
Quatrième partie / chapitre 3

Recettes et dépenses de la collectivité liées au transport

Henri Triebel

Le transport, en particulier celui de voyageurs en milieu urbain, ne peut être apprécié comme un pur produit marchand. Reconnu comme service public dans bien des cas, le transport donne lieu aux interventions des collectivités publiques (l'Etat ou les collectivités locales) qui se traduisent sur le plan financier par des dépenses directes de fonctionnement et d'investissement ainsi que par des subventions compensées totalement ou partiellement par la perception de recettes spécifiques. Il ne s'agit pour les recettes d'origine fiscale que d'une convention, puisque toute spécificité d'une taxe est en contradiction avec le principe fondamental de l'unité budgétaire.

Dans ce chapitre et notamment dans les tableaux, les recettes et les dépenses seront présentées, pour l'année 1978 (*), hors taxes, sauf pour la SNCF et la RATP ; ce qui correspond à une diminution de 10 % du montant des dépenses de fonctionnement toutes taxes comprises et de 14 % de celles d'investissement toutes taxes comprises.

Le transport routier

Le réseau routier français comprend 28 000 km de routes nationales et autoroutes non concédées à la charge de l'Etat, 770 000 km de chemins départementaux et communaux gérés par les collectivités locales et 3 200 km d'autoroutes concédées.

Les dépenses

Les dépenses sont généralement classées en deux catégories : les dépenses de fonctionnement (maintenance, gestion, exploitation du réseau) et les

(*) En la matière, les statistiques officielles les plus récentes pour l'ensemble du secteur concernent l'année 1978 et sont extraites du XVII^e *Rapport de la Commission des comptes des transports de la nation*, publié en 1981.

dépenses d'investissement (construction et équipement d'infrastructures routières et autoroutières).

Les dépenses en capital du réseau national sont financées à la fois par des crédits de paiement du ministère des Transports et par des crédits du Fonds spécial d'investissement routier (FSIR).

Les dépenses d'investissement du réseau local sont financées soit par des ressources locales (fiscalité générale du département ou de la commune), soit par des subventions de l'Etat par le biais du versement de crédits de paiement du ministère de l'Intérieur ou de crédits du FSIR. Le tableau 26 récapitule les dépenses du réseau routier en 1978.

Tableau 26. — Les dépenses du réseau routier en 1978 (hors taxes)

en millions de francs

Dépenses routières	Etat	Collectivités locales	Total
Entretien et fonctionnement (police comprise)	7 329	8 825	16 154
Investissement	4 730	6 834	11 564
Contributions du FSIR aux sociétés d'autoroutes (TVA déduite)	405	—	405
Total	12 464	15 659	28 123

Source XVII^e rapport de la Commission des comptes de transport de la nation, 1981.

Les recettes

Les recettes fiscales sont établies hors TVA. Cependant, la TVA sur les carburants pour les véhicules utilitaires n'étant pas récupérable, son produit est retenu à 100 % comme taxe spécifique de transport.

Inversement, la TVA sur les carburants pour les véhicules particuliers n'est pas retenue comme redevance spécifique. Les autres impôts spécifiques (vignette, taxes sur les immatriculations et permis de conduire, majoration du taux de TVA) sur les achats de voitures particulières payés par cette catégorie d'usagers ne sont retenus qu'à 85 % ; les 15 % restant correspondent à la TVA fictive que paierait sur ses recettes l'Office des routes, gérant du réseau national.

La classification utilisée par la Commission des comptes de transport de la nation (CCTN) dans son rapport annuel, c'est-à-dire la distinction en deux catégories des taxes perçues sur les usagers de la route selon leur degré de spécificité, reste purement conventionnelle compte tenu du principe d'unité budgétaire.

Taxes dont le caractère spécifique est indéniable

Dans une première catégorie de taxes (voir tableau 27) sont rassemblées :

- *La taxe sur les carburants* : Les taxes sur les carburants peuvent s'interpréter selon :

- un impôt de rareté reflétant la contrainte macro-économique d'équilibre de la balance des paiements, égal à la taxation par thermie du fuel domestique ;
- une redevance spécifique d'infrastructures, contrepartie financière des services rendus par l'Etat et les collectivités locales lorsqu'ils sont les gérants ;
- un impôt général de consommation.

Dans cette première catégorie de taxes, la CCTN a retenu :

- pour les véhicules utilitaires, la totalité de la taxe intérieure et de la TVA, déduction faite de l'impôt de rareté ;
- pour les véhicules particuliers une taxe égale par unité d'énergie potentielle à la taxe intérieure — diminuée de l'impôt de rareté — sur le gazole, soit pour l'essence 83 % de cette valeur et pour le supercarburant 87 %.

- *La taxe à l'essieu.*

- *La taxe différentielle sur les véhicules utilitaires* : Dans cette première catégorie de taxes, seule la vignette afférente aux véhicules de transport de marchandises a été retenue (1). Elle joue en effet un rôle symétrique à celui de la taxe à l'essieu, puisqu'un véhicule utilitaire ne peut être soumis qu'à l'une ou l'autre de ces taxes.

- *La taxe additionnelle à la taxe sur les immatriculations* : Seule la taxe régionale additionnelle à la taxe sur les cartes grises est retenue dans la première catégorie de taxes.

Taxes dont le caractère spécifique est moins marqué

Dans une seconde catégorie de taxes (voir tableau 27) la CCTN retient :

- *le complément de la taxe intérieure sur les carburants* pour les voitures particulières, déduction faite de l'impôt de rareté ;