout la défense nationale, l'amélioration du commerce inter-étatique, l'ouverture de l'Ouest, la destinée des États-Unis et d'autres manifestations des sentiments nationalistes. Tout cela était également assez vague.

Cette attitude réactive ne veut pas dire que le gouvernement fédéral n'ait pas su prendre d'initiatives lorsque les circonstances le justifiaient. La confiscation des chemins de fer, pendant la Première Guerre mondiale, le prouve bien. Toutefois, dans l'ensemble, le gouvernement fédéral a poursuivi une politique de laisser-faire assez systématique à l'égard du transport des personnes et des marchandises et même sur le plan de l'infrastructure jusqu'à ce que la situation l'oblige littéralement à intervenir au niveau administratif le plus haut.

Cette façon de faire contraste énormément avec les initiatives politiques prises au cours des décennies qui ont suivi, du moins jusque dans les années 1970. C'est seulement dans les années 1980, et surtout lors des dernières déclarations politiques de Washington touchant le transport, que nous avons constaté un désir d'en revenir à une approche plus réactive. Cette tendance est surtout imputable à la réapparition du désir de laisser les forces du marché s'exercer librement. Elle est, cependant, reliée de près aux déficits budgétaires qui ont assailli le gouvernement fédéral tant aux

États-Unis qu'au Canada. La restitution aux États et aux villes de responsabilités de plus en plus grandes en ce qui concerne la politique de transport reflète à la fois la nouvelle idéologie et la pénurie de ressources financières. La politique relative au transport semble donc avoir bouclé la boucle.

L'infrastructure de transport ne fait pas l'objet de beaucoup plus d'analyses économiques qu'avant 1930. Le budget fédéral américain ne tient toujours pas compte du fait qu'il faudrait considérer comme des investissements les dépenses faites pour les routes, les ports, les canaux ou les autres installations. On ne fait toujours pas de distinction entre les dépenses courantes et les immobilisations dans les comptes des États-Unis. Étant donné les progrès réalisés sur le plan de l'évaluation économique des investissements publics, le gouvernement est beaucoup moins excusable de ne pas effectuer d'analyse de faisabilité préalable et de continuer à se fier à de vagues critères concernant l'intérêt national, le prestige et l'argument habituel, celui de la défense nationale. Il n'a pas non plus grand mérite à laisser l'infrastructure se détériorer ou à s'abstenir de la développer lorsque ce serait justifié par crainte d'alourdir le déficit.

Un autre facteur qui a obligé le gouvernement fédéral à répondre aux forces économiques en général et plus particulièrement dans le secteur du transport est le fait que les divers éléments du système économique sont de plus en plus reliés les uns aux autres. L'investissement dans le secteur du transport a été à la fois la cause et la conséquence de ce phénomène. De plus, l'avènement de la grande entreprise a nécessité un appareil gouvernemental plus important pour régler les problèmes. Comme le commerce entre les États a pris un essor plus rapide que l'ensemble de l'activité économique, ni les gouvernements locaux ni les gouvernements étatiques ne possédaient les pouvoirs voulus pour traiter légalement avec des sociétés inter-étatiques de plus en plus importantes. Le gouvernement fédéral devait donc élargir son rôle. La grande crise de 1929 a simplement rendu la chose plus impérieuse et plus urgente. Avant cela, la situation réclamait diverses formes d'intervention qui étaient mal comprises à l'époque.

LES POLITIQUES DE RÉGLEMENTATION

La dernière partie du XIX^e siècle a été décrite, du moins jusqu'à la Première Guerre mondiale, comme une «grande vague de laisser-faire». Keynes déclara : «Quel épisode extraordinaire du progrès économique de l'Homme que l'époque qui a pris fin en août 1914!»²⁷ Bien entendu, cette époque n'a

pas été si merveilleuse pour la majeure partie de l'humanité et même pas pour ceux qui vivaient dans la partie privilégiée du monde à laquelle Keynes faisait allusion. Quoi qu'il en soit, les perspectives qu'envisageait Marshall pour ce qui est d'«offrir à tous les moyens matériels de mener une vie noble et raffinée» ne semblaient pas vraiment hors d'atteinte dans le climat d'optimisme victorien qui marquait cette époque. Le capitalisme semblait avoir pris un élan que même les vociférations de Karl Marx n'auraient pas pu freiner. Entre 1850 et la crise de 1929, les États-Unis avaient connu une croissance économique phénoménale. Elle était certainement attribuable en partie aux chemins de fer. Il est vrai que certains se demandèrent, par la suite, si ces derniers avaient vraiment contribué autant à cette croissance. En fait, certains critiques sont même allés jusqu'à dire que la croissance incroyablement rapide des chemins de fer avait absorbé une quantité excessive de ressources telles que du fer et de l'acier et que cela avait fait augmenter énormément les prix et produit des pénuries au détriment de l'essor des industries de fabrication. Par conséquent, la contribution du gouvernement à la croissance accélérée du réseau ferroviaire a peut-être ralenti le développement de l'économie dans les autres secteurs et peut-être même globalement. Mais ces réserves furent seulement émises plus tard.

À l'époque, les chemins de fer étaient considérés comme le moteur de la croissance économique, sans parler de sa contribution à l'unité nationale, à la «destinée manifeste» de la nation et à l'élimination de la pauvreté. C'est certainement vrai en partie. Néanmoins, en même temps, en 1860, les chemins de fer avaient supplanté, sur le plan de la taille et même de l'influence, la plupart des autres institutions de la société américaine. Ils employaient beaucoup plus de gens que le gouvernement fédéral. Leur actif était d'une valeur nettement supérieure à celui des plus grandes entreprises industrielles. On a fait valoir qu'à la fin du XIX^e siècle, leur influence sociale se comparait à celle de la télévision à la fin du XX^e siècle ou même au catholicisme dans l'Europe médiévale²⁸. Il est vrai que les chemins de fer ont créé des zones horaires, qu'ils ont mis l'accent sur la ponctualité, qu'ils ont été vus comme l'essence même des économies d'échelle et donc des «monopoles naturels», qu'ils ont dominé l'assemblée législative de nombreux États, qu'ils ont intimidé et escroqué des communautés locales et qu'ils ont malmené une bonne partie de la société, de l'économie et de la politique américaine pendant plusieurs décennies. Ils ont ainsi lancé un énorme défi au marché libre, sans parler des libertés individuelles et de la démocratie politique. La grande entreprise a commencé à se manifester sous la forme d'un chemin de fer que le gouvernement fédéral a même contribué à créer!



En partie à cause de ses caractéristiques économiques à savoir le fait qu'une forte proportion de ses coûts sont globaux, fixes et indivisibles ou non attribuables à certains facteurs, un chemin de fer doit exiger un prix ou un tarif supérieur à ses coûts marginaux. C'est ce que l'on appelle, pour employer un terme très spécialisé et plus acceptable socialement, la «tarification Ramsey» ou la maximisation des profits sous réserve d'une limitation des recettes qui est maintenant non seulement autorisée, mais exigée par la *Staggers Rail Act of 1980*. Avant 1930, cette politique, qui revêtait alors une forme plus crue, était considérée comme tout à fait discriminatoire, ce qu'elle était souvent. L'une de ses manifestations qui mécontentait particulièrement les agriculteurs était le fait que les chemins de fer faisaient payer plus cher pour transporter une denrée sur une courte distance que pour acheminer la même denrée plus loin, sur la même ligne et dans la même direction! Cette atteinte au principe voulant que les prix soient au moins vaguement en rapport avec les coûts enflamma les passions. Cet état de choses semblait manifestement injuste. Ce mode de tarification, qui s'ajoutait aux rabais concédés secrètement aux expéditeurs, aux changements tarifaires fréquents et apparemment capricieux, à une instabilité chronique des tarifs, à l'arrogance des chemins de fer en général et aux ententes conclues entre les compagnies ferroviaires pour ne pas se concurrencer à l'égard des prix ou des services ainsi que sur le regroupement du trafic — un peu comme les tentatives faites actuellement par l'OPEP pour assigner des contingents de production pétrolière — causèrent énormément de remous chez les petits expéditeurs, surtout de produits agricoles, et particulièrement dans le Mid-West. Ces derniers réussirent à convaincre plusieurs États, et notamment l'Illinois, à adopter les lois dites «Granger Laws» aux termes desquelles une commission régulatrice ou une assemblée législative établissait les tarifs-marchandises, interdisait la discrimination entre les longues et courtes distances ainsi que l'émission de billets gratuits aux fonctionnaires publics et limitait également certaines pratiques douteuses en vigueur dans le transport ferroviaire. Même si ces lois furent abrogées par la suite, la plupart d'entre elles furent déclarées valides pour des motifs constitutionnels à savoir que le transport ferroviaire était «lié à l'intérêt public» et que les chemins de fer étaient en fait, des «transporteurs publics». Ce dernier concept a ses origines dans la *common law* britannique et impose certaines obligations à ceux qui assurent au public certains services dans le domaine de l'hôtellerie, du transport, etc. Il les oblige notamment à publier leurs prix et à ne pas les modifier sans avis préalable, à fournir le service aux prix indiqués à tous ceux qui en font la demande, sans

discrimination, et à assumer certaines responsabilités à l'égard des pertes et dommages ainsi que les autres questions reliées au transport²⁹.

Le gouvernement fédéral dut finalement intervenir lorsque les tribunaux affirmèrent qu'un État ne pouvait pas contrôler les tarifs de transport d'un État à l'autre. Étant donné qu'à l'époque (1887) la majeure partie du trafic était inter-étatique, il fallait absolument que le gouvernement fédéral légifère. Finalement, après de nombreuses années d'efforts, le Congrès adopta, en 1887, une loi régissant le commerce (*Act to Regulate Commerce*). Cette loi soulignait que le principal problème à résoudre était l'existence de tarifs-marchandises discriminatoires, mais la loi s'appliquait également aux voyageurs.

La raison «véritable» pour laquelle les chemins de fer sont devenus les premières grandes entreprises privées assujetties à une commission de réglementation fédérale est encore l'objet d'une controverse. On estime généralement que les compagnies avaient tellement abusé de leurs pouvoirs économiques considérables que le gouvernement fut obligé de prendre contre elles des mesures de représailles en les soumettant à une réglementation spéciale, malgré le principe sacro-saint de la propriété privée, pour mettre fin aux abus et prévoir des sanctions suffisamment dissuasives. Plus récemment, on a fait valoir que les chemins de fer avaient eux-mêmes souhaité cette réglementation de façon à pouvoir mettre en place un cartel plus puissant étant donné que leurs ententes étaient souvent rompues et que les compagnies cherchaient alors à se couper la gorge mutuellement.

Il semble qu'en réalité l'arrogance et le comportement des chemins de fer soient la principale raison à l'origine de leur réglementation. Leurs abus avaient tellement ulcéré le public que 150 projets de loi avaient été déposés au Congrès au cours des 20 années précédentes. Finalement, lorsque l'affaire Wabash invalida la réglementation du commerce inter-étatique par l'État, il sembla possible de faire adopter une forme quelconque de réglementation fédérale. Les chemins de fer reconnurent alors qu'ils devaient étudier la question comme le dit l'un de leurs présidents. Ensuite, les compagnies cherchèrent surtout à rendre la réglementation la plus acceptable et la plus inoffensive possible. Il leur semblait préférable d'obtenir au moins quelque chose de mieux que la réglementation étatique jugée trop sévère.

Et c'est ainsi que la loi fut adoptée. Le président Cleveland signa le projet de loi qui faisait des chemins de fer des transporteurs publics, créait une commission constituée de cinq membres, interdisait les consortiums et les tarifs discriminatoires, exigeait que tous les tarifs soient équitables, raisonnables et publiés, autorisait la Commission à enquêter sur tout chemin de fer inter-étatique, l'autorisait à sommer des témoins à comparaître et à obtenir les documents pertinents et obligeait les chemins de fer à soumettre des rapports périodiques et à adopter des méthodes comptables uniformes. À la fin de mars 1887, la *Interstate Commerce Commission*, forte de ses cinq commissaires et 11 employés, entreprit d'empêcher la plus grande industrie du pays, qui employait alors environ 800 000 travailleurs et possédaient plus de 100 000 milles de voies ainsi qu'un actif considérable sous d'autres formes, d'abuser de son pouvoir économique. Les espoirs étaient grands. Un journal proclama que «la *Interstate Commerce Act* fait des merveilles et les magnats du chemin de fer tremblent de peur», après que la Commission eût rendu plusieurs décisions. Hélas, il fallut attendre 20 ans pour que ce soit le cas.

La Commission chercha à faire appliquer ses décisions et à se comporter suivant les souhaits du Congrès, mais la Cour suprême la priva systématiquement de tous les pouvoirs qu'elle croyait posséder en prononçant une série d'arrêts au cours des 15 années qui suivirent. En 1903, la Commission déplora de pouvoir seulement «enquêter, faire des rapports et prononcer des ordonnances n'ayant aucun effet exécutoire».

Ce fut également l'époque du «premier mouvement de fusion» qui transforma radicalement la structure de l'industrie américaine. La manie des fusions se manifesta au cours de la brève période qui suivit l'adoption de la première loi fédérale antitrust, la *Sherman Act*, en 1890. Les efforts déployés pour limiter le développement des monopoles n'eurent pas beaucoup plus de succès que ceux qui cherchaient à limiter l'exercice abusif des pouvoirs monopolistiques acquis «naturellement», comme dans le cas des chemins de fer! Le gouvernement des États-Unis a donc été appelé à faire appliquer efficacement la loi de 1887 sur les transports tout en créant un climat empêchant la plupart des autres industries de se cartéliser ou, du moins, de se diriger davantage sur la voie de la concentration qu'elles ne l'avaient déjà fait en 1897 et 1904, la période du premier mouvement de fusion.

La législation antitrust fut plus difficile à appliquer étant donné que les tribunaux n'étaient pas désireux ou capables de démêler un écheveau de sociétés, une fois tissé, et parce qu'ils commençaient à établir des distinctions juridiques très subtiles entre les «bons» et les «mauvais» monopoles. En l'absence de commission ou d'organisme régulateur (la *Federal Trade Commission* fut créée en 1914), les lois antitrust devaient être appliquées par le ministère de la Justice par l'entremise des tribunaux, ce que ce type d'organisme de tutelle visait à éviter, au moins en partie, mais l'ICC n'y était pas parvenue jusque-là.

Toutefois, la *Interstate Commerce Commission* connut un meilleur sort que les activités antitrust. En 1910, le Congrès avait restitué à la Commission tous les pouvoirs qu'il pensait lui avoir accordés au départ, grâce à une série de nouvelles mesures. En même temps, les tribunaux limitèrent leur droit de révision judiciaire aux conclusions et aux jugements de l'ICC. Ce changement fut le résultat de l'appui considérable que le président Theodore Roosevelt accorda à la réglementation des chemins de fer et plus particulièrement à l'ICC ainsi que l'opposition grandissante manifestée par le public vis-à-vis des chemins de fer et des autres «riches et puissants malfaiteurs». Quoi qu'il en soit, l'ICC eut droit à une deuxième chance. Malheureusement, la Commission gaspilla cette chance et dotée désormais de pouvoirs considérables elle maintint la structure tarifaire telle quelle et laissa les transporteurs fixer collectivement leurs tarifs. D'autre part, elle refusa d'accéder à une série de demandes d'augmentation générale des tarifs formulées par les chemins de fer ou elle approuva des hausses moins importantes qu'elles n'auraient été nécessaires, du moins rétrospectivement.

Les exigences de la Première Guerre mondiale ainsi que la confusion et les dissensions qui régnaient au sein de la Commission incitèrent le président Wilson à exercer un contrôle fédéral sur tout le réseau ferroviaire de façon à assurer notamment une meilleure coordination du trafic. On ne croyait pas l'ICC capable d'assurer ce rôle. L'administration fédérale des chemins de fer fut constituée en 1917 et, dans son ordonnance générale n° 1, le directeur général des chemins de fer exigeait la mise en commun de tout le matériel et de toutes les installations, ordonnait de nouveaux itinéraires quelles que soient les dispositions prises ultérieurement, refusait aux expéditeurs le droit à un itinéraire particulier et cherchait à exploiter tous les chemins de fer dans le cadre d'un réseau national unique.

À la fin de la guerre, les expéditeurs réclamèrent, à cor et à cri, le retour à l'exploitation privée des chemins de fer et à la régulation de l'ICC, sans doute parce que la Commission s'était opposée à des hausses de tarif même si le gouvernement avait reconnu la nécessité de les relever. D'autres souhaitaient la nationalisation et ils conçurent des plans qui suscitèrent un certain intérêt. Néanmoins, le principe du laisser-faire était si solidement ancré que non seulement ces plans furent totalement rejetés, mais les tentatives faites pour prolonger le contrôle fédéral avortèrent. Le Congrès adopta plus tôt la *Transportation Act of 1920*. Cette loi élargissait les pouvoirs de l'ICC, légalisait le regroupement de chemins de fer sous réserve d'un «plan» d'ensemble que la Commission devait établir, inscrivait dans la loi la règle de base de la tarification (un rendement équitable pour une valeur équitable) et confiait à la Commission la responsabilité de la sécurité et du service.

De façon générale, il s'agissait de rationaliser et non pas de nationaliser le réseau et aussi de cesser de mettre l'accent sur la concurrence d'une part entre les chemins de fer et, d'autre part, entre les chemins de fer et les secteurs du camionnage et de l'autocar qui connaissaient un essor rapide. La coordination entre les modes de transport et à l'intérieur de ces modes était le nouveau leitmotiv inspiré sans doute par l'excellent travail que l'Administration des chemins de fer avait réalisé pendant la guerre et un autre leitmotiv, tout aussi nouveau, dont le premier découlait soit celui de la «gestion scientifique». Joseph Eastman lui-même, qui allait bientôt devenir l'un des commissaires de l'ICC et aussi le plus célèbre, était à la fois pour l'expansion et pour la nationalisation du réseau. Mais ce souhait ne se matérialisa pas. La *Transportation Act of 1920*, reposait sur l'espoir que la propriété et l'exploitation privée des chemins de fer sous la direction «inspirée» de l'ICC apporteraient la plupart des avantages de la nationalisation, sans ses désavantages.

Mais ce ne fut pas le cas non plus. La Commission hésitait à faire preuve de leadership et refusait de formuler un plan officiel pour la réorganisation des chemins de fer qui aurait éliminé le problème posé par la force et la faiblesse du réseau routier. La Commission implora même le gouvernement de la soustraire à l'obligation d'élaborer un plan quelconque. Elle ne «libéra pas l'industrie... du fardeau cumulatif des erreurs passées... et n'établit pas non plus de principes et de méthodes pour ce secteur en plus de ceux qui s'y appliquaient déjà»³⁰. La Commission n'exhorta pas non plus les chemins de fer à réduire leurs dettes ou à se regrouper en un plus petit

nombre de réseaux plus rentables. Cela veut dire qu'au début de la crise de 1929, l'industrie eut beaucoup plus à souffrir de la réduction de la clientèle que ce n'eut été le cas autrement et que, quels que soient son autorité juridique ou son zèle sur le plan du leadership, la Commission fut absolument incapable de l'aider à surmonter des forces économiques aussi écrasantes.

Conclusion

À la veille de la crise de 1929, les États-Unis possédaient un important réseau ferroviaire qui était fortement concentré dans l'Est et éparpillé, mais suffisant, dans l'Ouest et dans la majeure partie des régions intermédiaires. La longueur du réseau avait déjà commencé à s'amenuiser du fait qu'il y avait beaucoup de voies inutiles dans certaines régions, surtout à cause de la construction d'une capacité excédentaire, particulièrement entre 1893 et 1920. Les débuts d'un réseau routier de plus en plus omniprésent avaient été mis en place, ce qui accéléra la désuétude des chemins de fer. Les voyageurs avaient de plus en plus de possibilités pour leurs déplacements interurbains dans de nombreuses régions du pays, mais surtout dans l'Est. Les chemins de fer avaient réellement perdu leur monopole et ils n'allaient jamais le regagner que ce soit pour le transport des voyageurs ou pour celui des marchandises, même si l'on n'en était pas conscient à l'époque.

Pour la plupart, les compagnies de chemin de fer appuyèrent le transport routier partant du principe que ce nouveau mode de transport ne pourrait jamais que compléter ou «alimenter» les correspondances ferroviaires pour les longs voyages ou les expéditions de marchandises. Il libérerait également les chemins de fer du transport sur courte distance qui constituait l'élément le moins rentable de leurs activités. Il fallait donc favoriser le transport par camion, par autocar et même par automobile particulière par souci de rentabilité. La construction de nouvelles routes et l'implantation d'usines d'automobiles augmenteraient le trafic ferroviaire étant donné que les matières premières et les produits finis seraient inévitablement expédiés par chemin de fer, sauf dans quelques régions du pays où l'on pourrait utiliser les voies navigables. La croissance de la production globale et des revenus générée par ce nouveau mode de transport et son infrastructure allait également augmenter le taux de croissance du PNB, ce qui devait stimuler le trafic ferroviaire.

Par conséquent, au lieu de s'opposer à ce nouveau mode de transport, les chemins de fer l'appuyèrent, du moins globalement. Ils allèrent même jusqu'à faire quelques investissements dans le transport par autocar de façon à desservir les régions à faible densité démographique sans avoir à construire d'embranchements ou même en abandonnant des embranchements dans de nombreux cas. Le chemin de fer de Pennsylvanie contribua à créer le réseau Greyhound et d'autres compagnies étaient propriétaires d'une partie du réseau d'autocars National Trailways. En 1941, les intérêts ferroviaires possédaient 1 759 autocars desservant 44 700 milles de route³¹. Les chemins de fer investirent très peu dans le secteur du camionnage qu'ils ne considéraient pas comme une menace. Dans le contexte des années 1920, on peut difficilement conclure à un manque de lucidité de leur part. L'avion était loin de pouvoir rivaliser avec eux et les routes, les pipelines et les voies navigables n'avaient pas encore progressé au point de pouvoir détrôner les puissants chemins de fer. De plus, le trafic était en pleine croissance pendant les années 1920 si bien que la clientèle demeurait abondante même si la part relative du marché diminuait. D'un autre côté, rétrospectivement, les chemins de fer ont totalement manqué de clairvoyance. S'ils avaient étendu leur pénétration dans une plus large mesure au marché du camionnage sur courtes distances ou de l'autocar, ce qui était alors possible, ils auraient obtenu des droits acquis au cas où le transport routier aurait été réglementé. Quoi qu'il en soit, l'intégration des modes de transport aurait pu être beaucoup plus grande qu'elle ne l'a été aux États-Unis.

La pénétration trop timide des chemins de fer dans le secteur du transport par autocar et par camion favorisa également le développement d'entreprises de camionnage et d'autocar indépendantes, ce qui accentua la compartimentation des modes de transport, malgré l'importance attachée à la coordination et l'intégration. Ce n'est évidemment qu'une hypothèse, mais c'est une de celles qui sont émises dans «Au delà de la légende»³². Signalons également qu'une forte pénétration des compagnies de chemin de fer dans les secteurs du camionnage ou de l'autocar aurait pu créer plusieurs oligopoles multimodaux dont la contribution à la répartition efficace des ressources entre les modes de transport aurait pu freiner le développement du transport par camion et par autocar. L'efficacité interne de l'entreprise aurait pu laisser beaucoup à désirer dans d'aussi grandes compagnies multimodales dont l'expérience et les sympathies (nettement en faveur des chemins de fer), sans parler de leurs investissements relatifs, auraient pu produire des effets très négatifs.

LA POLITIQUE DE COMPARTIMENTATION DES MODES DE TRANSPORT

Devant la réticence des compagnies ferroviaires à investir sérieusement dans le secteur du camionnage et de l'autocar ou à acquérir un grand nombre d'entreprises de transport routier existantes, et la crainte du public d'assister à une concentration excessive du pouvoir économique des chemins de fer, qui était déjà énorme avant 1887, le gouvernement adopta des lois et des règlements imposant des restrictions aux compagnies multimodales, que l'on appellerait plus tard des entreprises de transport intégrées. Dès 1912, bien avant que le transport routier ne devienne autre chose qu'une vague possibilité, le Congrès adopta la Loi sur le canal de Panama (*Panama Canal Act*) qui interdisait aux chemins de fer d'exploiter des compagnies de transport par eau empruntant le canal de Panama ou d'y posséder des intérêts sans l'autorisation expresse de l'ICC. On craignait que si les chemins de fer devenaient propriétaires de ces compagnies, ils limiteraient l'expansion du trafic passant par le canal de Panama, de façon à protéger leur monopole sur le trafic terrestre d'un océan à l'autre.

Les mêmes craintes furent émises, dans les années 1930, en ce qui concerne l'acquisition de camions et d'autocars par les compagnies de chemin de fer. La *Motor Carrier Act of 1935*, cherchait à préserver les «avantages inhérents» des transporteurs routiers en exigeant que toute compagnie de transport routier achetée par un chemin de fer soit exploitée dans l'intérêt public. La Commission estima que cela obligeait les chemins de fer à exploiter la compagnie de transport routier entièrement comme le complément de leur service ferroviaire³³. Le Congrès voulait, en fait, les empêcher d'acheter des entreprises de transport routier afin que celles-ci ne «tombent pas entre les mains de modes de transport concurrents qui pourraient en profiter pour étouffer, réduire ou freiner les progrès du transport routier au profit de modes de transport concurrents»³⁴. Autrement dit, on craignait que les chemins de fer ne fassent l'acquisition d'autres modes de transport que pour protéger leurs propres investissements, beaucoup plus importants, dans des installations ferroviaires. Ils risquaient de bloquer le développement des autres modes de transport, sauf dans la mesure où ils contribueraient, à petite échelle, à leurs activités, ce qui perpétuerait le monopole, le pouvoir et les profits des compagnies de chemins de fer. On se rendait peu compte qu'une entreprise multimodale pouvait contribuer à l'efficacité globale des modes de transport ou qu'à bien des égards, ces modes étaient complémentaires plutôt que concurrentiels. Par conséquent, la tradition et

même la politique de compartimentation des modes de transport a persisté, aux États-Unis, jusqu'au début des années 1980, bien après que le mouvement en faveur de la dérégulation ne soit enclenché.

C'est d'autant plus étonnant que les publications de H.G. Moulton et de la Brookings Institution³⁵ s'étaient empressées de souscrire avec enthousiasme au principe selon lequel une entreprise de transport intégré vendrait des services de transport par train, camion, autocar, bateau ou tout autre mode, selon la combinaison qui serait la moins coûteuse. Cet appui a été réitéré par la suite. Par exemple, le rapport Doyle (1961) déclarait carrément que «la loi ne devrait pas interdire la création. . . d'une compagnie de transport . . . N'importe quel transporteur (devrait être autorisé) à faire partie de cette entreprise de transport»³⁶. En 1979, la *National Transportation Policy Study Commission* recommanda que «les obstacles fédéraux qui s'opposent à la propriété commune et à la coordination ainsi qu'à la coopération entre les modes de transport soient éliminés»³⁷.

Malgré la suppression de la plupart des restrictions officielles visant les opérations et la propriété intermodales, il y a actuellement peu d'exemples, aux États-Unis, de grandes entreprises multimodales et il n'y a aucun équivalent des deux grandes compagnies de chemins de fer canadiennes qui possèdent et exploitent de grandes entreprises nationales de camionnage. En fait, au Canada, le CP est, depuis très longtemps, une compagnie multimodale étant donné qu'il affrétait déjà des navires, en 1886, pour transporter les marchandises sur l'océan Pacifique, qu'il a inauguré le service voyageurs dans le Pacifique, en 1891, et ses services voyageurs et marchandises, dans l'Atlantique, en 1905 et qu'il a ensuite offert également des services de camionnage et de transport aérien. La Commission MacPherson a estimé que le fait que les compagnies de chemin de fer du Canada possèdent et exploitent des services de camionnage répondait à un souci d'efficacité et elle ne voyait «aucune raison de limiter l'accès des compagnies ferroviaires à un autre mode de transport. Les résultats obtenus dans les autres pays où ces restrictions existent ne nous incitent pas à les recommander pour le Canada»³⁸. Voilà donc pour la position des États-Unis à l'égard de la compartimentation des modes de transport!

La position plus ou moins naïve des États-Unis à cet égard semble avoir retardé la croissance des opérations rail-route (transport de remorques et de conteneurs sur wagon plat) aux États-Unis par rapport au Canada, ce qui

n'a pas permis d'atteindre l'efficience qu'aurait apporté une plus grande intégration des modes de transport. D'un autre côté, du moins au départ, on ne semble pas s'être tellement trompé en pensant que les chemins de fer auraient pu mal utiliser ou gaspiller, du point de vue social, des investissements à grande échelle dans le camionnage ou le transport par autocar.

Étant donné que le trafic-voyageurs interurbain ne représentait pas beaucoup plus que 10 pour cent des recettes totales des chemins de fer dans les années 1920 et même une proportion encore plus faible de leurs bénéfices, vu la diminution brutale du nombre de voyageurs et de milles-voyageurs, on voit mal pourquoi les chemins de fer ont continué à investir dans ce segment de leurs activités et à le soutenir. L'ICC n'a certainement pas fait grand-chose pour assurer le maintien d'un service rentable, même après avoir obtenu des pouvoirs qualifiés de «considérables» en ce qui concerne l'abandon des lignes. En fait, «guidée surtout par des considérations financières... (la Commission) approuvait généralement les abandons»³⁹. Peut-être était-ce pour une question d'image en ce sens que malgré la faible rentabilité de ce service, certains chemins de fer estimaient que le prestige que leur apportaient les gares grandioses et le côté luxueux des voyages en train qui permettait aux dirigeants des chemins de fer de côtoyer les personnalités riches et célèbres d'Amérique justifiaient la dépense. Cela laisse entendre, en tout cas, que les chemins de fer auraient été peu portés à développer leurs filiales de transport par camion ou par autocar s'ils avaient choisi de s'orienter énergiquement dans ces domaines, dans les années 1920, lorsque l'occasion s'en est présentée.

À la fin des années 1920, les chemins de fer étaient toujours rentables, ils possédaient un important monopole sur de nombreux marchés du transport des marchandises et des voyageurs et ils étaient toujours les géants de l'industrie américaine. Étant donné le retour à la propriété privée et les autres caractéristiques de la *Transportation Act of 1920*, on s'attendait à ce que les choses demeurent ainsi. La Loi conférait à l'ICC des pouvoirs encore plus importants pour empêcher la concurrence déloyale, elle maintenait les ententes en matière de tarification (bureaux des tarifs) même si c'était contraire aux lois antitrust, elle facilitait l'abandon des services non rentables et accordait d'autres avantages aux chemins de fer dans le cadre de la nouvelle conception «positive» de la régulation. Cette dernière visait notamment à résoudre le problème des lignes à la fois faibles et fortes, à favoriser les fusions entre les chemins de fer rentables et moins rentables ou déficitaires

et, en fait, à faciliter l'application de la nouvelle règle de tarification qui cherchait à assurer à chaque transporteur, pour compenser les restrictions imposées, sans tenir vraiment compte des largesses du gouvernement dont ils avaient bénéficié par le passé, un «rendement équitable pour une valeur équitable» de l'actif consacré au service de transport ferroviaire. Bien entendu, cela signifiait des bénéfices ou un rendement énormes sur un actif d'une valeur douteuse pour quelque compagnie plus dynamique et fortunée que les autres au cas où la Commission n'aurait pas élaboré un plan satisfaisant pour la fusion des chemins de fer.

Tout cela n'était que purement hypothétique. Moins d'un an après la fin de la décennie des années 1920, le climat économique et même social et politique des États-Unis et de pratiquement tous les autres pays du monde changea soudainement et irrévocablement, au-delà de tout ce qu'on aurait pu imaginer. Personne n'avait prévu la grande crise de 1929 et surtout pas les économistes ou les gouvernements.

3. LA GRANDE CRISE DE 1929

La contraction de 30 pour cent du PNB réel qui fut enregistrée de 1929 jusqu'à 1932-1933 est la plus grave qui ait jamais assailli l'économie américaine, avant ou depuis. Ce fut également la plus longue étant donné que le niveau de l'activité économique resta en dessous de son niveau de 1929, pendant 10 ans et même pendant une plus longue période en ce qui concerne le PNB par habitant. Les raisons de la gravité et de la durée de cette crise ne sont pas encore parfaitement claires. Cependant, du point de vue des États-Unis, une contraction qui aurait certainement été plus ou moins normale en 1929 a probablement pris des proportions catastrophiques à cause de trois graves erreurs macro-économiques qu'on espère ne jamais voir se répéter. Pour commencer, le Congrès avait adopté, en 1930, la *Smoot-Hawley Protective Tariff Act*, une loi protectionniste qui amena évidemment les partenaires commerciaux des États-Unis à riposter énergiquement. Ces politiques protectionnistes eurent pour effet de semer la pagaille dans le commerce international y compris les exportations américaines. Deuxièmement, la Réserve fédérale laissa la masse monétaire diminuer d'environ 30 pour cent, ce qui eut pour effet de maintenir les taux d'intérêt à un niveau trop élevé et de provoquer une panique financière. Troisièmement, le taux de l'impôt sur le revenu fut augmenté, en 1932, pour permettre d'équilibrer

le budget. Cette mesure réduisit le revenu disponible et contribua à la diminution des dépenses de consommation qui constituaient le principal élément du PNB.

Quelles que soient les causes de la gravité de la dépression qui dépassait le cadre du cycle « normal » de systèmes de marché, cette situation eut des conséquences dévastatrices pour les chemins de fer. Le trafic-voyageurs diminua de près de 50 pour cent entre 1929 et 1933 tandis que les recettes du service voyageurs rétrécirent d'environ les deux tiers. Les résultats furent presque aussi mauvais du côté des marchandises. Malgré une baisse des frais d'exploitation, le revenu net tomba de 977 millions de dollars pour l'ensemble du réseau, en 1929, à moins 122 millions, en 1932. Les revenus restèrent très bas pendant la majeure partie des années 1930 et c'est seulement en 1942, pendant le « boom » de la guerre, qu'ils dépassèrent le niveau de 1929. Le nombre de faillites augmenta malgré l'aide généreuse du gouvernement et, en 1939, les faillites de compagnies ferroviaires avait touché près du tiers de la longueur totale des voies ferrées. Le service voyageurs devint rapidement déficitaire et fut la principale cause du déficit global et des revenus nets minuscules. Ce déficit, qui avait commencé par être modeste, en 1930, atteignit 250 millions de dollars entre 1938 et 1941 et représenta quelque 30 pour cent des revenus nets du trafic-marchandises, en moyenne, jusqu'en 1941.

Néanmoins, même si les dirigeants des chemins de fer croyaient que les piètres résultats du service voyageurs, en 1933, étaient largement imputables à la crise, l'ensemble du marché des voyages interurbains n'avait diminué que de 20 pour cent depuis 1929 contre 50 pour cent pour les chemins de fer. En fait, ces derniers enregistrèrent une baisse de clientèle plus importante que tous les autres modes de transport⁴⁰, comme le souligna Joseph B. Eastman, le coordonnateur fédéral, dont le poste avait été créé par la *Emergency Transportation Act of 1933*⁴¹. Dans son rapport il affirmait également que malgré la gravité de la dépression : « les chemins de fer ont perdu une partie de leur clientèle de voyageurs parce qu'ils n'ont pas su adopter les méthodes modernes pour la commercialisation, le service, la tarification et la vente »⁴². Les chemins de fer manquaient de « commodité personnelle », les dépôts et les gares ayant été surtout conçus pour « faciliter l'exploitation » plutôt que pour « la commodité des voyageurs » et la politique de commercialisation des chemins de fer était compétitive au lieu d'être coordonnée. Toute l'attitude du personnel ferroviaire, des dirigeants jusqu'aux simples

cheminots devait être modifiée radicalement si l'on voulait saisir «la possibilité de rétablir le service voyageurs sur des bases rentables». On croyait que cette possibilité existait étant donné que la croissance du trafic automobile «révélaient l'existence d'une clientèle qui attendait toujours un mode de transport plus attrayant et plus économique»⁴³.

Le rapport du puissant coordonnateur fédéral proposait de nombreuses autres réformes. Cependant, comme on l'a souligné, «les dirigeants des chemins de fer ont préféré procéder à des réformes superficielles en espérant que leurs problèmes disparaîtraient»⁴⁴. La nouvelle stratégie fut baptisée «rationalisation» et elle consista à créer des trains de voyageurs extraordinaires comme le *M-10,000*, l'Union Pacifique ainsi que le *Zephyr* de Burlington Road qui frappèrent l'imagination du public à la *Century of Progress Exposition*, qui eut lieu à Chicago, au cours de l'été de 1934. On fit des films sur ces nouveaux trains et la nouvelle vogue de la rationalisation donna naissance à de nombreux types de produits⁴⁵. Pendant quelque temps, ce phénomène enraya la dégradation du trafic ferroviaire. Le nombre de voyageurs et surtout de milles-voyageurs augmenta de 15 et 52 pour cent, respectivement, entre 1933 et 1937. Néanmoins le trafic diminua de nouveau jusqu'à ce que la guerre engendre une brève crise, après quoi son déclin se poursuivit jusqu'en 1970, avant la création d'Amtrak. «Le succès de la rationalisation permettait un certain optimisme, mais tout n'allait pas très bien dans le secteur du transport des voyageurs»⁴⁶. En fait, ce service est resté déficitaire jusqu'en 1941 malgré la croissance du trafic enregistré alors et ce déficit a poursuivi son ascension après 1945. Il restait encore des changements à apporter suivant les recommandations du rapport sur le trafic voyageurs. Mais lorsque les chemins de fer s'en rendirent compte, il était déjà trop tard.

D'un autre côté, la situation se présentait mieux pour les rivaux des chemins de fer, et cela surtout parce que, pour modérer la dépression, le gouvernement fédéral se lança dans des dépenses massives, principalement dans l'infrastructure routière et les aéroports. En fait, lors de la Seconde Guerre mondiale, le réseau routier s'était énormément amélioré, sur le plan qualitatif et quantitatif, par rapport à ce qu'il était au début de la décennie. Le transport aérien avait également bénéficié d'importants stimulants non seulement sous la forme de subventions directes, mais également grâce à l'expansion du réseau de transport aérien, pendant la crise. Par conséquent, deux des principaux rivaux des chemins de fer connurent un essor qui en fit

des concurrents beaucoup plus sérieux pour le transport ferroviaire et, en tout cas, beaucoup plus tôt que cela n'aurait été le cas autrement. L'autocar et l'automobile particulière détournèrent une partie de la clientèle ferroviaire, surtout pour les trajets à courte distance, pendant que les compagnies aériennes se préparaient, également aux frais du public, à s'attaquer au marché du transport des voyageurs sur longue distance. Le camionnage allait accaparer une part de plus en plus importante du marché du transport des marchandises, et ce qui y contribua surtout est le fait que les chemins de fer n'établissaient pas vraiment leurs tarifs en fonction de la valeur du service. Autrement dit, l'écart entre leurs tarifs-marchandises et certains de leurs tarifs-voyageurs et leurs coûts marginaux était plus élevé que l'élasticité de la demande ne le justifiait, surtout quand cette dernière augmenta avec la concurrence entre les transporteurs.

Par conséquent, l'avantage que les chemins de fer possédaient généralement en ayant des coûts marginaux ou variables plus bas se trouvait souvent annulé par une marge bénéficiaire excessive et pas nécessairement rentable par rapport au coût unitaire lequel était lui-même surestimé par l'infusion de montants arbitraires sans rapport avec les frais évitables. En deux mots, la tarification des chemins de fer était pour le moins déficiente. C'était le sous-produit d'un pouvoir monopolistique et d'une absence générale de concurrence et de sens de la commercialisation, de même que d'une mauvaise connaissance des frais évitables. Un grand nombre de tarifs, peut-être 30 pour cent d'entre eux, furent jugés par la suite en dessous de ce que l'ICC considérait comme les coûts variables! De nombreux autres rapportaient des revenus nets ou bénéfiques nets excessivement élevés. La structure tarifaire était donc tout à fait illogique du point de vue économique ou financier.

Avec l'entrée en scène de nouveaux concurrents qui non seulement avaient des coûts différents, mais offraient un service d'une qualité généralement supérieure, si les chemins de fer ne réduisaient pas nettement leurs tarifs, surtout les plus élevés, ils devaient s'attendre à perdre une part du marché plus importante que ce n'était nécessaire ou souhaitable du point de vue social. Il fallait relever les tarifs qui étaient en dessous du prix de revient. De toute évidence, la «préservation des avantages inhérents» de chaque mode de transport qu'exigeait la loi de 1940 ne pouvait se faire que si les tarifs reflétaient réellement les coûts marginaux et l'élasticité spécifique de la demande. Il était nécessaire de s'assurer d'une certaine marge bénéficiaire pour couvrir les nombreux coûts communs, fixes ou indivisibles qui caractérisaient les opérations ferroviaires.

Bien entendu, c'était trop demander du temps du monopole des chemins de fer, lorsque la structure tarifaire a été établie. Les chemins de fer n'étaient pas incités à créer une structure rationnelle du point de vue économique. Il faut bien dire qu'ils ne possédaient pas non plus les techniques requises. La grave dépression économique suivie de l'explosion du trafic provoquée par la guerre n'incita guère les chemins de fer à établir correctement le prix de leurs services même s'ils devaient chercher à améliorer leur efficacité. C'est seulement après ces bouleversements qu'une répartition nationale du trafic grâce à une politique efficace à l'égard de l'établissement des tarifs allait avoir des chances de s'imposer.

Après la fin des années 1940, les efforts déployés pour assurer l'efficacité de divers moyens de transport en étendant la réglementation à tous les modes de transport et en conférant à l'ICC et à la CAB des pouvoirs considérables se révélèrent inutiles et extrêmement coûteux. Par conséquent, on peut dire que, dans une large mesure, la crise de 1929 a favorisé la «grande expérimentation», que j'ai appelée ailleurs «le plan Bentham»⁴⁷, et qui consistait à entreprendre une réglementation détaillée de tous les modes de transport et de la plupart des éléments de ce secteur appartenant à des intérêts privés. L'échec de cette grande expérimentation entraîna le zèle réformiste qui marqua la fin des années 1950. La crise représentait l'échec total du système de marchés, même si d'autres facteurs avaient contribué à sa gravité et à sa durée. En tout cas, la crise discrédita dans une large mesure ceux qui avaient fait confiance aux forces du marché et au point de provoquer un désastre de cette envergure. Dans ce sens, c'est la crise qui est à l'origine des tentatives faites pour modifier ou annuler les forces du marché. La forme que cette expérience revêtit aux États-Unis, à savoir ce que l'on désigna comme le «quatrième pouvoir» (voir ci-dessous), était relativement bénigne comparée aux expériences plus radicales faites ailleurs soit la planification centrale, la nationalisation généralisée et les mesures du même genre.

Néanmoins, dans le bastion de la libre entreprise, de la propriété privée, du capitalisme et de la démocratie, on ne savait plus trop bien ce qu'il fallait faire. Dans le secteur du transport, la réaction fut à peu près la même. On fit valoir que l'ICC n'avait pas suffisamment d'influence sur tous les modes de transport, compte tenu surtout de l'essor rapide de l'autocar, du camion et de l'automobile stimulé par le développement du réseau routier. La compétence des commissaires et de leur personnel n'était pas non plus suffisante. Comme il était hors de question de se fier aux forces du marché pendant

la crise, il semblait logique de remédier à ces défauts au moyen de changements législatifs et personnels. Une fois ces mesures prises, l'ICC pouvait réduire l'importance de la concurrence, régir l'accès au marché et son abandon, examiner les fusions, établir les tarifs, contrôler les investissements et les ententes financières entre les transporteurs, imposer des méthodes comptables, etc., de façon efficace. En deux mots, elle pouvait forcer ou inciter les modes de transport à se comporter comme un cartel plus efficient fournissant de nombreux services de type social en accordant, par exemple, des tarifs spéciaux pour les produits agricoles, des tarifs-voyageurs réduits pour les pauvres, en desservant, même à perte, les localités n'ayant pas d'autres moyens de transport, et ainsi de suite. Ces services pouvaient être subventionnés par les tarifs des autres services plus rentables. Les bénéfices globaux pouvaient être limités à un montant raisonnable de façon à ce que les chemins de fer conservent une certaine respectabilité et puissent attirer des capitaux privés supplémentaires en cas de besoin. Toute cette politique visait à assurer la stabilité et la permanence des services et cela à un niveau permettant de limiter les prix de revient tout en satisfaisant les voyageurs et la plupart des expéditeurs.

Les transports se prêtent parfaitement à ce genre de régulation. Chaque entreprise offre des produits multiples. Non seulement les chemins de fer produisent des services voyageurs et marchandises, mais à l'intérieur de ces catégories, les expéditions de chaque type de denrée et le transport de chaque classe de voyageurs entre chaque paire de lieux d'origine et de destination peuvent être considérés comme des sous-marchés distincts ayant chacun des coûts et des fonctions plus ou moins spécifiques. Il s'agit donc de déterminer quels sont les services qui doivent être assurés en dessous de leur prix de revient, au nom de l'intérêt public. Tous les autres prix doivent être établis de façon à générer des profits suffisants pour couvrir ces pertes ou cette réduction des revenus nets afin que le rendement de l'actif total consacré aux transports soit équitable, normal ou «raisonnable».

Il s'agit là d'un système discriminatoire visant à atteindre certains objectifs sociaux et économiques au moindre coût. On estime généralement que la propriété et l'exploitation privées assurent la réalisation de ce dernier objectif tandis que la régulation économique permet d'atteindre les objectifs sociaux suivant les vœux du Congrès qui crée l'organisme, établit sa mission et souvent légalement son *modus vivendi*.

Comme nous l'avons vu, les transports se prêtaient naturellement à cela étant donné qu'ils possèdent tous les ingrédients nécessaires, à une exception près, pour établir des prix discriminatoires, autrement dit, des marchés déjà dissociables et des élasticités de la demande très différentes d'un sous-marché à l'autre. Par exemple, il peut y avoir des différences de tarif sans rapport avec le coût du transport pour les diverses denrées parce que les expéditeurs ne peuvent pas convertir un produit pour lequel un tarif est élevé (disons des automobiles finies ou des diamants) en produit pour lequel le tarif est faible (disons le charbon) de façon à se prévaloir d'un tarif plus bas. Par conséquent, on vit rapidement apparaître, dans le transport ferroviaire, des systèmes de classification des marchandises qui établissaient les tarifs en fonction de la nature des marchandises expédiées. Ce n'était pourtant pas absolument nécessaire. Les expéditeurs auraient pu offrir des ensembles de «choses à transporter» et obtenir des tarifs établis strictement en fonction du poids et de la distance et non pas de la nature des marchandises. En fait, il existe actuellement des tarifs dits FAK (marchandises de toutes sortes) et une bonne partie des expéditions se font sous forme de conteneurs. Néanmoins, les structures tarifaires furent établies en fonction de catégories de marchandises faisant souvent l'objet de distinctions subtiles étant donné que c'était beaucoup plus rentable vu qu'on pouvait faire une discrimination beaucoup plus importante. Les tarifs sont donc fonction des marchandises (de leur valeur, de leurs caractéristiques d'expédition telles que la densité, la fragilité, etc.) ainsi que de leurs lieux d'origine et de destination, ce qui permet de varier énormément l'importance de la marge bénéficiaire. Dans chaque cas, l'élasticité de la demande de transport dépend du produit et de l'élasticité de la demande relative aux marchandises en question dans un marché donné et du ratio du tarif-marchandises et de la valeur des produits, à la livraison. Comme l'élasticité de la demande à l'égard d'une marchandise varie considérablement, non seulement entre les marchandises et dans les divers marchés, mais également avec le temps et qu'on assiste au même phénomène pour le ratio des tarifs-marchandises, il est évident que l'élasticité de la demande de transport est très variable elle aussi et qu'elle diffère d'un sous-marché à l'autre. Cela permet d'opérer une discrimination importante au niveau des prix ou d'avoir des écarts très marqués dans la marge bénéficiaire.

D'autres facteurs interviennent, mais il faut surtout retenir que, contrairement à la plupart des autres producteurs, les fournisseurs de services de transport ont la possibilité d'exercer une discrimination et d'augmenter

ainsi la rentabilité de leurs opérations. De plus, les chemins de fer sont plus incités à faire cette discrimination en raison de la structure de leurs coûts et de leur comportement, mais c'est une autre histoire⁴⁸.

Cependant, ce qui précède laisse entendre que deux seulement des trois conditions préalables à la discrimination en matière de prix existent naturellement dans le secteur des transports. La troisième est l'existence d'un certain monopole. Sans la possibilité d'empêcher la concurrence de pénétrer dans un marché, une entreprise ne peut généralement pas maintenir ses tarifs très au-dessus de ses prix de revient en l'absence de collusion. À cet égard, la concurrence a pour effet de tout aplanir. Elle oblige à aligner les prix sur ceux du producteur qui a les coûts les moins élevés et elle fait obstacle à une bonne partie de la discrimination. Même si, à une certaine époque, les chemins de fer exerçaient un vaste monopole dans de nombreux sous-marchés, ce qui leur avait permis d'élaborer un système de classification complexe, ce monopole commença à s'écrouler avec l'essor du transport des voyageurs par autocar et par avion et surtout, avec l'expansion des entreprises de camionnage qui pouvaient les concurrencer à l'extrémité supérieure de la structure tarifaire mise en place précédemment.

Pour pouvoir maintenir ce régime discriminatoire malgré l'essor des autres modes de transport des marchandises et des voyageurs, il fallait que les transporteurs publics obtiennent un monopole, dans la mesure du possible, grâce à une réglementation ou à une limitation de l'accès aux sous-marchés les plus rentables. Il fallut donc resserrer la réglementation à la fin des années 1920, et surtout dans les années 1930, pour préserver cette discrimination. Il fallait instaurer des politiques de régulation limitant l'accès à certains marchés, spécifiant les tarifs minimums à appliquer et prévoyant d'autres mesures pour limiter la concurrence, non pas pour protéger le public, comme on l'a cru souvent, mais plutôt pour protéger les transporteurs et surtout, le système. Cela devait permettre la réalisation d'un vaste éventail d'objectifs sociaux et autres sans rapport avec l'efficacité de la production ou l'efficacité de la répartition du marché entre les modes de transport ou transporteurs. Si elle donnait les résultats escomptés, cette régulation devait permettre de réaliser un bénéfice substantiel dans certains sous-marchés, ce qui aurait donné un revenu net plus élevé. Cette hausse de revenus aurait permis d'offrir des tarifs beaucoup plus bas, et même en dessous du coût moyen, dans les autres sous-marchés, de façon à atteindre

un objectif «social» ou spécial indéterminé, tout en conservant le caractère privé de la propriété et de l'exploitation étant donné que l'on espérait voir les recettes globales dépasser les coûts totaux d'un montant qui aurait donné un taux de profit équitable ou normal. Par conséquent, en l'absence de concurrence, la régulation apporta l'interfinancement des services dans le secteur du transport ferroviaire et on chercha même à l'appliquer aussi à l'autocar, au camion, à l'avion et au transport fluvial.

La crise suscita de sérieux doutes quant à l'efficacité d'une politique fondée sur la concurrence et les forces du marché. Il est d'ailleurs étonnant qu'étant donné toute la capacité excédentaire résultant de l'effondrement de la production et des revenus, on n'ait pas établi davantage de cartels conformément au code de la «juste» concurrence établie par la *National Industrial Recovery Act*. Mais le plus étonnant est qu'on n'ait même pas cherché à prendre des mesures franchement socialistes ou communistes telles qu'une nationalisation à grande échelle ou des changements plus radicaux dans l'économie américaine. En fait, on créa davantage de commissions de régulation économique dans le secteur des transports ainsi que dans divers autres domaines. Les années 1930 furent la belle époque des organismes de tutelle malgré la piètre performance de l'ICC. La nécessité d'élargir la régulation paraissait si forte qu'elle fut rationalisée sous la forme de ce qu'on appela le «quatrième» pouvoir, les trois autres étant le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. L'élargissement de la régulation constituait donc la version américaine du socialisme et du communisme et une forme de planification économique centrale plus détaillée au niveau micro-économique. Par la suite, les théories économiques keynésiennes furent la solution choisie au niveau macro-économique. La première solution échoua bien avant la dernière même si c'est seulement plus tard, dans les années 1970, que l'on en a pris conscience ou que l'on a pu voir les liens entre les deux.

Les années 1930 revêtent tellement d'importance dans l'évolution de l'infrastructure et de la politique américaine en matière de transport que les changements survenus à l'époque et leurs effets cumulatifs furent au centre des attaques lancées en faveur des forces du marché dans les années 1960. Dans le reste de ce chapitre, nous examinerons brièvement le chemin parcouru vers une cartélisation plus efficiente et un nouveau recul par rapport aux critères d'efficience.

L'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT

Le principal changement survenu dans la politique relative à l'infrastructure touchait le réseau routier. Jusque-là, le gouvernement fédéral n'apportait qu'une aide limitée aux États pour la construction de certaines routes et le montant de cette aide était strictement limité par les budgets fédéraux. Les États et les collectivités devaient assumer la majeure partie des frais de construction et la totalité des frais d'entretien. La constitutionnalité de l'aide fédérale au réseau routier avait même été mise en doute, du moins sous les gouvernements des présidents Monroe et Jackson. Néanmoins, l'augmentation de la participation fédérale procédait d'une logique inéluctable. Sans aide fédérale, il ne pouvait pas y avoir de réseau routier national, comme il y en a actuellement, même si la création de ce réseau fut contestée jusqu'aux années 1950 et n'obtient pas l'approbation du Congrès jusqu'à ce que le président Eisenhower le désigne comme le réseau national de routes inter-étatiques et de défense. En plus de la défense, le gouvernement fédéral avait également l'obligation de promouvoir le libre commerce entre les États, ce qui l'obligeait pratiquement à accroître sa participation à l'amélioration du réseau routier.

Toute cette timidité vis-à-vis de l'intervention fédérale pris fin avec la crise de 1929. Le gouvernement fédéral abandonna sa réserve habituelle. Il fallait stimuler l'économie à tout prix. Comme cela obligeait à accroître les dépenses, il semblait prudent de mettre l'accent sur des dépenses utiles plutôt que des projets visant strictement à créer des emplois. Par conséquent, pendant toutes les années 1930, les investissements dans le réseau routier firent partie de la stratégie visant à favoriser la reprise économique. Le gouvernement fédéral accorda son aide bien au-delà de ce que prévoyaient les lois sur la voirie de 1916 et 1921. En 1936, le directeur du Bureau des voies publiques pouvait déclarer, dans son rapport sur les trois années antérieures, que «l'administration de la construction des routes visait surtout à employer les chômeurs»⁴⁹. Ce revirement total de la politique gouvernementale se traduisit par une augmentation massive des déboursés fédéraux consacrés à la voirie, qui passèrent d'à peine 94 millions en 1930 à plus de 1,170 million, en 1939. En 1939, 80 pour cent du montant total représentait les programmes spéciaux de secours du gouvernement fédéral. À la fin des années 1930, les États et les gouvernements locaux fournissaient moins de fonds pour la construction de routes qu'ils ne l'avaient fait au départ. Les relations établies péniblement, depuis 1916, entre le gouvernement

fédéral, les États et les gouvernements locaux, avaient été transformées radicalement, de même que les raisons de vouloir élargir le réseau routier. Les États-Unis émergèrent donc de la crise économique avec une infrastructure routière très élargie et très améliorée.

Grâce à cette infrastructure, l'industrie du camionnage et des autocars prirent leur essor. Nous ne nous intéresserons pas ici directement au secteur du camionnage si ce n'est dans la mesure où il a nettement réduit la capacité des chemins de fer à continuer de subventionner le trafic-voyageurs interurbain, à un point tel qu'ils ont eu besoin d'aide, laquelle prit la forme, beaucoup plus tard, d'Amtrak et de subventions. La concurrence de lignes d'autocars interurbains et, bien entendu, la croissance vigoureuse, même pendant la récession, de l'automobile privée, grignotèrent davantage le marché des chemins de fer.

Le secteur du camionnage exerça également une influence sur le transport par autocar étant donné que les chemins de fer exigèrent pratiquement la régulation du camionnage après avoir compris à quel point ce secteur était menacé. D'autres groupes d'intérêts, dont les grandes entreprises de camionnage exigeaient également une régulation en se plaignant de la concurrence déloyale des camionneurs indépendants dont les véhicules constituaient un danger public et qui n'étaient pas assurés. Le secteur du camionnage était effectivement devenu une sorte de refuge pour les chômeurs qui étaient nombreux à acheter un camion à crédit en attendant de trouver un autre emploi. Ces marginaux étaient prêts à transporter n'importe quoi au prix coûtant ou même à perte, plus un petit montant visant à assurer leur subsistance. Le mauvais service et la faiblesse financière de ces camionneurs ne contribua pas à améliorer l'image de ce secteur et elle conféra même aux entreprises une mauvaise réputation, ce qui réduisit leurs profits. La régulation du secteur du camionnage fit donc de plus d'adeptes. Cette industrie, qui possédait pourtant la plupart des caractéristiques d'un secteur fortement concurrentiel, s'orienta ostensiblement vers la réglementation, car cela permettait une meilleure coordination et une réduction du gaspillage créé par la concurrence et l'instabilité.

De son côté, le secteur de l'autocar était devenu très stable au milieu des années 1930, et c'était peut-être parce que les chemins de fer avaient contribué davantage à créer le réseau Greyhound et parce que, par souci de sécurité, les États avaient réglementé ce secteur avec plus de soin que dans

le cas des camionneurs indépendants. La plupart des États voulaient régir le transport par autocar comme un service public et ils réduisirent la concurrence et l'accès à de nombreux itinéraires. Quelles que soient les différences, les efforts faits pour doter l'ICC des pouvoirs voulus pour mettre en oeuvre le «grand plan de régulation» touchèrent du même coup le transport par camion et par autocar auquel la loi que nous examinerons plus loin s'appliquait également. Il suffit de signaler ici que la nouvelle infrastructure routière, de même que les progrès réalisés sur le plan de la puissance de traction des véhicules, de leur conception, de leur sécurité, de leur vitesse, de leur fiabilité et de leur confort, transforma radicalement la structure concurrentielle et institutionnelle des transports aux États-Unis. Malgré cette transformation, la réglementation imposée se fondait sur une loi de 1887, la *Act to Regulate Commerce* et elle ne tenait pas compte des différences structurelles entre les chemins de fer d'une part et l'autocar, le camion et l'avion, d'autre part.

L'infrastructure aérienne donna également naissance à toute une nouvelle industrie qui domine maintenant le marché du transport interurbain des voyageurs. Depuis le début, c'est le gouvernement fédéral qui assume la responsabilité de la mise en place, de l'exploitation de l'entretien du réseau de transport aérien, ce qui n'est pas le cas pour le chemin de fer et le transport routier. Dans les années 1920, l'armée américaine entreprit des expériences de cartographie aérienne de poste aérienne en collaboration avec les Postes. Les crédits votés par le Congrès financèrent un système de communication radio dans l'ensemble du pays et la mise en place d'un réseau aérien de nuit, d'un océan à l'autre, avant la fin de 1926. La *Air Commerce Act* confiait au Département du commerce la responsabilité de «favoriser le transport aérien, agrandir et construire les aéroports, des installations aériennes civiles et d'autres installations de navigation». Cette responsabilité fut de nouveau transférée en vertu de la *Civil Aeronautics Act of 1938*, qui marqua également le début de la régulation économique des lignes aériennes. Les voies aériennes restent sous la responsabilité du gouvernement fédéral et font l'objet d'affectations de crédits annuelles en plus de bénéficier, depuis une date plus récente, de fonds en fiducie comme ceux qui ont été mis en place précédemment pour les routes.

La propriété des aéroports est également publique, mais en général les propriétaires sont des «autorités aéroportuaires» locales ou régionales. Même s'il n'avait pas le droit de construire des aéroports, pendant la grande crise

de 1929, le gouvernement fédéral avait octroyé à cette fin des fonds prélevés dans divers programmes de travaux publics et de la *Works Progress Administration*. Par la suite, la *Civil Aeronautics Act of 1938* établit un plan prévoyant la participation régulière du gouvernement fédéral, qui s'accéléra après la Seconde Guerre mondiale. Il suffit de signaler ici que l'infrastructure de ce futur concurrent du transport par chemin de fer sur longue distance reçut, dès le départ, une aide importante du gouvernement fédéral, y compris des subventions directes pour le service aéropostal et, bien entendu, un appui énorme sur le plan de la mise au point des avions et de leur préparation pour la transition des opérations militaires aux activités civiles et commerciales.

Le transport des passagers, par avion, connu, dans les années 1920, une croissance très rapide qui se poursuivit pendant toute la crise. En 1930, le nombre de compagnies aériennes assurant le transport des passagers était passé à 383 000, contre 48 000 en 1928. Leur nombre atteignit le million en 1938 et environ 4 millions, en 1941, avant que la guerre ne limite les déplacements civils⁵⁰. Dans les années 1950, le nombre de voyageurs empruntant le train dépassait 450 millions en moyenne⁵¹ si bien que, du point de vue quantitatif, l'impact a été insignifiant. Du point de vue qualitatif, la situation a été différente, surtout après la Seconde Guerre mondiale.

Enfin, tandis que l'infrastructure et l'utilisation des modes de transport routier et aérien s'étaient énormément développées, celles des chemins de fer s'étaient rétrécies, tant sur le plan du millage et de l'abandon d'embranchements que sur celui de l'utilisation. Dans ce dernier cas, le phénomène était seulement temporaire étant donné que la Seconde Guerre mondiale allait changer tout cela, ne serait-ce que provisoirement.

LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE TRANSPORT

Avec l'augmentation considérable de la capacité de transport de tous les modes que l'on devait à la forte baisse de la demande globale et aux investissements du gouvernement dans l'infrastructure non ferroviaire, la politique gouvernementale chercha à éviter de nouvelles baisses des prix et même à entraîner une hausse pour que la rentabilité ne soit pas entièrement éliminée. C'est compréhensible étant donné qu'on n'avait encore jamais entendu parler de la politique macro-économique. En fait, cette approche comportait au moins un élément de cette politique en ce sens que, s'il était

possible de rétablir la rentabilité, cela stimulerait l'investissement privé, ce qui augmenterait la production et aussi l'emploi. On ne comprenait pas alors l'illogisme de ce raisonnement. Pourquoi les entreprises auraient-elles accru leur capacité, même si les hausses de tarifs rétablissaient leur rentabilité, alors que la capacité était déjà excédentaire et comment aurait-on pu maintenir les prix sans une croissance de la production? Cependant, on s'entendait à dire que la concurrence était excessive et qu'il fallait la contrôler soigneusement. Cela nécessitait un élargissement important des pouvoirs de réglementation vis-à-vis des secteurs déjà réglementés à savoir le transport, qui était régi par l'ICC et en vertu de la *Federal Power Commission* ainsi que les autres secteurs. Il fallait aussi étendre le code de la concurrence «loyale» de la NIRA partout ailleurs, dans le cadre du «New Deal» du président Roosevelt.

Même avant la crise, les gens avaient été encouragés par les répercussions de la coopération entre l'entreprise privée et le gouvernement, pendant la Première Guerre mondiale et surtout, par le succès avec lequel l'administration des chemins de fer avait réussi à éliminer la congestion et à améliorer la coordination entre les transporteurs. L'ère de la gestion «scientifique» était déjà arrivée. De plus, l'insistance de Thorstein Veblen sur la nécessité de confier aux ingénieurs le pouvoir de gérer les usines industrielles pour assurer la fabrication de produits «utilisables» et une certaine efficacité, qui constituait une forme de technocratie, au lieu que les hommes d'affaires cherchent uniquement à faire des profits, suscita tout un émoi, comme Veblen lui-même⁵². En fait, la réaction contre les marchés se traduisit non seulement par l'extension de la régulation, mais encore par le fait que les «experts» siégeant aux commissions de régulation et qui connaissaient intimement l'industrie, au même titre que les ingénieurs, devaient en savoir plus sur la production que les hommes d'affaires. En outre, comme les objectifs de la régulation des entreprises n'étaient pas de réaliser des profits monétaires maximum, les décisions touchant la production devaient moins tenir compte, en principe, des valeurs purement pécuniaires, mais plutôt du désir de produire des biens réels et tangibles utilisables. La création de commissions dominées par des experts devint la solution de choix. De nouvelles commissions furent créées en dehors du secteur des transports telles que la *Securities and Exchange Commission*, la *Federal Communications Commission* et le *National Labor Relations Board*.

Comme nous l'avons vu, ces sentiments dataient d'avant la crise de 1929, mais ils furent largement accentués par les tentatives faites pour protéger les entreprises contre les effets d'une capacité excédentaire sans précédent.

«Le principe à la base de la révolution keynésienne au niveau macro-économique, selon lequel le gouvernement devait intervenir et que les fonctionnaires experts avaient plus de chances que les dirigeants du milieu des affaires de choisir la meilleure solution, s'appliquait également à la régulation micro-économique»⁵³.

Les arguments militant en faveur de la réglementation et surtout celle d'un secteur donné, par un petit groupe de gens connaissant à fond le secteur en question, étaient non seulement d'ordre économique, c'est-à-dire justifiés par l'échec du marché, les économies d'échelle, le «gaspillage» engendré par la concurrence, les monopoles naturels, l'indivisibilité des coûts nécessitant des prix discriminatoires, la nécessité de promouvoir l'industrie et le reste, mais également d'ordre politique⁵⁴. Le pouvoir de réglementation fut élargi au nom de la nécessité, de l'inexorabilité et de la légitimité. Il s'agissait du «quatrième» pouvoir. Le rôle joué par le gouvernement dans une économie industrialisée devait augmenter, mais les pouvoirs existants soit les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire n'étaient pas conçus pour faire face à ce nouveau rôle et à la tendance en faveur de monopoles et d'une instabilité cyclique générale. L'avènement d'un pouvoir administratif spécialisé constituait donc une étape logique dans le processus démocratique. L'argument généralement invoqué en ce sens s'apparente beaucoup à celui dont le Japon s'est servi pour justifier les activités de son ministère du Commerce international et de l'Industrie. En fait, le «capitalisme dirigé» que reflétait la politique industrielle de ce ministère à ses débuts s'apparente de très près à celui du «grand plan».

L'EXPANSION DE LA RÉGLEMENTATION

Après avoir obtenu des pouvoirs supplémentaires en vertu de la *Transportation Act of 1920*, l'ICC chercha à accroître encore son autorité lorsque la concurrence des transporteurs routiers se fit plus menaçante. Néanmoins, c'est seulement en 1935 que fut adoptée la *Motor Carrier Act*, qui étendait les pouvoirs de la Commission à la régulation du secteur du camionnage. Cette loi devint la partie 2 de la *Interstate Commerce Act*. Elle avait été soutenue énergiquement par la Commission, le coordonnateur fédéral des Transports, les chemins de fer et les grandes entreprises de camionnage, mais les fabricants de véhicules automobiles, les expéditeurs et les petits camionneurs s'y opposèrent pendant de nombreuses années, même au cœur de la crise, craignant que cette régulation limite l'essor de leur industrie au profit des

chemins de fer. La plupart des économistes s'y opposèrent aussi parce que le secteur du transport routier était aussi éloigné du concept du monopole naturel qu'il était possible de l'être. L'accès à ce secteur était facile, les frais fixes étaient bas, les parcs de véhicules pouvaient être rapidement augmentés ou réduits en fonction des fluctuations du trafic et de la clientèle, aucune économie d'échelle n'était évidente, etc. Néanmoins, l'heure des économistes n'était pas encore venue. Il fallait expérimenter le grand plan. La Commission prit donc sous son aile une industrie qui était pratiquement l'opposé des chemins de fer.

La charge de travail de l'ICC augmenta. Au 1^{er} novembre 1936, elle avait reçu 86 000 demandes de certificats et de permis dont la moitié furent contestées; plus de 53 000 publications de tarifs; près de 17 000 horaires et 2 000 contrats. La Commission était submergée. De plus, la loi obligeait à faire des distinctions subtiles entre le transport en commun, le transport à forfait, le transport exonéré et le transport privé et à déterminer ce qui constituait un «produit agricole» étant donné que ces denrées étaient exemptées de la réglementation, etc. Mais surtout, la Commission devait déterminer quels étaient les «avantages inhérents» du camion vis-à-vis du train et la façon de les «préserver».

Comme si cela ne suffisait pas, la *Transportation Act of 1940* conféra à une commission déjà submergée la responsabilité du transport par eau sur la côte, à l'intérieur du pays et dans les Grands Lacs en ce qui concerne le commerce entre les États et avec l'étranger! Toutes ces responsabilités et d'autres lui furent confiées dans le cadre de la politique nationale des transports mentionnée dans le premier chapitre qui se signalait par son ambiguïté, son manque de cohérence et l'obligation de répondre aux «besoins du commerce, du service postal et de la défense nationale».

Il fut question de confier également la responsabilité du transport aérien à l'ICC, mais le bon sens prévalut et, la régulation étant de mode, on créa une nouvelle commission, la *Civil Aeronautics Authority* (qui devint plus tard la *Civil Aeronautics Board*) en 1938.

En 1940, l'ICC possédait donc les pouvoirs voulus pour nationaliser ou coordonner les divers modes de transport, à l'exception de l'avion, sans faire de distinction entre le transport des marchandises et celui des voyageurs. La Commission était restée impuissante face à la crise. Elle ne

pouvait évidemment pas garantir la rentabilité des chemins de fer, malgré la règle régissant la tarification et elle ne pouvait pas beaucoup obtenir sur le plan de la coordination ou de la coopération avec les chemins de fer, même dans cette situation critique. On lui enjoignait maintenant d'assurer l'intégration du transport par train, camion, autocar, eau, etc. Pendant les années 1920, la Commission avait obtenu de très piètres résultats. L'incompétence dont elle avait fait preuve pendant plus de 20 ans augurait mal de l'avenir, quels que soient les pouvoirs qu'elle possédait. Le «grand plan» conçu pour un segment important de la «quatrième» branche du gouvernement nouvellement rationalisée ne semblait pas être en très bonnes mains, à moins qu'on ne trouve des commissaires plus éclairés et plus énergiques.

En ce qui concerne la nouvelle CAA, les perspectives semblaient plus prometteuses, ne serait-ce que parce qu'elle n'avait aucun passé derrière elle. Toutefois, les principes énoncés dans la nouvelle loi étaient comparables à ceux de la *Act to Regulate Commerce*, de 1887, et de la *Motor Carrier Act* récemment adoptée, à savoir qu'il s'agissait du «système habituel de régulation économique» comme le comité sénatorial du commerce l'avait expliqué. Cela voulait dire que le secteur des transports devait être considéré comme un service public qui faisait face à une instabilité excessive, à une concurrence déloyale, à des profits insuffisants et aux autres excuses habituellement invoquées pour réglementer un secteur. Dans ce cas, comme pour le secteur du chemin de fer, du camionnage et de l'autocar, la crise économique constituait la principale source de problèmes. Rares étaient les industries ou même les entreprises des secteurs autres que le transport qui se tiraient très bien d'affaires et on ne s'attendait pas non plus à ce qu'elles le fassent étant donné leur capacité excédentaire énorme. Ce qui est moins évident, c'est le degré d'instabilité indésirable qui aurait pu être enregistré à une époque plus prospère, plus normale et moins turbulente. Mais toutefois, quand la reprise survint, les occasions de tester les régimes de régulation mis en place dans le secteur du transport ne manquèrent pas. Cela devait se produire après la Seconde Guerre mondiale.

4. DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE À LA *TRANSPORTATION ACT OF 1958*

Une augmentation massive des dépenses du gouvernement fédéral, qui répondait surtout aux préparatifs en vue de la guerre qui faisait rage en Europe de l'Ouest, débuta en 1939 et s'accéléra rapidement après l'entrée

en guerre des États-Unis, le 7 décembre 1941. Cela stimula l'économie. Le PNB réel grimpa de près de 8 pour cent par mois en 1939 et 1940 et de 18 pour cent par an jusqu'en 1944, ce qui était un taux de croissance jamais vu. Bien entendu, c'est l'énorme capacité excédentaire de la crise qui rendit possible une telle croissance. Le taux de chômage, qui était de 25 pour cent en 1933, tomba à moins de 5 pour cent en 1942 et à moins de 2 pour cent au cours des trois années suivantes. C'est comme si l'économie du pays attendait un catalyseur pour se mettre à prospérer. La guerre fut ce catalyseur.

Un tel dynamisme eut des répercussions considérables sur pratiquement tous les aspects de l'économie et de la société, mais c'est surtout sur les chemins de fer qu'elles furent les plus spectaculaires et les plus positives. Alors que les compagnies ferroviaires étaient au bord de la faillite, en 1938, leur tonnage et leurs recettes crevèrent tous les plafonds en 1942, 1943 et 1944. Les recettes du service voyageurs atteignirent un niveau record en 1944 et le déficit de ce service se transforma en un excédent important en 1943, 1944 et 1945. Les chemins de fer acheminèrent «97 pour cent des troupes et 90 pour cent du ravitaillement de l'armée et de la marine transportés aux États-Unis»⁵⁵. Les chemins de fer connurent effectivement une grande prospérité. Cette prospérité était toutefois due en partie à l'affaiblissement de la concurrence. En effet, à cause des pénuries de carburant et d'équipement, les voyages en camion et en automobile particulière diminuèrent énormément. Le transport en autocar augmenta un peu, mais l'aviation civile disparut pratiquement de la carte. Il n'est pas étonnant que le public, l'industrie et l'armée se précipitèrent vers les chemins de fer, qui n'avaient jamais eu la partie aussi belle.

Mais cette euphorie fut de courte durée pour les compagnies ferroviaires. La fin de la guerre mit un terme au transport des troupes et des armements. La médiocrité du service voyageurs restait fortement imprimée dans la mémoire de ceux qui avaient dû s'en contenter pendant la guerre et lorsque les restrictions touchant le transport par avion et par automobile furent levées et qu'on commença à produire de nouveaux avions et de nouvelles autos supérieures aux modèles antérieurs, les voyageurs et les marchandises délaissèrent massivement le train. Le service marchandises connut de nouveau un déclin relatif, et la part du nombre total de tonnes-milles revenant aux chemins de fer tombant de 62 pour cent, en 1939, à 49 pour cent, en 1956 et même plus bas par la suite.

Le déclin absolu du trafic voyageurs fut encore plus marqué. Inexorablement, le nombre de milles-voyageurs dégringola de 95 milliards, pendant la guerre, en 1944, à 23 milliards à peine, en 1958, et continua à diminuer régulièrement jusqu'à moins de 11 milliards, en 1956, l'année avant la création d'Amtrak. Le nombre de voyageurs diminua de façon presque aussi dramatique. Mais surtout, le transport des voyageurs par chemin de fer devint insignifiant par rapport à l'ensemble du marché du transport interurbain de voyageurs, à l'inclusion de l'automobile privée. En effet, sa part de ce marché se réduisit à moins de 4 pour cent et sa part du marché du transport en commun avait déjà été ramenée à moins d'un tiers en 1958. Les années de la guerre ne furent donc qu'un bref soubresaut, un simple interlude dans l'inexorable déclin du service ferroviaire marchandises et surtout voyageurs.

Mais le plus grave, pour les chemins de fer, était l'accroissement du déficit du service voyageurs qui atteignit le niveau alarmant de plus de 700 millions de dollars en 1957. Malgré les efforts plus ou moins énergiques déployés par les compagnies pour utiliser du matériel plus perfectionné et améliorer la qualité de leur service, les chemins de fer étaient loin d'offrir des conditions aussi avantageuses, sur le plan de la qualité et du coût, que l'automobile et l'avion, lesquels bénéficiaient de l'appui d'un secteur public porté à consacrer d'importantes ressources à l'amélioration de l'infrastructure routière et aérienne. Le service ferroviaire voyageurs interurbain semblait voué à rester éternellement déficitaire.

Après la guerre, les chemins de fer essayèrent sérieusement de renflouer leurs services voyageurs, en déployant des efforts plus soutenus que la «rationalisation» de 1934. Néanmoins, le transport des voyageurs diffère du transport des marchandises et comme il était déficitaire tandis que les marchandises étaient au moins quelque peu rentables et qu'en plus, le trafic-voyageurs avait toujours été considéré comme un sous-produit, souvent coûteux, mais parfois exotique, il ne fallait pas s'attendre à beaucoup plus de la part de la direction des chemins de fer. Rien ne prouve que cette dernière ait délibérément dégradé la qualité du service pour inciter la clientèle à adopter d'autres moyens de transport étant donné que, jusqu'en 1958, rien ne garantissait que les États, qui possédaient seuls le pouvoir d'autoriser l'abandon d'un service, donneraient leur autorisation. En fait, tout semblait prouver le contraire.

Néanmoins, au bout d'un certain temps, malgré les sérieux efforts faits par la direction pour améliorer le rapport qualité-prix, il fallut renoncer à tout espoir de profit. Le rapport Hosmer, que nous examinerons plus loin, conclut également que le déclin du trafic-voyageurs ne pouvait pas être attribué à l'hostilité ou à l'indifférence de la direction des chemins de fer, faisant valoir qu'en réalité cette dernière avait fait un «noble» effort pour maintenir ce service, par fierté et pour s'acquitter de ses obligations envers le public, mais qu'on ne pouvait même pas espérer un maigre bénéfice⁵⁶. À ce moment-là, après avoir discuté une bonne partie de l'énorme excédent accumulé pendant la guerre en essayant d'améliorer le service, les chemins de fer jetèrent l'éponge et laissèrent simplement le service et le matériel se détériorer. Cet épisode est, en grande partie, à l'origine de la mauvaise réputation des chemins de fer sur le plan du service, de la grossièreté et de l'indifférence du personnel, etc.⁵⁷. Hilton a sans doute raison de dire qu'«en 1958, le service ferroviaire voyageurs se présentait comme l'activité la moins rentable jamais menée par des entreprises privées pendant une période (aussi) prolongée»⁵⁸.

LA POLITIQUE DE L'ICC

À compter de 1940, lorsque la Commission se vit confier d'importants pouvoirs sur tous les modes de transport, sauf l'avion, et qu'elle élaborait, en principe, une politique conforme au «grand plan» mentionné dans la partie 3, elle ne prit aucune initiative positive jusqu'au lendemain de la guerre. Pendant le conflit, le président Roosevelt ne s'était pas adressé à elle, préférant créer un Bureau du transport de défense (ODT) tout comme le président Wilson n'avait pas tenu compte de la Commission pendant la Première Guerre, même s'il n'avait pas imposé un contrôle fédéral. Apparemment, la Commission n'était pas jugée suffisamment compétente pour coordonner le secteur du transport pendant l'une ou l'autre des deux guerres, même si la majeure partie de l'actif de transport était placée sous sa responsabilité et si la *Transportation Act of 1940* la chargeait de coordonner les réseaux de transport. Bien entendu, Joseph B. Eastman fut choisi pour diriger l'ODT, non pas parce qu'il était l'un des commissaires de l'ICC, mais bien parce que c'était un homme exceptionnel ayant énormément de leadership. Son décès, en 1944, fut une grande perte pour la Commission étant donné qu'il n'y avait aucun commissaire «aussi compétent pour le remplacer»⁵⁹.

Par conséquent, c'est seulement après la guerre que la Commission put voir ce qu'elle pouvait voir pour améliorer le rendement de l'industrie du transport en cherchant à mettre en oeuvre son grand plan. Les résultats sont suffisamment éloquents. Au milieu des années 1950, les chemins de fer connurent de nouveau un désastre financier. Cet échec fut dû, en partie, aux politiques de l'ICC qui étaient généralement considérées comme peu cohérentes, hésitantes, non rentables et même inconsidérées ou absurdes. J'estime donc que la Commission cherchait à mettre en oeuvre une vision plus vaste du mandat conféré par la *Transportation Act of 1940* que le Congrès ne l'avait peut-être envisagé.

La Commission a certainement interprété la loi comme si elle fixait toute une série d'objectifs qui rendaient son application difficile. Par exemple, elle affirma que, dans tout cas important, elle devait considérer «les effets économiques sur tous les expéditeurs, villes, ports et régions, les transporteurs et, bien entendu, le consommateur»⁶⁰ en plus des «besoins du commerce des États-Unis, du service postal et de la défense nationale» comme la *Transportation Act of 1940* le précisait dans son énoncé de politique. Sans avoir vraiment une idée de l'importance relative que la Commission attachait à ces divers objectifs, il n'est pas possible de juger ses décisions. Mais surtout, comme les commissaires n'ont jamais fourni de renseignements quant à l'importance qu'ils attachaient à un objectif donné, il est évident que toutes leurs décisions étaient «justifiées» ou justifiables compte tenu de l'importance que l'on semblait accorder à chaque cas. De plus, rien ne permet de supposer que les objectifs en question étaient de nature économique même si cet adjectif avait été utilisé. Le commissaire Webb expliqua donc, quant au fait que la Commission se servait fréquemment de coûts moyens incluant arbitrairement toutes sortes d'éléments qui n'étaient donc sans aucun rapport avec ce que les économistes considéraient comme le coût «marginal», que :

l'attribution des coûts constants dans un service donné. . . est purement arbitraire. . . Il ne fait aucun doute dans mon esprit que cette répartition des coûts repose sur des théories économiques erronées . . . (mais) cette forme d'absurdité économique . . . peut être parfaitement logique du point de vue de la régulation. . . du fait que celle dernière vise à atteindre plusieurs objectifs importants dont la valeur ne peut pas être déterminée en fonction de facteurs purement économiques⁶¹.

Ces considérations non économiques remontent au début de la Commission. Dans son premier rapport annuel, cette dernière déclarait que «il ne semblait pas *injuste* de répartir l'ensemble du coût du service entre tous les articles transportés de façon à tenir compte de la valeur relative du service plus que de son coût relatif»⁶² (italique ajouté).

On s'est plaint que l'ICC «s'était prononcée de façon très contradictoire à l'égard de la baisse des tarifs» parce que, dans un cas, elle demandait que les tarifs ferroviaires soient relevés «pour s'aligner sur ceux des transporteurs par eau et par camion» tandis que dans un autre elle affirmait qu'«aucun transporteur ne devrait être tenu de maintenir des tarifs autrement jugés déraisonnables dans le seul but de protéger le marché d'un concurrent» et dans un autre encore, qu'«un tarif ne devrait pas être plus bas qu'il n'est nécessaire» pour s'assurer d'une part équitable du marché. Ces décisions ne reflètent pas un manque de cohérence⁶³, mais plutôt les objectifs multiples de la Commission. En effet, il peut se révéler nécessaire de fixer des tarifs supérieurs aux prix de revient des chemins de fer pour protéger la part du marché d'autres transporteurs publics afin qu'ils continuent d'exister au cas où l'on aurait besoin d'eux pour la défense et de préserver leurs «avantages inhérents». Des tarifs plus près du prix de revient, mais quand même compensatoires peuvent se justifier dans une situation de concurrence s'ils permettent de retenir la clientèle ou d'attirer celle des transporteurs moins réglementés ou exemptés de la réglementation.

Tout changement de tarif aura des répercussions différentes sur les ports, les autres transporteurs, les consommateurs, la défense nationale et le reste, selon la situation particulière de chacun. Il est donc injuste de reprocher à la Commission d'avoir décidé «à la tête du client» et de ne pas avoir énoncé de politique uniforme. L'approche de la Commission a certainement suscité beaucoup de confusion et d'incertitude. Elle a également entraîné de nombreux retards et enrichi les avocats et conseillers de toutes sortes lorsque les intéressés devaient explorer les dimensions de chaque cas. La plupart de ces retards sont le résultat de l'approche légaliste qu'exigeait la *Administrative Procedure Act* (1946), mais que sous-entend également la politique de l'ICC selon laquelle chaque cas est un cas particulier.

La Commission appuya la légalisation des bureaux de tarification ferroviaire qui furent finalement autorisés malgré le veto du président Truman, en 1948. À bien des égards, l'ICC s'efforça d'obtenir que, dans tous les modes

de transport, les transporteurs publics se comportent comme un cartel multi-entreprises servant l'intérêt public même si leur propriété et leur gestion restaient privées, mais sous l'influence de la réglementation administrée et interprétée par la Commission. Dans certains cas où le chemin de fer et le camionnage se concurrençaient, la Commission appliquait un critère du «partage du trafic» si des transporteurs publics réglementés accaparaient la majeure partie du trafic de ces secteurs et les empêchaient de se concurrencer au niveau des tarifs si cela risquait de compromettre les revenus nets de l'un ou de l'autre. D'un autre côté, si le transport était ou pouvait être assuré par une entreprise non réglementée (privée, exemptée ou même contractuelle), la Commission autorisait les transporteurs réglementés à abaisser leurs tarifs à un niveau couvrant tout juste le prix de revient, si nécessaire, de façon à préserver l'existence d'au moins un transporteur public rentable dans le secteur en question.

Tous ces efforts visaient vainement à prévenir l'érosion inexorable de plus en plus évidente de la clientèle des transporteurs publics réglementés au profit des entreprises privées, indépendantes, exemptées ou moins réglementées. La Commission cherchait également à établir des définitions de plus en plus strictes régissant le statut des transporteurs privés, par exemple en réduisant le nombre de contrats qu'un transporteur à contrat pouvait exécuter avant de devenir automatiquement un transporteur «public» assujéti à toute la réglementation de l'ICC; en donnant une définition étroite des denrées agricoles ou marchandises en vrac exemptées aux termes des lois s'appliquant au transport par camion et par eau, et en adoptant un principe extrême selon lequel tout véhicule qui avait déjà transporté des marchandises exemptées ne pouvaient plus jamais transporter des marchandises non exemptées!

Lorsqu'on considère l'ensemble des activités auxquelles la Commission se livra entre 1940 et le milieu des années 1950, si l'on interprète son approche comme «le grand plan Bentham»⁶⁴ ou simplement «le grand plan» comme nous l'avons dit tout à l'heure, il devient plus facile de comprendre ce qu'elle fit ou essaya de faire. Les arguments présentés sont les suivants :

Pour être totalement efficace, la régulation des tarifs pratiquée par l'ICC devait avoir effet de maintenir des tarifs plus élevés qu'ils ne l'auraient été normalement pour certains éléments du trafic, d'entraîner une plus grande rigidité, de préserver une structure tarifaire axée sur

la demande, de renforcer la mauvaise application de la tarification en fonction de la valeur du service, mais en présentant la discrimination entre les marchandises comme le meilleur moyen de couvrir les frais impossibles à répartir, de laisser souvent plusieurs modes de transport se partager une clientèle donnée quels que soient les coûts relatifs, de tenir compte d'un vaste éventail d'objectifs ou de facteurs externes non économiques, de traiter chacun comme un cas particulier, de mieux empêcher les tarifs de tomber en dessous du coût marginal et d'obliger les transporteurs à rendre des comptes au public et d'être plus conscients du prix de revient. Dans la mesure où il est possible de trouver une certaine logique à la régulation contemporaine, l'impression générale est que la Commission voulait établir une structure tarifaire telle que tous les coûts impossibles à retracer, y compris les coûts supplémentaires résultant de la poursuite d'objectifs non économiques et des responsabilités supplémentaires des transporteurs publics, soient recouverts auprès des expéditeurs dans la mesure où ils étaient désireux et capables de payer; autrement dit, il fallait que la marge bénéficiaire soit déterminée par le niveau relatif et l'élasticité de la demande de transport de marchandises données. Chaque taux devait être ajusté à partir du niveau rapportant le maximum de profit en tenant compte des facteurs économiques et non économiques externes pour les transporteurs réglementés ainsi que de la limitation globale des profits. Pour atteindre parfaitement son objectif, la régulation des tarifs doit donc, même si c'est de façon rudimentaire et implicite, évaluer les avantages que retirent l'ensemble des transporteurs en fonction des facteurs externes qui semblent intervenir dans chaque cas. Il est vrai, que contrairement à Bentham, l'ICC n'additionne pas explicitement les avantages nets dont bénéficient les expéditeurs, les transporteurs et les communautés touchés pour parvenir ensuite à un juste équilibre en approuvant les changements de tarif pour lesquelles la somme des bénéfices nets dépasse zéro et opposer son refus aux autres. Néanmoins, la mention fréquente des torts imposés ou non à certains expéditeurs, régions, intérêts en matière de défense ou autres transporteurs par les changements tarifaires proposés, laisse entendre qu'une interprétation de la politique tarifaire basée sur les calculs optimistes de Bentham n'est peut-être pas aussi fantaisiste qu'elle pourrait le sembler de prime abord⁶⁵.

Si l'on considère pour le moment que les actes de l'ICC se fondaient sur cette vision (surtout implicite) des choses, il n'en reste pas moins vrai que la Commission n'a pas su promouvoir la coordination des divers modes de transport. Il n'en reste pas moins vrai également que, malgré ses bonnes intentions, elle n'a pas vraiment contribué à préserver le transport public. En fait, elle a contribué à rétrécir ce secteur qui, à bien des égards, était devenu désuet de toute façon. Il est vrai également que la situation des chemins de fer n'aurait sans doute pas été très différente quelles que soient les mesures prises par la Commission. Les forces du progrès technologiques, qui avaient tellement amélioré les opérations de leurs principaux concurrents, et l'appui massif accordé par le gouvernement fédéral à l'infrastructure et au perfectionnement technique des véhicules, surtout dans le cas de l'avion qui était associé de près à la défense, auraient entraîné l'anéantissement relatif du trafic-marchandises ferroviaire de toute façon, ainsi que l'anéantissement total du trafic-voyageurs, et même beaucoup plus tôt, si les critères d'efficacité avaient exercé leur influence avant. On ne peut pas non plus éviter de conclure que le «grand plan» a entraîné un énorme gaspillage sur le plan économique, dont on a pris conscience plus tard.

LE RAPPORT WEEKS

Quoi qu'il en soit, au milieu des années 1950, les chemins de fer connurent une nouvelle crise. Comme une partie de leurs difficultés étaient reliées à la politique de régulation de l'ICC à laquelle il était possible de remédier, le président Eisenhower nomma un Comité consultatif présidentiel sur la politique et l'organisation des transports dont le président était Sinclair Weeks, le secrétaire au Commerce. Son rapport fut désigné communément comme le rapport Weeks.⁶⁶

Ce rapport, qui fut publié le 18 avril 1955, portait principalement sur les chemins de fer et le transport des marchandises. Cependant, trois de ses principaux thèmes concernaient les transports des voyageurs par rail et d'autres moyens et ils influèrent sur la teneur de la *Transportation Act of 1958*.

Il y avait alors deux grands courants de pensée quant aux changements à apporter à la politique des transports en général :

- (1) Il s'agissait d'élargir les pouvoirs de l'ICC étant donné que le malaise était dû en grande partie à ce qu'ils étaient incomplets. Dans le domaine du transport des voyageurs, la Commission n'avait aucun pouvoir sur

l'aviation, le transport en automobile particulière et le transport en autocar d'un État à un autre. En ce qui concerne les marchandises, le transport par rail était entièrement réglementé, mais le tiers à peine du camionnage et entre 10 et 15 pour cent du transport fluvial étaient assujettis à la régulation de l'ICC. On faisait valoir la nécessité de réduire le nombre d'exemptions pour assurer une meilleure coordination. Cela visait surtout les entreprises de camionnage privées et exemptées et la Commission cherchait régulièrement à rétrécir la portée des exemptions. Cette politique était évidemment celle que préconisait surtout la Commission, mais aussi ceux qui croyaient nécessaire de renforcer la régulation pour conserver le transport en commun, un réseau de transport toujours prêt à assurer la défense et un système stable, équitable et omniprésent, sans se soucier du coût et de la rentabilité. En deux mots, le transport était considéré comme un service public qui devait être offert en tout temps, ou presque, entre toutes les localités du pays. C'était une sorte de droit comparable à l'une des libertés fondamentales soit le droit à la libre circulation.

- (2) L'autre approche consistait à se fier davantage aux forces du marché et à dépouiller progressivement les organismes régulateurs de leur autorité. Cette façon de voir se fondait sur deux grands principes : d'une part, la révolution du transport des 50 dernières années avait rendu le marché du transport des voyageurs et des marchandises suffisamment concurrentiel pour qu'il soit inutile d'exercer un contrôle public, sauf sous la forme des lois antitrust et, d'autre part, même si ce n'était pas tout à fait le cas, le système de régulation existant était si lourd, si coûteux, si peu commode et si injuste qu'il fallait l'éliminer de toute façon.

Le rapport Weeks comportait certains éléments de ces deux théories. Reconnaissant que la Commission avait interprété la politique nationale de 1940 comme une directive l'enjoignant de répartir le trafic entre les transporteurs en fonction de ses propres critères plutôt qu'en suivant les forces du marché, le rapport soulignait qu'une véritable révolution avait eu lieu dans le secteur des transports. «Cela a eu pour résultat de créer un système concurrentiel. . . qui a éliminé les monopoles. . . il y a une trentaine d'années». Toutefois, le gouvernement a maintenu «et même intensifié sa réglementation». Ce rapport préconisait donc qu'il fallait «se fier davantage aux forces de la concurrence. . . pour l'établissement des tarifs» et c'était l'une des premières déclarations de ce genre émanant d'une source gouvernementale prestigieuse.

Cependant, le rapport ne pouvait pas rompre entièrement avec le passé et recommanda que la concurrence sur le plan tarifaire ne se fasse que dans la mesure déterminée par la Commission. Cette ambivalence persista d'un bout à l'autre du rapport; autrement dit, certaines recommandations permettaient une approche plus axée sur le marché tout en renforçant ou élargissant la portée des pouvoirs de régulation. Par exemple, pour assurer le maintien, même artificiel, des transporteurs publics, certaines recommandations visaient à rétrécir les exemptions et l'importance des entreprises privées dans le secteur du camionnage. La défense occupait également une place importante et le rapport insistait beaucoup sur le maintien de la capacité excédentaire, ce qui représentait une contradiction puisque si l'on misait sur la concurrence, la capacité excédentaire serait éliminée d'office. Il est impossible d'avoir à la fois des transporteurs publics concurrentiels et une capacité excédentaire en cas d'hostilités, à moins que l'excédent ne soit gardé en dehors de la concurrence commerciale, ce que ne préconisait pas le rapport⁶⁷.

Parmi les principaux aspects du rapport et les résultats de la *Transportation Act of 1958*, visant le transport des voyageurs figuraient ceux qui comptaient davantage sur les forces du marché, et ceux qui, au contraire, s'orientaient plus vers une réglementation. Mais tandis que ces derniers tendaient à préserver le service ferroviaire voyageurs interurbain, les premiers avaient pour effet de les réduire. Le rapport soulignait que «les pertes du service voyageurs. . . doivent être couvertes par les bénéfices sur le service marchandises. . . Ainsi, les expéditeurs ferroviaires. . . doivent subventionner. . . ceux qui bénéficient de l'utilisation des services de train de voyageurs». Il s'agissait là d'une recommandation énergique visant à confier à l'ICC plutôt qu'aux États la responsabilité de l'abandon du service voyageurs et de juger quand le déficit imposait un «fardeau injustifié pour le commerce inter-étatique». Il s'agissait d'un mouvement timide vers les forces du marché étant donné qu'il ne permettait pas d'abandonner un service du seul fait qu'il n'était pas rentable. Il fallait également que ce service constitue un «fardeau injustifié». Ironiquement, la première ébauche de la *Transportation Act* prévoyait que tout service voyageurs non rentable pouvait être abandonné. Cette disposition ayant été supprimée par crainte que les trains de banlieue ne disparaissent à New York, la Commission se retrouva sans critère précis et donc libre de trancher ces questions conformément à son «grand plan». D'un autre côté, les recommandations en faveur d'une plus grande liberté à l'égard de la tarification, même si c'était dans les limites

précisées par la Commission, devait accroître les profits du transport des marchandises, ce qui aurait permis de continuer à subventionner le service voyageurs. Le rapport recommandait en outre que le gouvernement fédéral garantisse des prêts pour certaines installations ferroviaires et certains achats de matériel, ce qui aurait contribué également à préserver le service voyageurs déficitaire.

Par conséquent, le rapport contenait diverses propositions tendant à libéraliser la régulation des transports. La réglementation qui s'ensuivit, en 1958, penchait également dans des sens différents. Après avoir étudié en profondeur la situation avec 10 ans de recul, Hilton concluait :

deux dispositions. . . s'orientent sur la voie de la répartition des ressources par les forces du marché. L'article 15a(3) (interdisant les prix de protection) penche timidement vers la décartélisation, et dans la mesure où l'article 13a a accéléré le retrait des trains de voyageurs, il a accentué l'effet des forces du marché. Malheureusement, les avantages que ces dispositions ont apportés à la société ont été contrebalancés, dans une certaine mesure, par deux dispositions de la loi qui allaient dans le sens opposé : la garantie de prêts allait à l'encontre des forces du marché qui s'orientaient vers le désinvestissement dans une industrie en perte de vitesse et les dispositions touchant les transporteurs routiers représentaient..le prolongement direct de la cartélisation⁶⁸.

LE RAPPORT HOSMER

Howard Hosmer était l'un des enquêteurs de l'ICC qui avait été chargé, en 1956, d'examiner le déficit du transport ferroviaire des voyageurs et de suggérer des moyens de l'éliminer ou du moins de le ramener à un niveau tolérable, dans l'espoir que les dispositions existantes pourraient être maintenues ou que l'on trouverait d'autres solutions pour préserver ce service. La situation avait, de toute évidence, atteint des proportions de crise. Voici ce qu'en disait le rapport de l'ICC, un an après Hosmer :

La perte financière (résultant des déficits) est bien réelle; elle est très lourde et semble augmenter; et elle compromet la situation actuelle et future des chemins de fer. . . Si l'on veut nettement atténuer cette menace qui empêche d'atteindre les objectifs de la politique nationale

de transport, les efforts déployés dans ce sens doivent tenir compte des faits. Si les tendances statistiques enregistrées depuis 25 ans prouvent une chose c'est bien qu'il est insensé d'attendre que la situation s'améliore d'elle-même. Bien des gens préfèrent toujours voyager par train, pour une raison ou pour une autre, mais ils constituent certainement une minorité qui se rétrécit d'année en année. Les chiffres pour 1958 montrent que, pour la première fois depuis les 70 ans d'histoire des chemins de fer américains, le nombre de voyageurs a été inférieur à 400 millions. Ce déclin s'est produit malgré l'expansion démographique du fait que la population a davantage le temps, les moyens et l'envie de voyager. En ce qui concerne les milles-voyageurs interurbains, le «marché» des voyages a augmenté de près de 60 pour cent de 1949 à 1957. La part totale du «transport en commun» a augmenté d'un peu moins de 9 pour cent, mais le volume de milles-voyageurs des chemins de fer a baissé de 27 pour cent⁶⁹.

Il n'y avait certainement pas de temps à perdre. Le rapport de l'ICC se basait, en grande partie, sur celui de Hosmer, mais la Commission refusait néanmoins d'accepter les conclusions de ce dernier. L'optimisme triompha de nouveau lorsque la Commission conclut: «Nous estimons que l'élimination complète du service ferroviaire voyageurs ne serait pas une solution dans l'intérêt public. Un service ferroviaire voyageurs économique est... essentiel au bien-être et à la défense du pays»⁷⁰. La Commission énonçait ensuite 10 mesures visant à «sauver» ou à rendre rentable le service voyageurs, mais la seule qui fut jamais appliquée fut l'élimination de la taxe d'accise fédérale de 10 pour cent sur les tarifs de transport des voyageurs, ce qui n'avait rien d'une mesure radicale. Personne ne prétendit non plus qu'il aurait été possible de rendre le service rentable en appliquant toutes ces recommandations. Hosmer n'était certainement pas de cet avis. Nous allons maintenant examiner son analyse, qui n'a rien perdu de sa pertinence.

Après avoir examiné l'ampleur du déficit, Hosmer réfuta les arguments selon lesquels la gravité de la situation avait été exagérée en mentionnant d'autres études affirmant le contraire. Il accepta adroitement les conclusions antérieures de la Commission voulant que, même s'ils se basaient sur des méthodes de répartition des dépenses entre le service marchandises et le service voyageurs «quelque peu arbitraires, mais raisonnables, ces chiffres étaient satisfaisants compte tenu de leur objectif» et il se penchait plutôt sur leur cause.

Du côté de la demande, il signalait que le grand public avait manifesté une nette préférence pour l'avion et l'automobile. Étant donné qu'en 1958 l'âge moyen du voyageur des chemins de fer était de plus de 45 ans, la majeure partie de la clientèle qui avait abandonné ce mode de transport était constituée de gens plus jeunes qui risquaient peu de se tourner vers le train après s'être habitués à la qualité supérieure des autres modes de transport et qui avaient surmonté les craintes suscitées par les premiers voyages en avion. Les données laissaient également entrevoir que l'avenir de la demande de transport ferroviaire serait sérieusement limité puisque plusieurs évaluations révélaient que l'élasticité du revenu relative au transport en avion et en automobile était de plus 2,5 et 1,2, respectivement, tandis que pour le train elle était de moins 0,6. Étant donné la hausse des revenus aux États-Unis, surtout dans les années 1950 et 1960, il fallait s'attendre à ce que la demande de services voyageurs interurbains baisse énormément dans le cas des chemins de fer tandis qu'elle augmenterait rapidement pour leurs concurrents. La hausse de revenu augmentait également la valeur du temps des voyageurs et surtout de ceux qui voyageaient pour affaires, ce qui conférait à l'avion et souvent à l'automobile ainsi qu'à l'autocar un avantage relatif encore plus grand. Comme Hilton le fait valoir : «Seules les personnes à revenu modeste, celles qui éprouvent une peur irrationnelle de l'avion, ou les personnes âgées qui n'ont pas grand-chose d'autre à faire de leur temps, vont probablement opter pour le train»⁷¹.

Pour ce qui est des coûts, Hosmer faisait valoir que le transport ferroviaire était plus travaillistique que les modes de transport concurrents et moins susceptible d'une amélioration de la productivité. Ces faits, alliés aux règles d'exploitation rigoureuses visant les cheminots, défavorisaient encore davantage les chemins de fer sur le plan des prix de revient, ce qui accéléra leur déclin. Comme pour confirmer l'analyse de Hosmer, une étude de 1966 révéla que le coût du transport ferroviaire, par voyageur, avec un facteur de charge de 45 pour cent, entre San Francisco et Los Angeles, se situait entre 18 \$ et 25 \$ alors que, sur l'une des lignes aériennes, le billet d'avion coûtait moins de 10 \$ et le transport routier par les autocars Greyhound coûtait un peu plus de 9 \$⁷². Comme les tarifs des chemins de fer devaient se situer entre les deux à cause des préférences relatives des voyageurs, il était inévitable que les chemins de fer soient déficitaires, surtout si, en réalité, leur tarif était de 12,50 \$.

Par conséquent, étant donné ces tendances inexorables ou du moins très probables, les services voyageurs interurbains des chemins de fer ne semblaient pas pouvoir devenir rentables. C'est ce que Hosmer déclara sans équivoque :

Pendant plus d'un siècle, les trains de voyageurs ont occupé une place intéressante et utile dans la vie des Américains, mais il semble malheureusement que, d'ici une dizaine d'années, cet honorable véhicule prendra place au musée des transports à côté de la diligence, du bateau à aubes et de la locomotive à vapeur. Bien entendu, on devra ce résultat au fait que le public américain utilise l'automobile privée pour environ 90 pour cent de ses déplacements et qu'il préfère ce mode de transport. . . Si les chemins de fer voient leur nombre de milles-voyageurs (sauf pour les déplacements domicile-travail) continuer à diminuer au même rythme qu'entre 1947 et 1957, le service de wagon-salon et de voiture-lits auront disparu d'ici 1965 et les compartiments-coach d'ici 1970⁷³.

Les dernières prévisions se révélèrent très exactes si l'on situe le début de la nouvelle ère du service ferroviaire voyageurs interurbain aux États-Unis lors de la création d'Amtrak, en 1971, et la disparition de la plupart des services de luxe, cinq ans plus tôt. Le service voyageurs connut la fin annoncée, du moins pour ce qui est des chemins de fer existants.

Par conséquent, à la veille d'obtenir pleins pouvoirs à l'égard de l'abandon des trains de voyageurs, la Commission avait entre les mains une analyse qui aurait pu orienter sa politique. Elle préféra ne pas en tenir compte. Au cours des années qui suivirent la *Transportation Act of 1958*, elle autorisa l'abandon d'un grand nombre de trains de voyageurs, mais la transition fut plus longue, plus pénible et plus coûteuse qu'elle ne l'aurait été si l'on avait accordé au rapport Hosmer l'attention qu'il méritait. Espérant mettre en oeuvre son «grand plan» avec de meilleurs résultats, même si Hosmer démontrait que les changements dépendaient des forces du marché, la Commission continua, comme le roi Canute, à ordonner aux flots de reculer. Et c'est ainsi que les chemins de fer, malgré les nombreux abandons auxquels la Commission consentait à contre-coeur, continuèrent à subir des pertes allant de 375 millions à 524 millions de dollars et qui se chiffèrent, en moyenne, à 426 millions par an entre 1959 et 1970.

LA SITUATION DANS LES SECTEURS DU TRANSPORT AÉRIEN ET ROUTIER

Pendant que les chemins de fer éprouvaient des difficultés, enregistraient de faibles profits et continuaient à exploiter un service voyageurs largement déficitaire, le transport par avion et par automobile particulière connaissait un succès sans précédent tandis que l'autocar suivait cahin-caha. La régulation économique du transport aérien semblait au moins s'être adaptée à sa croissance et l'avoir peut-être même quelque peu favorisée. La politique publique concernant l'infrastructure avait certainement aidé largement ces trois modes de transport. Nous examinerons brièvement ces questions lorsque nous parlerons de la période précédant le déploiement de l'artillerie lourde contre les commissions régissant le transport, après la première attaque timide portée par la *Transportation Act of 1958* et le rapport Weeks.

Le transport aérien

L'aspect commercial du transport aérien connut une croissance phénoménale. Le nombre d'emplois dans ce secteur passa d'à peine 13 000 en 1938, l'année de la réglementation, à plus de 150 000, en 1958. Les revenus provenant des milles-voyageurs passèrent d'à peine un demi-million de dollars à plus de 31 milliards pendant la même période et les revenus des transporteurs grimperent de 58 million à plus de 2,2 milliards de dollars⁷⁴. Le taux de rendement sur l'investissement des transporteurs fut en moyenne de plus de 10 pour cent par an pendant les années 1950.

L'expansion de l'infrastructure aérienne se poursuivit sans frais pour les usagers et grâce à des subventions directes reliées au service postal qui furent administrées par la CAB, de 1953 jusqu'à la dérégulation, en 1978, ses subventions s'adressant surtout aux transporteurs qui desservaient les petites localités. La construction des aéroports suivit celle du trafic aérien et stimula en partie l'augmentation de ce trafic et les profits des transporteurs étant donné qu'en général l'État et les gouvernements locaux construisaient, entretenaient et exploitaient les installations à des taux qui ne couvraient pas normalement les frais d'exploitation et certainement pas les immobilisations. Ce sont des subventions implicites et explicites qui disparaissent dans le contexte actuel.

Les transporteurs firent l'acquisition d'une quantité importante d'équipement neuf, à la fine pointe de la technologie. C'est d'ailleurs l'année de la publication du rapport Hosmer et de la promulgation de la *Transportation*

Act, qui portaient tous deux sur l'avenir de trains de voyageurs que l'avion à réaction fit son entrée sur les lignes nationales, ce qui fit paraître Hosmer encore plus clairvoyant. Des avions plus modernes, plus rapides, plus économiques et parfois plus confortables ont été mis en service à un rythme étonnant depuis lors. Cette industrie s'est montrée extrêmement dynamique sur le plan technologique et peut-être même trop. La nouvelle technologie améliore, en partie, la qualité du vol et la CAB y a peut-être contribué à l'excès en ayant pour politique, dès le départ, d'éliminer pratiquement la concurrence en matière de tarifs entre les transporteurs agréés, ce qui les obligeait à se concurrencer sur le plan de la qualité. Toutefois, le remplacement d'une flotte d'avions par une flotte plus coûteuse avant que la première ne soit entièrement payée a souvent causé des difficultés financières aux compagnies aériennes, au même titre que les fluctuations de leurs revenus nets.

Il suffit de dire que, jusqu'en 1960 environ, les compagnies aériennes américaines étaient dynamiques, rentables et à l'aise grâce aux largesses du gouvernement et à la régulation économique directe. En fait, cette dernière n'avait laissé entrer sur le marché aucun nouveau transporteur pour la desserte des grandes lignes depuis la création de la CAB. Sur les 16 compagnies qui existaient en 1938, 10 continuaient à dominer l'industrie du transport aérien au début des années 1970, les six autres s'étant fusionnées. La CAB avait donc supplanté l'ICC pour ce qui est de la régulation d'un secteur où les possibilités de concurrence étaient beaucoup plus importantes que pour les chemins de fer. Quand la CAB fut démantelée entièrement, elle eut peut-être le sort qu'elle méritait pour avoir cartellisé une industrie concurrentielle, au nom de l'intérêt public, et après le paiement d'importantes subventions visant à promouvoir ce secteur. Le public dut payer la note d'un côté comme de l'autre.

Le transport routier

Le transport par autocar n'avait pas fait preuve de beaucoup de dynamisme dans les années 1950. En fait, le transport interurbain par autocar (transporteurs de classe I, II et III) avait enregistré une légère baisse du nombre de milles-voyageurs au cours de la décennie et il s'était trouvé relégué derrière l'avion, pour la première fois, depuis le milieu des années 1950, ce qui n'a évidemment pas changé depuis. Toutefois, le transport par autocar continua à dominer le marché pour ce qui est du nombre de voyageurs, ce qui

révélaient que la longueur moyenne des voyages était très courte, d'environ 122 milles en 1983 et de 100 milles ou moins dans les années 1950. La clientèle était principalement constituée de gens à faible revenu, non professionnels, relativement âgés ou très jeunes et qui voyageaient surtout pour rendre visite à des amis ou parents ou pour faire du tourisme. Telles semblent avoir été les caractéristiques du transport par autocar, depuis le début et en tout cas depuis la Seconde Guerre mondiale. Cela explique dans doute en partie que la croissance du nombre de voyageurs et de milles-voyageurs ait été faible au cours des années⁷⁵.

La forte monopolisation chronique de ce secteur peut avoir également contribué à sa stagnation et à son déclin relatif. Même si les unités opérationnelles favorisent la concurrence, la régulation mise en place au départ par les États et la réglementation fédérale qui s'inscrivait dans la *Motor Carrier Act of 1935* réussirent à créer une forte concentration, surtout dans une seule et même compagnie, Greyhound, qui domina tout le secteur pendant une soixantaine d'années. Avec Trailways, Greyhound enregistra, en 1976, plus de la moitié de la totalité des autocars-milles interurbains et plus de 60 pour cent des recettes totales de ce secteur. Les proportions étaient les mêmes avant cette période. Le moins qu'on puisse dire est qu'il y avait «une concentration considérable dans l'industrie du transport par autocar»⁷⁶.

Certains sous-marchés ou certaines liaisons peuvent sans doute être exposés à la concurrence des autres modes de transport, mais il semble qu'en général la régulation ait contribué à former un nouveau cartel dans un secteur qui aurait pu être concurrentiel, même si rien ne prouve qu'après la déréglementation le caractère compétitif de cette industrie ait changé. Le secteur du transport par autocar n'a tout simplement pas manifesté de signes d'essor ou de croissance dynamiques même si sa clientèle s'est élargie et que le nombre de voyages touristiques a sans doute aussi augmenté. Le véhicule de base a été peu touché par les progrès techniques et la part du nombre total de milles-voyageurs interurbains s'est rétrécie régulièrement, mais de façon insignifiante. La régulation a également entraîné un certain interfinancement, les déficits du service local étant compensés par les petits excédents du service interurbain, y compris le service exprès et les autres services accessoires⁷⁷.

Contrairement au trafic ferroviaire voyageurs, le transport par autocar ne semble pas en voie d'extinction. Les taux de rendement ont diminué ces dernières années, mais il n'était pas entièrement négatif dans les années 1950.

La tendance n'a pas non plus été à la baisse pour les autres indicateurs sauf dans un sens relatif. L'autocar est le seul mode de transport commercial à la disposition de milliers de petites localités et il répond bien aux besoins de la clientèle non commerciale et non professionnelle et surtout des personnes âgées.

Pendant ce temps, le transport en automobile particulière a continué à prendre de l'expansion après la guerre. Le rationnement de l'essence pris fin, les pneus refirent leur apparition sur le marché, Detroit élargit son formidable appareil de production et l'on entreprit un vaste programme d'amélioration du réseau routier qui fut marqué par le début de la construction du *Interstate System*, sous le président Eisenhower. Le transport automobile interurbain passa de 383 milliards de milles-voyageurs, en 1949, à 706 milliards, en 1960 et de 85 pour cent du total à plus de 90 pour cent. Les automobiles furent nettement améliorées sur le plan de l'élégance, du confort, de la commodité et, dans une certaine mesure, de la sécurité et des économies de carburant au cours des années 1950, mais surtout plus tard.

Néanmoins, c'est le réseau routier proprement dit qui évolua le plus. Le réseau national de routes pour la circulation entre les États et la défense, le «*Interstate System*» fut créé par la *Federal Highway Act*, de 1944, mais son financement ne fut approuvé qu'en 1956. Deux autres lois sur la voirie, adoptée en 1956, portèrent la longueur du réseau à 41 000 milles et plus tard à 42 500 milles en plus d'autoriser de nouveaux modes de financement tant pour l'*Interstate* que pour les autres réseaux subventionnés par le gouvernement fédéral. La construction de l'*Interstate* fut l'une des plus grandes entreprises de travaux publics de l'histoire. Le réseau est financé à 90 pour cent par le gouvernement fédéral et, bien que sa longueur ne représente qu'environ 1 pour cent de la longueur totale du réseau routier des États-Unis, il reçoit plus de 20 pour cent de la circulation routière et relie pratiquement toutes les villes (ayant des populations de 50 000 habitants ou plus, en 1956) au moyen d'autoroutes à voies multiples et à accès limité. Le rôle du gouvernement fédéral s'étend également au programme ABC qui englobe les routes primaires et secondaires et leur prolongement jusqu'aux régions urbaines. Le gouvernement fédéral a commencé par assumer 50 pour cent des coûts de construction de ce réseau plus développé, en 1956, mais sa part a été portée à 75 pour cent, en 1974, ce qui reste quelque peu en dessous des 90 pour cent dont bénéficie l'*Interstate*. Le financement fédéral global de l'infrastructure routière couvre environ 20 pour cent de la longueur totale des rues, routes et autoroutes du pays.

L'une des principales dispositions de la *Highway Revenue Act of 1956*, prévoyait la création d'un fonds de fiducie pour la voirie dans lequel les taxes fédérales reliées à l'utilisation des routes devaient être déposées afin que, chaque année, le montant total du fonds soit affecté à la voirie. Avant l'adoption de cette loi, les dépenses relatives au réseau routier avaient été financées au moyen des recettes générales, ce qui incluait tout un éventail de taxes, redevances, amendes, droits et autres sources de revenus fédérales. La part attribuée aux routes était alors négociée dans le cadre d'un processus politique désigné comme le budget annuel. Le fonds en fiducie établit une modalité selon laquelle une partie ou la totalité des recettes de la taxe d'accise sur le carburant, les pneus, ainsi que la vente d'automobiles, de camions, d'autocars, de camions-remorques et de poids-lourds est versé dans le fonds et les dépenses totales faites chaque année pour la construction de l'infrastructure routière sont limitées à ce montant. On estime que cette formule a l'avantage de réserver les fonds pour un usage ultérieur étant donné que ces recettes fiscales peuvent être prévues avec plus d'exactitude que le résultat des négociations politiques concernant les affectations annuelles de crédits. Mais surtout, cela permet de faire le lien entre l'utilisation des routes et leur coût. Comme il faut, au nom de l'efficacité économique, que les tarifs exigés pour l'utilisation des voies de transport publiques ou privées reflètent le coût social marginal de ces dernières, ce lien constitue au moins un pas dans la bonne voie.

Par exemple, pour qu'une politique de transport favorisant la concurrence donne des résultats économiques positifs, il faut que les fournisseurs de services de transport, comme tous les autres producteurs de biens et de services, paient la totalité du coût que la production de ces extrants impose à la société. Même si la production de l'extrant est destinée à un usage personnel, comme c'est le cas de l'automobile privée, si le coût total de cette production n'est pas assumé par le producteur ou les bénéficiaires immédiats, cela entraîne un gaspillage économique. Le producteur ou, dans ce cas, l'utilisateur de l'automobile, ne sera pas incité à «économiser» sur le nombre de voyages qu'il fait si, pour chacun de ces voyages, il n'a pas à payer un montant reflétant la valeur des ressources utilisées pour le faire. Lorsqu'on utilise un service commercial, cela représente évidemment un coût pour l'usager, à savoir le prix ou le tarif exigé. Mais il faut également que ce prix reflète la valeur de toutes les ressources utilisées pour fournir le service qui auraient pu servir à produire autre chose.

Dans le cas du transport routier interurbain, le prix à payer pour utiliser la route revêt une importance critique. Par exemple, si les poids-lourds paient moins que les coûts qu'ils imposent, une plus grande partie du trafic-marchandises sera acheminée par la route plutôt que par les chemins de fer; si les autres conditions sont les mêmes, ce qui congestionnera davantage la circulation routière. Cela augmentera les coûts pour tous les usagers du réseau routier, y compris l'automobile, le camion et l'autocar en réduisant la qualité de ce mode de transport (ralentissement de la vitesse, augmentation du nombre d'accidents, pollution). En faisant payer un prix reflétant mieux les coûts pour l'utilisation des routes, on pourrait renvoyer une partie du trafic vers le chemin de fer et réduire la congestion et la pollution du réseau routier le long des corridors fortement utilisés par des camions qui ne paient pas leur juste part des coûts sociaux marginaux. Il est certain que la viabilité du transport interurbain par autocar et au moyen de l'automobile privée dépend, dans une large mesure, d'un système efficace de recouvrement des frais d'utilisation des routes. Le secteur des chemins de fer s'est toujours plaint des subventions que le gouvernement fédéral et les États accordaient aux camions et aux autocars en leur faisant payer moins que leur juste part du coût d'utilisation de routes publiques, ce qui défavorisait leurs concurrents. Pour assurer l'efficacité de tous les secteurs des transports, il est indispensable d'instaurer des frais d'utilisation raisonnables en fonction des coûts réels, tant pour les voyageurs que pour les marchandises.

Une taxe sur le carburant bien conçue, accompagnée de droits de permis et d'immatriculation pour les véhicules, camions-remorques et autres utilisateurs du réseau routier, permettrait de se rapprocher raisonnablement du coût social marginal. En fait, cette taxe constitue un genre de prix synthétisé pour les services routiers. Évidemment, il n'est pas facile d'établir quel est le niveau de taxation qui convient du point de vue économique ni la véritable valeur du coût marginal pour chaque segment du réseau routier. Cela pose toutes sortes de problèmes conceptuels, empiriques et analytiques. Néanmoins, si l'on part du principe que certaines taxes doivent être reliées aux coûts variables du réseau routier, on sera porté à améliorer et à maintenir ce lien, surtout dans le contexte d'un fonds de fiducie spécial. C'est dans ce sens que la création du *Highway Trust Fund*, en 1956, a des répercussions extrêmement importantes pour toute politique mettant davantage l'accent sur les forces du marché. Les routes représentent un actif productif et leurs frais d'utilisation devraient être fixés en conséquence. Le réseau routier des

États-Unis représente un investissement considérable et il faut donc que son utilisation, son expansion et son amélioration reposent sur des principes économiques tant que nous devrons ménager nos ressources étant donné que celles que nous consacrons aux routes pourraient trouver d'autres destinations utiles.

CONCLUSION

L'après-guerre fut marqué, pendant toutes les années 1950, par d'importantes améliorations de l'infrastructure aérienne et routière et un essor considérable de leur utilisation. Les gouvernants reconnurent la nécessité d'un financement plus économique, du moins pour les routes, et inscrivirent ce principe dans la législation. On pouvait même commencer à voir la régulation économique s'orienter vers le marché, mais très timidement. Cependant, les experts commençaient à préconiser des changements. De nombreux autres s'inquiétaient devant les crises périodiques qui semblaient s'abattre sur tous les modes de transport, mais surtout le chemin de fer. On commença à discuter de la façon d'y remédier. En deux mots, les transports commencèrent à gagner du terrain dans la liste des priorités nationales.

5. ÉVOLUTION DES POLITIQUES FAVORABLES À LA CONCURRENCE : 1960-1982

Au cours des deux décennies commençant en 1960 le mouvement de réforme de la réglementation a pris une ampleur croissante pour parvenir enfin à son aboutissement. La réussite a été totale : disparition de la réglementation économique dans l'industrie aérienne et de la CAB elle-même, déréglementation dans le transport ferroviaire et fluvial, et élimination de la plupart des restrictions sur le trafic voyageurs par autocars. De plus, le transport ferroviaire des voyageurs a été enlevé aux compagnies de chemins de fer elles-mêmes tandis que le service était intégré en une seule organisation créée par le gouvernement et appelée la National Railroad Passenger Corporation (Amtrak). Amtrak a bénéficié d'une grande latitude en matière de tarifs et de services mais était également fortement subventionnée et donc indirectement « contrôlée » par le gouvernement. L'ICC a continué à exister avec des fonctions et des pouvoirs considérablement diminués bien qu'elle ait réussi à rester active en se penchant sur certains aspects du transport marchandises très surprenants à première vue. Ainsi par exemple, la *Staggers Rail Act* qui « déréglementait » le transport ferroviaire

des marchandises invitait les transporteurs à exercer une discrimination tarifaire semblable à celle qui avait donné lieu à la première loi en 1987. La discrimination était apparemment nécessaire pour que les transporteurs soient dans une situation «adéquate sur le plan des revenus» et était au départ limitée à un certain pourcentage en plus du coût déboursé (ou du coût marginal) pour un trafic particulier. La Commission devait déterminer à partir de quel moment les transporteurs étaient dans une situation «adéquate», ce qui constituait le coût marginal et définir d'autres paramètres comme la «domination du marché». En bref, l'ICC devait présider à un système de discrimination mandaté par le gouvernement et auparavant déclaré illégal. Manifestement, tout ne correspondait pas à ce que de nombreux économistes avaient prévu et certains éléments de la «victoire» de la réforme réglementaire semblaient bien vides. Toutefois, et c'est l'essentiel, les critères d'efficacité ont été prépondérants dans la plupart des cas et les transporteurs individuels ont bénéficié d'une latitude beaucoup plus grande. Même les tarifs discriminatoires pouvaient être considérés comme efficaces si le revenu d'ensemble des transporteurs était limité. Un théorème connu maintenant sous le nom de la «tarification de Ramsey», élaboré en 1928 par l'éminent économiste Frank Ramsey, et largement ignoré par les économistes incapables de dépasser l'idée que la condition de l'efficacité était que le coût marginal égale le prix, a prouvé que pour des sociétés multiproduits assujetties à une limite de revenus, les prix qui dévient systématiquement au-dessus du coût marginal sur la base de l'inverse de l'élasticité de la demande sont optimaux du point de vue de l'excédent de consommation. Même l'ICC a prétendu adhérer à la tarification de Ramsey dans une première série de cas après 1980, mais n'a bien sûr pas pu le faire correctement pour des raisons qu'il est inutile d'approfondir ici.

La réforme réglementaire du transport voyageurs était pratiquement terminée. Les compagnies aériennes qui, en 1980, avaient transporté presque 84 pour cent des milles-voyageurs commerciaux interurbains, avaient obtenu la liberté économique pour laquelle elles s'étaient battues bec et ongles pendant plus de 10 ans. Les autocars, représentant environ 11,5 pour cent des milles-voyageurs, étaient considérablement déréglementés tandis que le petit volume restant allait à une seule société en position de monopole, Amtrak. Ainsi, au début des années 1980, plus de 90 pour cent du transport voyageur inter-villes aux États-Unis était influencé presque totalement par les prétendues «forces libres du marché» dans la plupart des sous-marchés pertinents, c'est-à-dire les paires de villes. C'est certainement

dans le transport voyageurs et non le transport marchandises que l'objectif de laisser les forces du marché prédominer s'est le plus concrétisé.

Cependant, il a fallu 20 ans aux États-Unis après le début des vives attaques lancées contre la réglementation de type commission pour que le processus porte fruit en dépit du soutien ardent de tous les présidents depuis Eisenhower. Même Eisenhower a été suffisamment insatisfait des mesures en place dans le domaine des transports pour demander le rapport Weeks qui parlait de la fin du monopole des transports précédent existant depuis 1920, qualifiait la réglementation de désuète et préconisait «une plus grande influence des forces de la concurrence sur la tarification dans le domaine des transports»⁷⁸.

Des économistes, des politicologues, d'autres universitaires et des juristes avaient eux aussi amorcé des attaques au cours des années 1950 et même beaucoup plus tôt pour certains. Les procédures des commissions de réglementation — dans les transports et ailleurs — ont été vivement critiquées de sorte qu'en 1946 était adoptée la *Administrative Procedure Act* (1946) qui établissait une série de conditions pour assurer des audiences équitables à toutes les parties concernées — un ensemble de règles dont diverses commissions de réglementation, dont la CAB et dans une moindre mesure l'ICC, ont tellement abusé, qu'il fallait en moyenne attendre presque trois ans pour qu'une décision soit rendue sur les affaires inscrites aux rôles et encore beaucoup plus longtemps pour de nombreuses causes importantes. La lenteur du processus de réglementation est devenue un motif de réforme bien avant 1960.

Avant 1960, de nombreux observateurs avaient constaté que le calibre des commissaires chargés de la réglementation avait apparemment diminué. Il n'y a pas eu de nouveau Joseph B. Eastman à l'ICC et le dernier président de la CAB avant Alfred E. Kahn était considéré comme «le pire de tous». Les commissaires étaient non seulement de faible niveau et souvent le fait de «nominations politiques» au pire sens du terme, mais en outre leurs relations souvent privilégiées avec les présidents des sociétés de transport réglementées ont donné naissance à la théorie largement reconnue de la «capture» et ont suscité de nombreuses questions sur l'«expertise» et l'«indépendance» des commissaires⁷⁹.

Les attaques contre les commissions de réglementation ont donc débuté bien avant 1960. Mais la nature des attaques est passée des procédures, des opérations internes et de l'organisation, la vénalité et la qualité de la Commission et de son personnel etc., aux *effets* des mesures prises par les organismes de réglementation sur les industries qu'ils étaient censés réglementer dans l'intérêt public. À ce moment-là, une nuée d'économistes a, à nouveau, concentré son attention sur les transports comme avant 1930. Comme nous l'avons vu dans la première partie, les conséquences économiques ont, lorsqu'elles ont été exposées correctement en théorie mais particulièrement en termes empiriques, retenu l'attention du Congrès et de tous les présidents depuis Kennedy. C'est cette évolution que nous relaterons ici en essayant d'expliquer comment les forces antiréglementation ont finalement aussi bien réussi et pourquoi il a fallu attendre si longtemps.

Commençons par un document qui s'inscrit dans une longue série de rapports et de messages sur les problèmes des transports aux États-Unis visant à proposer des solutions qui aboutiraient à des changements intelligents. Le changement pouvait revêtir différentes formes : une nouvelle loi apportant des modifications précises aux textes réglementaires de base et (ou) une interprétation différente de la loi existante de la part des commissions elles-mêmes. Par exemple, quelques années avant que le Congrès n'adopte les changements législatifs, l'ICC et la CAB ont commencé à modifier leurs pratiques devant la vague d'opposition au *statu quo* principalement mais aussi pour éviter de nouveaux mandats du Congrès. On a dit que le camionnage avait été déréglementé presque quatre ans avant le *Motor Carrier Act of 1980* parce que l'ICC avait accepté presque toutes les nouvelles demandes d'entrée sur des marchés auparavant hyperprotégés dès 1975-1976. La CAB a commencé à encourager de nouvelles dispositions tarifaires et à faciliter l'accès aux marchés même avant l'arrivée du président Kahn sur la scène, plusieurs années avant que le Congrès n'adopte la loi sur la déréglementation proprement dite. Nous étudierons l'histoire de la réforme de la réglementation avant de discuter de la meilleure formule à choisir.

LE RAPPORT DOYLE⁸⁰

Ce rapport, paru en juin 1961, peu après que le rapport Landis ait fustigé les organismes de réglementation en général (voir ci-dessous), contenait une nouvelle série de critiques sur la réglementation des transports, en expliquant que le «cadre réglementaire actuel. . . avait abouti à un programme

général destiné à préserver le statu quo tout à fait contraire à l'objectif visé d'un système de transport dynamique au service de l'économie et de la défense du pays»⁸¹ (italique ajouté). Le rapport insistait ensuite sur l'importance du maintien d'un service public de transport à la base du système et sur la nécessité de la réglementation parce que «le transport revêt le même caractère de service que les entreprises d'utilité publique. . . (Il faut) dans l'intérêt public donner aux structures tarifaires des divers modes un certain niveau de stabilité et d'uniformité. . . et nous n'avons jamais au cours de notre étude. . . trouvé de recommandations sérieuses demandant la suppression de la réglementation spécialisée des transports»⁸². Le rapport soulignait en particulier qu'il serait bon de parvenir à une coopération intermodale mais qu'elle ne pouvait être le fruit de mesures facultatives parce qu'il y a «trop de transporteurs. . . qui chacun défendent leurs propres intérêts immédiats. . . trop de méfiance mutuelle et d'antagonisme»⁸³. Par conséquent, la coordination recherchée ne sera possible «que grâce à la réglementation ou si l'on permet à un mode d'être propriétaire d'un autre»⁸⁴. Bien qu'il faille encourager cette dernière formule et que le rapport en fasse la recommandation, la réglementation reste nécessaire.

En ce qui concerne la déréglementation et le jeu de la concurrence en général, le rapport représente un grand pas en arrière. Ainsi, par exemple, on y dit que «à l'exception du transport entre les exploitations agricoles et le premier marché et d'un certain trafic non concurrentiel. . . il n'est pas dans l'intérêt national à long terme d'exempter le transport de louage de la réglementation»⁸⁵. On préconise plutôt une réglementation appropriée pour parvenir au «bon degré de concurrence», ce qui «minimisera le coût du transport pour notre économie»⁸⁶ et engendrera des tarifs reflétant le coût marginal à longue échéance. D'autre part, la concurrence n'aura pas «tendance à produire des tarifs proches des coûts marginaux à long terme» et il y a de bonnes «raisons logiques de conclure que la concurrence dans la tarification des transports ne tendra pas automatiquement à faire correspondre les tarifs et les coûts»⁸⁷. Cela n'est possible qu'avec une «politique» tarifaire, c'est-à-dire la réglementation des tarifs. La présence de ce genre de déclarations étayées par de nombreux arguments dans un rapport autrement complet et bien conçu contribue à expliquer pourquoi le mouvement vers des politiques faisant «une plus grande place aux forces de la concurrence» a mis si longtemps à aboutir aux États-Unis. Le directeur de l'étude était un économiste en vue assez connu qui aurait dû savoir.

Le rapport, quoique un peu faible en ce qui concerne les conditions économiques de la concurrence tarifaire intermodale et intramodale, est néanmoins complet. Après une analyse attentive des différentes questions, il propose des recommandations comme celles-ci :

- des droits d'utilisation mieux adaptés pour les routes existantes;
- la création d'un fonds de fiducie aérien qui est maintenant en place;
- la création d'un Département des transports *essentiellement pour faire correspondre les investissements dans les transports publics et les besoins apparents de façon à éviter une capacité excessive;*
- la mise sur pied d'un fonds de fiducie des voies navigables et l'imposition de droits d'utilisation véritables pour les voies navigables aménagées grâce aux fonds publics malgré les affirmations voulant qu'elles restent «à jamais gratuites», affirmations que le rapport Doyle qualifie d'erronées et de trompeuses;
- une évaluation rigoureuse des problèmes de transport urbain;
- l'encouragement des sociétés de transport, comme ci-dessus;
- l'élargissement des droits d'exploitation des transporteurs routiers etc.

Des problèmes syndicaux dans le domaine des transports généralement ignorés sont étudiés dans le rapport. Il comprend également de nombreuses analyses détaillées sur certains éléments des politiques existantes qui paraissent provoquer un malaise chez les transporteurs publics de marchandises.

Cependant, outre les problèmes de transport urbain, le rapport traite également du transport de voyageurs interurbain, ce qui se rapporte davantage à notre étude. On peut y lire que «le service ferroviaire voyageurs interurbain ne répondant pas à d'importants besoins qui ne pourraient être satisfaits par d'autres transporteurs. . . ne présente pas d'avantages uniques indispensables. . . (et) ne dessert aucun endroit ne pouvant être desservi par avion ou par la route;»⁸⁸ il ne peut se faire une place qu'en «combinant prix intéressant et commodité de façon à attirer les clients dans une concurrence ouverte à plein tarif»⁸⁹. D'après le rapport, le trafic voyageurs interurbain pourrait, avec cette orientation et seulement sur les marchés où le volume est élevé, survivre ou tout au moins «engendrer un ratio revenus-dépenses

beaucoup plus élevé»⁹⁰. Ce service a en grande partie disparu du fait de l'apathie de la direction des compagnies ferroviaires et de leur refus de regrouper matériel et services pour diminuer le double emploi, attitude elle-même due à l'absence d'une «gestion efficace du service attentive à la rentabilité»⁹¹.

Il est vrai que la réglementation et la capacité routière et aérienne excessive créées par le gouvernement n'ont rien arrangé. Pourtant, tout n'est pas nécessairement perdu selon le rapport. «Si ce service va rejoindre la diligence au musée (comme le prévoyait le rapport Hosmer), ce ne sera pas pour les mêmes raisons.»⁹² Si la direction en place est incapable de surmonter «les problèmes d'échange de matériel, de droits de voie, d'alignements financier et de gestion et d'obtenir la coopération de plus de 80 entreprises, *il faudrait envisager une société nationale de service ferroviaire voyageurs*»⁹³ (italique ajouté). Cette proposition avant la lettre ne devait toutefois pas être mise en vigueur tant qu'une étude figurant dans les recommandations n'avait pas révélé les opérations potentiellement rentables selon les prévisions conservatrices sur le trafic et les paramètres financiers⁹⁴.

Ce rapport, associé au rapport Landis présenté au nouveau président Kennedy, a engendré quelques changements administratifs et procéduraux peu significatifs au sein de l'ICC et de la CAB. Le rapport n'a pas non plus abouti à de nouvelles lois, peut-être du fait de la multitude de sujets étudiés, parce que certaines de ses recommandations allaient tout à fait à l'encontre des intérêts des entreprises de camionnage et d'exploitation des voies navigables et aussi parce que certaines parties de l'analyse destinée à justifier le maintien de la réglementation tarifaire n'étaient plus au goût du jour et présentaient de nombreuses failles.

C'était cependant un progrès par rapport au rapport Weeks, puisque le rapport continuait d'attaquer les organismes de réglementation des transports et confirmait la nécessité du changement. C'était aussi le produit du Sénat américain, ce qui attestait de l'intérêt croissant de celui-ci pour la réforme de la réglementation.

Le rapport Landis, mentionné ci-dessus et dans la première partie, bien qu'il n'ait pas été axé exclusivement sur les transports, maintenait la pression sur tous les organismes et témoignait de l'importance accordée au sujet aussi bien par la Maison blanche que par le Congrès. Plus précisément,

James Landis, qui avait à une époque élaboré toute une argumentation pour justifier la nécessité des organismes de réglementation, le «quatrième bras du gouvernement», dans les années 1930, entreprenait maintenant de disséquer sans pitié les échecs des organismes réglementaires, peut-être parce qu'il avait le sentiment que son idéal réglementaire avait été trahi⁹⁵. Tout en soulignant qu'à l'époque de Truman et d'Eisenhower on avait nommé des commissaires faibles, hésitants et qui n'étaient pas des experts, il mettait en évidence les problèmes de dépendance et particulièrement de retard, l'absence de politiques générales pour des problèmes particuliers ajoutée aux répercussions multiples que les organismes se sentaient tenus de prendre en compte⁹⁶, ainsi que le manque de considération pour l'efficacité, etc.

La question de la réforme réglementaire a commencé à prédominer au cours de la première année de l'administration Kennedy. Aucune nouvelle loi n'a été adoptée mais la nomination de personnes éminemment capables et fortement motivées à des organismes comme la SEC, la FCC et la FPC a engendré une remise en ordre au sein des différentes organisations semblable à celle qu'allait effectuer Alfred Kahn en déréglementant les compagnies aériennes. Si Landis pouvait déplorer dans son rapport à Kennedy que «les feux qui nourrissaient alors (dans les années 1930) une passion pour le service public aient perdu de leur intensité», Kennedy a contribué à les rallumer au début des années 1960. Mais hélas, la réglementation économique des transports ne souffrait pas seulement des faiblesses de son personnel — c'était le fondement même et la raison d'être de la réglementation qui étaient en cause et ses conséquences de plus en plus coûteuses qu'il fallait changer.

LE MESSAGE DU PRÉSIDENT KENNEDY SUR LES TRANSPORTS⁹⁷

L'assaut contre la réglementation des transports s'est poursuivi lorsque, par inadvertance, le président Kennedy a improvisé durant un discours, disant qu'il allait transmettre un message au Congrès au sujet des transports peu de temps après. Rien de tel n'avait encore été discuté.

Publié le 5 avril 1964, le message «a été accueilli comme la proposition la plus complète jamais soumise au Congrès par un président au chapitre des transports»⁹⁸. Rédigé par des économistes du gouvernement et de l'extérieur, il prêchait l'efficacité, la baisse des coûts, le service économique, etc.

Notant que «des problèmes pressants accablent notre système national de transport» et que la réglementation existante n'est qu'un «assemblage hétéroclite», Kennedy soutenait qu'«une réduction de la réglementation et des subventions fédérales était à long terme la condition première d'un bon réseau de transport interurbain». La politique nationale exigeait, entre autres choses, que «les ressources consacrées aux services de transport soient utilisées de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible; ce qui implique également que les usagers des moyens de transport doivent être incités à utiliser la forme de transport. . . qui leur assure le service qu'ils désirent au coût total, public et privé, le plus bas»⁹⁹. Cet objectif nécessitait des entreprises privées, non subventionnées, soumises au maximum aux contraintes de la concurrence et une diminution de la réglementation. Les usagers devaient également assumer le coût total des services d'exploitation publics et privés. Le président recommandait, pour s'approcher de ces objectifs, que les exemptions de la réglementation tarifaire dont bénéficiaient certaines denrées pour le transport fluvial (exemption des denrées en vrac) et pour le transport routier (produits agricoles et de la pêche) soient élargies à tous les transporteurs. Le Congrès a été invité à adopter une loi pour *limiter le contrôle des tarifs voyageurs interurbains à l'établissement de tarifs maximum seulement*¹⁰⁰. Il recommandait ensuite «que des politiques uniformes de droits et de frais d'utilisation» soient adoptées même pour les voies navigables, que le gouvernement soit équitable en matière de transport interurbain, essentiellement en éliminant graduellement les subventions, que les fusions importantes soient examinées attentivement pour maintenir un aussi grand nombre de transporteurs et d'options de voyage que possible tout en restant efficace, que les sociétés soient encouragées à proposer des trajets directs et une tarification commune et que l'on privilégie les tarifs et les services expérimentaux d'une façon générale. Parallèlement au transport interurbain, il y a un long passage sur le transport urbain, l'un des premiers du genre et une partie importante sur le transport international — sans rapport l'un et l'autre avec notre étude mais qui témoignent de l'ampleur du message.

Largement commenté dans la presse, le message a été accueilli avec un grand enthousiasme. Malgré tout, il n'a été suivi d'aucune loi. Il a allumé quelques nouveaux feux en faveur du service public et fait avancer la cause de la réforme des transports mais il a suscité une opposition puissante et considérable. Par exemple, un bill proposant d'exempter de la réglementation sur le tarif minimum le transport voyageurs interurbain et le transport

des denrées en vrac et des produits de la pêche s'est heurté à l'opposition de l'ICC, des associations américaines de camionnage, de l'International Brotherhood of Teamsters, de l'Association of Motor Bus Operators, des diverses associations des voies navigables et de nombreux autres groupes. Tous les opposants considéraient que pour mettre les différents modes sur un pied d'égalité il fallait une réglementation *accrue* pour tous, et non diminuée. L'Association of American Railroads, la Chambre de commerce américaine et divers groupes d'agriculteurs, de producteurs de charbon et de sociétés d'expédition ont appuyé les propositions mais seulement à condition qu'elles soient modifiées pour que les chemins de fer continuent d'être exemptés, pour ce qui est de leur tarif minimum, des dispositions des lois antitrust, ce qui a été refusé par tous les autres groupes énumérés ci-dessus qui s'étaient opposés au projet de loi au départ.

L'opposition a été analogue pour les lois destinées à mettre en oeuvre d'autres parties du message. Aucune n'a jamais franchi l'étape des comités. Les forces antidéréglementation étaient plus puissantes qu'on ne l'avait pensé jusqu'alors. On croyait généralement, particulièrement au sein du monde des transports, à la déclaration présentée par l'ICC pour s'opposer au bill :

Une chose apparaît clairement dans le domaine du transport, bien que les forces de la concurrence soient en général efficaces pour faire diminuer les prix et améliorer le niveau de service, ces mêmes forces vont entraîner dans le domaine des transports, si on ne les contrôle pas raisonnablement, la disparition de la concurrence et perturber les bonnes relations tarifaires qui existent entre les transporteurs en concurrence et les zones et les territoires géographiques¹⁰¹.

Cela reflète et confirme l'idée que le transport est unique dans un certain sens, qu'il a une importance vitale, qu'il comporte énormément de facteurs extérieurs positifs et négatifs, etc., qui exigent une régulation quelconque en plus de la discipline de la concurrence. On retrouve même un peu cette attitude dans le rapport Doyle. Il est pourtant rare qu'on explique clairement ce qui constitue le caractère unique des transports. Les fonctions coût des divers modes ne sont pas différentes de celles de la plupart des autres industries. Le fait que les transports constituent un service périssable n'a rien d'alarmant dans une économie où les deux tiers du PNB proviennent des services et non de la production. De plus, aucun des modes ne

constitue un «monopole naturel» dans la mesure où ils sont tous sujets à des économies d'échelle. Manifestement le transport aérien, routier et fluvial des voyageurs ou des marchandises est loin d'être de nature monopoliste. La situation est moins nette pour les chemins de fer, mais pendant de nombreuses décennies on a considéré que le déclin des coûts unitaires associés à l'augmentation du volume de production des milles-voyageurs ou des milles-tonnes était une preuve d'économies d'échelle alors qu'en fait il représente des économies de densité — ce qui est très différent. Les chemins de fer ne sont probablement pas assujettis aux économies d'échelle. Même s'ils le sont, il y a des limites supérieures à tout tarif établi par les autres modes tant que tous les marchés peuvent être raisonnablement revendiqués par une entreprise «prête, apte et disposée».

Parfois, on cherche à confirmer le théorème du «caractère singulier» en faisant valoir que le transport est essentiel à toutes les sociétés pour toutes sortes de raisons trop évidentes pour être citées. Cependant, être essentiel ne veut pas dire être singulier. La nourriture est essentielle à la vie et dans la plupart des économies, la production alimentaire est régie par les forces du marché ou devrait l'être si ce n'est pas le cas. L'agriculture est même considérée comme le secteur par excellence où les forces du marché fonctionnent le mieux si les gouvernements ne les perturbent pas en soutenant les prix, en limitant les superficies et par d'autres intrusions. Il en va de même pour les soins de santé, le logement et les autres prétendues nécessités de la vie. Aucune d'entre elles n'a fait l'objet du même niveau de protection, de promotion et d'intrusion à tous les niveaux que les transports, particulièrement dans une économie de libre entreprise.

Les vertus économiques de la propriété privée, des activités et des décisions fondées sur les possibilités de profit, dans le cadre des limites de la concurrence et des règles générales définies par la loi et modifiables par le biais des processus démocratiques, ont apparemment été confirmées par les événements mondiaux des deux dernières années. Assurément, cela ne veut pas dire qu'il faut opter pour un *laisser-faire* au sens le plus extrême. Même Adam Smith reconnaissait au gouvernement un rôle et des activités légitimes et nécessaires. Certaines de ces questions seront abordées dans le contexte des transports à la partie 6. Mais certains éléments évidents peuvent être mentionnés ici. Citons les lois antitrust pour préserver la concurrence, les efforts pour éliminer les externalités négatives liées aux processus du marché comme de faire coïncider les coûts privés et sociaux

le plus étroitement possible et les efforts visant à maintenir le plein emploi, une croissance régulière et une répartition tolérable des revenus. Bien avant la Seconde Guerre mondiale, l'évolution du monde des transports a créé des circonstances qui rendaient la réglementation antérieure de l'industrie au mieux inappropriée et au pire beaucoup plus coûteuse que les avantages nets qu'elle aurait pu représenter pour la société et l'économie en général. C'est ce message que les économistes devaient faire entendre le plus clairement possible. Il fallait pour cela s'attaquer au théorème du caractère unique et parallèlement à la grande mystique des transports.

La force de l'opposition à la réforme réglementaire a semblé assez suprenante à l'époque (au début des années 1960) tout comme l'échec du message Kennedy, compte tenu de sa grande popularité initiale. On a en fait sous-estimé l'ampleur des intérêts particuliers entourant la réglementation existante. Outre le lobbying des compagnies ferroviaires au Congrès pendant de nombreuses années, auxquelles se sont jointes les American Trucking Associations de plus en plus puissantes, le Syndicat des teamsters et d'autres mentionnés ci-dessus, il y avait les contributions financières considérables versées aux fonds de campagne électorale à tous les niveaux du gouvernement par les divers modes de transport et les autres groupes désireux de ne rien changer à la situation. C'est bien sûr une procédure classique aux États-Unis bien qu'on ait régulièrement essayé de limiter les abus. Néanmoins, c'est toujours une force très puissante pour le maintien du statu quo. Mais de plus, les lois sur la réglementation économique des transports étaient si compliquées et sujettes à des interprétations contradictoires si nombreuses que tout un cadre d'avocats spécialisés dans les transports avait pendant des années très bien gagné sa vie en représentant des sociétés de transport devant l'ICC, la CAB et les tribunaux à tous les niveaux. Un nombre croissant de comptables, statisticiens et économistes les accompagnaient. Des centaines de cabinets de consultants privés ont vécu des causes relatives au transport, des litiges et des audiences devant les juges des tribunaux administratifs.

Même lorsque le Congrès a cru avoir changé la loi, comme avec la *Transportation Act of 1958*, l'ICC l'a interprétée de telle façon que les choses ne semblaient guère avoir changé. Cela est également vrai de certaines parties des lois dites 3R et 4R adoptées au cours des années 1970. La Commission disposait d'une très grande marge d'interprétation et elle s'en est servie pour maintenir le statu quo. Cela pouvait néanmoins avoir

un avantage, en ce sens que s'il était possible de nommer de nouveaux commissaires partisans de la réforme, des changements intéressants pourraient être apportés sans recourir à une nouvelle loi qui exigeait beaucoup de temps et tant de compromis et, même dans ces conditions, ne donnait aucune garantie. En fait, j'ai même dit une fois, avant la loi de 1980, qu'«il n'y a rien dans l'*Act to Regulate Commerce* sous sa forme actuelle, qui empêche l'ICC de faire en totalité ou en partie ce que recommandent les partisans de la réforme réglementaire. Si nous avons été contraints de recourir à la loi, c'est parce que la Commission refuse. . .»¹⁰². Si seulement les choses avaient été aussi simples! Comme beaucoup l'ont souligné, il faut une loi si l'on veut être sûr que les réformes seront maintenues, tout simplement parce qu'elle est plus difficile à obtenir au départ. Il est possible de remplacer les commissaires par d'autres ayant un point de vue différent même s'il faut un certain temps (c.-à-d., au plus un mandat si l'on ne parvient pas à les inciter à démissionner ou si un mauvais état de santé n'accélère pas les choses) afin que les nouvelles administrations puissent facilement reréguler. En fait, il y a actuellement aux États-Unis des pressions de plus en plus fortes en faveur d'une rerégulation dans le secteur des transports.

APRÈS LE PRÉSIDENT KENNEDY

Après la mort du président Kennedy en 1963, le président Johnson a accepté la déréglementation et le nouveau souci d'efficience dans le domaine des transports. Bien qu'il ait vu l'importance d'une réforme des transports, il est vite devenu obnubilé par le mouvement des droits de la personne et de plus en plus, par la Guerre d'Indochine. Incapable de consacrer beaucoup de temps aux transports, il a néanmoins réussi à créer le Département des transports (DOT), ce que réclamaient depuis longtemps de nombreux partisans de la réforme et d'une plus grande coordination, c'est-à-dire pratiquement tout le monde. Ainsi, le message sur les transports envoyé au Congrès préconisait la création d'une Commission nationale de sécurité des transports, des recherches plus poussées sur le SST et le transport terrestre à grande vitesse et privilégiait la coordination des transports grâce à un nouveau département fédéral; en dépit de cela, le DOT, qui est entré en action le 1^{er} avril 1967, n'a reçu qu'un appui large et général. Il ne s'est pas opposé directement à l'ICC mais a soutenu la réforme réglementaire et présenté des propositions législatives qui ont été appuyées par la Maison blanche presque chaque année. La plupart ont fait long feu jusqu'à la fin des années 1970.

Le Council of Economic Advisers de Johnson a amorcé une série de critiques qui allaient devenir de plus en plus virulentes sur la réglementation des transports dans chacun de ses rapports économiques. En 1966 est apparue une nouvelle section, celle de «L'efficacité dans les transports». On y faisait l'éloge du DOT, bien sûr, et l'on traitait de l'influence de la concurrence qui fait tomber les prix au niveau des coûts marginaux. Néanmoins, tout cela s'inscrivait encore dans le cadre réglementaire. «Bien qu'il soit certainement *souhaitable* de contrôler les entrées et les sorties sur le marché» (italique ajouté), déclarait-on, «il faudrait être beaucoup plus souple»¹⁰³. Cette affirmation plutôt timide marque en fait le début d'une autre série d'attaques contre le statu quo dans les transports qui s'est poursuivie régulièrement et s'est élargie dans le rapport économique du président de 1990. Il est difficile de juger de son impact. Dans les années 1960, le Council of Economic Advisers était un organisme de grand renom, très en vue et bénéficiant de l'appui présidentiel mais son prestige avait disparu durant les années 1980. Ce n'était cependant que l'une des facettes de l'attaque constante menée par les économistes contre la réglementation dans les transports. Celle-ci est devenue beaucoup plus intense lorsque le nombre d'économistes s'est multiplié dans les divers services du gouvernement.

LE RÔLE DES ÉCONOMISTES DANS LA RÉFORME DES TRANSPORTS

Les années 1960 ont pris fin sans que la réglementation n'ait vraiment été réformée. Toutefois, l'argumentation économique avait été bien préparée et solidement étayée depuis la fin des années 1950 et au cours des années 1960. Pour résumer de façon très générale et succincte, disons qu'elle comportait deux volets reliés entre eux. Tout d'abord, depuis les années 1920 au moins, les changements techniques dans les transports — c'est-à-dire l'automobile, les camions, les autocars et les avions, et les investissements parallèles dans l'infrastructure routière et aérienne de même que les améliorations progressives à toutes les étapes de ces technologies — avaient mis en place une capacité de transport considérable et croissante tandis que les chemins de fer auparavant prédominants accusaient déjà une surcapacité. Ainsi, la compétitivité potentielle des transports entre la plupart des paires origine-destination avait considérablement augmenté. Pratiquement dans tous ces marchés, le nombre d'options proposées aux voyageurs et aux expéditeurs de marchandises par les transporteurs indépendants était suffisant pour permettre à la concurrence de jouer. En même temps, la réglementation économique devenait incroyablement complexe pour ne

pas dire pratiquement impossible. En bref, il était devenu impossible de réglementer en restant rationnel, raisonnable ou efficace et à peu près au même moment, à une ou deux décennies près, c'est devenu superflu.

Les problèmes de la réglementation des «nouvelles» industries de transport routier (camion et autocar) et des compagnies aériennes qui utilisaient des voies de passage aménagées, améliorées et entretenues grâce aux fonds publics, sans que les usagers concernés semblent verser des sommes appropriées pour compenser les coûts qu'occasionnait leur utilisation ou les avantages reçus, ont entraîné de grandes différences entre les modes y compris les chemins de fer. Il était pour ainsi dire impossible de parvenir à une réglementation qui assure une juste concurrence ou même de découvrir, sans parler de les conserver, les «avantages inhérents», comme l'ICC était censée le faire. Le processus réglementaire se compliquait encore du fait du grand nombre de sociétés assujetties à l'examen réglementaire, particulièrement pour l'ICC, et de la nécessité d'accorder des exemptions pour tenir compte des «droits acquis», des exemptions pour les transporteurs privés dans le secteur routier et d'assouplir la réglementation pour le transport à contrat par camion ou autocar. Il est impossible d'établir des distinctions claires et de les faire respecter entre les différents types de transport, public, à contrat, exempté et privé. Lorsque certaines denrées se sont trouvées exemptées de par la loi, la situation est devenue encore plus absurde. Les tribunaux et la Commission consacraient le plus clair de leur temps à discuter de détails inutiles comme de savoir si le poulet congelé est un produit manufacturé ou une denrée agricole et, comme telle, exempté.

Tous les organismes réglementaires ont été noyés sous les détails. Les tribunaux mettaient des années à parvenir à une décision en partie à cause des nouvelles complexités mais aussi en raison de l'importance abusive accordée à la «procédure équitable». Les fonctions très différentes de ces industries disparates en matière de coût et de demande défiaient toute tentative d'adopter une approche unifiée, fondamentalement anticoncurrence, en vue de préserver ce que l'on appelait le «transport public», par ailleurs de plus en plus obsolète et oublié des nouveaux pouvoirs du transport indépendant des voyageurs et des marchandises. L'ICC a même pris des bases de profit différentes pour les chemins de fer et les camions ou les autocars, c'est-à-dire le taux de rendement pour les premiers et le coefficient d'exploitation pour les derniers. Malgré toute leur sagesse et leur talent administratif, les commissaires ne pouvaient sortir de ce borbier, d'autant

plus que la loi les régissant était vague, ouverte à une vaste gamme d'interprétations et incohérente à bien des égards. Mais au cours des années 1940 et 1950 et même ensuite, les commissaires ont été plus souvent choisis pour des raisons politiques et n'avaient ni le même souci, ni la même connaissance des secteurs d'activité dont ils étaient responsables.

Compte tenu de ces considérations, il était plus que jamais impossible de mener à bien un grand dessein suivant les principes de Bentham. Comment la Commission aurait-elle pu évaluer les avantages et les inconvénients pour les transporteurs, les voyageurs, les régions, les ports, la défense nationale, les impératifs commerciaux et les postes dans une décision quelconque? Il était non seulement impossible de mesurer exactement les avantages et les coûts mais il n'existait en outre aucun système acceptable de pondération et la Commission n'a jamais révélé de préférences systématiques, sauf pour les transporteurs publics. En fait, les poids utilisés semblent varier d'un cas à l'autre. Le système s'est donc effondré pour les mêmes raisons que le calcul du plaisir de Bentham - l'impossibilité de mesurer ou de pondérer les effets à l'aide d'un étalon précis qui permette d'additionner les divers éléments. Les décisions de la Commission sont alors devenues fantasistes, sans un fondement pouvant servir de précédent dans d'autres causes étant donné que l'importance relative des divers effets sur les multiples éléments censés être pris en compte variait d'un cas à l'autre. Elle était prise au piège de ses propres contradictions.

Bien que la CAB n'ait jamais eu de grand dessein d'une telle ampleur, elle s'est heurtée à des problèmes analogues parce qu'elle a voulu créer et administrer un cartel destiné à maintenir la rentabilité des *grandes* compagnies au fil des années. Si l'économie était florissante et que la demande en voyage était forte, la Commission pouvait être plus indulgente à l'égard des nouvelles demandes de service, de la nouvelle concurrence sur certains trajets et même encourager des tarifs réduits. D'un autre côté, lorsque les temps étaient difficiles et que les bénéfices des transporteurs n'étaient plus assurés, la Commission limitait les entrées et décourageait les réductions de prix contrairement à ce qui se serait fait dans le cadre d'une politique de marché. La politique semblait donc fluctuer de pour à contre la concurrence selon la conjoncture économique générale. Comme nous l'avons vu « la CAB était farouchement opposée à la concurrence lorsque les compagnies aériennes avaient des difficultés financières et elle était relativement favorable à la concurrence lorsque les compagnies étaient prospères. Ainsi. . .

la politique de la CAB de 1938 à 1974 représentait en fait l'application de principes protectionnistes stables à des conditions économiques changeantes»¹⁰⁴.

La Commission pouvait ainsi éviter de paraître si ouvertement opposée à la concurrence à certains moments alors qu'elle contrôlait rigoureusement l'accès au marché et la concurrence dans l'intérêt de quelques privilégiés — les grandes compagnies. Elle était donc mieux à même d'atteindre un objectif plus limité que les multiples objectifs de l'ICC et de parvenir à des profits stables. Néanmoins, même avec ce seul objectif, elle n'a pas vraiment réussi à assurer une stabilité des revenus année après année, et certainement pas pour chaque transporteur. Cependant il n'y a pas eu de faillites dans les grandes compagnies. Les compagnies aériennes elles-mêmes étaient favorables au maintien de la réglementation, comme leur personnel, parmi les mieux payés du pays, et les financiers de l'industrie. Malgré tous les arguments économiques sur les erreurs d'affectation, les prix et les coûts excessifs, l'absence d'options qualité-prix et d'autres problèmes, il y avait peu d'enthousiasme pour déréglementer les compagnies aériennes ou diminuer considérablement les pouvoirs réglementaires de la CAB. Malgré tout, la concurrence potentielle ne cessait d'augmenter.

En général, la régulation des transports est devenue de plus en plus complexe, moins efficace ou réalisable et moins nécessaire au fur et à mesure de l'augmentation du potentiel concurrentiel des marchés du transport. Les «coûts» de la réglementation ont commencé à dépasser les «avantages» qu'elle était censée procurer. Même les compagnies de chemins de fer ont fini par accepter une certaine déréglementation à la fin des années 1970 alors que leur situation économique se détériorait. Les législateurs ont prêté l'oreille aux appels à la déréglementation lorsque divers économistes ont commencé à calculer les coûts de la réglementation. On s'est rendu compte qu'ils étaient énormes, de 8 à 16 milliards de dollars en 1977¹⁰⁵. Ces chiffres avaient beau être fondés sur des hypothèses très fragiles que personne n'a cherché à mettre en cause, ils ont néanmoins attiré l'attention des législateurs beaucoup plus directement que des déclarations générales sur la compétitivité des marchés du transport et sur les vertus et l'efficacité des solutions de marché par rapport aux formules réglementaires.

Il fallait maintenant amener ces conclusions pratiquement unanimes du monde universitaire et des revues spécialisées sur la nécessité d'une réforme de la réglementation des transports, unanimité très rare chez les économistes, jusqu'au coeur du grand débat politique et des centres de

décision à Washington. Ce processus a été facilité par plusieurs «think tanks» de Washington dont le Brookings Institution, sans doute la meilleure de toutes, et un ou deux autres organismes qui ont encouragé des programmes d'études sur la réglementation économique des entreprises commerciales et produit de nombreux volumes, articles, brochures et conférences sur les résultats. La plupart de ces études ont été rédigées ou menées par des universités spécialisées en économie, en sciences politiques et dans d'autres domaines de recherche sur les sciences sociales en rapport avec les politiques. Elles ont attiré l'attention des milieux appropriés sur une réforme de la politique des transports et ont permis aux universitaires qui allaient être nommés à des organismes gouvernementaux touchés par ces questions d'acquérir une expérience.

Des organismes comme le Council of Economic Advisers, la Division antitrust du Département de la justice, le Département des transports (après 1967), l'Office of Management and Budget, ainsi que les groupes de travail présidentiels et les études du Congrès (telles que le rapport Doyle et la Commission d'étude sur la politique nationale des transports de 1979) ont pratiquement englouti tous les économistes manifestant un talent et (ou) un intérêt quelconque pour cette réforme, en particulier s'ils étaient favorables à la concurrence. Comme la profession dans son ensemble était assez unanime à ce sujet, les économistes ne manquaient pas. Comme on l'a dit, en «1970-1971, il y avait suffisamment d'avocats actifs d'une réforme de la réglementation au gouvernement pour constituer une petite collectivité officieuse d'individus plus ou moins liés par des relations personnelles et un objectif de politique commun. Ce qui au début n'avait été qu'une critique désorganisée des politiques gouvernementales... était devenu en 10 ans un effort relativement concerté reposant sur une base officielle et quasi officielle considérable»¹⁰⁶.

Dès lors, les économistes pouvaient aller plus loin et ne plus se contenter simplement de soutenir leur thèse. Les transports étaient au coeur de cette activité car c'était non seulement un important secteur de l'économie, mais aussi le premier auquel avait été appliqué le genre de réglementation économique qui était maintenant critiqué et où l'on avait élargi à la hâte la réglementation pour englober la concurrence ferroviaire, ce qui donnait des arguments supplémentaires à la thèse de la réforme.

Pratiquement dès le début, le mouvement de réforme des transports a eu l'appui de l'Exécutif. Les présidents Kennedy, Ford, Carter et Reagan lui ont accordé une forte priorité de même que Johnson et Nixon, bien que ces

derniers n'aient pas eu le loisir de consacrer beaucoup de temps et d'efforts à cette cause.

Toutefois, pour obtenir les modifications législatives souhaitées, il fallait avoir la sympathie du Congrès. Pour diverses raisons, le démocrate le plus en vue et l'un des plus puissants sénateurs du secteur législatif, Edward M. Kennedy, s'est mis au début des années 1970 à promouvoir la cause de la réforme des transports, en particulier des transports aériens et routiers. Son appui à cette cause était pratiquement une garantie d'adoption des projets de loi de déréglementation des compagnies aériennes et des transports routiers. Nous décrivons plus loin dans ce chapitre le rôle de Kennedy dans l'histoire de la déréglementation des compagnies aériennes.

Un dernier ingrédient était nécessaire pour faire adopter les lois. Il fallait montrer que, sans cela, les conséquences seraient dramatiques pour la nation. Les transports devaient passer au premier plan de l'ordre du jour politique national. Pourtant, il n'y avait guère de signes de crise au cours des années 1960. Les déficits des transporteurs ferroviaires de voyageurs demeuraient élevés mais inférieurs à leur niveau de pointe (qui avait été en moyenne de 680 millions de dollars au cours des sept années précédant la *Transportation Act of 1958*), se maintenant en moyenne à environ 420 millions de dollars par an de 1960 à 1970, alors que l'ICC accélérât les abandons (voir tableau 2). Il ne semblait pas y avoir de « crise » des chemins de fer. Les compagnies aériennes se portaient fort bien, les compagnies d'autobus continuaient d'avoir des résultats qui n'étaient pas mirobolants mais pas lamentables non plus, et l'économie progressait gentiment avec de faibles taux de chômage et une croissance supérieure à la moyenne. Bien que la peur de l'inflation ait entraîné une surcharge fiscale en 1968 et que la Guerre du Vietnam ait provoqué des révoltes urbaines, des soulèvements dans les campus et l'apparition d'une certaine animosité et d'une certaine amertume dans tout le pays, les problèmes des transports étaient loin d'être au premier plan des préoccupations du public, si tant est qu'ils y aient même figuré. Conformément au vieil adage « Si ça marche, il ne faut pas y toucher », il ne semblait guère y avoir de raison d'utiliser son capital politique ou autre à s'attaquer aux problèmes que les universitaires décrivaient dans les transports. Ainsi « la réforme de la réglementation en vue d'une concurrence était parfaitement exposée et développée en tant que recommandation de politique; mais il restait à percevoir le problème en profondeur. . . pour pouvoir appliquer la solution »¹⁰⁷.

Tableau 2

**VOLUME D'ACTIVITÉ ET RENDEMENT FINANCIER DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS
DE 1920 À 1970**

Année	Voyageurs (en milliers)	Milles- voyageurs (en milliers)	Revenu net ^a (en milliers de \$)	Déficit du transport voyageurs en pourcentage des recettes nettes du transport marchandises
1920	1 269 913	47 369 906		
1921	1 061 131	37 705 737		
1922	989 509	35 811 046		
1923	1 008 538	38 294 178		
1924	950 459	36 368 290		
1925	901 963	36 166 973		
1926	874 589	35 672 729		
1927	840 030	33 797 754		
1928	798 476	31 717 566		
1929	786 432	31 164 739		
1930	707 987	26 875 642		
1931	599 227	21 933 345		
1932	480 718	16 997 426		
1933	434 848	16 368 635		
1934	452 176	18 068 635		
1935	488 059	18 509 497		
1936	492 493	22 459 781	-233 327	26,2
1937	499 688	24 695 214	-241 591	29,2
1938	454 508	21 656 918	-255 263	40,8
1939	454 032	22 712 941	-250 934	29,9
1940	456 088	23 815 598	-262 058	27,8
1941	488 668	29 406 250	-226 029	18,5
1942	672 420	53 747 029	89 329	—
1943	887 694	87 924 994	279 790	—
1944	915 817	95 662 501	234 103	—
1945	897 384	91 826 353	230 060	—
1946	794 824	64 753 699	-139 736	18,4
1947	706 551	45 972 245	-426 526	35,4
1948	645 535	41 224 319	-559 782	35,9
1949	556 741	35 133 300	-649 627	48,6
1950	488 019	31 790 470	-508 508	32,9
1951	485 468	34 640 031	-680 822	41,9
1952	470 979	34 033 245	-642 390	37,3
1953	458 252	31 678 951	-705 538	38,9
1954	440 770	29 309 861	-669 533	43,4
1955	433 308	28 547 877	-636 693	36,1
1956	429 994	28 215 728	-696 938	39,5
1957	412 625	25 914 446	-723 483	44,0
1958	381 623	23 295 262	-591 543	35,7
1959	353 647	22 074 718	-523 692	32,8
1960	327 172	21 284 084	-466 289	32,9
1961	318 359	20 308 444	-390 495	29,7

Tableau 2 (suite)

VOLUME D'ACTIVITÉ ET RENDEMENT FINANCIER DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS DE 1920 À 1970

Année	Voyageurs (en milliers)	Milles-voyageurs (en milliers)	Revenu net ^a (en milliers de \$)	Déficit du transport voyageurs en pourcentage des recettes nettes du transport marchandises
1962	313 084	19 926 466	-374 993	25,2
1963	310 999	18 519 049	-378 618	23,7
1964	314 386	18 271 322	-389 008	23,7
1965	305 822	17 161 776	-398 029	21,6
1966	307 530	17 162 776	-379 744	19,5
1967	304 028	15 264 172	-460 414	26,9
1968	301 372	13 163 541	-462 129	25,8
1969	301 673	12 213 983	-437 498	24,4
1970	289 469	10 785 746	-449 579	26,2

Sources : Interstate Commerce Commission, *Statistics of Railways in the United States; Transport Statistics in the United States*; James C. Nelson, *Railroad Transportation and Public Policy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1959.

a. Jusqu'à 1936, l'ICC n'a pas séparé les gains nets des services voyageurs et des services marchandises.

La crise ouvrant la voie à une réforme de la réglementation n'a pas tardé. En fait, à l'occasion de trois crises successives ou tout au moins d'événements graves perçus par un vaste public, les transports en général et les chemins de fer en particulier ont été précipités sous les feux de la rampe entre 1970 et 1973 (feux d'une actualité qu'ils ont partagée avec le Watergate et les élections de 1972). Il y a eu tout d'abord l'effondrement financier de la Penn Central en 1970, quatre ans après que l'ICC ait approuvé la fusion des chemins de fer New York Central et Pennsylvania et deux ans après que la Cour suprême ait finalement ratifié cette approbation. Il s'agissait d'une erreur évidente non seulement pour des raisons commerciales, comme le confirma peu après la faillite, mais aussi parce que c'était une politique publique aberrante. Voici par exemple ce que j'ai écrit à un collègue peu après que l'ICC ait donné son accord en 1966 sous le titre «Réflexions sur la fusion N.Y.C.-Pennsy»;

En approuvant cette fusion, l'ICC va complètement à contre-courant des thèses prédominantes qui sont favorables à la déréglementation,

à la liberté des tarifs et au recours croissant aux forces de la concurrence dans le domaine des transports. La suppression de la concurrence entre compagnies ferroviaires sur tout le vaste territoire visé par cette fusion devrait donner matière à réflexion à ceux qui recommandent d'alléger la réglementation. Quoiqu'on puisse penser de la concurrence entre compagnies ferroviaires et de son efficacité potentielle, on ne saurait la considérer à la légère comme une force négligeable. Tout le principe du recours croissant aux forces de la concurrence repose sur l'existence de concurrents ayant des frais et des caractéristiques de services à peu près semblables. Il est certain que la concurrence intermodale est vitale et qu'elle est en général présente partout dans les régions, mais il est néanmoins essentiel d'avoir une concurrence intramodale pour avoir un système efficace. Il faut donc envisager comme un tout les questions de liberté des tarifs, de déréglementation et de fusion. La cartellisation d'un vaste secteur de concurrence potentielle implique le renforcement de la réglementation des barèmes, des tarifs et du service. En prenant cette décision sans tenir compte de la situation d'ensemble, la Commission a hypothéqué toute initiative future en vue d'une déréglementation. On pourrait même pousser le cynisme jusqu'à dire que la Commission s'en est parfaitement rendu compte et a approuvé cette fusion pour qu'il soit nécessaire de renforcer la réglementation, ce qui lui permettrait d'assurer son avenir.

Certes, on parviendra peut-être à réaliser les 80 millions de dollars d'économie prévus en supprimant des installations faisant double emploi, etc. Il faut cependant voir en contrepartie les coûts que cette décision entraînera si elle contribue à renforcer la réglementation actuelle et à la rendre encore plus immuable. Je pense que ces 80 millions de dollars sont une bagatelle en comparaison des économies que permettrait une déréglementation sérieuse¹⁰⁸.

Bien des gens ont été scandalisés par cette fusion et ont eu peur que la faillite de 1970 n'entraîne la liquidation. Les deux réseaux combinés représentaient plus de 20 pour cent du trafic ferroviaire américain et desservaient toute une région du pays, le nord-est, couvrant 17 États et des parties limitées d'autres États, où étaient concentrées en 1970 près de 60 pour cent de la production industrielle totale et presque la moitié de la population des États-Unis. Toute liquidation forcée ou même toute interruption majeure du service de Penn Central aurait eu de graves répercussions nationales.

Le second événement, qui n'était pas sans rapport avec la faillite de la Penn Central (la faillite d'entreprise sur laquelle on a peut-être fait le plus de recherches et écrit le plus de documents dans toute l'histoire des États-Unis) a été ce qu'on appelé la crise des chemins de fer du nord-est. Décrite comme «l'un des bouleversements les plus profonds du siècle dans le domaine des transports»¹⁰⁹, cette crise a entraîné la faillite de sept autres compagnies ferroviaires dans le nord-est.

À cette époque, le pays, le Congrès et le président avaient bien pris conscience de la situation des chemins de fer, de ses répercussions possibles à l'échelle nationale et dans une moindre mesure de l'existence à la base d'un malaise fondamental de tout le système des transports. Ces problèmes déclenchèrent plusieurs initiatives législatives en 1970 seulement. L'*Emergency Rail Services Act of 1970* fut un sauvetage financier sous forme de garanties de prêts consenties par le gouvernement (c.-à-d., le secrétaire aux Transports) pour permettre à la Penn Central et à d'autres compagnies ferroviaires en difficultés financières de continuer à fonctionner. L'initiative plus importante en ce qui nous concerne, la *Rail Passenger Service Act of 1970*, créa la National Railroad Passenger Corporation (Amtrak) pour amortir les pertes des compagnies ferroviaires à court de liquidités déjà en faillite. À elle seule, la Penn Central aurait absorbé près du tiers des pertes nationales totales des transports ferroviaires de passagers — ce qu'elle ne pouvait plus continuer à faire et qui a précipité son effondrement financier.

Les premières réactions législatives à la crise dans le nord-est, en particulier dans le cas de la Penn Central, étaient manifestement l'expression d'une crainte et d'une panique considérables. En fait, une autre situation de «crise», une grève d'une journée contre la Penn Central et la menace de liquidation formulée par le tribunal des faillites s'il n'y avait pas une infusion de fonds publics, a déclenché une succession d'événements qui ont abouti à la *Regional Rail Reorganization Act of 1973*, qui fut appelée la loi des 3R. Ainsi débuta un processus de planification qui avait été suggéré dès la *Transportation Act of 1920*, quoique à une échelle plus régionale. L'ICC n'avait pas tenu compte de la suggestion antérieure concernant la planification. Deux ans de planification entrecoupés de litiges et de luttes intestines gigantesques entre organismes gouvernementaux, sans parler des interventions des chemins de fer et de multiples autres intérêts concernés, aboutirent à la création de la Consolidated Rail Corporation, Conrail, et à une situation juridique sans précédent, le gouvernement fédéral ayant planifié

et appliqué une restructuration obligatoire de chemins privés. Beaucoup crièrent à l'«insconstitutionnalité», mais se turent par la suite. Durant tout ce temps, l'on ne tint pas compte de l'ICC et de la réglementation ferroviaire, sauf lors de la création du Rail Services Planning Office (RSPO) dans le cadre de la Commission, pour faciliter le processus de restructuration.

En bref, les tentatives de solutionnement des deux crises des chemins de fer du nord-est se sont déroulées dans un profond climat de crise. La création de deux nouvelles sociétés quasi gouvernementales, Amtrak et Conrail, les milliards de dollars utilisés pour renflouer les compagnies (ou, comme on l'a dit par euphémisme, les garanties de prêts) ou les subventions pures et simples ont naturellement capté l'attention du public et clairement montré qu'il restait encore beaucoup de choses à compléter dans l'ensemble du système des transports américains, notamment une réforme de la réglementation.

Mais même ces événements frappants et le train d'activité frénétique qu'ils entraînaient ont été relégués au second plan par un bouleversement plus lourd de menaces en 1973. L'invasion d'Israël par l'Égypte et la Syrie, le 6 octobre 1973, a déclenché ce qu'on a appelé la «Guerre du Yom Kippour». Cette nouvelle manifestation de l'hostilité implacable des Arabes et des Israéliens a amené un cartel jusque-là inoffensif, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), composé des principaux pays exportateurs de pétrole, à passer outre au cartel international privé constitué des grandes sociétés pétrolières, et à hausser arbitrairement le cours du pétrole en décrétant un embargo sur toutes les expéditions de pétrole à destination des États-Unis et des Pays-Bas, qui appuyaient tous deux activement Israël. Le cours du brut léger d'Arabie Saoudite, qui se chiffrait à environ 3 \$ le baril au 17 octobre 1973, a atteint 11,65 \$ le baril en janvier 1974. Cette hausse a précipité le premier des grands chocs pétroliers que le monde devait subir et redouter pendant pratiquement 20 ans. Elle a précipité une récession mondiale et a déclenché un tournant dans l'histoire économique planétaire en freinant brutalement les taux de croissance de tous les grands pays industriels qui n'ont toujours pas retrouvé leur niveau d'avant 1973.

Pour ce qui nous concerne, la crise pétrolière, comme on l'a souvent appelée, bien que le monde dispose de réserves de pétrole considérables et ne risque pas de se trouver «à court», a concentré l'attention sur les industries des transports. On s'est rapidement rendu compte qu'au début des années

1970, les transports consommaient plus de la moitié de tous les produits pétroliers raffinés des États-Unis et représentaient environ un quart de leur consommation totale d'énergie. Les automobiles et les camions représentaient environ les trois quarts de cette consommation d'énergie des transports. Jusqu'en 1971, les importations de pétrole et de produits pétroliers aux États-Unis représentaient moins de 4 milliards de dollars. En 1974, elles étaient passées à près de 27 milliards de dollars pour atteindre un maximum de près de 80 milliards de dollars en 1980. L'OPEP avait sérieusement ébranlé le système commercial mondial et contribué à déclencher des déficits chroniques de la balance commerciale et du compte courant des États-Unis.

La situation était grave et réclamait une politique énergétique visant à promouvoir une utilisation plus efficace du pétrole et de ses dérivés, ce qui par ricochet a attiré l'attention sur les transports qui en étaient les principaux utilisateurs. Personne n'a été étonné d'apprendre que les trains de marchandises étaient de loin le mode de transport qui consommait le moins de carburant. La consommation de BTU par mille pour les marchandises transportées par train était de loin inférieure à celle des camions ou des avions. Pour les milles-voyeurs, la différence était moins prononcée, mais, fait étonnant, on a constaté que c'étaient les navettes interurbaines d'autocar de classe I qui avaient le meilleur rendement, suivies par Amtrak, les automobiles privées et en dernière place les avions. On trouvera au tableau 3 les estimations pour 1983.

Tableau 3

CONSUMMATION COMPARATIVE DE CARBURANT : BTU PAR MILLE-VOYAGEUR

Autocar interurbain de classe I	1 018
Amtrak	1 765
Automobile	3 498
Transporteurs aériens certifiés	5 490
Aviation générale	11 044

Source : U.S. Department of Transportation, *National Transportation Statistics*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1983, pp. 121-127.

Ces données, même si elles sont parfaitement exactes, ne racontent pas tout. Elles ne disent rien des différences de qualité d'un mode à l'autre et sont fortement influencées par les facteurs de chargement moyen pour les divers types de véhicules ou d'avions ainsi que par les variations entre véhicules et avions eux-mêmes. Toutefois, si rudimentaires soient-elles,

elles montrent que c'est le train et l'autobus qui consomment le moins de carburant pour transporter des personnes d'une ville à l'autre. Il faudrait donc encourager Amtrak et l'autobus plutôt que les voitures particulières et les avions, en particulier l'aviation générale! Un nouvel argument venait s'ajouter à la nostalgie et à la pollution pour justifier les efforts visant à préserver et à stimuler l'utilisation du train et de l'autobus pour transporter des voyageurs entre les villes, même s'il fallait les subventionner. Le corollaire était qu'il fallait freiner une utilisation excessive de l'automobile et des transports aériens. Il fallait accorder moins d'importance au temps, au confort et à l'aspect pratique et faire des efforts pour améliorer le rendement énergétique des avions et des automobiles. Naturellement, des efforts importants en ce sens ont été effectués et il est inutile de les détailler ici. Ce qui nous intéresse pour cette discussion, c'est la façon dont les trois événements ci-dessus qui se sont produits entre 1970 et 1973 ont influé sur la politique américaine en matière de transport de voyageurs au cours de la période allant de 1970 à 1982, époque à laquelle la dernière des lois de réforme a été mise en place lorsque le président Reagan a signé la *Bus Regulatory Reform Act* en novembre 1982. La solution à un problème abondamment constaté à la fin de 1973 était enfin trouvée. Toutes les pièces étaient en place pour une réforme de la réglementation.

La discussion suivante sera limitée aux trois grands changements en matière de transport de voyageurs : (1) une déréglementation des transports aériens qui est allée beaucoup plus loin que dans les autres secteurs; (2) la déréglementation de l'industrie des navettes d'autocars interurbains, dont on a moins parlé; et (3) une orientation complètement opposée avec la création d'Amtrak.

DÉRÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS AÉRIENS

Le passage d'un manque d'intérêt quasi total même pour des réformes modestes en faveur de la concurrence en 1969 à un appui enthousiaste en 1975 a représenté une volte-face radicale pour la CAB et le Congrès¹¹⁰. La première des raisons de cette évolution rapide est assez paradoxale : une attitude encore plus hostile à la concurrence qu'auparavant de la part de la CAB à partir de 1969, lors de la récession économique qui s'est poursuivie en 1970. Cette récession a entraîné une brusque baisse du trafic au moment où l'on livrait les avions gros-porteurs commandés plusieurs années auparavant en prévision d'une poursuite de la croissance du trafic et de l'expansion

des réseaux. L'escalade constante des prix et des salaires faisait augmenter les frais d'exploitation; les coûts financiers augmentaient de leur côté. La baisse des bénéfiques et des bénéfiques escomptés a incité la CAB à refuser toute les demandes d'exploitation de nouvelles routes — à imposer un «moratoire sur les routes» comme on l'a appelé. La Commission a aussi approuvé des ententes provisoires de restriction de capacité adoptées par plusieurs gros transporteurs pour relever le facteur de charge, et a limité encore plus la concurrence des horaires et des rabais — parachevant le cartel face à une évolution en sens contraire. Un nouveau président croyait même que ces décisions devaient devenir des éléments permanents de la réglementation!

La première crise pétrolière a apporté une excuse pour hausser les tarifs et multiplier encore plus les ententes de limitation de la capacité (analogues aux quotas de production de l'OPEP), dans le but ostensible d'économiser du carburant. Les marges bénéficiaires se sont quelque peu redressées vers le milieu de 1974, alors qu'à peu près au même moment l'économie replongeait dans la récession, en grande partie à cause de l'OPEP. La Commission est alors apparue comme le protecteur d'un cartel alors que le pays était victime des agissements d'un autre cartel. Cela faisait d'elle une cible privilégiée pour ceux qui réclamaient un changement. Les critiques de la réglementation ont aussi profité d'un scandale mineur impliquant le président de la Commission qui voulait pousser encore plus la cartélisation.

Les audiences du sénateur Kennedy ont commencé en février 1975 et ont apporté une large audience aux arguments économiques militant contre la poursuite de la réglementation sur le modèle de la CAB. L'affaire n'était pas particulièrement abstruse et les critiques n'ont pas été sérieusement réfutés. L'un de leurs arguments les plus frappants a consisté à montrer que les transporteurs non réglementés par la CAB en Californie et au Texas avaient des tarifs de 50 à 60 pour cent inférieurs à ceux des compagnies réglementées par la CAB pour des voyages à l'intérieur de l'État sur des distances comparables et dans des circonstances par ailleurs analogues. Les tarifs réduits avaient tellement accru les facteurs de remplissage pour les transporteurs intra-État qu'ils étaient hautement rentables. Le refus d'autoriser la concurrence des tarifs avait manifestement empêché le public de bénéficier de tarifs réduits. Comme le souligna le sous-comité Kennedy, la compagnie Pacific Southwest Airlines «installe 158 sièges dans un Boeing 727-200 et les remplit en moyenne à 60 pour cent. American Airlines met 121 sièges

dans le même avion et vole avec un coefficient moyen d'occupation de 55 pour cent. Par conséquent, sur PSA, le coût du voyage est réparti entre 95 passagers, alors que pour les avions d'American, ce même coût n'est réparti qu'entre 66 passagers»¹¹¹. N'importe qui pouvait comprendre ce calcul qui mettait clairement en évidence l'avantage d'une concurrence tarifaire accrue.

En outre, ces audiences furent saupoudrées d'argumentations montrant que la réglementation entraîne une hausse des coûts d'investissement parce que les transporteurs, ne pouvant pas se concurrencer sur les prix, cherchent à avoir les avions les plus récents et les plus rapides pour être plus concurrentiels et en raison de l'effet A-J-W¹¹². Les frais d'exploitation augmentent parce que les transporteurs, s'ils ne peuvent pas se concurrencer au niveau des prix, le font sur des éléments qui alourdissent les coûts tels que la nourriture, les boissons, le cinéma, la publicité ou diverses astuces. De plus, dans un marché déréglementé ou moins réglementé, les transporteurs font d'autres économies car ils n'ont pas par exemple à essayer de contrer les demandes présentées par leurs concurrents pour ouvrir des routes concurrentes ou proposer des tarifs inférieurs ni à consacrer du temps et de l'argent à essayer d'obtenir ce genre d'autorisation de l'organisme régulateur. La suppression de la liberté de choix du consommateur entre divers compromis prix-qualité, qui allait être tristement illustrée par le cas Freddy Laker pour les voyages transatlantiques, les coûts supplémentaires entraînés par des facteurs de remplissage limités à cause du refus d'autoriser les tarifs haute-saison et basse-saison, etc. furent débattus à la va-vite et plus ou moins «expliqués» à un public et un Congrès qui découvraient soudain l'ampleur des problèmes.

Tout cet élan fut renforcé par l'appui massif des présidents Ford et Carter qui firent de la réforme de la réglementation l'un des principaux objectifs de leur administration. La déréglementation des compagnies aériennes avait un solide appui bipartite.

Les derniers intervenants, mais non les moindres, furent les présidents de la Commission, nommés par le président Ford et le président Carter. Celui que Ford avait nommé acquit la conviction qu'il était essentiel de procéder à une réforme de la réglementation. Quant à Alfred E. Kahn, nommé par Carter, il avait été l'un des dirigeants du mouvement réformiste pendant des années, et il était le premier économiste professionnel jamais nommé à

la Commission. C'était un éminent micro-économiste profondément déterminé à atténuer ou à supprimer en grande partie l'appareil de réglementation greffé sur les transports et d'autres industries telles que l'électricité et les communications. Peu avant sa nomination, il avait écrit un livre qui est devenu un classique, au titre fort opportun : *The Economics of Regulation*¹¹³. Kahn était exactement l'homme de la situation, et non seulement il avait l'appui voulu pour convaincre la Commission et son personnel, une démarche déjà entreprise avant son arrivée, mais il était aussi un orateur spirituel et puissant doté de solides qualités analytiques et empiriques capable de convaincre aussi bien des membres du Congrès. Il était très populaire auprès de la presse et de la télévision. L'image qu'en retransmirent ces médias au public contribua elle aussi à persuader les membres du Congrès.

Il restait encore fort à faire. Toutefois, grâce à un solide appui bipartisan de la part d'un président républicain et d'un président démocrate ainsi que du principal sénateur démocrate, on élaborait une loi que même l'industrie finit à contrecœur par approuver ou tout au moins accepter une fois qu'elle eut la conviction qu'une réforme quelconque était inévitable. En fait, d'importantes mesures de liberté d'accès, d'encouragement aux ristournes tarifaires et d'autres dérogations aux dispositions à caractère de cartel des précédentes commissions étaient déjà intervenues avant la présentation de la loi, certaines de ces mesures étant d'ailleurs d'une légalité douteuse. À la lumière du mandat général de la loi initiale, ces mesures semblaient toutefois admissibles quoiqu'en contradiction avec les précédents de la Commission. Plusieurs transporteurs contestèrent les initiatives de Kahn devant les tribunaux. L'adoption de l'*Airline Deregulation Act* en octobre 1978 mit fin à ces questions. Cette mesure de déréglementation, la plus vaste jusqu'à ce jour, fut mise en application avec plusieurs phases de transition dont une prévoyant la suppression de l'organisme de réglementation lui-même le 1^{er} janvier 1985. Ce fut la première et seule disposition de «temporisation» figurant dans une loi sur les transports jusqu'à ce jour.

En ce qui concerne le transport interurbain de voyageurs, la plus grande partie des services commerciaux proposés (environ 90 pour cent des milles-passagers interurbains) et le secteur qui avait la croissance la plus rapide avaient été totalement libérés de toute réglementation économique. Même les plus ardents partisans de ce changement ne s'attendaient pas du tout à ce qu'il soit aussi profond et rapide. Il était clair qu'il résultait non seulement d'un ensemble de circonstances mutuellement favorables, mais aussi de la

prise de conscience du fait que l'heure était à la déréglementation ou tout au moins à une réforme de la réglementation. De même que les années 1930 avaient vu les commissions de réglementation atteindre leur apogée, la fin des années 1970 a sonné leur glas. Ce fait réjouissant et reconfortant hante aussi certains de ses partisans qui craignent un retour à une forme de reréglementation.

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS PAR AUTOCAR

La dernière des industries des transports à céder au mouvement de réforme a été l'industrie des transports interurbains par autocar en 1982. Cette industrie n'avait pas le prestige des compagnies aériennes. En fait, elle conserve aux États-Unis une réputation plutôt médiocre illustrée par des pièces de théâtre et des films dans le genre «Bus Stop». Utilisée essentiellement par les pauvres, les indigents, les vieillards, les étudiants et les autres individus incapables de se payer d'autres formes de transport, et principalement là où il n'y a pas de service ferroviaire, c'est le parent pauvre des services interurbains de transport de voyageurs. Son volume d'affaires n'a guère évolué entre 1970 à 1990 dans l'ensemble de la nation, et le nombre de localités desservies par les autocars semble fondre rapidement, et est passé d'environ 20 000 en 1970 à moins de la moitié aujourd'hui.

Sa part du nombre de milles-passagers dans les transports interurbains, y compris l'automobile privée, est tombée de 2,12 pour cent à 1,17 pour cent de 1970 à 1988. Pour le nombre de voyages dont le trajet complet dépassait 200 milles, l'autocar venait au dernier rang avec moins de 3 pour cent dans une comparaison modale entre l'automobile, l'autocar, le train et l'avion effectuée en 1977¹¹⁴. À peu près toutes les statistiques n'accordent qu'une part minime aux transports nationaux par autocar. Même en pourcentage du service strictement commercial, ils ne sont guère importants bien qu'ils représentent plus du double de la part du train (Amtrak) pour le nombre de milles-passagers interurbains — 6 pour cent contre 3,4 pour cent pour le train.

La réglementation de l'ICC n'a jamais sérieusement modifié la structure dont avait hérité l'industrie en 1935 lorsque les transports par autocar furent inclus dans la *Motor Carrier Act* sans distinction avec la réglementation concernant les camions. À partir de la fin des années 1970, il a été question de la réforme de la réglementation des autocars au Congrès et ailleurs, mais elle n'a jamais eu la même saveur ni suscité la même intensité que les

débats, les audiences et tout le battage médiatique qui ont entouré la réforme des transports aériens et du camionnage. Comme une grande partie des transports par autocar s'effectuait à l'intérieur des États, la précédente réglementation fédérale y avait un impact et une portée plus restreints. Ainsi, le projet de loi de réforme, la *Bus Regulatory Reform Act of 1982*, comportait une modification à la *Motor Carrier Act of 1980*, qui libérait une grande partie de l'industrie du camionnage de la réglementation économique concernant spécifiquement les transports par autocar. Ce texte enjoignait aux États de coopérer en matière de transport par autocar à la réalisation des objectifs de la loi et établissait des procédures destinées à favoriser cette coopération et à empêcher une annulation par suite d'initiatives de réglementation des États¹¹⁵. Les exigences d'entrée et de sortie étaient assouplies, les restrictions de fonctionnement imposant des fardeaux inutiles au commerce inter-États étaient levées, et la liberté d'établissement des tarifs, initialement dans certains paramètres puis totale sauf dans les cas de concurrence sauvage ou de discrimination, était accordée. L'ICC conservait le pouvoir de faire toutes les distinctions nécessaires dans la définition des termes «fardeau inutile», «sauvage», «discrimination», etc.; d'autoriser l'accès à de nouveaux intervenants uniquement sur la base de leur aptitude; et surtout, de renverser les décisions des autorités des États qui restreignaient «indûment» l'abandon d'activités purement internes aux États.

Les résultats de cette loi n'ont guère été impressionnants. Greyhound a conservé sa domination et a en fait accru sa part du marché national pour l'ensemble de ses activités. Tous les transporteurs ont profité des dispositions facilitant les interruptions de service de sorte que le nombre d'arrêts, en particulier dans les petites villes, a chuté radicalement. Greyhound a souffert de graves problèmes syndicaux depuis le début des années 1980 mais a mis en place un système de franchises pour diminuer les coûts, augmenter son champ d'activité et être plus compétitif par rapport aux autres compagnies de transport par autocar et même à d'autres modes, notamment Amtrak¹¹⁶. Les réductions de service dans toute l'industrie ne semblent pas avoir été dues aux réformes de 1982 puisqu'elles avaient commencé au moins sept ans avant la loi. Au plus «la réforme de la réglementation du transport par autocar a accéléré une tendance déjà établie»¹¹⁷ Même dans ces conditions, bien que «le service d'autocar interurbain ait continué à décliner dans l'ensemble du pays, les petites collectivités où existe un service en franchise (Greyhound) ont eu un niveau de service relativement constant, sinon croissant, durant la période allant de 1982 à 1986. . . les

premières expériences du système de franchise sont. . . encourageantes pour ceux qui désirent maintenir un service d'autocar pour les personnes à faible revenu et les personnes âgées dans les petites localités»¹¹⁸.

Cependant, les conflits syndicaux ont assombri le tableau chez Greyhound particulièrement en ce qui concerne les services d'autocar privés rentables desservant les petites localités et les régions rurales, ce qui a accentué leur isolement. De nombreuses initiatives locales ont été prises, parfois avec une aide de l'État et du gouvernement fédéral et parfois financées à titre privé par des organisations de charité locales dans le cadre de l'aide aux personnes âgées et aux indigents. Les grandes liaisons interurbaines par autocar ont également été touchées mais devraient encore rester un choix valable par rapport à Amtrak et, dans une moindre mesure, l'automobile particulière et l'avion. Il faudra toutefois que les conditions évoluent pour que cette option redevienne vraiment compétitive et rien n'est moins sûr.

Néanmoins, pour la grande majorité des petites localités et la plupart des régions rurales dépourvues de services voyageurs aériens ou ferroviaires, le service assuré par des véhicules de voyageurs de petite taille ou de taille moyenne, au moins jusqu'au point de jonction le plus proche avec un transporteur interurbain, sans doute également des cars et Greyhound ou l'un de ses franchisés, sera la seule possibilité. Dans de nombreux cas, ce service devra être financé par les fonds publics.

La réglementation du service d'autocar interurbain n'a jamais posé de problèmes majeurs. Et la réforme réglementaire ne peut pas vraiment être une solution. Ce sont les forces économiques qui décideront et les quelques mesures de réforme mises en place jusqu'ici leur donneront plus de latitude. Dans la mesure où les voyages nécessaires par autocar ne sont entrepris ni pour affaires ni pour des vacances, ce service devra être assimilé à un service social en l'absence d'autres possibilités. L'aide des non-usagers sera alors indispensable et de nombreuses solutions ingénieuses ont déjà vu le jour, particulièrement au niveau des États et des municipalités. Il faut pour cela une forme de subvention quelconque en plus du système fédéral. Cela soulève également une grande question qui reste entière, celle des subventions directes au transport voyageurs interurbain, autrement dit Amtrak.

L'adoption de la *Bus Regulatory Reform Act* mit fin à la période de réforme législative proconcurrence au niveau fédéral dans le domaine des transports. C'est dans l'industrie aérienne que l'évolution a été la plus radicale mais

de grands changements se sont également produits dans le transport des marchandises ce qui avait en fait précipité le mouvement. Il y avait eu une déréglementation moins complète du transport marchandises ferroviaire et routier suite à la *Motor Carrier Act* et à la *Staggers Rail Act*, toutes deux adoptées en 1980. Ces deux modes, sans compter les oléoducs spécialisés, représentaient presque 80 pour cent des milles-tonnes interurbains en 1980. Les voies navigables intérieures n'ont jamais vraiment fait l'objet de réglementation économique au départ non plus que le transport routier à contrat, exempté et privé. Ainsi, à toutes fins pratiques, tout le secteur marchandises pouvait fonctionner librement selon les freins et les contrepoids des forces du marché avec quelques rares restrictions. Il était en tout cas plus libre que jamais pour répondre aux changements économiques et technologiques pratiquement comme il l'entendait. Pourtant l'ICC est restée en place, assumant des fonctions réduites selon la réglementation précédente mais avec un rôle nouveau dans le cadre de la réforme. Des réformes analogues ont été appliquées de 1977 à 1982 à d'autres secteurs moins importants comme le fret aérien et les articles ménagers.

En 1982, tous les services voyageurs commerciaux étaient considérablement ou complètement déréglementés, à l'exception du chemin de fer. Nous venons de voir ce qui s'est ensuite passé pour les autocars. Les conséquences de la déréglementation aérienne sont analysées à la partie 6 de même que l'évolution du service voyageurs ferroviaire interurbain au cours des années 1980. Le reste de cette partie va être consacré à l'histoire de l'expérience Amtrak jusqu'à 1980.

LA CRÉATION D'AMTRAK : ENTORSE À LA POLITIQUE DE CONCURRENCE?

Les voyages en train qui représentaient 77 pour cent de tous les services voyageurs commerciaux en 1929 sont tombés à 7 pour cent à peine en 1970, dernière année où le service appartenait aux compagnies ferroviaires et était exploité par elles. Pire encore, les pertes constantes et importantes mettaient en danger le transport ferroviaire marchandise qui était lui rentable. Dans un sens, les compagnies ferroviaires enfin dégagées d'une activité qu'elles n'étaient pas parvenues à rentabiliser et que la réglementation ne leur permettait pas d'abandonner, ont pu être *plus* compétitives sur le marché du fret. Il leur était possible de réduire davantage les tarifs marchandises sans devoir subventionner le service voyageurs pour le soutenir et l'augmentation de l'encaisse, sans les débours du service voyageurs,

allait permettre d'investir davantage pour augmenter la capacité et l'efficacité du transport marchandises. De plus, le rendement plus élevé des actifs consacrés uniquement au transport des marchandises attirerait plus de capitaux. Grâce à tous ces facteurs, les chemins de fer pourraient concurrencer plus efficacement les camions, les péniches et les pipelines pour toute une gamme de produits. En ce sens, la politique était favorable à la concurrence et compatible avec la recherche de l'efficacité et le souci des forces du marché.

D'autre part, Amtrak représentait un pas dans la direction des subventions directes pour un service concurrençant des entreprises privées à but lucratif. Bien sûr, on peut considérer que les utilisateurs du réseau routier étaient indirectement subventionnés dans la mesure où ils ne payaient pas vraiment de droits d'utilisation pour les voies publiques. Les compagnies aériennes recevaient elles aussi une subvention indirecte analogue pour les pistes et les aéroports. Il était plus difficile toutefois de déterminer clairement la quantité de subventions allant à chaque concurrent, surtout après la création des fonds de fiducie auxquels certaines sommes ont été versées à titre de «droits d'utilisation». Il n'est pas sûr non plus que les camions et les autocars paient leur «juste» part ou leur part «efficiente» pour leur utilisation des routes; même chose pour les compagnies aériennes. Quoi qu'il en soit, les subventions versées à Amtrak étaient directes, manifestes et politiquement significatives. Rien d'ambigu là. Dans ce sens, elles étaient *anticompétitives* et non déterminées par le marché : d'où le point d'interrogation dans le titre de ce paragraphe.

L'histoire d'Amtrak et de sa formation a été abondamment relatée¹¹⁹. Nous allons la résumer rapidement dans le cadre du mouvement de réforme ou tout au moins des principales conséquences de la réforme qui doivent être étudiées particulièrement dans le contexte du transport voyageurs.

Comme nous l'avons vu, le service ferroviaire voyageurs a été enlevé aux compagnies de chemin de fer pour préserver le service ferroviaire marchandises, sans grandes protestations! Il y avait cependant d'autres solutions qu'Amtrak. On a recommandé par exemple de laisser le service ferroviaire voyageurs interurbain mourir de sa mort économique naturelle qui semblait inévitable si on laissait jouer les forces du marché, comme l'avait dit Hosmer.

Une autre possibilité était de rembourser aux compagnies de chemin de fer les déficits du service voyageurs et de continuer comme avant à autoriser certains abandons dans les cas manifestement désespérés où le « besoin », non défini en termes économiques, semblait le justifier. Le gouvernement pouvait simplement nationaliser la composante voyageurs des chemins de fer ou former une société quasi publique pour faire la même chose, mais seulement après avoir considérablement assaini le service, de façon à le rentabiliser ou au moins à l'amener au point mort. C'est finalement la dernière option qui a été retenue — en partie parce que les protestations étonnamment fortes du public ont influencé le Congrès qui a décidé de ne pas laisser mourir le service inter-villes. Ces pressions visant à faire conserver quelque chose que le public n'utilisait pas beaucoup étaient certainement liées en partie à l'influence des trains de voyageurs européens que beaucoup avaient essayés et à toute la publicité entourant la nouvelle technologie japonaise et ses trains « rapides comme des balles ». Les possibilités des nouvelles technologies de grande vitesse étaient également bien connues grâce aux projets qu'examinait le gouvernement en vertu de la *High Speed Ground Transportation Act of 1965*. Beaucoup considéraient donc qu'une disparition des trains de voyageurs était prématurée. Ils avaient l'impression, d'après quelques rares données, que les chemins de fer avaient délibérément découragé les voyageurs pour se débarrasser du service et qu'il y avait là quelque part dans l'ombre une technologie qui pouvait révolutionner le service et le rentabiliser. Ces opinions existent toujours aujourd'hui. C'était donc aux pouvoirs publics de prendre la tête des opérations et de mettre au point ces nouvelles techniques. Si le Japon, la France et même l'Angleterre en étaient capables, pourquoi pas les États-Unis? La création d'Amtrak comportait donc un certain élément de prestige. En même temps sont apparues des inquiétudes plus légitimes sur les conséquences environnementales de la prédominance de l'automobile et de l'avion dans presque toutes les relations interurbaines.

La *Rail Passenger Service Act of 1970* a donc été adoptée, malgré les objections du Council of Economic Advisers qui avait joué un certain rôle dans l'argumentation économique justifiant la déréglementation des transports. Il y avait d'autres objections mais le président Nixon a néanmoins signé la loi, sans grand enthousiasme semble-t-il. Il se serait apparemment demandé jusqu'à la dernière minute avant de signer s'il allait mettre son veto au projet de loi.

La loi stipulait que le service ferroviaire voyageurs était un «élément essentiel dans un système de transport équilibré» et devait donc être préservé. En outre, il donnait une plus grande liberté de choix et contribuerait à décongestionner les aéroports et les routes. Une société distincte a été créée, la National Railroad Passenger Corporation (appelée plus tard Amtrak), qui n'était pas explicitement un organisme ou un établissement du gouvernement américain mais plutôt une société privée à but lucratif soutenue par le gouvernement¹²⁰. La loi exigeait l'établissement d'un système de base dans les plus brefs délais. Au-delà de celui-ci, le service pourrait être proposé si la chose était jugée «prudente» ou si un organe gouvernemental régional, local ou d'État en faisait la demande et acceptait de prendre les deux tiers des pertes à sa charge.

Amtrak a conclu un contrat avec les compagnies ferroviaires pour leur reprendre le service voyageurs en échange de paiements basés sur le déficit voyageurs de 1969 pour chaque route. Avec le matériel des compagnies de chemin de fer qui constituait une partie du paiement, de l'argent liquide du gouvernement et aussi des compagnies de chemin de fer, plus un plan de base qui ne plaisait à personne, les opérations ont commencé sous une nouvelle direction, si l'on peut dire, le 1^{er} mai 1971. Près de la moitié des trains de voyageurs existant auparavant avaient été abandonnés, le système «de base» était d'ampleur nationale — même les points de correspondance où le potentiel de trafic était minime — et de nombreux trains avaient été conservés du fait de pressions politiques. Il n'est pas vraiment étonnant que les choses n'aient pas bien marché : le matériel ferroviaire était vieux de 21 ans en moyenne, les compagnies de chemin de fer chargées de faire circuler les trains avaient des contrats qui ne les incitaient nullement à donner un bon service et le personnel était toujours celui qui n'avait pas su se montrer efficace auparavant. Les résultats d'exploitation jusqu'en 1981 sont résumés au tableau 4.

Le moins que l'on puisse dire est que les résultats ne sont pas très impressionnants. Les comparaisons entre la fin des années 1960 et 1980 montrent que le nombre de voyageurs est à peine un quatorzième, le nombre de milles-voyageurs, un tiers des chiffres datant de 12 ans auparavant tandis que le déficit est de près de 50 pour cent plus élevé. Bien sûr, le nombre de trains a été considérablement réduit mais pas proportionnellement aux réductions de trafic. Le déficit plus élevé, même compte tenu de l'inflation, était toujours inquiétant parce que les revenus et les coûts auraient dû au

plus augmenter également. En fait, avec une efficacité améliorée et une tarification rationnelle, l'écart entre les deux auraient bien pu diminuer. Même avec toutes les mises en garde, le service est resté abominable pendant presque toute cette période.

Tableau 4

AMTRAK — QUELQUES STATISTIQUES D'EXPLOITATION, 1971-1980

Année	Revenu voyageurs transportés (millions)	Revenu milles-voyageurs (milliards)	Déficit (\$ million)
1971 ^a	10,6	2,0	55 \$
1972	16,6	3,0	148
1973	17,0	3,8	159
1974	18,3	4,3	273
1975	17,4	3,9	352
1976	18,2	4,1	441
1977	19,0	4,2	552
1978	19,2	4,2	582
1979	21,5	4,9	595
1980	20,8	4,5	599

Sources : Rapports annuels d'Amtrak, 1971-1983; également, Association of American Railroads, *Railroad Facts*, Washington, D.C., the Association, 1983, p. 61.

a. Du 1^{er} mai au 31 décembre 1971.

Il y avait pourtant plusieurs signes favorables. Du matériel neuf a commencé à remplacer l'équipement désuet imposé à la société au cours des premières années. Les risques de panne étaient moins grands, l'entretien plus facile et moins onéreux et la consommation moins importante. Le premier choc pétrolier à la fin de 1973 et les campagnes vigoureuses pour encourager les économies d'essence et l'utilisation des transports en commun ont certainement contribué à la brusque augmentation du nombre de voyageurs en 1974 et, à nouveau, au moment de la deuxième crise pétrolière entourant la révolution iranienne en 1978, à la suite de laquelle les prix du pétrole ont encore plus que doublé. Cela ajoutait encore à l'argument selon lequel le transport ferroviaire voyageurs était si économique au plan de la consommation qu'il méritait d'être préservé dans le contexte de l'augmentation constante des prix du pétrole, hypothèse qui n'a été réfutée que lors des récessions de 1981-1983. Enfin, en 1976, la 4R Act accordait à Amtrak la ligne principale du corridor nord-est Boston-Washington et plusieurs lignes secondaires. Maintenant qu'elle avait pour la première fois ses propres

voies, la société pouvait assurer son propre service sans contrat avec les compagnies de chemin de fer et pouvait adapter l'assiette des voies aux besoins des trains à grande vitesse. D'ailleurs la 4R Act exigeait ces améliorations ainsi qu'une réduction de la durée des voyages. Les lois concernant Amtrak de 1978 à 1980 portaient plutôt sur le contrôle des coûts, l'élimination de la capacité sous-utilisée et les effets négatifs de la société subventionnée qu'était Amtrak sur les opérations des compagnies d'autocars. Différents objectifs ont été fixés : l'amélioration de la ponctualité, l'augmentation de la vitesse moyenne sur l'ensemble du système, un accroissement d'au moins 55 pour cent du ratio des revenus par rapport aux coûts d'exploitation avant la fin de l'année financière 1985 et une amélioration générale.

En 1980, l'administration Reagan qui venait d'être élue était bien sûr hostile à tout ce qui pouvait ressembler à une subvention et a ouvertement critiqué la grande visibilité d'Amtrak de ce point de vue. Après presque 10 ans d'activités, Amtrak était passée d'une situation où l'on n'attendait pas grand-chose d'elle à un stade où l'on n'en attendait plus rien. Pourtant les subventions annuelles ont continué à grimper. L'image d'Hosmer s'améliorait sans cesse.

DEUX ÉTUDES SUR LE SYSTEME DE TRANSPORT AUX ÉTATS-UNIS À LA FIN DES ANNÉES 1970

Amtrak était dans une telle situation que l'on a pensé qu'il serait peut-être possible d'améliorer les choses grâce à une plus grande coordination entre le transport voyageurs par autocar et par train. La coordination est un mot qui revient si souvent dans les objectifs des politiques qu'elle n'est guère plus qu'un vœu pieux, particulièrement dans un système où l'on a depuis le départ insisté sur la séparation entre les modes. Néanmoins, on a demandé au DOT de préparer un rapport sur cette éventualité. Le rapport, intitulé *Report on the Potential for Integrating Rail Service Provided by the National Railroad Passenger Corporation with Other Modes*, est sorti en 1976 et la réponse était un «non» catégorique.

Ce sont les obstacles à un service intégré en coopérative qui ont été invoqués pour justifier cette conclusion négative, le plus important étant l'antagonisme inhérent entre les deux modes. La plupart des sociétés de transport par autocar, particulièrement celles qui assuraient un service parallèle à celui d'Amtrak sur au moins une partie de ses trajets, étaient pleines de

méfiance à l'égard d'Amtrak qu'elles considéraient comme un concurrent subventionné incompetent. Personne ne souhaitait, tout au moins à l'époque du rapport, un rapprochement entre les deux modes.

Il est clair que pour des raisons inhérentes le transport public intermodal «est nettement moins pratique pour le voyageur que le mode unique»¹²¹. Il y a en effet des problèmes pratiques supplémentaires puisque le voyageur intermodal doit généralement «(1) changer de gare, (2) supporter de longues attentes du fait des mauvais horaires de correspondance, (3) acheter des billets séparés, (4) transférer ses bagages et (5) s'adresser à des sources différentes pour obtenir les horaires»¹²². Le rapport examinait chacune de ces questions dans le contexte des relations d'Amtrak et des compagnies d'autocars, sur le plan des institutions et des attitudes. Sans entrer dans les détails, bornons-nous à dire que l'on a considéré dans le rapport que l'ensemble de ces problèmes étaient pratiquement insurmontables et que le potentiel de trafic était si limité que même si l'on parvenait à les surmonter, les efforts et les coûts supplémentaires ne se justifiaient pas vraiment. Il est relativement facile d'accepter cette conclusion bien qu'il y ait manifestement des cas précis où cette coordination est possible et économiquement faisable. Ils ne semblent toutefois pas très nombreux.

Le deuxième rapport est nettement plus approfondi et plus complet. C'est une étude intitulée *National Transportation Policies Through the Year 2000* qui a été demandée par le Congrès en 1976 et pour laquelle il fallait effectuer «une enquête complète et approfondie et une étude des besoins en matière de transport et des ressources, des exigences et des politiques américaines visant à répondre à ces besoins»¹²³. Pour exécuter le mandat, une Commission nationale d'étude des transports a été établie, composée de 18 membres (et de neuf «anciens membres») dont huit étaient des hommes d'affaires et les autres membres ou anciens membres du Congrès. Un personnel nombreux a été rassemblé et ses conclusions devaient être approuvées par la Commission de même que les détails du rapport définitif. Le président a souligné que les recommandations avaient été approuvées à l'unanimité par les 18 membres.

Le rapport est arrivé au mauvais moment puisque sa sortie a coïncidé avec la période de l'introduction la plus rapide des nouvelles lois, 1976 à 1979. Il n'a donc pas pu être utilisé pour influencer la loi et en outre, il avait été impossible de savoir quelle nouvelle loi allait apparaître, et s'il fallait

approuver ou désapprouver, à l'exception des compagnies aériennes. Le rapport est très long, contient des données volumineuses et des analyses fondées sur des recherches considérables.

L'analyse des «besoins» en matière de transports exigeait des projections à long terme sur l'état de l'économie depuis les données de l'année de base, 1975, jusqu'en l'an 2000. Une bonne partie du travail a été consacrée à l'évaluation de l'économie et des niveaux de transport correspondants à l'époque. C'est à partir de ces chiffres qu'ont été déduits les besoins que l'on a plus ou moins limités aux exigences en capital et aux changements de politique «nécessaires» dans un sens pour répondre aux besoins prévus. Comme il est impossible de quantifier sans se lancer dans des hypothèses assez osées les relations entre la conjoncture économique future, le nombre de milles-voyageurs et de milles-tonnes correspondants et les capitaux et les changements de politique essentiels pour parvenir aux résultats prévus, le rapport est devenu beaucoup plus descriptif. Au chapitre des estimations numériques, le rapport laissait beaucoup à désirer quant à la méthodologie, les données et les relations (généralement) implicites entre les résultats visés et les intrants nécessaires en tant que ressources des transports (capital et énergie). On a atteint un niveau de subjectivité encore plus élevé au sujet des liens entre les changements de politique spécifiques (plus de 80!) par rapport à ce qu'on appelait le statu quo (qui évoluait lui-même rapidement). Apparemment, chaque recommandation était nécessaire pour produire tous les services de transport recherchés. Ces recommandations portaient sur l'organisation gouvernementale, la réglementation économique et non économique, le type de propriété, le financement, la tarification, la fiscalité, la planification et la formation, le pétrole (avant la deuxième crise du pétrole en 1979) etc.

Les hypothèses étaient en fait assez raisonnables (principalement l'hypothèse de la faible croissance en ce qui concerne le PNB, la population et le marché du travail jusqu'à 1985), mais l'utilisation des données et la trop grande portée du document rendait la discussion soit trop descriptive (mais pas inintéressante), soit simpliste, incohérente ou ennuyeuse. Les documents de recherche contenaient une analyse mieux faite et plus utile. L'idée de tout regrouper en un seul volume assez long ne donne pas les résultats espérés.

Enfin, les recommandations de politique vont correspondre exactement à ce qui se passait alors dans le monde de la politique économique — c'est-à-dire un rôle plus grand pour les forces du marché et la libre entreprise mais

avec une nouvelle supercommission devant inclure l'ICC, la CAB (qui disparaîtra peu après) et la Federal Maritime Commission (FMC). Il est difficile de ne pas être d'accord avec la conclusion selon laquelle «à long terme, il faudrait entreprendre une révision complète de la réglementation économique fédérale des transports existante. Les modifications éventuelles devraient être précédées d'une analyse économique soignée mais rapide de leurs conséquences ainsi que de garanties protégeant le public des effets négatifs possibles qu'elle pourrait avoir. Finalement, ces modifications devraient encourager l'efficacité en matière d'opérations et de consommation d'énergie et donner davantage de latitude sur le plan de l'entrée, de la sortie, du choix des routes, des prix et de la qualité du service en permettant aux entreprises de prendre elles-mêmes leurs décisions suivant les lois générales et les règles conçues pour protéger l'intérêt du public, comme la législation sur la conservation de l'énergie, les lois antitrust et l'assurance. Cependant, les sociétés de transport devraient être autorisées à fusionner selon les mêmes principes antitrust que les autres secteurs de l'industrie, au minimum, une fois la réforme réglementaire en vigueur. Dans l'application des politiques antitrust, il est indispensable de tenir compte de la nature internationale, interdépendante et interreliée de l'industrie des transports»¹²⁴.

Le rapport a un peu déçu mais il reflétait bien l'humeur de l'époque, entre deux régimes de politique. Les grandes idées étaient bonnes mais l'on s'inquiétait trop de savoir comment l'on allait passer de la situation où l'on se trouvait en 1976 à celle où l'on devait être d'après les prévisions, c'est-à-dire celle où l'on *devrait* être, en l'an 2000.

6. UNE DÉCENNIE D'EXPÉRIMENTATION SOUS LA RÉFORME

La dernière année qui ait connu des changements majeurs dans la législation est l'année 1982, lorsque les transports par autocar se sont vu accorder une plus grande liberté à l'égard des règlements fédéraux. Depuis lors il n'y a plus eu aucune réforme dans ce sens, peut-être parce que, à part Amtrak, il n'y avait plus grand'chose à faire au niveau fédéral en matière de régulation des transports. Sans doute, l'ICC s'est-elle trouvée confrontée à un certain nombre de nouvelles tâches ainsi qu'à l'obligation de réinterpréter les anciennes mais, dans le secteur des transports interurbains de voyageurs, il ne lui restait que peu à accomplir et aucun pouvoir de quelque importance. La CAB disparut en 1985 et n'avait alors plus guère d'attributions, si ce n'est

de procéder à sa propre liquidation. La régulation économique avait donc été «réformée» selon une optique favorable à la concurrence. Echappaient seuls à cette réforme les transports par eau, les traversiers ainsi que d'autres services relevant de l'État ou des services interurbains locaux.

Il y a deux questions principales à considérer dans cette partie qui se veut une mise à jour. La première est de savoir quelles ont été les conséquences de la réforme de la régulation pour le trafic aérien. Nous avons déjà noté la situation qui prévaut en ce qui concerne les autocars. Et Amtrak n'a pas subi de réforme : cet organisme a été créé de toutes pièces; nous verrons ce qu'il en est advenu. La deuxième question consiste à déterminer, compte tenu des réponses données à la première, ce que le gouvernement fédéral devrait maintenant faire à l'égard des industries de transport. L'énoncé de politique du Département des transports, en 1990, nous donne certaines indications à ce sujet mais il reste à savoir ce qu'il faudrait faire de plus — ou de moins dans l'intérêt de l'efficacité, de même que pour résoudre les problèmes découlant de circonstances externes qui mettent en cause la sécurité et l'environnement, et enfin en ce qui concerne les frais imputés aux usagers.

LES LIGNES AÉRIENNES APRÈS LA DÉRÉGLEMENTATION

Même avant que la loi sur la déréglementation des lignes aériennes (*Airline Deregulation Act*) ait été adoptée, vers la fin de 1978, on avait commencé d'expérimenter sérieusement, sous Kahn, et, dans une moindre mesure, sous son prédécesseur, la possibilité de mettre fin au contrôle. Les rabais sur les prix de transport furent non seulement autorisés sans plus devoir être soumis aux complications réglementaires habituelles, mais encore activement encouragés. La fièvre des rabais s'était emparée de l'industrie. Dès l'été 1978, plus de la moitié de la totalité des prix de transport avait été l'objet de rabais, à la suite de quoi les coefficients d'occupation de sièges avaient augmenté en moyenne de près de 10 pour cent, passant de 55,5 pour cent à 60,7 pour cent pour l'année se terminant en septembre 1978. Les profits des compagnies de transport avaient presque doublé au cours de la même période. L'élasticité de la demande avait été vérifiée avec des résultats impressionnants et ce en dépit de l'existence de prix concurrentiels. Tout allait bien. La loi sur la déréglementation officielle fut adoptée en octobre 1978, en partie à cause d'effets de ce genre, encore que les voix aient été accordées avant que ces résultats ne fussent connus.

Ce début prometteur n'allait pas durer. L'année suivante fut témoin de la deuxième crise pétrolière, accompagnée d'un doublement du prix du carburant. La compétition entre les prix s'intensifia et de nouveaux arrivants apparurent sur de nombreux marchés de paires origine-destination. On vit alors augmenter le niveau général des tarifs mais ce n'était pas dû à la dérégulation — telle fut du moins la conclusion de plusieurs études parmi les premières qui se succédèrent. En fait les rabais et la concurrence tous azimuts ont très bien maintenu le trafic. Les récessions du début des années 1980, jointes à des tentatives de pallier le choc des difficultés d'approvisionnement en pétrole par le biais exclusif d'une politique monétaire rigoureuse réduisirent la demande en matière de trafic aérien et aboutirent à un certain nombre de faillites spectaculaires (Braniff et Continental); parmi les nouveaux arrivants, il y en eut qui ne survécurent pas. On déplora des pertes d'exploitation en 1980, 1981 et 1982, mais grâce à la reprise de l'économie en 1983 et à la longue période de croissance qui s'ensuivit et qui ne s'arrêta qu'au milieu de 1990, l'industrie des lignes aériennes nationales connut de très bons résultats. La concurrence s'intensifia sur la plupart des marchés.

A l'échelle nationale, on vit un retour à des niveaux de concentration relativement élevés tandis que les fusions et les faillites continuaient de se succéder. En moyenne, cependant, la concentration des marchés route par route diminua, quels que fussent leur importance et leur dimension¹²⁵. Des résultats récents (juillet 1991) montrent que 6 des 12 plus grands transporteurs ont fait faillite. Quatre d'entre eux ont déposé leur bilan depuis décembre 1991 et l'un d'entre eux, Eastern, a depuis cessé toute activité. La concentration au niveau du capital total a peut-être augmenté au cours de l'an dernier dans une forte proportion, selon la manière dont les faillites ont été réglées. Sauf pour Eastern, la situation actuelle n'a guère changé puisque les autres transporteurs exercent toujours leurs activités — deux d'entre eux, Pan Am et TWA, au niveau international principalement, lequel demeure hautement cartellisé. L'annonce de la fin de la récession et la reprise qui a commencé à se faire jour au cours de l'été 1990 pourraient améliorer la situation si la croissance était plus vigoureuse que celle qui s'amorce à l'heure où nous écrivons ces lignes (juillet 1991).

Tout semble cependant indiquer, jusqu'ici, que l'impact de la concurrence s'exerce généralement comme prévu dans l'industrie des lignes aériennes; en d'autres termes, les prix des transports sont plus irréguliers suite aux changements des conditions de l'offre et de la demande. Il y a eu un plus

grand nombre de faillites, ce qui est la façon normale dont se résolvent, se réduisent ou s'éliminent, sur les marchés compétitifs, les capacités excédentaires ou les carences de gestion. On a également pu, dans des cas donnés, faire coïncider plus étroitement les tarifs et les coûts, bien que les indications à cet égard soient équivoques.

D'autres problèmes se posent encore, outre ceux liés aux récentes faillites. La discrimination de prix semble avoir augmenté. La qualité des services, dans l'ensemble, a baissé, comme en témoigne la congestion de plus en plus grande des aéroports, ce qui provoque des retards au décollage et à l'atterrissage. La plupart des vols sont de plus en plus bondés, conséquence directe des rabais consentis sur les prix du transport et de la réduction de la capacité excédentaire grâce à des coefficients d'occupation plus élevés qui ont été maintenus au-dessus du niveau de 60 pour cent à la fin des années 1980.

La plupart des voyageurs estiment que ces résultats sont bénéfiques. La réaction enthousiaste à l'égard des réductions de tarifs — même celles qui sont discriminatoires — a aidé à remplir les avions dans une plus grande mesure qu'autrefois. Il y a des voyageurs qui trouvent cet entassement désagréable et qui seraient disposés à payer davantage pour avoir plus d'espace. Ce choix leur est dans une certaine mesure, mais non pas toujours, offert par le truchement des différentes classes de services (classe affaires, première classe, etc. . .). Il est peu probable que cet inconvénient de l'entassement ait un effet dissuasif suffisant pour permettre d'en inférer que, dans l'ensemble, il n'y a pas de véritables avantages. Kahn cite des témoignages à cet effet¹²⁶. L'augmentation des coefficients d'occupation est cependant plus efficace et permet de consentir des prix de transport moins élevés, ce qui était l'intention au départ. L'amélioration d'ensemble dans la répartition des ressources mérite des félicitations, même si elle appelle quelques réserves.

Les retards de plus en plus fréquents causés par la croissance énorme du trafic depuis la déréglementation, croissance elle-même fonction des prix concurrentiels dûs aux contestations aboutissant à des tarifs en moyenne moins élevés et à des rabais très considérables à des périodes déterminées sur des marchés bien précis, résulte dans une large mesure de l'incapacité du gouvernement fédéral à encourager la construction d'un plus grand nombre d'aéroports, au niveau de l'État ou à l'échelle locale, et aussi à

s'impliquer lui-même. Rien ne peut l'excuser d'avoir appuyé un changement de politique, lequel était censé stimuler l'utilisation de la capacité excédentaire et encourager l'expansion de la capacité des avions et son usage, et ensuite de n'avoir pas assorti tout cela d'une expansion comparable des installations aériennes ce qui était, dès l'origine, une responsabilité incombant au gouvernement fédéral. L'excuse invoquée, celle du déficit budgétaire, est un faux-semblant étant donné que ces mises de fonds initiales sont en fait des investissements. Le fait que l'on n'ait construit aucun nouvel aéroport important depuis celui de Dallas-Fort Worth, qui remonte à il y a plus de 15 ans (1974), en dit long sur la source des retards causés par la congestion. Sans doute est-on en train de redresser la barre mais il est déjà bien tard. Loin de faire douter de la sagesse de la déréglementation, l'augmentation du trafic (cause de cette congestion) fait bien augurer de celle-ci. L'absence d'installations témoigne avant tout du manque de vision des politiques gouvernementales en matière de transports.

L'intensification de la discrimination de prix est plus inquiétante. Elle reflète en partie la concentration qui continue d'être présente dans certains marchés secondaires, ainsi que la récente prédominance exercée par un ou deux gros transporteurs dans certains aéroports plaque-tournante du système, très prisé, de réseaux en étoile. Cette discrimination résulte aussi de la négligence dont témoignait le gouvernement fédéral quand il s'agissait de faire respecter les lois antitrust, autorisant ainsi un degré de concentration qui, autrement, n'eût pu exister. Cette négligence était délibérée de la part de l'administration Reagan qui, au cours de la plus grande partie des années 1980, avait pour politique de virtuellement ignorer l'application de ces lois. Ce fut là un cas extrême de la politique du «laisser faire», dû à la conviction que «le problème, c'est le gouvernement. . . » Comme l'explique Kahn : «le gouvernement a clairement négligé ses responsabilités, dont la dérégulation n'avait jamais eu l'intention de le relever¹²⁷». Cela s'applique également à la capacité des aéroports et des voies aériennes ainsi qu'à la mise en oeuvre des consignes de sécurité; on peut en dire autant de la négligence apportée au remplacement de tous les contrôleurs aériens congédiés au début des années 1980 en dépit d'un trafic et d'une congestion de plus en plus importants.

Le problème de la discrimination est aussi, et peut-être surtout, dû à la possibilité — grâce au contrôle exercé par des systèmes de réservation informatisés très perfectionnés — de tirer avantage, à des degrés divers,

d'un pouvoir de monopole sur des routes déterminées et de pratiquer une «gestion axée sur le rendement», ce qui est un euphémisme pour dire que l'on s'efforce de maximiser le profit de chaque siège-mille, sur chaque vol. Avec la limitation du profit et (ou) des plus fortes pressions concurrentielles, les hausses différentielles au-delà des coûts marginaux sont à la fois indispensables et efficaces, comme l'indique d'ailleurs la théorie de la fixation des prix de Ramsey. Ce serait folie que d'interdire cette pratique aux lignes aériennes alors que la *Staggers Rail Act*, qui a «réformé» l'industrie du fret ferroviaire postule virtuellement cette méthode et ce dans le but d'assurer un revenu adéquat. Cependant, l'importance de ces déviations par rapport aux coûts et le fait que les structures des tarifs ne tiennent pas compte des distances ne sont pas sans inquiéter beaucoup de gens. Les écarts considérables entre les tarifs demandés pour le même vol et le même service renforcent leur inquiétude quant à l'équité et à la bonne foi de ces méthodes. La *Act to Regulate Commerce* originale doit précisément son existence à ce type de réaction émotionnelle aux tarifs ferroviaires pour les parcours longs et courts. À un moment donné, il y a un compromis à faire entre l'équité et l'efficacité, surtout lorsque les écarts entre les tarifs deviennent tels qu'ils déclenchent chez le consommateur un choc en retour qui pourrait mener à une re-réglementation. Quelles que soient les justifications invoquées par les économistes pour légitimer la thèse de Ramsey, ce n'est tout simplement pas équitable. L'encouragement que représenteraient un accès plus facile aux systèmes de réservation informatisés, une activité antitrust plus dynamique ou encore un élargissement de la capacité de l'infrastructure d'attirer la concurrence dans certains aéroports plaque tournante, pourrait atténuer l'amertume du mécontentement et prévenir l'imposition d'une re-réglementation plus rigoureuse.

Tout bien considéré, la déréglementation a été pour le moins un succès mitigé. L'industrie est certainement plus compétitive et plus efficace qu'elle ne l'était. Les retombées favorables de cette amélioration de l'efficacité ont été largement réparties, quoiqu'inégalement. On ne peut guère démontrer qu'il y ait eu des profits de monopole. La plupart des autres industries présentant ces traits seraient ignorées ou simplement tolérées en raison du degré de concentration sur les marchés, des pratiques industrielles et des résultats qui ont jusqu'ici caractérisé les lignes aériennes. En outre, la perspective d'une concurrence encore accrue de la part des lignes aériennes étrangères est prometteuse. Le politique des «ciels ouverts» en Europe, prévue pour 1993, pourrait très bien avoir son pendant en Amérique du Nord. Le

Secrétaire aux Transports des États-Unis aurait dit que «l'Amérique et l'Europe négocieront un jour une entente en vue d'accorder à leurs transporteurs un accès complètement libre à leurs marchés réciproques¹²⁸». Il est donc trop tôt pour parler de renverser 13 années de liberté économique relative sur le marché du transport aérien américain en dépit de certains problèmes réels ou seulement éventuels, dont aucun ne réclame de déviations majeures par rapport aux tendances prometteuses déjà établies. Le gouvernement fédéral doit toutefois changer d'attitude à l'égard de la capacité des aéroports et des voies aériennes ainsi que de l'efficacité des méthodes de fixation des prix et appliquer de façon plus rigoureuse les lois antitrust. Il devrait, enfin, appuyer la politique des «ciels ouverts». Une vigilance permanente est le prix à payer pour pouvoir maintenir la concurrence. Cela en vaut la peine.

AMTRAK DANS LES ANNÉES 1980

On pouvait souhaiter que le problème du transport ferroviaire interurbain de voyageurs eût été aussi bien résolu que celui des lignes aériennes. Ce n'est malheureusement pas le cas, bien qu'il y ait des signes d'amélioration.

Depuis 1980, le nombre de voyageurs a augmenté moins de 10 pour cent; quant au nombre de milles-voyageur, il a augmenté d'un tiers environ. La subvention fédérale pour 1992 devrait être à peu près ce qu'elle était il y a 12 ans, mais elle sera inférieure d'un tiers à son maximum de près de 900 millions de dollars, atteint en 1981. En bref, la croissance du trafic voyageurs ferroviaire a été de loin inférieure à celle du trafic aérien mais supérieure à celle du trafic autocars et il n'y a guère eu de réduction dans les fonds devant être consentis par le gouvernement. Le train continue de jouer un rôle infime en tant que transporteur *national*, mais ce rôle est beaucoup plus important dans le corridor du nord-est où les chemins de fer absorbent près du tiers du trafic voyageurs air-rail combiné. Même ici, cette proportion tombe brusquement à moins de 2 pour cent si l'on inclut le transport interurbain par autocar et par automobile. Après 20 ans, nul ne peut dire qu'Amtrak n'a pas réalisé les ambitions limitées que s'étaient fixées ses promoteurs,¹²⁹ mais cette société n'a guère fait que marquer le pas, du moins si nous laissons de côté, ce qui n'est que justice, ses cinq premières années, considérées comme un temps d'expérimentation, avec un équipement insuffisant, un personnel découragé et plus que la ration habituelle de problèmes de démarrage. Il ne s'agit certainement pas d'un transporteur national, puisque plus de la moitié de ses activités se déroulent le long du corridor nord-est.

En tant que mesure à court terme pour soulager les chemins de fer de leur service passager qui fonctionnait à perte, et sauver au moins le fret, Amtrak a été un succès. En tant qu'expérience, pour savoir si un service de transport ferroviaire interurbain de voyageurs *traditionnel* pouvait avoir un avenir à l'échelle nationale, cela a été un échec. La société a une certaine importance dans le nord-est du pays et peut-être une chance de survie dans plusieurs autres corridors, mais cela semble improbable. La technologie actuelle a peu d'avenir, qu'elle joue un rôle important dans un nombre limité de corridors à forte densité, ou, plus certainement, dans le cadre d'une entité nationale desservant des centaines de communautés et de villes, conformément à ce qui se fait présentement. En fait, cette technologie est sans doute dépassée, même en tant qu'élément important de tout corridor à forte densité. Pour ces corridors, il y a les technologies de pointe, utilisées depuis longtemps au Japon et en France, et d'autres, en cours de mise en point, comme la lévitation magnétique (maglev) par exemple.

Les trains à grande vitesse (TGV) «sont un mode de transport entièrement nouveau¹³⁰». Ils roulent sur des voies qui leur sont réservées, utilisent des systèmes de propulsion différents et peuvent atteindre des vitesses de 300 milles à l'heure. La vitesse maximale d'Amtrak n'est que de 125 milles à l'heure entre New York et Washington et cela après un investissement de 2,3 milliards de dollars pour modifier les voies, enlever les passages à niveau, introduire des locomotives électriques et améliorer les systèmes de signalisation et de communication¹³¹. Les techniques maglev vont jusqu'à balayer ce qui définissait virtuellement les chemins de fer, «des roues à rebord en acier sur des rails en acier». Non seulement la technique est nouvelle, mais elle est en évolution constante. Pour autant qu'il soit possible de le prévoir, il est peu probable qu'Amtrak s'y engage de façon sérieuse. En fait, différents États examinent depuis quelque temps ces options, parfois depuis 10 ans, et le plus souvent indépendamment d'Amtrak. Ce sont, entre autres, la Californie, la Pennsylvanie, le Texas ainsi que des consortiums d'États tels que le Midwest Highspeed Rail Compact et la Coalition of Northeastern Governors. Le succès apparent du TGV en France et du Shinkansen au Japon et les perspectives qu'offre l'express interurbain allemand inauguré le 29 mai 1991, avec une vitesse maximale de 175 milles à l'heure ou plus et la possibilité d'atteindre 200 milles à l'heure, ont ravivé l'intérêt des Nord-Américains, bien que ces trains trouvent sans doute en Amérique du Nord des applications beaucoup plus limitées.

Il y a plusieurs raisons à cela. En premier lieu, les distances entre les principaux centres urbains, et les régions où des corridors à forte densité sont possibles, sont beaucoup plus grands en Amérique du Nord qu'en Europe ou au Japon. Si la fourchette concurrentielle pour les transports au sol à grande vitesse se situe entre 150 et 500 milles et s'il faut, avec la combinaison la plus probable de tarifs et de coûts, une clientèle d'environ six millions de voyageurs par an pour atteindre le seuil de rentabilité, il n'y a aux États-Unis qu'un seul corridor qui compte actuellement ce nombre de voyageurs par an (Los Angeles-San Francisco) et l'on n'en prévoit que quatre autres d'ici à l'an 2010. Pour être économiquement viable, tout système de transport au sol à grande vitesse devrait s'approprier tout le trafic aérien existant et (ou) une partie importante du trafic par air plus celui par automobile et par autocar. Étant donné que la vitesse, la capacité, le confort et l'efficacité des autres modes vont sans doute aller en s'améliorant jusqu'en l'an 2010, les chances de voir s'établir des services ferroviaires à grande vitesse de grande échelle non subventionnés sont décidément bien minces.

Deuxièmement, les systèmes européens et japonais ont vu le jour dans des corridors à circulation intense où le rail atteignait sa pleine capacité. Il était donc possible d'étoffer progressivement un réseau qui permettait déjà de réaliser des vitesses relativement élevées.

Troisièmement, en Europe et au Japon, les systèmes ont été davantage intégrés à des réseaux conventionnels de chemins de fer et de gares pour voyageurs, réseaux qui n'existent plus dans la même mesure aux États-Unis.

Enfin, la dépendance relative à l'égard du train pour les déplacements interurbains était beaucoup plus grande en Europe et au Japon qu'aux États-Unis lorsque les premiers commencèrent à investir des sommes considérables dans des services de train à grande vitesse. En fait, aux États-Unis le trafic ferroviaire interurbain des voyageurs accusait un net recul, et l'on ne se préoccupait plus beaucoup de le maintenir, l'automobile et l'avion jouissant d'un net avantage comparatif, le prix de l'essence étant relativement peu élevé, le pays étant sillonné de routes et les tarifs aériens étant inférieurs aux coûts.

Pour toutes ces raisons, les technologies de trains à grande vitesse furent mises au point et adoptées beaucoup plus tôt ailleurs, au Japon en 1964, en France en 1981. Tout transfert de ces technologies aux États-Unis se ferait

dans des conditions foncièrement différentes, en tenant compte de la traditionnelle politique d'indépendance entre les modes de transport. Il n'y a tout simplement pas de clientèle nationale permettant d'implanter un système de transport presque entièrement nouveau et capable d'être concurrentiel sans une infusion ou un engagement de capitaux de la part du gouvernement fédéral pour au moins compléter le financement consenti par un État, par des instances locales ou par le secteur privé, et sans un soutien bien plus grand que celui qui est implicite dans «Moving America» (voir sous-section suivante).

Amtrak semble ignorer ce genre de considérations et la participation fédérale n'est pas grande : sauf dans le nord-est, les systèmes envisagés jusqu'ici sont presque entièrement intra-États. Ils sont aussi horriblement coûteux. Cependant, le TGV rapporte jusqu'en 1985 un taux de rendement interne pour le système Sud-Est de «15 pour cent pour la SNCF et de 30 pour cent pour la collectivité¹³².» Une récente étude du Département des transports des États-Unis sur la technologie maglev annonce qu'«il sera économiquement faisable, dans la décennie en cours, de construire un nombre limité de systèmes commerciaux de ce type aux États-Unis¹³³.» Ces prévisions ne concernent qu'un nombre limité de milles-routes et, sauf pour les coûts à absorber (environ 50 milliards de dollars), nous rappellent les premières autoroutes. La plupart des rapports sont moins optimistes quant à la rentabilité.

Tout cela est hautement conjecturel. Dans le cas particulier d'Amtrak, cependant, tout semble indiquer que, ou bien ses activités devraient se limiter au corridor nord-est, dont la voie devrait être améliorée pour permettre d'atteindre des vitesses plus grandes en utilisant des technologies plus récentes déjà éprouvées (le maglev est évidemment prématuré), ou bien l'expérience devra être abandonnée. Si la seule raison invoquée pour la laisser se poursuivre est que la valeur des actifs à la liquidation serait bien inférieure aux obligations de la société et qu'alors le gouvernement deviendrait un payeur de dernier ressort pour un montant supérieur à l'actuelle subvention — et c'est ce que Tobey semble dire¹³⁴ — le moment est sûrement venu de mettre fin à toute l'opération aussi courtoisement et aussi expéditivement que possible avant que l'on y engloutisse encore plus de capitaux.

Il peut toutefois y avoir des raisons d'efficacité justifiant la décision éventuelle de poursuivre l'expérience Amtrak. Une récente analyse des parcours assurés par cette société, s'appuyant sur un modèle désagrégé de la

demande de services voyageurs interurbains pour 1977, établit une mesure d'avantages sociaux nets et conclut qu'«une subvention du gouvernement peut être économiquement justifiée pour des parcours courts à forte densité comme ceux que l'on trouve dans le corridor nord-est, mais subventionner des parcours longs à faible densité ne peut pas se justifier par des arguments d'efficacité économique¹³⁵.» En fait, les avantages sociaux nets sont positifs pour toutes les opérations, mais cela est dû exclusivement aux énormes bénéfices nets du corridor nord-est. On peut, bien entendu, contester le modèle de demande employé, les données disponibles et la méthode utilisée pour calculer les avantages sociaux nets. Cependant, les conclusions générales paraissent assez raisonnables et la méthode tout entière, en dépit des réserves énoncées, confirme les conclusions antérieures, à savoir que «les avantages offerts par le transport ferroviaire sont les plus grands sur les itinéraires courts entre grandes villes, dont les principaux bénéficiaires sont les voyageurs qui se déplacent pour affaires¹³⁶.»

Le système pourrait ne pas être rentable mais le critère d'efficacité exige que les avantages sociaux nets soient positifs, même si certains de ces avantages pourraient être acquis sur des itinéraires déterminés, grâce à une variante de la formule de fixation des prix de Ramsey, afin de réduire la subvention financière concernée. Cela, combiné avec des améliorations continues de la rentabilité et de la productivité, pourrait faire du corridor nord-est une opération qui couvre ses frais. Si l'on veut considérer Amtrak comme un service de base de trains de voyageurs *national*, on en réduit et la viabilité financière et les avantages sociaux nets. Il y a peu d'économies ou d'avantages sociaux à retirer du réseau car, à l'exception du corridor du nord-est, les itinéraires n'ont que peu de trafic et ne peuvent pas contribuer beaucoup aux coûts communs ou conjoints.

L'expérience entreprise pour tenter de créer un réseau *national* n'a pas réussi et ne laisse guère d'espoir de voir les choses beaucoup s'améliorer. Comme dans le cas des chemins de fer et du service voyageurs, on a fait un effort méritoire mais inutile. Il convient de souligner que la suppression d'Amtrak n'empêcherait pas l'établissement de trains à grande vitesse aux États-Unis le long de corridors déterminés. D'ailleurs, cela se fera sans doute au cours de la prochaine décennie, mais cela n'aura plus grand-chose à voir avec la compagnie de chemins de fer Amtrak telle qu'elle avait été conçue à l'origine et telle qu'elle a fonctionné jusqu'ici, sauf pour le corridor nord-est.

LE DERNIER RAPPORT SUR LA POLITIQUE NATIONALE

En février 1990, le Secrétaire aux Transports a communiqué la plus récente déclaration sur la politique des transports sous le titre: «*Moving America, New Directions, New Opportunities*¹³⁷.» Celle-ci s'appuie sur plusieurs hypothèses. Premièrement, que l'infrastructure de base des transports aux États-Unis est complète, en ce sens que des extensions massives ne sont plus nécessaires et, qu'à quelques exceptions près, elles ne seraient pas réalisables économiquement. Le système a désormais atteint sa maturité. Il reste cependant encore beaucoup de travail à faire en raison de l'entretien qui est inadéquat et des contraintes grandissantes imposées par les problèmes de capacité. Il est désormais plus important non seulement de maintenir le système en activité mais de l'utiliser d'une manière plus efficiente. En fait, les critères économiques et d'efficience sont partout manifestes dans ce rapport, d'où on peut conclure qu'une plus grande efficience dans l'utilisation de l'infrastructure passe par une politique de prix raisonnable. Cela offre toute une gamme de possibilités dont : l'établissement de prix pendant et en dehors des périodes de pointe, la fixation des prix en fonction des coûts (y compris l'imputation de la totalité des frais généraux à l'utilisateur d'installations financées par le contribuable), les externalités, l'élimination des subventions, la coordination modale, l'équité de traitement parmi les modes, etc. On y met l'accent sur l'importance des nouvelles technologies, notamment des trains à grande vitesse et des systèmes de véhicules-routes intelligents, sur la nécessité de la recherche en vue de mettre au point et de diffuser de nouvelles technologies et aussi sur la nécessité de prévoir des projets de démonstration des nouvelles techniques. Afin d'améliorer l'efficience, l'équité intermodale et les allocations dans les transports, il faudra éliminer les vestiges de la réglementation économique du transport de marchandises par train et par camion. En ce qui concerne ce rapport, non seulement le mouvement de réforme de la régulation a été un succès, mais il se poursuit. On souhaite davantage de marchés, encore plus libres, notamment dans les transports.

Comme de bien entendu, on souligne aussi les besoins en matière de sécurité et de défense, mais en des termes qui ne s'écartent pas des critères d'efficience, à savoir qu'étant donné les buts à atteindre, ces besoins doivent être servis par les techniques qui coûtent le moins. L'on ira même jusqu'à vérifier l'envergure des besoins de défense, tels qu'évalués, afin de minimiser les impacts économiques négatifs.

Une autre hypothèse encore est à la base du Rapport et c'est que le rôle du gouvernement fédéral devrait être limité de différentes façons. Seuls les projets d'«importance véritablement nationale» pourront prétendre à un financement fédéral. En outre, «les responsabilités et les capacités accrues de l'État et de ses partenaires, tant à l'échelle locale que dans le secteur privé, doivent être reconnues¹³⁸.» Cela s'applique non seulement à la maintenance mais à d'autres projets aussi¹³⁹. Les pouvoirs publics et le secteur privé doivent recourir davantage à l'imposition de droits d'utilisation et à des techniques de financement novatrices. «On reconnaît un peu partout que les États-Unis devront compter davantage sur le secteur privé pour financer installations et services dans presque chaque secteur des transports. . . Il faudrait encourager l'emploi de méthodes de financement novatrices, y compris initiatives de financement privées et gouvernements locaux et d'États¹⁴⁰.» «Les gouvernements locaux et d'États ont déjà assumé une plus grande responsabilité dans le domaine des transports. Cela peut et doit continuer¹⁴¹.»

En même temps qu'il limite ses largesses, le gouvernement fédéral entend assouplir les contraintes sur la manière dont l'État et les autorités locales pourront utiliser le financement ainsi réduit. «La politique fédérale des transports tendra désormais à témoigner, à tous les palliers de gouvernement, d'une plus grande souplesse dans la répartition des fonds alloués aux transports pour les installations qui facilitent l'accès et améliorent les liaisons¹⁴².»

Les limites imposées au rôle fédéral en matière de finances seront toutefois partiellement compensées par des activités qui permettront aux gouvernements locaux et à ceux des États, de même qu'au secteur privé, de planifier et d'allouer les ressources, de toute origine, d'une façon plus rentable, surtout lorsqu'elles viennent combler des lacunes dans le système national¹⁴³. Les dépenses fédérales seront augmentées pour venir en aide aux «projets de recherche et de technologie» de toutes sortes de façons, comme par exemple en fournissant les fonds de démarrage, en maintenant des bases de connaissances, en favorisant l'adoption de nouvelles technologies, etc.¹⁴⁴.

En bref, outre la réduction des activités fédérales déjà implicites dans la déréglementation qui a suivi son cours depuis 1976, il y aura d'autres réductions encore du financement des investissements dans les transports même si les besoins futurs seront de taille. Le rôle du fédéral consistera

davantage, désormais, à contrôler l'utilisation des ressources, à aider par différents moyens les autres à accéder aux ressources financières et à en faire bon usage, à favoriser l'innovation, l'éducation et la concurrence dans les transports et, de façon générale, à prendre du recul, jouant en quelque sorte le rôle de président d'un conseil d'administration. Ce nouveau rôle contraste avec l'ancien d'après la Grande Dépression, lorsqu'on octroyait des sommes considérables pour autoroutes, lignes aériennes et autres éléments d'infrastructure, pour ne rien dire des dépenses en faveur de diverses commissions de réglementation. Dans un certain sens, le gouvernement fédéral donne préavis aux États, aux gouvernements locaux et au secteur privé que la grande tâche qui consistait à bâtir l'infrastructure est terminée, qu'il leur appartient désormais de l'entretenir et de la gérer convenablement.

Le gouvernement fédéral aidera à corriger les écarts, peut-être aussi à étendre l'une ou l'autre infrastructure, mais son rôle en sera surtout un de surveillance et parfois d'aide au niveau de la gestion. On a dit que c'était là «une vision de la politique fédérale qui se rétrécit, qui se retranche, qui se retire¹⁴⁵.» Il est sans doute également vrai que ce désistement est une façon de reconnaître l'énormité des coûts, en argent, en accidents, en détérioration environnementale et esthétique provoqués en grande partie par la régulation économique et la construction des infrastructures au cours des 150 dernières années ou plus. On croirait volontiers que ce désistement est surtout motivé par la situation budgétaire. Même alors, c'est un désistement raisonnable. Les forces du marché sont sans doute plus aptes que la régulation à bien utiliser les installations et l'on ne peut douter qu'il existe à l'échelle du système une capacité excédentaire considérable, en dépit de sérieux problèmes de congestion dans certains secteurs. Une fixation des prix adéquate et une nouvelle capacité conçue en termes d'efficacité suffiront sans doute pour la décennie à venir, ou à peu près, surtout si ces mesures sont renforcées par de nouvelles technologies qui ne soient pas scandaleusement coûteuses. Nous avons bouclé la boucle depuis le jour où le gouvernement fédéral répugnait à dépenser quoi que ce fût pour les droits de passage pour les transports, sauf lorsqu'il s'agissait de projets jugés «d'importance véritablement nationale», et laissait la plus grande partie de la régulation des investissements dans les transports aux mains des États et des collectivités locales, après quoi vint la période d'activisme, jusqu'en 1990, où c'était tout le contraire et nous revoilà à *Moving America*.

LE TRAVAIL INACHEVÉ DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

Le travail inachevé de la réforme économique du transport interurbain de voyageurs constitue un ensemble d'au moins trois principaux ingrédients : premièrement, un effort plus consciencieux pour fixer le prix des infrastructures fournies par les pouvoirs publics de façon plus efficiente et plus constante d'un mode à un autre, de façon à ce que la concurrence puisse jouer son rôle. Deuxièmement, dès le tout début, on aurait dû décréter un moratoire sur les fusions, sauf pour les cas les plus graves, par exemple, faillite certaine ou disparition d'un concurrent, afin de maintenir un maximum de choix pour les paires origine-destination et, partant, donner toute la marge voulue à la concurrence et aux forces du marché. Enfin, il fallait dépouiller de tous ses pouvoirs l'autorité habilitée à réglementer pour supprimer la liberté d'entrée et de sortie du marché et fixer les prix comme le jugeaient bon les sociétés pour autant que les lois antitrust ne fussent pas violées. Au fond, il s'agissait de traiter l'ICC comme, autrefois, la CAB.

Ce ne fut pas fait pour les transports interurbains de surface pour voyageurs. En effet, on ne permit pas à l'expérience de la réforme de la régulation d'aboutir en ce qui concerne le trafic voyageurs comme cela avait été le cas pour le fret. Peut-être était-ce dû, comme on l'a noté plus haut, aux différences fondamentales entre les deux marchés : transporter des personnes, ce n'est pas transporter des marchandises. En effet, le premier exige une plus grande mesure d'attention publique, manifestée par le souci de la sécurité, du confort et de la commodité. On ne peut pas faire autant confiance aux forces du marché lorsqu'il s'agit de personnes. Le refus de permettre à ces forces de déterminer la qualité, la quantité et le prix du transport ferroviaire interurbain reflète cette attitude, laquelle - et c'est surprenant - ne s'est pas manifestée dans le cas du transport aérien. Il faut donc qu'il y ait d'autres facteurs en jeu.

AU-DELÀ DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

Parmi ces autres facteurs, il y a les nouvelles priorités qui ont commencé à émerger dans la politique des transports avant même que les premiers projets de loi sur la déréglementation n'aient été adoptés. La protection de l'environnement, la sécurité des transports, l'utilisation de l'énergie et l'urbanisation tentaculaire sont des questions qui ont eu préséance sur la réforme de la réglementation et qui sont devenues encore plus urgentes

aujourd'hui, d'autant plus que le Congrès américain discute de ce que l'on a appelé «la première refonte du système des transports fédéral depuis 35 ans¹⁴⁶.» L'une des raisons invoquées concernant Amtrak était que le transport interurbain des voyageurs par train était plus économique en carburant, plus sûr, et moins polluant que le transport en automobile ou par avion. Il y aurait donc des avantages externes importants à utiliser davantage le chemin de fer, ce qui ferait plus que justifier la maigre subvention. On estimait aussi que l'automobile et l'avion étaient fortement subventionnés grâce à quantité de méthodes mises au jour par des droits d'utilisation insuffisants et des prix de carburant trop bas, favorisant un recours excessif aux combustibles fossiles, pourtant peu abondants, amenant congestion, pollution, croissance tentaculaire des banlieues et causant plus de décès et de blessures. L'ère de l'avion, puis celle des autoroutes, étaient considérées par certains comme des créations artificielles, le produit d'une politique qui en avait perverti les résultats pour pouvoir ignorer les solutions de rechange telles que les chemins de fer et les autocars, lesquels pouvaient les uns et les autres assurer le même nombre de milles-voyageurs à des «coûts» réels nettement inférieurs, à tous égards.

Personne ne semble reconnaître, dans tout cela, la valeur pour l'usager des énormes différences de qualité entre les modes de transport, ce qui est pourtant particulièrement important pour les transports de voyageurs comparativement au fret. Du point de vue de certains expéditeurs, peu importe qu'une tonne-mille de marchandises soit transportée par train ou par camion, mais il y a d'énormes différences, en ce qui concerne le mille-voyageur, entre l'autocar, Amtrak et TWA, comme en témoignent les différences dans les tarifs. L'on ne peut décemment pas négliger les considérations relatives à la demande lorsqu'il s'agit de déterminer l'efficacité, comme l'ont appris à leurs dépens les pays à économie planifiée. Une fois de plus, cette façon de concevoir l'efficacité exclusivement en termes de coûts relatifs provient de l'inaptitude à faire la distinction entre transport de voyageurs et fret.

Les préoccupations écologiques soulignent cependant la nécessité de se livrer à un examen plus rigoureux des frais d'utilisation, y compris les montants nécessaires pour compenser les dommages causés par la congestion et la pollution. Ce n'est pas chose facile. Or, l'on ne saurait trop insister sur l'importance des efforts à fournir pour arriver au meilleur résultat possible, même si l'information existante est inadéquate. En outre, il serait bon de consentir des ressources et des efforts importants pour réunir toutes les

données nécessaires sur les coûts des externalités et de l'usage privé et commercial des routes et des lignes aériennes et cela, par type de véhicule et d'avion. On peut douter que cela change de façon importante la composition modale de la demande des voyageurs, mais cela constituerait un stimulant appréciable pour les constructeurs d'automobiles, de camions et d'avions, les incitant à améliorer l'efficacité des carburants, à mettre au point des produits de remplacement et à réduire les polluants. Cela améliorerait également le rendement des marchés grâce à une formule authentique de moindre coût. En fait, c'est bien ce qu'avait visé dès le départ le mouvement de la réforme de la régulation. Celui-ci demandait en effet que soit imputée à l'usager la totalité des frais généraux et d'entretien des différents modes de transport des voyageurs pour permettre aux marchés du transport commercial de fonctionner effectivement, libérés de toute réglementation économique. Tout cela a rarement été explicité. Aussi n'a-t-on pas encore réalisé une efficience maximale dans le cas du transport interurbain des voyageurs.

L'aggravation des embarras de circulation dans certains secteurs importants des réseaux routiers et de couloirs aériens fait l'objet de la plus récente des préoccupations. Cela concerne principalement certains aéroports et les routes à l'intérieur et autour des grandes villes. Passé la périphérie, il existe une grande capacité excédentaire. Il y a néanmoins beaucoup de raisons de s'inquiéter aussi pour les transports interurbains. La plupart des voyages interurbains commencent et se terminent dans un centre urbain ou un aéroport plaque-tournante, où l'encombrement menace de devenir de plus en plus grave. Jusqu'ici, la méthode employée consistait à accroître la capacité matérielle. Mais cette solution soulève aujourd'hui plus d'opposition, pour des raisons de sécurité, à cause des coûts excessifs dans les zones déjà occupées, à cause encore de la pollution sonore, de la dégradation du paysage, des émissions nocives, etc. On n'a terminé la construction d'aucun aéroport important depuis 1974, en partie à cause de la forte opposition de la base; c'est l'effet NIMBY (Not In My BackYard — pas dans ma cour). Les projets de construction de nouvelles routes urbaines et voies de dégagement se sont heurtés à la même opposition et, en fait, lorsque celles-ci sont construites, elles ne suppriment l'encombrement que pour une courte période de temps. Ce que l'on vise aujourd'hui c'est faire un meilleur usage des routes existantes. «Nous avons versé assez de ciment», proclamait avec éclat le sénateur Moynihan dans l'attente de l'adoption d'un projet de loi sur les autoroutes¹⁴⁷. Or, utiliser de façon plus rationnelle l'infrastructure

existante est un des objectifs de la réforme de la réglementation. Cela aussi exigerait l'imputation à l'usager de tous les frais généraux, la fixation de prix différents suivant l'heure de la journée et d'autres mécanismes que nous avons déjà mentionnés. Ces mesures, comme d'autres encore qui sont indispensables pour résoudre les problèmes dit «urbains», s'appliqueraient également aux réseaux routiers et de voies aériennes *urbains*.

L'accent mis sur l'amélioration de la maintenance ainsi que sur une meilleure utilisation de l'infrastructure existante est tout particulièrement pertinent dans le contexte actuel. On ne pourra cependant pas simplement se contenter d'éliminer le genre de réglementation économique qui a mis en cause l'ICC et la CAB, ni compter sur les seules forces du marché, fussent-elles concurrentielles et aussi importantes soient-elles : il faudra bien davantage. Le rôle du gouvernement fédéral à l'égard du transport urbain des voyageurs est loin d'être terminé. Ironiquement, ce rôle va se déplacer, passant de la dérégulation des services aériens et d'autocar à l'encouragement d'une forme ou une autre de services interurbains par «rail», (à plus grande vitesse évidemment), à la limitation du rôle d'Amtrak désormais confiné au corridor nord-est et, enfin, à une promotion plus active de la concurrence au sein des industries de transport par avion et par autocar.

FIXATION EFFICIENTE DES PRIX DE L'INFRASTRUCTURE : FRAIS D'UTILISATION DES ROUTES

La dérégulation et la perspective de pouvoir compter davantage sur les forces du marché ne suffisent pas pour améliorer l'efficacité et le rendement des transports. Le gouvernement a le devoir de veiller à ce que la plupart sinon tous les marchés de transports soient et demeurent concurrentiels, contestables et, au sens économique du terme, «libres». Il ne sert pas à grand-chose de remplacer un monopole public par un monopole privé si l'on se soucie de «l'intérêt du public». Suite à une dérégulation, de constants efforts sont demandés aux organismes gouvernementaux qui gèrent les politiques antitrust et anti-coalitions afin de garantir la présence de marchés ouverts et contestables dans le secteur des transports. Cependant, même ces marchés ouverts ne suffisent pas. Comme une grande partie de l'infrastructure des transports est fournie par la collectivité, aucun mécanisme automatique du marché libre n'en imposera le coût aux utilisateurs, les prestataires des services de transport, publics ou privés. La fixation

efficace des prix d'infrastructure est équivalente, en importance, à la dérégulation et au maintien de la concurrence si l'on veut assurer l'efficace de la production et de la consommation dans les transports.

Les résultats économiques positifs découlant d'un marché très enclin à promouvoir la concurrence exigent que les fournisseurs de services aux voyageurs paient l'intégralité des coûts assumés par la société pour produire ces résultats. Les coûts sociaux marginaux de la production sont le «prix» qu'il faut facturer pour tous les biens et services, y compris ceux d'une infrastructure fournie par la collectivité.

Dans tous les secteurs de production, il y a des problèmes lorsqu'il faut mesurer avec précision ce qui constitue un coût social marginal ou même un coût privé marginal. Lorsqu'interviennent des externalités, ces difficultés sont considérablement accrues. Dans le cas des transports, la situation se complique encore du fait qu'une très grande partie de l'infrastructure est fournie, entretenue ou améliorée par rapport à son état naturel (c'est le cas des voies navigables et des ports) par la collectivité. Les «services» fournis par les infrastructures sont difficiles non seulement à définir, mais aussi à évaluer correctement en termes de coût, et donc de prix, qu'on les utilise à des fins commerciales ou personnelles. Le fait que certains modes (comme le train et les pipelines) soient propriétaires de leurs propres emprises et doivent d'une façon ou d'une autre en fixer correctement le prix dans le produit vendu ne résout pas le problème; cela ne fait que déplacer la responsabilité.

Dans toute l'industrie des transports, y compris le service voyageurs et le fret, commercial ou non, il est indispensable de prévoir un barème de tarifs d'utilisation qui reflète des coûts raisonnables. Il n'y a néanmoins guère eu de tentatives pour faire ces calculs, ni même pour établir les coûts de construction, d'entretien et de financement des routes en utilisant des critères d'efficace. Il est donc difficile d'établir si tel ou tel groupe d'utilisateurs d'une route paie effectivement sa juste part ou une part efficace du coût total du réseau; et pourtant, des études partielles, tant au Canada qu'aux États-Unis, ont conclu que les poids lourds semblent payer moins (au titre de frais d'utilisation) que les coûts qu'ils occasionnent tandis que les voitures particulières et les autocars paient davantage. Toutefois, faute d'estimations, de données et de méthodes plus sûres, même cette timide déclaration procède largement de conjectures.

Il y a nombre de raisons pour lesquelles on n'a pas prêté plus d'attention à cet aspect important qu'est l'efficience. Il y a, entre autres, des justifications socio-politiques; on souligne le caractère public des routes et la nécessité de les rendre «librement» accessibles à tous; on allègue qu'il y a de nombreux avantages en matière d'unité nationale, de défense nationale, de stimulants à la croissance régionale ou nationale et d'autres intérêts quasi-publics. D'où il ressort qu'aucun coût spécifique ne devrait être imputé aux usagers puisque les avantages sont largement distribués. Pourtant, l'investissement dans les routes, leur utilisation et leur entretien utilisent des ressources qui auraient pu être employées à produire d'autres biens et services d'une valeur égale ou supérieure. Pour empêcher tout surinvestissement et tout usage excessif des routes, ou tout autre abus, il faudrait imposer des critères d'efficience. Lorsqu'on considère des besoins en concurrence les uns avec les autres, et tant que nous vivons dans un monde de pénurie relative, les ressources et leur utilisation devront être assorties d'un prix approprié si elles doivent être fournies au moindre coût social, dans les quantités relatives exigées. On voit dès lors qu'en recourant à des critères non économiques pour fixer le nombre de routes à construire et en les finançant à même les impôts, l'on se condamne à devoir y consacrer des quantités excessives de ressources réelles. L'établissement des liens entre la production de l'infrastructure, le financement et les coûts et avantages, pour les usagers et pour les autres, s'avère indispensable.

Une autre raison pour laquelle ces liens n'ont pas été institués au Canada, et pour laquelle il n'y a pas de relation officielle entre les taxes et les dépenses routières, est que les données pertinentes ne sont disponibles que depuis peu dans ce pays¹⁴⁸. Plus important encore, l'on ne s'accorde en général pas sur les différentes méthodologies qu'il faudrait adopter pour ventiler les coûts des routes, même si l'on disposait de toutes les données appropriées¹⁴⁹. Les considérations d'efficience s'entremêlent facilement avec des considérations d'équité, de jugement subjectif, de coûts occasionnés comparative-ment aux avantages obtenus, d'unités de mesure appropriées, et ainsi de suite.

En résumé, il reste encore dans ce domaine un grand nombre de questions controversées et, comme le dit Nix : «n'importe quelle étude sur la ventilation des coûts pourrait être entreprise pour servir de ligne directrice à une politique»¹⁵⁰. Ce n'est pas là un conseil dicté par le désespoir, car on peut mettre en oeuvre quantité de mesures qui vont dans le sens d'une plus

grande efficience. Les gains potentiels seraient appréciables. L'actuelle administration financière des réseaux routiers, tant au Canada qu'aux États-Unis, déguise à tel point les coûts véritables en ressources, attribuables aux divers usagers et non-usagers, que la construction et l'utilisation efficaces des routes et des autres modes en sont sérieusement faussées. Comme les routes constituent une part importante des biens d'équipement d'une nation, que les investissements annuels et donc les usagers représentent une part importante des dépenses et des recettes nationales, il s'ensuit qu'il y a sans doute un gaspillage économique considérable du fait de l'insuffisance des droits d'utilisation.

ÉTABLIR DES LIENS

Il convient de relier les dépenses afférentes aux autoroutes et les taxes ou les frais imputés aux usagers. Il faudrait concevoir un ensemble plus efficace de redevances d'usage du réseau routier et l'accompagner d'une grille de droits à acquitter, de taxes sur le carburant et autres, pour pouvoir recouvrer les coûts sociaux marginaux de l'utilisation des routes auprès de chaque usager ou catégorie d'usagers.

Il importe, pour commencer, de définir avec un certain soin la notion de frais d'usage d'une route. Les taxes de vente sur les véhicules, les remorques, les pièces détachées et autre équipement de transport ainsi que les impôts sur le revenu payés par les entreprises de transport ne peuvent pas être interprétés comme des frais d'usage des routes parce que ceux-ci sont indépendants de l'utilisation. Même les taxes sur les carburants ne peuvent pas logiquement être considérées comme des frais attachés à l'utilisation des routes, à moins qu'elles ne soient établies à un niveau différentiel beaucoup plus élevé que les taxes de vente générales existantes et que les sommes ainsi récoltées ne soient spécifiquement liées aux coûts des routes occasionnés par les usagers.

Pour les routes existantes, les frais à recouvrer auprès des usagers sont le coût annuel d'entretien, de réparation, de supervision, d'administration et de surveillance qui varient avec l'utilisation. Les investissements passés ne doivent pas être recouverts : ce sont des coûts irrécupérables. On ne devrait consentir de nouveaux investissements dans les routes que sur la base des critères de coûts-bénéfices bien connus.

a) Droits d'usage des routes : Même sans avoir tous les renseignements, il est possible d'établir des droits tels que les usagers puissent calculer le coût de chaque déplacement, notamment l'usure supplémentaire et d'autres facteurs du même genre. S'il y a des embouteillages ou des phénomènes de pollution sur certains segments de la route, des prélèvements plus élevés peuvent être ajoutés à la taxe sur le carburant payée par les usagers concernés. Ce n'est pas facile à administrer en pratique mais, si la région en cause est assez vaste, on peut appliquer un tel système avec suffisamment de rigueur pour réduire les encombrements et la pollution qui en résulte.

En d'autres termes, une taxe sur le carburant bien conçue, accompagnée de frais de permis et de droits d'immatriculation pour les véhicules, les remorques et tous les autres qui empruntent les routes, peut se rapprocher dans une mesure tolérable de ce que l'on entend par coût social marginal. En fait la taxe elle-même est une sorte de prix de synthèse des services routiers. Il n'est évidemment pas facile de déterminer le niveau de taxation économiquement correct, non plus que la valeur juste du coût social marginal pour chaque segment du réseau routier. Comme nous l'avons dit plus haut, il y a beaucoup de problèmes conceptuels, empiriques et analytiques en cause. Néanmoins, l'acceptation du principe qui consiste à lier des taxes spécifiques à des coûts routiers variables sera en soi un stimulant incitant à améliorer et à maintenir ce lien.

b) Routes à péage : Différents segments de routes pourraient être construits, améliorés ou désignés sans plus comme routes à péage publiques ou privées et être administrés par une autorité quelconque. Le rôle de celle-ci serait de recouvrer la totalité des coûts du système. Qu'elle relève du secteur public ou du secteur privé, cette autorité pourrait être mandatée à établir un barème de prix, lequel, tenant compte des divers types de circulation en perspective, permettrait à l'entreprise de couvrir ses coûts par ses recettes, tout en dégagant un taux de rendement «normal». On pourrait emprunter la formule de Ramsey, soit la fixation des prix en fonction d'un marché contraint, basée sur l'inverse de l'élasticité de la demande pour les divers services et produits, de manière à minimiser la perte des surplus du consommateur tout en ménageant des profits normaux et une production efficiente¹⁵¹. C'est spécialement important lorsque les coûts variables ou marginaux diminuent, lorsque une proportion importante des coûts ne varie guère avec le volume du trafic ou la production et (ou) lorsqu'il existe des économies d'échelle. En d'autres termes, bien appliquée, cette formule représente «une déviation

optimale de la tarification ou coût marginal»; elle évite les subventions et l'interfinancement; elle permet l'exploitation et (ou) la propriété strictement privée. De cette façon on pourrait fixer les prix des différents segments d'une autoroute de façon beaucoup plus efficiente, les prolonger ou les raccourcir en fonction de l'évolution des coûts et de la demande. Tout au moins pourrait-on laisser se détériorer les liaisons routières manifestement «non rentables» au lieu d'engloutir toujours plus de ressources publiques pour leur entretien, même si la circulation ne le justifie pas.

Ces organismes de gestion pourraient n'exister, bien entendu, que dans certains corridors déterminés. Tenter de relier l'investissement dans les autoroutes, le financement et la tarification dans une optique de marché pourrait s'avérer une expérience pédagogique enrichissante. Il y a de plus en plus d'activités aujourd'hui privatisées, dont on jugeait autrefois qu'elles devaient être étatiques, tant au niveau de la propriété que de l'exploitation. La privatisation a amené, souvent, des améliorations spectaculaires tant en efficacité qu'en qualité de service; ce pourrait être le cas ici.

c) Fonds de fiducie routiers : Le lien entre les coûts et les dépenses est officialisé par le biais d'un fonds de fiducie analogue à celui qui existe aux États-Unis. Les taxes fédérales sur le carburant, les pièces détachées, etc. y sont allouées directement au Highway Trust Fund (créé en 1956) et utilisées pour la construction des routes à financement fédéral, sans prétendre pour autant que toutes les taxes représentent strictement des frais d'usage tels que définis ci-dessus.

Avant 1956, les dépenses routières, aux États-Unis, étaient couvertes par le budget général, auquel étaient versées les recettes des taxes payées par les usagers; c'est le cas au Canada actuellement. Le mécanisme du fonds de fiducie permet de mieux planifier, et à plus long terme, l'aide fédérale. Etant donné que les futures recettes des taxes routières désignées peuvent être prédites avec assez de précision, les programmes routiers sont plus assurés et ne sont plus en compétition, chaque année, avec tous les autres programmes fédéraux. Les dépenses d'entretien peuvent être étalées sans risque d'interruption faute de moyens budgétaires.

Les liens ainsi établis sont plus conformes aux critères d'efficience, comme on l'a noté plus haut, et également au principe qui veut que les usagers des routes et les bénéficiaires assument les coûts qu'ils occasionnent. En outre,

si des frais d'usage plus élevés deviennent nécessaires, ils seront sans doute mieux acceptés si les intéressés savent que ces montants seront dépensés pour les routes plutôt que pour quelque chose d'autre.

D'un autre côté, l'extension du concept du fonds de fiducie limiterait sérieusement la latitude de dépense du gouvernement fédéral, pourrait l'empêcher d'appliquer une politique financière efficace ou de réaligner ses priorités budgétaires. Le bruit que l'on fait actuellement aux États-Unis au sujet du maintien des revenus excédentaires dans le fonds de fiducie des aéroports et des voies aériennes, pour des raisons liées au déficit budgétaire d'ensemble, au lieu de répondre aux besoins d'un ciel surencombré, constitue un exemple de ce type de problème. Bien que chaudement applaudi lors de sa création, le Highway Trust Fund doit aussi être considéré dans le cadre plus vaste d'une politique financière d'ensemble où ses vertus sont moins évidentes.

7. LES LEÇONS DU PASSÉ ET LEUR PERTINENCE POUR LE CANADA

Il peut sembler que les enseignements de ce passé pour les autres pays ne soient que négatifs, montrant ce qu'il ne faut surtout pas faire. Même s'il existait des aspects positifs, il n'est pas sûr qu'un autre pays en profiterait beaucoup puisque, selon la «deuxième loi» de Wilson, «aucun pays ne tire d'enseignement des erreurs d'un autre». Mais ce serait là un point de vue défaitiste et contraire à l'objectif de tout cet exercice. En outre, ce n'est pas parce que les leçons à tirer sont négatives que leur enseignement en devient inutile pour autant. Enfin, étant donné la proximité entre le Canada et les États-Unis, non seulement géographiquement mais aussi en raison des développements suscités par l'Accord de libre échange, il n'est pas impossible que certains aspects positifs des politiques américaines en matière de transport des voyageurs présentent quelque intérêt pour le Canada, voire même l'aident à s'orienter.

Nous commencerons, cependant, par un paradoxe. Le Canada a modifié sa politique des transports officielle bien avant les États-Unis et suivant un sens sur lequel ces derniers devaient ultérieurement s'aligner. Il convient donc d'expliquer comment notre pays est passé de l'état d'enseignant à celui d'élève réticent et de disciple¹⁵².

LES RAISONS DE L'AVANCE CANADIENNE

Le Rapport MacPherson de 1961 a conduit à l'adoption d'une nouvelle loi en 1967. Même s'il y avait bien eu quelques tentatives plus tôt aux États-Unis, ainsi que nous l'avons vu dans les parties 4 et 5, il a fallu attendre le début des années 1960 pour voir apparaître les premiers rapports officiels suggérant certaines réformes, tout en concédant le besoin d'une réglementation. Il y eut le message du président Kennedy qui n'aboutit à rien. L'énorme retard des États-Unis était d'ordre législatif — environ 13 ans comparé à 6 ans seulement au Canada, selon l'étalon modal choisi pour mesurer le progrès.

Plusieurs raisons expliquent la réussite précoce du Canada. Le Rapport MacPherson était le résultat des travaux d'une Commission royale, ce qui lui donnait beaucoup plus de poids que n'importe lequel des rapports américains examinés dans le cadre de cette étude. Toutes les analyses, qu'il s'agisse d'études faites par le Congrès ou par l'administration présidentielle, qu'elles viennent d'une commission consultative ou d'un groupe d'étude, sont inévitablement réputées partiales et tendent soit à la controverse soit à la neutralité — des fourre-tout permettant de composer avec tous les intérêts rivaux. En ce sens, il s'agit de documents beaucoup moins convaincants que le Rapport MacPherson qui, lui, se limitait strictement à l'intérêt national. Non seulement ce rapport découlait-il des travaux d'une Commission royale, ce qui en termes de prestige le plaçait un pas en avant de toutes les études américaines sur le transport, mais il était en outre d'excellente qualité et d'une grande cohérence. En bref, il possédait une force de conviction que l'on ne trouvait pas dans les rapports américains.

Le processus législatif américain, même lorsqu'une majorité de législateurs est convaincue de la nécessité d'agir, est toujours plus lent, et ce pour plusieurs raisons. Pendant une grande partie de la période qui nous intéresse, le pays a été gouverné par un président issu d'un parti différent de celui détenant la majorité au Sénat ou à la Chambre des représentants, ou même dans les deux, ce qui multipliait encore les querelles politiciennes et les compromis de dernière minute.

Dans les années 1960, les transports avaient beaucoup plus d'importance dans la vie économique et politique au Canada qu'aux États-Unis. Si l'on parvenait à y démontrer que le système fonctionnait avec de gros handicaps dus à une réglementation «dépensée» et qu'en se fiant aux forces du marché



on améliorerait grandement sa rentabilité, les chances d'un succès législatif rapide s'en trouvaient renforcées. D'un autre côté, plus les questions étaient importantes et plus les débats s'éternisaient et inversement pour les sujets relativement mineurs. Tel ne fut pas le cas aux États-Unis car la question des transports, bien que jugée importante, n'en fut pas moins constamment repoussée au bas de la liste des priorités législatives. Le rôle grandissant des États-Unis dans les affaires mondiales, par exemple, absorba toute l'attention du Congrès et du président. À partir du milieu des années 1960, la politique étrangère tendait à prendre le pas sur la politique intérieure avec, notamment, la guerre d'Indochine, la guerre froide, la détente, et plus récemment, les bouleversements en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique. Ainsi, non seulement la question de la dérégulation ne fut pas débattue avec autant d'ardeur et de force qu'au Canada, mais en plus elle n'apparut pas comme exigeant une attention aussi urgente et immédiate que d'autres.

En outre, toute la réglementation des transports aux États-Unis, surtout celle de l'industrie routière, était beaucoup plus pesante, plus détaillée et tatillonne qu'au Canada. Cela rendait la loi et son interprétation d'autant plus complexes et, ce qui est plus grave, donnait naissance à des groupes d'intérêt non seulement rivaux, mais adversaires farouches de tout changement, même relatif, à leur détriment ou au bénéfice du rival. De puissants groupes de pression représentaient ces intérêts, comme la Association of American Railways, la American Trucking Association, la American Waterways Association, divers groupements d'expéditeurs et des associations de travailleurs représentant les divers modes de transport ou de plus gros syndicats comme les Teamsters, les Longshoremen, etc. Ne pouvant être que très contestée, toute réforme d'envergure courait toujours le risque du rejet par le Congrès des éléments les plus contestés ou l'amputation d'aspects importants. Même lorsque l'on adoptait des lois de libéralisation relative, elles furent fréquemment interprétées, par l'ICC notamment, de façon à préserver le statu quo.

Enfin, certains voient dans la propension — plus grande aux États-Unis qu'ailleurs, y compris au Canada — des milieux d'affaires, des organisations syndicales et des particuliers à se pourvoir en justice contre des mesures jugées contraires à leurs intérêts la raison qui a fait traîner le processus en longueur. Comme les enjeux étaient souvent complexes et hypothétiques¹⁵³, les possibilités de contestation judiciaire étaient nombreuses. D'ailleurs il

est arrivé fréquemment que le Département de la justice s'oppose à une décision de l'ICC et, plus tard, que celui des Transports en fasse autant. Le gouvernement lui-même ne parlait pas d'une seule voix en matière de transports.

Ce sont là les raisons les plus plausibles de l'attentisme des États-Unis. Il a pu y avoir parallèlement au Canada, entre 1961 et 1967, des aspects de la vie politique qui ont favorisé une réforme accélérée de la législation. Nous laisserons à d'autres, plus informés, le soin de les préciser.

LES DIFFÉRENCES DE POLITIQUE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Il existe, cependant, dans les deux pays certains aspects des politiques de transport en général et du transport des voyageurs en particulier qu'il pourrait être utile de mentionner à ce stade. Le Rapport MacPherson tablait sur la concurrence intermodale pour recommander la libéralisation. Le document ne disait pas grand chose sur la concurrence intra-modale sauf dans les cas du transport routier et, pour tout dire, escomptait une forte concurrence entre les entreprises de camionnage. Le rapport misait également sur les camions et voitures particuliers, circulant sur un réseau routier public omniprésent, pour protéger, en régime libéral, expéditeurs et passagers contre des duopoles ferroviaire et aérien et des oligopoles dominateurs.

De leur côté, les États-Unis, ayant nettement limité la concurrence intra-modale à partir de 1887 et jusqu'aux années 1930, laissèrent la concurrence intermodale s'occuper d'elle-même. Pour chaque mode, il existait beaucoup plus d'entreprises desservant la plupart des paires origine-destination qu'au Canada. Si l'on avait libéré l'accès, elles auraient été encore bien plus nombreuses à rivaliser — suffisamment nombreuses pour engendrer une concurrence réelle. Pourtant, les progrès en matière de dérégulation intramodale furent bien plus lents qu'au Canada.

Il reste néanmoins un paradoxe. Alors que, tout en se servant des mêmes technologies que les États-Unis, le Canada a été obligé, du fait de marchés relativement plus petits, de se fier à la concurrence intermodale, il n'a jamais eu de politique de séparation des modes de transport. De leur côté, tout en restreignant la concurrence intramodale jusqu'à la fin des années 1970, les États-Unis ont appliqué assez strictement une politique empêchant une intégration dans les règles des différents modes de transport. Autrement dit,

les États-Unis tenaient à préserver ce qu'ils percevaient comme des «avantages inhérents» propres à chaque mode et l'égalité de concurrence entre eux. Dans le contexte des années 1930, et en dépit d'une tradition antitrust beaucoup plus forte aux États-Unis, il fallait pour cela appliquer une régulation économique pointilleuse, promouvoir chaque mode sans oublier le transport aérien et routier et miser davantage sur les organismes de tutelle que sur la concurrence. Il fallait encourager la concurrence entre les modes et la restreindre à l'intérieur de chacun d'eux - d'où les politiques jumelles de séparation intermodale et de régulation rigide.

Au Canada, les perspectives de concurrence entre les transports aérien et ferroviaire étaient naturellement plus limitées, et le pays avait hérité du Royaume-Uni des conceptions en matière de régulation nettement moins hostiles aux trusts. Le Canada ne voyait pas tellement la structure de l'industrie comme indicatrice du degré de concurrence et considérait qu'une forte concentration reflétait probablement des économies d'échelle ou, tout du moins, financières; on pouvait, par conséquent, la tolérer mais on devait exercer une étroite surveillance pour empêcher tout abus. C'est dans cette optique que le Canada a adopté une politique des transports basée sur la concurrence intermodale tout en permettant aux sociétés ferroviaires de se diversifier dans n'importe quel autre mode, sans restrictions. Dans la pratique, les résultats n'ont guère été différents de ceux des États-Unis car les chemins de fer n'ont pas fait grand chose pour intégrer le transport routier, entre autres, dans leurs opérations; ils ont plutôt considéré leurs filiales dans ces activités comme des sources de profit largement indépendantes et autonomes plutôt que comme des moyens de juguler leurs concurrents routiers. Diverses enquêtes publiques sur les entreprises de camionnage appartenant aux compagnies de chemin de fer menées depuis la Loi de 1967 ont établi que :

Rien dans cette enquête, que ce soit au cours des audiences ou des investigations poussées que nous avons effectuées, ne révèle de restriction déloyale de la concurrence ou l'existence d'un préjudice causé à l'intérêt public. . . Il y a eu la mise sur pied d'une filiale de camionnage chez CN et, comme nous le mentionnons dans cette décision, Canadien Pacifique occupe une place plus importante dans le secteur du camionnage que Canadien National. Mais ces développements sont allés de pair avec un autre développement — l'extraordinaire croissance de cette partie du secteur du camionnage qui n'est pas contrôlée par les chemins de fer et ne lui appartient pas non plus.

La croissance du camionnage et le fait qu'il occupe aujourd'hui la première place parmi tous les transporteurs de fret domiciliés au Canada, en termes de recettes générées par les opérations nationales — s'ajoutant à la modeste part prise sur le marché du camionnage «de louage» par les chemins de fer — réduit à néant la thèse que l'acquisition de Chalut par les chemins de fer Canadien National a réduit indûment la concurrence et porte préjudice à l'intérêt public. Cette affirmation, à ce stade de développement du système des transports canadien, n'est pas fondée. D'ailleurs, l'enquête que nous avons menée a révélé le revers de la médaille, à savoir que le camionnage actuellement, et indépendamment des problèmes difficiles auxquels il est sans aucun doute confronté, continue de prospérer. Il prend de plus en plus d'importance dans l'exécution des activités de transport au Canada.

Les chemins de fer ont pris une part significative de l'industrie du camionnage mais les avoirs qu'ils détiennent et le contrôle qu'ils exercent sur le secteur n'amènent pas encore une restriction de la concurrence et encore moins une restriction «indue»¹⁵⁴.

Par conséquent, l'expérience du Canada, où les compagnies de chemins de fer étaient autorisées à investir dans les transports routiers et d'autres a démenti les craintes qui avaient amené les États-Unis à insister sur la séparation des modes. Non seulement cette faculté a-t-elle eu des effets bénéfiques sur l'efficacité au Canada mais, comme le dit Heaver dans sa conclusion :¹⁵⁵

Les chemins de fer ont pu participer au développement de l'industrie du camionnage et ont mieux été à même de remplir leurs obligations de transporteur public à l'égard des charges en wagon incomplet. L'existence de filiales de camionnage leur a permis d'éliminer de leurs opérations ferroviaires les wagons incomplets. Tant CN que CP espèrent qu'une plus grande intégration des services exprès et de leurs opérations de camionnage aboutira à des services plus rentables et plus efficaces.

Au Canada, les entreprises de camionnage appartenant aux chemins de fer ont montré la voie de l'efficacité dans leur gestion, en se souciant par exemple de leurs méthodes d'évaluation des coûts. Cette avance est devenue de moins en moins évidente à mesure que se

développaient plusieurs grosses entreprises de camionnage pratiquant une gestion sophistiquée et novatrice. Cependant, comme un certain nombre d'entre elles appartiennent à des intérêts étrangers, le développement des grandes entreprises de camionnage aux mains des chemins de fer peut être perçu au Canada comme offrant l'avantage de conserver en «mains canadiennes» un grand pan d'un important secteur.

Cette situation avantageuse s'est réalisée sans autres effets néfastes sur le système des transports national. Non seulement cela n'a pas conduit au développement de monopoles jusqu'à présent mais il est même improbable que cela soit jamais le cas. À aucun moment on n'a vu les chemins de fer favoriser de manière discriminatoire leurs filiales. Il n'existe aucune preuve que le fait de disposer de services ferroviaires et routiers partout dans le pays ait procuré aux entreprises aux mains des chemins de fer un avantage dans leurs négociations avec les gros expéditeurs.

En résumé, l'expérience canadienne de la propriété d'entreprises de camionnage par des compagnies ferroviaire s'est avérée positive et devrait continuer de l'être. Cela ne constitue pas un problème au Canada.

Voilà encore un cas où, en matière de transports, la politique canadienne a influencé celle des États-Unis.

D'un autre côté, le Canada s'est encore davantage soucié de la concurrence intramodale à la suite de la dérégulation aux États-Unis du transport aérien en 1978, du transport ferroviaire et routier en 1980, et de leurs avantages apparents — dont certains ont débordé au Canada. En fait, ces initiatives ont été rapidement suivies au Canada par la définition d'un nouveau schéma directeur des transports, intitulé «Aller sans entraves», publié en juillet 1985 et qui devait servir de base à la nouvelle Loi sur les transports nationaux promulguée en 1987. On y lit, entre autres choses, que d'importants objectifs économiques peuvent être obtenus «lorsque tous les transporteurs peuvent se faire concurrence, tant *entre les différents modes de transport qu'au sein de chacun d'entre eux* (italiques ajoutés)» — un changement radical par rapport à l'accent mis auparavant sur la concurrence intermodale. D'autres aspects de la Loi reproduisent des éléments semblables dans la législation américaine¹⁵⁶.

En ce sens, le Canada a été le premier pays à prescrire un «plus libre jeu des forces concurrentielles» dans sa législation de 1967, mais les États-Unis ont été les premiers à déréglementer les transports intramodaux.

Il apparaît aujourd'hui évident qu'en ce qui concerne la politique générale visant à se fier aux forces du marché la concurrence intramodale et intermodale sont toutes deux nécessaires. Si, conformément à la théorie, la concurrence donne ses meilleurs résultats lorsque les entreprises concernées ont des produits et des structures de coût à peu près semblables, c'était dès le départ pure folie de la part des États-Unis de vouloir l'entraver, surtout pour ce qui est des transports par avion, par camion et par autocar. La concurrence intermodale, entre des entreprises fournissant des produits aux caractéristiques très peu semblables et dont les structures de coût varient grandement, peut offrir des avantages spéciaux pour certains types de voyages ou de trafic propices aux monopoles intramodaux. Il s'agit là des «avantages inhérents» que les États-Unis ont tenté de préserver en limitant la concurrence la plus efficace, l'intramodale. Dans les années 1920 et 1930 on appréhendait également un comportement prédateur de la part des chemins de fer envers les nouveaux moyens de transport — l'avion, le camion et l'autocar — et on craignait que ceux-ci aient besoin de protection pour pouvoir développer leurs créneaux naturels dans l'ensemble du marché des transports. On voulait aussi offrir aux compagnies ferroviaires, mal en point financièrement du fait de la dépression, une certaine protection face à ces nouveaux modes de transport qui, eux, ne faisaient pas encore l'objet de contrôles et de régulation. En ce sens «l'égalité concurrentielle» s'associait à la «préservation des avantages inhérents» à chaque mode pour constituer les fondements des aspects jumeaux de la politique, autrement dit la séparation des modes de transport et la régulation au sein de chacun.

Le problème dans les deux cas est dû au fait que le raisonnement reposait sur une vision statique de la technologie et des avantages inhérents. À mesure que l'économie se mit à prospérer et à évoluer, l'importance relative des éléments qualitatifs l'emporta sur les différences de coût marginal entre les différents modes tant pour les voyageurs que pour les expéditeurs (entre autres, plus grande valeur du temps, confort et commodité pour les passagers, livraisons à l'heure). La technologie apporta des réponses à ces changements et réduisit le besoin de séparation entre la propriété du mode de transport et son exploitation (remorque sur wagon plat (RSWP), conteneur

sur wagon plat (CSWP), transroulage, par exemple) à mesure que les complémentarités entre les différents modes prenaient de l'importance et rongeaient les différences «inhérentes» qui s'avèrentent tout sauf immuables.

Simultanément, le risque de comportement prédateur de la part des chemins de fer apparût fortement exagéré. Toutes ces expériences et ces tentatives permirent aux deux pays d'apprendre l'un de l'autre. Les deux types de concurrence, intramodale et intermodale, doivent être libéralisés si l'on veut profiter au maximum des bénéfiques potentiels.

D'autres différences entre l'approche canadienne et américaine offrent quelques leçons à chaque pays. De façon très générale et sous réserve de nombreuses nuances, la politique canadienne est plutôt centraliste, délibérée et proactive tandis que la politique américaine est plus décentralisée, plus pragmatique et réactive.

Au Canada, dès le début, le gouvernement a privilégié les chemins de fer. En fait la construction du chemin de fer fut une condition de la Confédération. Aux États-Unis, l'initiative appartenait au secteur privé; les États et les municipalités ont cherché par tous les moyens, y compris par la corruption et les cajoleries, à contrôler autant que possible l'expansion du chemin de fer sur leur territoire. Ce n'est que plus tard que le gouvernement fédéral américain a aidé à financer le développement du transport ferroviaire.

Aux États-Unis, le gouvernement central intervient surtout lorsqu'il apparaît clairement que telle est la volonté des États ou des villes à l'égard de certaines questions ou bien lorsque les États ne peuvent pas agir seuls efficacement. Ainsi, la *Act to Regulate Commerce de 1887* n'a été votée qu'après que certains États aient déjà institué une régulation du transport ferroviaire et que les tribunaux leur aient ordonné de régler le commerce inter-États qui se développait alors rapidement. Au Canada, la régulation du transport ferroviaire apparût dès le départ comme une affaire fédérale, sans qu'aucun doute ne soit permis. De même, pour le transport routier, les États-Unis durent régler parce que l'essentiel des activités dans le courant des années 1930 se faisait entre les États et que le gouvernement s'était à contre coeur profondément impliqué dans le financement des autoroutes dès avant l'adoption de la première loi pertinente, en 1916. Le gouvernement fédéral canadien s'est délibérément tenu à l'écart de toute réglementation routière interprovinciale bien qu'il ait été autorisé à légiférer (Partie 3 de la

Loi sur les transports nationaux de 1967) et en a laissé la responsabilité aux provinces, en partie parce qu'il était conscient de la pagaille que la régulation avait entraîné aux États-Unis.

Bien entendu, depuis le début des années 1930, le rôle du gouvernement central dans les deux pays s'est relativement accru, en matière de transports comme ailleurs. En général cela se traduit par la mise en place de normes nationales dans des secteurs clé comme le transport et la santé, si bien qu'une tendance à l'égalité entre les régions, les provinces et les États se dessine. Ce n'est pas synonyme d'efficience pour autant. Par exemple, le réseau routier reliant les États américains a été construit en appliquant les mêmes normes à tout le pays indépendamment de la circulation réelle ou potentielle. En revanche, ces mêmes normes nationales empêchent que, dans les domaines importants, les États et les provinces les plus pauvres ne prennent progressivement du retard sur les plus riches.

Aujourd'hui, les deux pays cèdent de plus en plus d'autonomie aux États et aux provinces, en partie du fait des échecs relatifs des politiques économiques au niveau fédéral, de l'idéologie «conservatrice», des droits des États et d'autres notions de ce genre, mais surtout à cause des énormes déficits fédéraux. Si l'on ne va pas trop loin, c'est l'occasion de tenter diverses expérimentations en matière de transport et ailleurs qui pourraient apporter de précieux enseignements : ce serait plus valable que de tout couler dans le moule de normes nationales homogènes. Pour paraphraser le président Kennedy, il pourrait être bénéfique de garder la nation à même d'assumer la diversité.

En dernière analyse, que la politique des transports soit plus centralisatrice et volontariste au Canada ne change peut-être pas grand chose parce que la superficie moyenne relative de chaque province par rapport à l'ensemble du pays y est bien plus grande qu'aux États-Unis (10 provinces comparé à 50 États). Aussi, quel que soit le degré de centralisation apparente du pouvoir, l'influence des provinces individuelles canadiennes est en moyenne bien supérieure à celle d'un État américain.

LES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE

Il est remarquable que, sur de longues périodes de temps, le gouvernement américain ait su assez bien répondre à la dynamique de la croissance démographique et des migrations humaines, aux changements technologiques

et autres mutations économiques, parfois les anticipant, d'autres fois prenant le train en marche. Certes, rares sont les investissements ou les subventions qui ont été pensés principalement ou même fortuitement en termes économiques; pourtant rien n'a jamais été totalement injustifié. Les concessions de terres du XIX^e siècle ont probablement entraîné un excès d'investissement dans les chemins de fer. Depuis la fin des années 1920, l'infrastructure routière et aériennes a en général eu une capacité excédentaire. Aujourd'hui, elle souffre de goulots d'étranglement causés par une utilisation accrue résultant de droits d'usage inadaptés et de la croissance démographique et économique généralisée. Cependant, à l'exception d'un désinvestissement ferroviaire plus ou moins substantiel, de l'abandon de quelques canaux anciens, de la construction d'un réseau routier inter-États monolithique et, enfin, de quelques problèmes de capacité dans certains aéroports et couloirs aériens, les capitaux et les fonds publics dépensés dans les transports n'ont pas été gaspillés, et ce en dépit de l'accent mis au début sur la défense, la cohésion nationale et la construction du pays. Dans quelques cas récents, ce n'est pas tant au niveau des dépenses extravagantes que de la réticence du public à augmenter la capacité que se situe le problème.

Dans le secteur des transports aux États-Unis, c'est manifestement en matière de régulation que des décisions économiquement irrationnelles ont été prises. Il convient de ne pas confier à la légère la régulation économique d'une industrie particulière à une commission spécifique indépendante. Même lorsque l'objectif est de limiter des profits excessifs, d'éliminer la discrimination et donc de réduire les pertes au plan social, qui ne constituent pas en elles-mêmes le plus gros gaspillage, il y a bien plus à considérer que les niveaux de rendement et de prix. L'organisme de tutelle doit être prêt à contrôler les entrées et les sorties, à suivre l'évolution d'une structure tarifaire, à établir un substitut raisonnable du coût marginal de services spécifiques, à contrôler la qualité et l'offre de services, à vérifier l'état des finances, à encadrer les investissements et acquisitions et, en fait, à se tenir informé et à intervenir dans pratiquement tous les aspects des entreprises régulées. Il n'est pas possible d'articuler la politique autour d'une ou deux variables seulement et d'espérer améliorer la performance sans coûts directs et indirects importants pour la société. Il n'est pas non plus possible de stimuler ainsi cet élément crucial, «l'esprit d'entreprise». La lourdeur bureaucratique, les rivalités politiques etc. détournent trop l'attention des questions économiques. Même les profits du monopole d'une seule entreprise ne peuvent

être contrôlés sans déclencher des effets secondaires néfastes tels qu'inefficacité de production, gonflement des dépenses et autres éléments de ce qu'on appelle «l'effet A-J-W»¹⁵⁷. Combien plus complexe est la tentative de réguler des douzaines, voire des centaines et même des milliers d'entreprises présentant des caractéristiques de coût et de service variables, des concentrations de capital différentes et d'autres aspects particuliers. C'est pourtant ce que l'ICC a cherché à faire à la suite de la *Motor Carrier Act of 1935*. Toute tentative de régulation d'un tel ensemble hétéroclite ne peut qu'échouer si l'on vise l'efficacité, la réalisation d'objectifs non économiques au moindre coût et le maintien d'un certain esprit d'entreprise et de goût du risque.

Les expériences de réglementation économique de secteurs spécifiques particulier ont échoué aux États-Unis. Le message qui mérite d'être transmis aux autres pays est de ne pas s'embarquer dans une aventure de ce genre sauf dans l'intérêt de la sécurité. Si le pays a déjà en place un système de réglementation, il devrait commencer son processus de réforme en mettant l'accent sur l'efficacité. Il ne faut certainement pas choisir de réglementer pour protéger des chemins de fer appartenant à l'État et exploités par lui. Le Canada n'a pas besoin de cette leçon puisque la réglementation fédérale n'a jamais été exercée sur les transporteurs automobiles. Mais la réglementation provinciale ne vaut guère mieux et devrait consister au plus en l'application du critère «prêt, apte et disposé» aux nouveaux arrivants.

Lorsque, pour des raisons politiques ou, moins souvent, économiques, il y a une tendance à réguler, ou encore lorsque des règlements existent déjà, des critères antitrust devraient s'appliquer. Cela sous-entend qu'il vaut mieux s'en remettre aux autorités antitrust pour ce qui est de la «régulation», même dans les cas de monopole naturel véritable. Lorsque les lois antitrust ou anticollusion sont peu appliquées, comme c'est le cas au Canada, il faudrait les renforcer et les faire respecter plus strictement pour que les entreprises aient une conscience aiguë des risques qu'il y a à enfreindre les normes de concurrence. Il faut pour cela des sanctions plus lourdes qu'elles ne le sont actuellement au Canada, encore que l'Accord de libre échange devrait à cet égard avoir des effets positifs. Si les lois antitrust sont si peu sévères ou si peu appliquées qu'elles n'ont qu'un faible effet dissuasif sur les pratiques déloyales, il peut être nécessaire de contraindre directement une industrie particulière en établissant une commission ou un conseil spécifique. Dans ce cas, le critère principal devrait être celui de l'efficacité commerciale. La

législation devrait être précise, ne laisser que peu de latitude à la commission de développer de «grands desseins» et être limitée dans le temps de façon à n'être reconduite qu'après une évaluation de la performance de l'industrie et des effets secondaires.

Mis à part les quelques cas où le gouvernement possède et exploite une entreprise productive qui ne peut pas être largement privatisée, la règle de l'économie de marché doit primer, sous réserve seulement de l'application rigoureuse de lois antitrust strictes, la perception de droits pour l'usage d'emprises publiques et de taxes sur les effluents et les services surutilisés, le tout conçu de manière à faire coïncider d'aussi près que possible les coûts sociaux et privés. Dans ces conditions, les forces concurrentielles du marché tendront vers des résultats efficaces, répondront aux demandes des consommateurs et s'adapteront avec souplesse aux changements technologiques et à l'évolution des prix de revient, des revenus, des goûts et des préférences. Les pouvoirs publics auront encore beaucoup à faire, mais la micro-économie devrait pouvoir répondre aux demandes de la population avec un minimum d'intervention délibérée à condition d'exercer une vigilance sans faille. L'État pourra alors consacrer davantage de temps à améliorer la performance macro-économique et se concentrer sur ce qu'il est le mieux en mesure de faire.

QUEL MESSAGE POUR LE TRANSPORT DES VOYAGEURS?

Le Canada a montré aux États-Unis la voie de la réforme du transport en général et s'est même érigé en modèle. Mais, en ce qui concerne le transport ferroviaire interurbain des voyageurs, les États-Unis nous ont donné un exemple pervers en créant Amtrak en 1971. À peine six ans plus tard, et après le déplorable exemple des cinq premières années d'existence d'Amtrak, le Canada adoptait la «solution» américaine au problème du déficit du transport ferroviaire des voyageurs. Les résultats étaient à prévoir. Le transport ferroviaire des voyageurs dans les deux pays n'est vraiment pas rentable et continuer de l'offrir en le subventionnant met en péril le développement de services d'autocar dans les régions où le trafic est de faible densité et où il existe une concurrence entre le train et l'autocar. Si l'on souhaite conserver un service de chemins de fer, au delà des zones urbaines-suburbaines où il est essentiel pour les migrations quotidiennes et où il est vu, avec raison, comme relevant de tout le problème urbain qui va bien au delà de la simple question du transport en commun, il faudra se contenter de le fournir dans

les corridors de forte densité. Au Canada cela élimine toutes les possibilités de trains à grande vitesse, avec des maximums atteignant environ 300 milles à l'heure et aussi toutes celles nettement supérieures à 125 milles à l'heure; en effet, la densité de trafic nécessaire n'existe pas et les voies spécifiques requises exigent d'énormes investissements.

Selon Soberman, de plus grandes vitesses peuvent être envisagées dans le corridor Montréal - Toronto, de l'ordre de 112 à 125 milles à l'heure, avec quelque perspective de rentabilité. Mais ce service devrait s'accompagner d'une «fiabilité accrue et de méthodes d'accueil des passagers, de vente et de réservation dignes du XX^e siècle»¹⁵⁸. Pour parvenir à ces vitesses pourtant modestes, de gros investissements seraient nécessaires sur les voies actuelles, dans l'électrification, dans la technologie des trains à nacelle basculante et dans l'amélioration du système de communications. Ces investissements pourraient néanmoins être rentabilisés et permettre un trajet en trois heures entre Montréal et Toronto, ce qui ne manquerait pas d'attirer. On retrouve la même situation dans la plupart des corridors américains envisagés, bien que plusieurs d'entre eux aient une densité suffisante pour justifier la mise à l'essai d'un système conçu pour des vitesses bien supérieures aux 125 milles à l'heure, lesquelles sont déjà atteintes sur des lignes régulières et qui dépassent même les 300 milles à l'heure sur des trajets expérimentaux.

Cependant, le point à souligner est que le maintien de l'option ferroviaire interurbaine pour désenclaver des zones ou des régions éloignées sans autre moyen de transport public va à l'encontre du but recherché. Le subventionnement du transport ferroviaire bloque le développement de l'option du transport par autocar non subventionné. Pour commencer, ce n'est pas le type d'exploitation de service qui convient au chemin de fer, pour lequel il présente un «avantage inhérent». Il s'agit clairement d'une mauvaise raison pour justifier l'existence d'Amtrak ou de VIA, bien qu'elle soit souvent avancée. Quel que soit l'avenir de ces sociétés, il ne peut pas être limité à un service aussi peu rentable car cela met en péril l'option plus valable et moins coûteuse qu'est le transport par autocar. Comme ni Amtrak ni VIA ne peuvent redevenir les réseaux nationaux qu'ils ont été, il n'y a plus que dans les corridors de forte densité que les subventions pourraient être minimisées, voire éliminées. Même là, les perspectives sont plutôt sombres, à moins que de gros investissements soient faits pour offrir un service de grande vitesse.

Les États-Unis ont demandé à l'ICC d'enquêter sur les plaintes des compagnies d'autocars qui reprochent à Amtrak de mettre à profit ses subventions pour pratiquer des prix déloyaux et de rectifier cette situation. Cela semble bien le moins que l'on puisse faire pour ne pas décourager le développement de la concurrence des autocars dans diverses régions et pour la clientèle typique de ce moyen de transport. Si des subventions doivent être données, elles seraient plus efficaces si en bénéficiaient les services d'autocar, jugés nécessaires ou souhaitables sinon efficaces, pour desservir des régions autrement isolées ou offrir un minimum d'accès à ceux qui ne peuvent conduire ou acheter une voiture particulière.

En ce qui concerne VIA, Soberman conclut en disant : «Il est clair que certains éléments du système doivent disparaître»¹⁵⁹. C'est également vrai pour Amtrak. Il s'agit simplement de savoir quoi amputer, sauf disparition complète, dans l'intérêt d'un système *national* de transport interurbain des voyageurs qui soit fiable et concurrentiel. Le Rapport Doyle l'avait bien dit, même avant Amtrak.

SOURCES DE CONCURRENCE DANS LE SERVICE INTERURBAIN DE VOYAGEURS

Si l'on confine VIA ou Amtrak aux corridors, là où s'exercent déjà de nombreuses forces concurrentielles inter et intra-modales, d'où viendra la concurrence sur les autres segments du trafic interurbain des voyageurs? C'est l'automobile qui nous fournit la réponse en raison de l'omniprésence du réseau routier. Si, à l'exception de quelques corridors, le transport ferroviaire disparaît, il n'y aura plus que l'avion et l'autocar ailleurs. Mais ces modes de transport se font rarement concurrence sur les mêmes marchés. Ils présentent une certaine complémentarité mais pas vraiment de chevauchement. Sur les courtes distances, le transport par autocar domine, alors que sur les longues distances c'est l'avion. Chacun dessert une clientèle différente. Par conséquent, dans les marchés interurbains de faible densité, la concurrence s'exercera surtout entre rivaux au sein d'un même mode de transport. Une certaine concurrence intermodale se dessinera peut-être avec l'utilisation d'avions court-courrier ou, ultérieurement d'appareils à rotor basculant. Des progrès dans le développement des «systèmes intelligents véhicule-route», reliant des «voitures intelligentes» à des «routes intelligentes», pourraient aussi grandement améliorer la performance des autocars. Mais cela reste encore utopique. Néanmoins, les possibilités à

venir offrent quelques perspectives de concurrence accrue entre ces deux modes de transport sur des distances inférieures à, disons, 200 à 300 milles. Selon les coûts respectifs, ils serviront peut-être la même clientèle. Dans l'intervalle, la concurrence intramodale devra suffire.

D'un point de vue technique, les deux modes possèdent la plupart des caractéristiques nécessaires à une concurrence réelle ou efficace. C'est d'ailleurs là dessus que l'on s'est basé au début pour déréglementer les lignes aériennes. C'est vrai également de l'autocar en dépit du penchant de ce mode à la concentration, déjà lorsque la régulation fédérale, par négligence indulgente, n'était pas tellement restrictive. C'est parce que l'on est obligé de s'en remettre à la concurrence intramodale dans les deux cas qu'il y a lieu de s'inquiéter des tendances récentes à la monopolisation du transport aérien et à la concentration du transport par autocars. En ce qui concerne ce dernier, le problème réside dans la réglementation exercée par les provinces ou États. Dans les deux pays, le gouvernement fédéral devrait encourager l'assouplissement de ces contraintes. La situation est plus grave dans le cas du transport aérien et exigera des efforts sérieux, comme nous l'avons vu dans la section 6. Cependant rien n'indique qu'il faille retourner à la structure cartellisée du passé dans l'un ou l'autre secteur. De plus, les perspectives de renforcement de la concurrence sont encourageantes. Savoir que la concurrence est possible dans chaque mode devrait inciter à faire en sorte qu'elle se concrétise.

L'«ouverture du ciel» et l'Accord de libre-échange offrent également des perspectives de concurrence accrue. La politique doit aujourd'hui se recentrer de façon explicite sur la dimension voyageurs des transports, se concentrer à nouveau sur le transport aérien et, peut-être pour la première fois véritablement, sur l'autocar. Cette Commission royale est la preuve même de ce nouveau souci pour les voyageurs, par opposition au fret, et il est à espérer que l'accent continuera d'être mis sur les critères d'efficience, à la MacPherson.

Le processus de réforme de la régulation n'est pas achevé.

Il subsiste un problème en ce qui concerne les liaisons de très faible densité qui n'ont pas suffisamment de trafic pour justifier un service régulier, ou même faire vivre plus d'un transporteur utilisant des petits véhicules de 10 à 12 places ou encore des avions court-courrier. Selon les circonstances, la solution préférable varie mais l'efficience ne peut résulter de la concurrence

entre des transporteurs actuels ou potentiels. Le service doit plutôt être fourni par des organismes à but non lucratif, ou adjugé sur appel d'offre, et financé au moins en partie avec des fonds publics. Dans les régions septentrionales et isolées du Canada, où existent quelques services ferroviaires, il est peut-être opportun de maintenir ces derniers, même à perte, mais on devrait pouvoir réduire les coûts «en éliminant l'intermédiaire qu'est VIA Rail et en chargeant Transport Canada de passer directement des contrats avec les chemins de fer concernés¹⁶⁰». Il existe plusieurs options qui pourraient réduire nettement les coûts, même s'il est peu probable que la rentabilité soit jamais atteinte¹⁶¹.

LA QUESTION DES SUBVENTIONS

Les subventions générales aux entreprises fournissant plusieurs produits et desservant divers marchés aboutissent généralement à des prix inefficients, spécialement dans les sous-marchés potentiellement rentables où les prix inférieurs aux coûts marginaux font une concurrence déloyale aux entreprises non subventionnées. Mais la desserte des localités éloignées, périphériques, peu peuplées ou pauvres exige des subventions pour être viable financièrement. Dans de tels cas (et lorsque les pouvoirs publics décident qu'un *certain niveau* de service est nécessaire dans l'intérêt public ou social), une subvention d'exploitation, qui représenterait la différence entre les recettes tirées d'un niveau de service donné et les coûts évitables sous le régime d'une gestion saine et honnête, se justifierait. Cette subvention sera efficiente dans la mesure où elle portera sur une desserte spécifique et où les coûts évitables du service subventionné seront inférieurs à ceux d'un autre mode de transport ou d'un autre transporteur pour un niveau de service comparable. Il est indiqué d'adjuger ces services sur appel d'offre et de surveiller de près les résultats d'exploitation.

Il existe divers services subventionnés sur des itinéraires spécifiques, tant au Canada qu'aux États-Unis, notamment en Saskatchewan, en Pennsylvanie et dans le Maine; l'expérience montre qu'un examen minutieux est nécessaire avant de définir un programme de gestion en vue d'établir des services subventionnés supplémentaires.

Il n'y a rien d'intrinséquement nocif dans les subventions, à condition que le but recherché ne puisse être mieux atteint par d'autres moyens, notamment en laissant faire le marché. Trop souvent, pour avantager des catégories

particulières — populations pauvres ou défavorisées des régions reculées, par exemple — les sociétés ont eu recours à des subventions non spécifiques ou à un interfinancement généralisé de la part des grandes entreprises de transport. Les coûts associés à ces subventions dépassent de loin leur montant car elles provoquent de graves distorsions des coûts et des prix ailleurs dans le système. En outre, les prétendus avantages ne répondent pas aux besoins de base des groupes concernés. Les avantages procurés par les subventions aux transport ne sont en fait que des compléments partiels de revenus liés à la consommation d'un bien ou d'un service spécifique. Il existe des moyens autrement efficaces de les fournir sans risquer des distorsions qui se répercutent en cascade dans une industrie donnée. En versant directement ces compléments de revenus aux intéressés, on leur laisse la liberté du choix. Des transports meilleur marché peuvent n'avoir que peu d'influence sur la pauvreté ou la qualité de vie des personnes démunies ou désavantagées puisque la subvention ne touche que les voyages, lesquels ne constituent souvent qu'une petite partie de leurs besoins.

AUTRES MESSAGES ET LEÇONS

J'ai commencé cet essai en indiquant que trois grands phénomènes ont dominé l'évolution de la politique des transports aux États-Unis : (1) l'incohérence et l'improvisation, (2) la préséance donnée ou fret sur les voyageurs et, (3) l'influence variable des économistes¹⁶². Les changements apportés à la politique depuis la fin des années 1970 en constituent non seulement une nouvelle manifestation, ils les ont peut-être radicalement transformés.

(1) L'incohérence et l'improvisation : Une des grandes contributions de la réforme réglementaire dans les transports a été de sensibiliser le public aux possibilités d'organisation supérieures qu'offrent les marchés concurrentiels, ainsi qu'à la notion de coût d'opportunité. Cela a stimulé la réforme d'autres industries comme les communications, la banque, les assurances, le courtage, l'électricité, le transport du gaz et du pétrole et d'autres encore. En fait, tous les secteurs soumis à une forme quelconque de contrôle des prix et des entrées et sorties du marché ont fait l'objet de pressions croissantes en vue de l'assouplir ou de l'éliminer et offrir aux entreprises individuelles une plus grande marge de manoeuvre. En bref, la régulation s'est presque partout adaptée à la concurrence en permettant un comportement plus compétitif et des pratiques jusque là interdites. Toutes ces réformes n'ont pas toujours donné d'aussi heureux résultats que dans les transports. Il

suffit de se souvenir des banqueroutes en chaîne des caisses d'épargne aux États-Unis, encore qu'il s'agisse là d'un exemple de dérégulation bâclée. La plupart des réformes ont abouti à de réelles économies pour le consommateur, à une plus grande efficacité et souplesse des entreprises qui leur ont permis de réagir plus rapidement à l'évolution de l'économie.

Il est maintenant largement admis que la tarification efficace et le jeu du marché se complètent et que, par conséquent, toutes les réglementations anti-marché antérieures étaient non seulement superflues mais aussi absolument inefficaces; de ce fait, un facteur d'incohérence et d'improvisation se trouve éliminé. La politique ne peut plus être totalement ouverte à l'infini du point de vue de ses objectifs. Quel que soit le but recherché, on exige désormais d'en connaître le coût et de savoir s'il est préférable de l'atteindre en manipulant le marché ou bien en ayant recours à d'autres moyens moins coûteux. On voudrait même aujourd'hui que la défense nationale devienne rentable! Les objectifs, quels qu'ils soient — stabilité, cohésion nationale, défense, etc. . . — ne sont plus poursuivis sans une évaluation des coûts et une comparaison avec d'autres options.

L'adoption, de nos jours, d'une loi comme la *Act to Regulate Commerce de 1887* serait sans doute impossible. On essayait alors de remédier à la discrimination sous diverses formes. La première partie de la loi stipulait que tous les tarifs devaient être «justes et raisonnables» et les trois parties suivantes précisaient les diverses formes de discrimination qui ne l'étaient pas — essentiellement, la discrimination personnelle, selon l'endroit, et entre les distances longues et courtes. Aujourd'hui, pour rectifier une situation de ce type, et en supposant que les lois antitrust ne suffisent pas, on augmenterait les pressions de la concurrence en facilitant l'entrée sur le marché de fournisseurs de services comparables. Bien entendu, toute mesure privée visant à fixer les prix et à exclure artificiellement de nouveaux arrivants serait déclarée illégale, comme c'est déjà le cas en vertu des actuelles lois antitrust. En aucun cas, un petit groupe de commissaires serait-il habilité à cartelliser entièrement une industrie de cette envergure. Quelle que soit la solution que l'on adopterait aujourd'hui, elle irait dans le sens des forces du marché, et non pas contre elles. Bien évidemment, aucune commission ne serait autorisée à envisager de grands desseins comme ce fut le cas de l'ICC, ni à organiser les lignes aériennes régulières en un oligopole plus efficace, comme le fit la CAB.

Quant au Canada, il est clair que toute la législation établissant les tarifs du Pas du Nid de Corbeau ne serait plus adoptée aujourd'hui, non seulement parce que le but visé a été atteint depuis longtemps mais aussi à cause des mécanismes recommandés dans le Rapport MacPherson pour remédier aux problèmes des chemins de fer, et surtout parce qu'il existe aujourd'hui des méthodes plus directes, plus efficaces et moins coûteuses de réaliser les mêmes objectifs. La même chose peut être dite de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes*. Il est certain que l'on ne permettrait pas que les subventions au transport des voyageurs viennent s'ajouter aux recettes du fret; c'est d'ailleurs déjà apparent avec la création de VIA et l'importance accordée à l'efficacité et à l'orientation de marché. Il existe, pour atteindre les objectifs de ces trois politiques, des moyens plus efficaces et moins coûteux que ceux qui ont été utilisés pendant de nombreuses décennies au Canada. La politique nationale n'a désormais plus besoin de recourir principalement à des coûts de transport plus élevés comme outil.

Ainsi, l'on peut s'attendre à ce que la politique des transports, y compris celle en matière d'investissements, soit plus cohérente; en effet, l'analyse économique a plus de poids qu'autrefois et les critères d'efficacité, la «conformité avec le marché» et la rentabilité, auront la priorité. Cela ne signifie pas que l'on ne commettra plus d'erreurs. Même lorsqu'on la manie bien, l'analyse coûts-avantages ne peut être autre chose qu'un guide pour l'investissement public et les ambiguïtés abondent lorsqu'il s'agit de déterminer les coûts marginaux, les droits d'utilisation appropriés et d'autres choses du genre. L'on peut tout de même s'attendre à ce qu'une politique soit basée sur des analyses et des données économiques raisonnables et non faussée par des notions comme «le grand mythe des transports» le statut spécial que confère le fait d'être un «service d'utilité publique» ou encore un «monopole naturel» à cause de prétendues économies d'échelle, etc. Étant donné les options de transport dont disposent actuellement les voyageurs et les expéditeurs, il n'y a pas de raison de mettre ce secteur à part et de le traiter différemment des autres industries. On évitera ainsi davantage l'incohérence et l'improvisation qui ont marqué cette activité par le passé. Dans l'intérêt de l'efficacité, espérons que tel sera le cas.

(2) *Prépondérance du fret* : La singularité du transport des voyageurs, par opposition au fret, est désormais reconnue par la séparation entre le transport ferroviaire des voyageurs et celui des marchandises. Cette séparation

n'est pas tout à fait complétée, mais elle le sera lorsqu'Amtrak aura acquis davantage d'emprises ou bien sera limitée à celle qu'elle possède déjà. À l'exception d'Amtrak, il n'y a aucune grosse société de transports aux États-Unis qui transporte et un nombre élevé de voyageurs et d'importants volumes de marchandises. On a tendance à se consacrer principalement à l'une ou l'autre vocation et tant la gestion que l'exploitation sont généralement distinctes. Pour la première fois aux États-Unis, cela permet à tous les modes de transport de prêter attention aux différences inhérentes à ces deux industries. En outre, les technologies d'avenir comme le maglev, le train à grande vitesse, les automobiles «intelligentes», les avions à rotor basculant sont toutes axées sur les passagers. Même si certaines d'entre elles peuvent être adaptées au fret (camions «intelligents» par exemple), la plupart concernent uniquement le transport des voyageurs car elles mettent surtout l'accent sur le confort, la vitesse, la fiabilité et la sécurité, tous facteurs qui sont, on en conviendra, plus importants pour les passagers que pour les marchandises. Pareillement, les technologies pour le fret s'engagent dans des directions qui leur sont propres et on peut donc s'attendre à ce que les différences entre les deux s'accroissent. Cela signifie, bien sûr, que toute future politique des transports devra préciser son orientation, voyageurs ou fret, et que les solutions à des problèmes du côté du fret ne soient pas appliquées, ipso facto, aux passagers, contrairement à ce que l'on a vu par le passé. Ainsi que nous l'avons noté plus haut, la création de la Commission royale est bien la preuve que l'on ne considère plus le service voyageurs comme un appendice indésirable, mais inévitable, des opérations de fret¹⁶³. Il s'agit d'une industrie importante de plein droit et suffisamment différente du fret pour que même dans le transport ferroviaire on ne puisse plus la considérer comme un produit dérivé.

Si VIA doit être maintenu, il faudra lui donner ses propres voies sur des tronçons importants ou, du moins, sur ceux qu'elle sera appelée à exploiter dans le long terme. Une séparation plus nette de la gestion et de l'exploitation du fret est essentielle pour déterminer si le transport ferroviaire interurbain de voyageurs au Canada a ou non un avenir et, dans l'affirmative, dans quelles régions du pays. Si VIA ne parvient pas à s'en tirer, munie de droits de propriété et d'exploitation et jouissant d'une large marge de manoeuvre pour fixer ses prix et commercialiser ses services de façon efficiente, alors la société devrait être démantelée et ses services loués au plus offrant dans le cadre d'une dernière tentative. C'est une des leçons transmises à tirer de l'expérience d'Amtrak : il faut être propriétaire d'une grosse part des voies,

détenir le contrôle dans la plupart des corridors importants à forte densité et assurer une séparation aussi complète que possible des opérations de fret. Il est certain que tout nouveau service de train à grande vitesse pour le transport de voyageurs devra avoir ses propres voies spécialisées.

(3) *Le rôle changeant des économistes* : Puisqu'aujourd'hui les industries du transport, des voyageurs comme des marchandises, ne sont plus vues comme étant fondamentalement différentes des autres industries productrices de biens ou de services, les micro-économistes de tous bords peuvent continuer de les étudier sans se sentir coupables d'envahir le territoire des «économistes du transport», comme si ce vocable recouvrait un type bien particulier de savoir-faire ou de connaissances sur un genre d'activité économique tout à fait singulier. En fait, comme nous l'avons dit plutôt, la période pendant laquelle on a élaboré puis mis en oeuvre le projet de réforme de la régulation a vu des économistes plus généralistes revenir à l'étude des problèmes de transport. Étant donné les réussites législatives qu'ils peuvent maintenant afficher, on risque de voir les micro-économistes se désintéresser des questions de transport, comme ils l'ont fait vers la fin des années 1920.

J'ai cependant des doutes à ce sujet. Des économistes toujours plus nombreux ont pris goût à ce domaine et se sont mis à modéliser, avec l'aide d'ingénieurs et d'informaticiens, divers aspects des options offertes aux voyageurs, par exemple, ou encore des itinéraires optimaux, sans parler du contrôle des conséquences des changements à la régulation qui sont déjà entrés en vigueur, des nouveaux schémas de discrimination de prix, notamment leur fixation selon la formule de Ramsey, de la prépondérance des réseaux en étoile, des avantages nets déjà enregistrés, etc. Il y a tant à faire théoriquement, empiriquement et en termes de modélisation de systèmes, que cela intéresse la plupart des économistes de la nouvelle génération, qui possèdent mieux les mathématiques et l'informatique¹⁶⁴. Je ne crois donc pas qu'il y ait un grand risque de négligence dans ce domaine, du simple fait que les questions de régulation ont été plus ou moins résolues et qu'une partie de la bataille pour l'amélioration a été gagnée. Comme Schumpeter le faisait remarquer il y a longtemps : «les spécialistes des domaines appliqués, surtout dans . . . les transports, sont allés plus loin» que les autres dans leur compréhension de la discrimination de prix. Il cite *Railroad Transportation*, de Hadley, publié en 1886, comme le premier ouvrage montrant que la discrimination au niveau des prix «peut améliorer la situation de toutes les parties concernées, y compris celles contre lesquelles s'exerce cette discrimination¹⁶⁵».

L'étude des transports a beaucoup fait avancer la théorie économique. Comme le soulignent Baumol et Bradford, la «ligne générale de l'argumentation (concernant la déviation optimale de la fixation du prix des coûts marginaux) s'est largement manifestée pendant la plus grande partie du siècle. Les théorèmes formels remontent à il y a plus de quarante ans — il s'agit de travaux qui ont été publiés dans certaines des revues les plus progressistes, sous la plume de quelques-unes des sommités de notre profession, et n'ont manifestement pas été relégués dans l'obscurité»¹⁶⁶.

Mais si l'étude des transports a beaucoup contribué à l'analyse économique, l'inverse est tout aussi vrai. C'est encore une fois Schumpeter qui signale que «toute théorie sur les coûts et les prix qui se respecte devrait pouvoir contribuer de façon valable à l'étude économique des chemins de fer, et cette dernière devrait lui rendre la pareille en offrant à la théorie générale des schémas et des problèmes particuliers intéressants. . . la coopération entre économistes et ingénieurs est pleine de possibilités; . . . peu de domaines offrent autant de possibilités que le monde des chemins de fer»¹⁶⁷.

Ce sont justement cette réciprocité d'intérêts et ces croisements qui font que les transports demeureront un domaine de recherche actif pour les économistes professionnels. Il est peu probable que l'on voie revenir une forme atténuée de négligence, même avec le recul de l'intérêt à l'égard de la régulation.

Cela est vrai au Canada et, en fait, dans la plupart des pays. Certains des plus éminents économistes canadiens ont consacré beaucoup de temps aux transports et continuent de le faire. Le Groupe de recherche sur les transports du Canada, le Canadian Institute of Guided Ground Transport et de nombreux autres groupes d'économistes, d'ingénieurs et d'informaticiens se sont activement engagés dans l'étude des dossiers de transport, sans parler des nombreux établissements universitaires, cours et programmes consacrés au sujet. En ce sens, le Canada n'a rien à apprendre des États-Unis. Si les économistes américains ont joué un rôle décisif dans le mouvement de déréglementation aux États-Unis, ce qui a été prouvé, c'est essentiellement parce que, étant donné le degré de résistance au changement dans ce pays comparativement au Canada, il leur fallait jouer un rôle très visible et occuper des postes importants pour pouvoir exercer une influence. Les deux pays ont donc assez d'économistes suffisamment préoccupés par les questions de transport pour que le drapeau de l'efficacité continue de flotter pendant plusieurs décennies encore ou jusqu'à ce qu'un paradigme plus grandiose le remplace.

NOTES

1. McGraw, Thos. K., *Prophets of Regulation*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1984, p. 305.
2. Message du Président au Congrès sur le transport, la Maison blanche, 5 avril 1962.
3. National Transportation Policy Study Commission, *National Transportation Policies Through the Year 2000*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1979.
4. Ibid., p. 43.
5. Pour plus de précisions, voir George W. Wilson, *Economic Analysis of Intercity Freight Transportation*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press, 1980, pp. 274-281.
6. *Commission royale d'enquête sur le transport*, (Rapport MacPherson) Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961.
7. Ibid., vol. 1, p. 17.
8. Ibid., p. 43, sq.
9. Par exemple, l'ICC pourrait maintenir les tarifs ferroviaires nettement au-dessus de ceux des transbordeurs pour conserver ces derniers en cas de nécessité militaire. Cette «protection» d'un mode de transport plus coûteux était désignée comme «l'établissement de tarifs globaux» et c'était l'un des principaux problèmes auxquels s'attaquait la *Transportation Act of 1958* dont il est question dans la partie 4.
10. Wilson, *Economic Analysis*, p. 280.
11. U.S. Department of Commerce, Office of the Federal Coordinator of Transportation, *Passenger Traffic Report*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1935.
12. Farris, M. et H. Harding. *Passenger Transportation*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1976, p. 241.
13. Wilson, George W., «The Relative Importance of Economic Regulation of Transportation *Vis-a-Vis* Everything Else», dans *Economic Regulation : Essays in Honour of James R. Nelson*, Kenneth D. Boyer et William G. Shepherd, (Édit.), East Lansing, Michigan, Michigan State University, Division of Research, 1981, pp. 24-25.
14. Wilson, G.W., *Essays on Some Unsettled Questions in The Economics of Transportation*, Bloomington, Indiana, Foundation for Economic and Business Studies, Indiana University, 1962.
15. Voir G.W. Wilson, «Economic Analysis of Transportation : A Twenty-Five Year Survey», *Transportation Journal*, automne 1986.
16. Certains sont même allés jusqu'à convertir les voyageurs-milles en tonnes-milles en transformant le poids des voyageurs, y compris leurs bagages, en tonnage, pour obtenir une unité censément homogène de «choses» à transporter sur diverses distances.
17. Voir le dernier numéro de *Transportation Facts and Trends*, Transportation Association of America, décembre 1974.

18. Hansen, Mark, «U.S. Intercity Passenger Transportation Policy : 1806-1990», dans *Canadian Transportation Policy*, David W. Gillen, (Édit.), Kingston, Ontario, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, avril 1990, p. 22.
19. Dans certains États, on voit des affichettes collées sur les pare-chocs qui disent : «Bienvenue à X. Rentrez chez vous!»
20. Voir F.W. Taussig, «Railway Rates and Joint Costs Once More», *Quarterly Journal of Economics*, février 1913; F.W. Taussig et A. C. Pigou, «Railway Rates and Joint Costs», *ibid.*, mai 1913.
21. Cité dans Georges A. Wilson, «Economic Analysis of Transportation : A Twenty-Five Year Survey», p. 35.
22. Kahn, Alfred E., Civil Aeronautics Board, 1974.
23. La libre tarification n'était que partielle en ce sens qu'elle s'appliquait aux services pour lesquels les chemins de fer ne dominaient pas le marché et qui n'étaient pas jugés suffisamment rentables dans l'ensemble. Inutile de dire que l'ICC cherchait à interpréter ces termes de façon si étroite que les dispositions de la *Staggers Rail Act* concernant la liberté d'établissement des tarifs se trouvaient largement annulées. La Commission faillit donc à sa mission sur ce plan. En fait, avec la nomination de nouveaux commissaires ou le départ de certains membres, elle se trouva bientôt majoritairement pour les initiatives de déréglementation, lesquelles devenaient plus urgentes étant donné les attaques portées par le président Reagan à l'endroit de toute régulation.
24. Munro, J.M. et G.W. Wilson, *Road Transport : History and Economics*, Indiana Readings in Business, No. 35, Bloomington, Indiana, Bureau of Business Research, School of Business, Indiana University, 1962, p. 55.
25. *Federal Aid Road Act*, 1916.
26. Hansen, «U.S. Intercity Passenger Transportation», p. 27.
27. Keynes, J.M., *The Economic Consequences of the Peace*, (New York : Harcourt, Brace and Howe, 1920), p. 9.
28. McGraw, *Prophets*, p. 4-5.
29. Voir A.M. Milne et A. Laing, *The Obligation to Carry*, Londres, Institute of Transport, 1956, qui est une étude classique de cette question. Pour les applications récentes des obligations des transporteurs publics, voir P.M. Shannon, Jr., «The Common Carrier Obligation in an Unregulated Environment», *Transportation Research Forum Proceedings*, 1980, p. 476 et suivantes.
30. Sharfman, I.L., *The Interstate Commerce Commission*, New York, The Commonwealth Fund, 1931, vol. 3, pp. 617-627.
31. Itzkoff, Donald M., *Off the Track, The Decline of the Intercity Passenger Train in the United States*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1985, p. 30.
32. Owram, D.R., «Au delà de la légende : La politique et la symbolique du transport des voyageurs au Canada», dans le volume 3 du rapport.

33. Pennsylvania Truck Lines, Inc. –Control-Barker, 1 M.C.C. 101, 1936.
34. 79 Congressional Records 12206, 1935.
35. Moulton, H.G., «Fundamentals of National Transportation Policy», *American Economic Review*, décembre 1933, p. 33–46 et *The American Transportation Problem*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1933.
36. United States Senate, Special Study Group on Transportation Policies, *The Doyle Report : National Transportation Policy*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1961, p. 221–222.
37. National Transportation Policy Study Commission, National Transportation Policies through the year 2000, p. 255.
38. *Commission royale d'enquête sur les transports*, (Rapport MacPherson), vol. II, p. 82.
39. Hoogenboom, Ari et Olive, *A History of the I.C.C. : From Panacea to Palliative*, New York, W.W. Norton, 1976, p. 110.
40. U.S. Department of Commerce, *Passenger Traffic Report*, p. 16.
41. Ibid.
42. Ibid., p. 7.
43. Ibid., pp. 1, 7, 26–28.
44. Itzkoff, Donald M., *Off the Track*, p. 13.
45. Très bien décrit dans Itzkoff, *ibid.*, p. 15–18.
46. Ibid., p. 18.
47. Wilson, George W., «The Effect of Rate Regulation on Resource Allocation in Transportation», *American Economic Review*, mai 1964.
48. Pour plus de précisions sur ces deux «histoires», voir Wilson, *Economic Analysis of Intercity Freight Transportation*, chapitres 1, 2 et 3. Pour ce qui est de la demande, voir G.W. Wilson, «Notes on the Elasticity of Demand for Freight Transportation», *Transportation Journal*, printemps 1978 et les sources qui y sont citées.
49. Cité dans Wilson et Munro, p. 67.
50. *Historical Statistics of the United States*, (Washington, D.C. : Government Printing Office, 1975), vol. II, p. 769.
51. Hilton, George W., *Amtrak*, Washington, D.C., American Enterprise Institute Studies in Economic Policy, 1980, Tableau 1, pp. 3–4.
52. Voir Thorstein Veblen, *The Engineers and the Price System*, New York, The Viking Press, 1983, première édition 1921.
53. McGraw, *Prophets of Regulation*, p. 210.

54. Voir Landis, James M., *The Administrative Process*, New Haven, Yale University Press, 1938.
55. Hoogenboom, *A History of the I.C.C.*, p. 143.
56. The Hosmer Report, p. 72 (Reference No. 3, Tableau 1). Voir aussi George W. Hilton, «The Hosmer Report : A Decennial Evaluation», *I.C.C. Practitioners' Journal*, vol. XXXV, no 3, 1969, pp. 1472-1473.
57. Vous trouverez des observations particulièrement éloquentes sur les efforts déployés à l'époque par les chemins de fer dans Itzkoff, *Off the Track*, pp. 30-40.
58. Hilton, George W., *The Transportation Act of 1958*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press, 1969, p. 13.
59. Hoogeboom, *A History of the I.C.C.*, p. 144.
60. Interstate Commerce Commission, *The Regulatory Issues of Today*, 1975, p. 2.
61. Cité dans George W. Wilson, «Regulation, Public Policy, and Efficient Provision of Freight Transportation», *Transportation Journal*, automne 1975, p. 8.
62. Interstate Commerce Commission, *First Annual Report of the Interstate Commerce Commission*, 1887, Washington, D.C., 1887, pp. 30-31.
63. Citations de Hoogenboom, *The History of the I.C.C.*, p. 150.
64. Bentham, Jeremy (1748-1832) fut le fondateur de l'utilitarisme dans sa forme la plus contemporaine. En bref, il s'agissait de chercher à mesurer les «plaisirs» et les «douleurs» ou, pour prendre des expressions modernes, les «avantages» et les «coûts» de tout changement apporté aux lois, règlements ou décisions telles que celles qui étaient prises, dans tous les cas, par l'ICC. Selon le principe de Bentham, il était possible d'additionner les avantages et les coûts de tout acte ou décision et si les premiers l'emportaient sur les derniers, la décision était jugée bonne, souhaitable ou préférable et vice versa si le dernier l'emportait sur le premier. Bentham espérait pouvoir mettre au point un système de mesure ou plutôt des unités d'utilité et de non-utilité grâce auquel il serait possible de continuer et de quantifier les résultats de toute décision, Autrement dit, il s'agissait d'un genre de calcul grâce auquel il était possible de modifier ou de réformer les lois, décisions, etc., de façon à ce qu'elles contribuent à l'«intérêt supérieur du plus grand nombre ou au bien-être net maximum». Même si ce système de mesure n'a pas encore été mis au point et si les comparaisons de l'utilité interpersonnelle ne sont pas légitimes, la plupart des économistes ont constaté que l'analyse coût-avantages des investissements publics, par exemple, était extrêmement utile pour prendre des décisions rationnelles. Ces analyses sont directement le produit des tentatives faites par Bentham pour créer une science sociale plus rationnelle, plus positive et plus normative et même les bases d'un code moral, éthique et juridique rationnel. Voir une brève description dans Scott Gordon, «Utilitarianism», *The History and Philosophy of Social Science*, Londres, Rutledge, 1991, pp. 248-270.
65. Wilson, George W., «The Effect of Rate Regulation on Resource Allocation in Transportation», *American Economic Review*, mai 1964, pp. 167-168.
66. U.S. Department of Commerce, *Modern Transport Policy; Documents Relating to the Report of the Presidential Advisory Committee on Transport Policy and Organization and Implementing Legislation*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1956. (Le rapport Weeks.)

67. Wilson, G.W., «The Weeks Report Revisited», *American Economic Review*, mars 1959, pp.130-131.
68. Hilton, *The Transportation Act of 1958*, p. 204.
69. Interstate Commerce Commission, *Railroad Passenger Train Deficit*, Docket No. 31954. Decided May 18, 1959, p. 479.
70. *Ibid.*, p. 484.
71. Hilton, George W., *The Transportation Act of 1958*, p. 118.
72. Cité dans *ibid.*, p. 119.
73. Interstate Commerce Commission, *Railroad Passenger Train Deficit*, Rapport rédigé par Howard Hosmer, président d'audience, et. al., ICC Docket No. 31954, 1958. (Le rapport Hosmer.)
74. Civic Aeronautics Board, Reports to Congress, *Annual Report, 1977*, Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1978, pp. 140-143.
75. Voir données et commentaires dans Interstate Commerce Commission, *The Intercity Bus Industry*, Washington, D.C. mai 1978 et Transportation Policy Associates, *Transportation in America*, 2^e éd., Washington, D.C. 1984.
76. *The Intercity Bus Industry*, p. 45.
77. *Ibid.*, pp. 93-97.
78. Le rapport Weeks, pp. 1-3.
79. Voir par exemple, S. Huntington, «The Marasmus of the I.C.C. : The Commission, the Railroads, and the Public Interest», *Yale Law Journal*, avril 1952; M. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, Princeton University Press, 1955; et beaucoup d'autres.
80. United States Senate, Groupe d'étude spécial sur les politiques de transport. *The Doyle Report : National Transportation Policy*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1961.
81. *Ibid.*, p. 38.
82. *Ibid.*, pp. 155-157.
83. *Ibid.*, p. 31.
84. *Ibid.*
85. *Ibid.*, p. 161.
86. *Ibid.*
87. *Ibid.*, pp. 434-435.

88. Ibid., p. 322.
89. Ibid.
90. Ibid., p. 323.
91. Ibid.
92. Ibid., p. 326.
93. Ibid.
94. Ibid.
95. Thomas K. *Prophets*, p. 206.
96. Le rapport Doyle disait ceci au sujet des multiples considérations que l'ICC estimait devoir examiner (comme nous l'avons vu ci-dessus à la partie IV de cette étude) dans le cadre du «grand dessein» : «De plus, comme l'ICC doit prendre tant de facteurs en considération, du point de vue de la politique nationale et aussi quant à l'importance relative des éléments contradictoires présentés en rapport avec une demande quelconque, l'ICC peut dans presque tous les cas statuer comme elle l'entend et en s'appuyant, d'abord, sur un aspect et dans un autre cas, sur un autre aspect de notre politique des transports, se défendre avec succès lorsqu'elle doit rendre compte aux tribunaux» (The Doyle Report, p. 124).
97. U.S. Department of Transportation, U.S. Federal Railroad Administration, *Report on the Potential for Integrating Rail Service Provided by the National Railroad Passenger Corporation with Other Modes*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1979.
98. Hoogenboom, *The History of the I.C.C.*, p. 164.
99. U.S. Department of Transportation, U.S. Federal Railroad Administration, *Report on the Potential for Integrating Rail Service*, p. 2.
100. Ibid., p. 4.
101. Cité dans le Mémorandum du U.S. Department of Commerce du 16 juillet 1964 intitulé «Summary of Legislative Activities Growing Out of the President's Transportation Message of 1962».
102. Wilson, George W., *Economic Analysis of Intercity Freight Transportation*, p. 272.
103. *Economic Report of the President*, février 1966, (Washington, D.C. : Government Printing Office), p. 128.
104. Behrman, Bradley, «Civil Aeronautics Board», dans *The Politics of Regulation*, James Q. Wilson (Édit.), New York, Basic Books, 1980, p. 90.
105. Précisions et critique méthodologique dans Wilson, *Economic Analysis*, pp. 236-250.
106. Dertthick, Martha et Paul J. Quirk, *The Politics of Deregulation*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1985, p. 38.

107. Ibid.
108. Wilson, George W., mémo, juin 1966.
109. Lieb, R.C., *Transportation*, 3^e éd., Reston, Virginie, Reston Publishing Co., 1985, p. 47.
110. Cette histoire est exposée en détails dans plusieurs sources importantes et n'est relatée que brièvement ici. Cf. McGraw, *Prophets*, chapitre 7; Derthick et Quirk, *The Politics*, et James Q. Wilson, (Édit.), *The Politics of Regulation*, New York, Basic Books, 1980, chapitre 3.
111. Cité dans McGraw, *The Prophets*, p. 267.
112. A-J-W correspond aux initiales des trois auteurs, H. Averch et L. Johnson, «The Firm Under Regulatory Constraint», *American Economic Review*, décembre 1962 et S. Wellisz, «Regulation of Natural Gas Pipeline Companies : An Economic Analysis», *Journal of Political Economy*, février 1963. L'«effet A-J-W» se rapporte à la conclusion de ces auteurs voulant que la réglementation du taux de rendement des monopoles produisant un seul produit homogène et cherchant à maximiser les bénéfices absolus aboutira à une mauvaise affectation des ressources dans le sens où l'on utilisera plus de capital, en rapport avec la main-d'oeuvre, qu'il n'en faudrait pour une production efficace si le taux de rendement autorisé est fixé entre le coût de renonciation du capital et le taux de rendement et le taux de rendement illimité du bénéfice maximum. De nombreux ouvrages sont apparus après ces premiers articles au début des années 1960, la plupart sans rapport avec la réglementation des transports. On trouvera des précisions dans George W. Wilson, *Economic Analysis*, pp. 186-198.
113. Kahn, Alfred E., *The Economics of Regulation*, New York, Wiley, 1970, 2 volumes.
114. Données sur les milles-voyageurs du Département du commerce des États-Unis, Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, 1990, 110^e éd., Washington, D.C., Government Printing Office, 1990, p. 597. Les données sur le nombre de voyages ne concernent que les voyages de vacances. Voir Steven A. Morrison et Clifford Winston, «The Demand for Intercity Passenger Transportation», *Transportation Research Forum, Proceedings*, 1983, pp. 526-533.
115. Voir U.S. *Bus Regulatory Reform Act*, Public Law 96-261, 1982.
116. Des précisions sur ces efforts se trouvent dans Edward L. Ramsdell et Imogene R. Burns, «Current Trends in the Health and Structure of the Intercity Bus Industry», *Transportation Research Forum, Proceedings*, vol. xxvii, n^o 1, 1986 et Clinton V. Oster et C. Kurt Zorn «Franchising as a Response to Increased Competition in the Intercity Bus Industry», *ibid.*, p. 59, sq.
117. Oster et Zorn, «Franchising», p. 60.
118. *Ibid.*, pp. 64-65.
119. Voir Itzkoff, *Off the Track*; Hilton, *Amtrak*, L.E. Tobey, «Costs, Benefits, and the Future of Amtrak», *Transportation Law Journal*, vol. 15, 1987, pp. 245-302 et de nombreux autres.
120. On trouvera des précisions dans Hilton, *Amtrak*, pp. 15-17, Tobey, «Cost Benefits», pp. 253-257.

121. U.S. Department of Transportation, U.S. Federal Railroad Administration, *Report on the Potential for Integrating Rail Service*, p. 39.
122. *ibid.*
123. U.S. Public Law 94-280, 1976.
124. National Transportation Study Commission, *National Transportation Policies Through the Year 2000*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1979.
125. Kahn, A.E., «Deregulation: Looking Backward and Looking Forward,» *Yale Journal on Regulation*, vol. 7, n° 2, été 1990, surtout p. 340 et suivantes, Lieb, *Transportation*, le tableau 15-1, p. 317 montre un nombre de transporteurs plus élevé, en moyenne, sur différents types de routes en juillet 1983 qu'en juillet 1978 : Adrangi, Gritta et Chow indiquent des niveaux de concentration réduite pour l'ensemble de l'industrie en citant trois indices de concentration pour la période post-dérégulation, de 1976 à 1985, dans «Deregulation and Concentration in Air Transportation», *Transportation Research Forum : Proceedings*, vol. xxvii, n° 1, 1986, p. 6 et suivantes.
126. Kahn, A.E., «Deregulation», pp. 343-44.
127. *ibid.*, p. 348.
128. *The Economist*, 20 juillet, 1991, p. 82.
129. Pour une argumentation raisonnable en ce sens, voir Tobey, «Cost Benefits».
130. Itzkoff, *Off the Track*, p. 131 citant le directeur exécutif de la Pennsylvania High-Speed Intercity Rail Passenger Commission.
131. Hopkins, J.B., «Innovative Technology for Intercity Passenger Systems», dans *Passenger Transportation in High-Density Corridors*, SPA-90-1. VNTSC, Cambridge, Mass., novembre 1990, p. 6.
132. Walrave, M. et A. de Tessières, «The French TGV System — Achievements To Date and Future Developments», Actes de la conférence mondiale sur la recherche dans le secteur des transports, 1986, vol. 2, pp. 1063-1081.
133. U.S. Department of Transportation, «Assessment of the Potential for Magnetic Levitation Transportation Systems in the United States», juin 1990, pp. 17-18.
134. *ibid.*, pp. 301-302.
135. Dans Steven A. Morrison., «The Value of Amtrak», *Canadian Transportation Policy*, David Gillen (Édit.), p. 104.
136. *ibid.*, p. 110.
137. U.S. Department of Transportation, *Moving America, New Directions, New Opportunities*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1990.
138. *ibid.*, p.2.
139. *ibid.*, p. vi.

140. Ibid., p. 26.
141. Ibid., p. 43.
142. Ibid., p. 51.
143. Ibid., p. 53.
144. Ibid., p. 105.
145. Hansen, «U.S. Intercity Passenger Transportation», p. 21.
146. *New York Times*, le 20 juin 1991, p. 1.
147. Le sénateur Daniel Patrick Moynihan, «Senate Overwhelmingly Passes Revolutionary Surface Transportation Act, 91-7», Communiqué de presse, le 19 juin 1991, p. 1.
148. Nix, Fred P., «Road-User Costs: Report on Exploratory Research», *Journal of The Transportation Research Forum*, vol. XXX, n° 1, 1989, pp. 18-27; et Peter Bein, «Canadian Experience with HDM3 in Road Transportation Management», *ibid.*, p. 9-18.
149. Pour plus de précisions, voir Nix, «Road User Costs» et George W. Wilson, *Economic Analysis of Intercity Freight Transportation*, p. 91 sq.
- 150: Nix, «Road User Costs», p. 26.
151. Il est intéressant de constater que la résurrection de la formule de fixation des prix de Ramsey s'inscrivait, au départ, dans la question des frais d'utilisation pour les autoroutes. Voir A. A. Walters, *The Economics of Road User Charges*, World Bank Staff Occasional Papers, n° 5, 1968 p. 115-117. W. J. Baumol et D. F. Bradford, «Optimal Departures from Marginal Cost Pricing», *American Economic Review*, juin 1970. Ces articles ont facilité la réapparition de la formule Ramsey.
152. Cela n'est bien sûr pas unique. Les États-Unis ont considéré divers aspects de la politique canadienne comme des modèles. L'exemple le plus récent est celui de l'assurance maladie et des soins de santé. Traditionnellement, néanmoins, les Canadiens se sont vus, trop souvent peut-être, comme étant à la remorque des politiques, des activités et de l'influence du grand géant du Sud. C'est seulement dans cette optique que la modification de la politique des transports, en 1967, peut être jugée comme paradoxale ou en tout cas comme l'un des rares cas où le Canada était largement en avance sur les États-Unis. C'est en général l'inverse qui se produit.
153. Par exemple, il n'a pas été prouvé que compter davantage sur les forces du marché améliorerait les choses pour les expéditeurs, les voyageurs et pour beaucoup de transporteurs. C'était là une théorie dont personne ne pouvait être absolument certain. Cela étant, il n'était que légitime, pour les opposants, d'alléguer que ceux qui préconisaient le changement étaient des «universitaires» qui, pour la plupart, n'avaient jamais de leur vie vu une feuille de paye, ou bien des personnes mal informées, sans enjeu personnel dans le résultat et qui n'hésitaient pas à expérimenter avec les intérêts d'autrui.
154. La Commission canadienne des transports, comité des transports routiers, Rapport d'enquête et décision. Conformément à l'article 27 de la Loi nationale sur les transports, concernant une objection de l'Association du camionnage du Québec à l'acquisition proposée de Chalut Transport Inc.(1974) par les Chemins de fer nationaux du Canada, par l'intermédiaire de ses filiales. Décision n° MV-27-32 (M-76-2), juin 1976, annexe 1.

155. Témoignage devant l'Interstate Commerce Commission, Finance Docket n° 30500, «Norfolk Southern Corporation-Control-North American Van Lines, Inc.» vol. III, déposé en août 1984, p. 00149-00150.
156. Pour quelques-uns de ceux-ci, voir Trevor D. Heaven, «The Changing Role of Government Intervention in Canadian Transportation», Centre for Transportation Studies, University of British Columbia, avril 1988 (polycopié).
157. Pour une description et une explication détaillée, voir Wilson, *Economic Analysis of Intercity Freight Transportation*, *op. cit.*, p. 187-207 où sont analysés l'effet A-J-W et d'autres théories sur les conséquences de la régulation.
158. Soberman, Richard, dans «Canadian Passenger Transportation Policy», Gillen, (Édit.), p. 14.
159. *Ibid.*, p. 17.
160. *Ibid.*, p. 16.
161. Voir par exemple, Richard M. Soberman et Adil Cubukgil, «A Model for the Privatization of Rail Passenger Services in Canada», travaux du Groupe de recherche sur les transports au Canada, mai 1989, pp. 111-123.
162. Voir section 1.
163. Paraphrase d'une déclaration de Joseph B. Eastman dans la préface à *Passenger Traffic Report*.
164. Voir C. Winston, «Conceptual Developments in the Economics of Transportation: An Interpretive Survey», *Journal of Economic Literature*, mars 1985, et Wilson, «*Economic Analysis of Transportation: A Twenty-Five Year Survey*», pour des exemples dans ce sens.
165. Schumpeter, Joseph A., *History of Economic Analysis*, New York, Oxford University Press, 1954, p. 978.
166. Baumol, William J. et David F. Bradford, «Optimal departures from Marginal Cost Pricing», p. 277.
167. Schumpeter, *History*, p. 948.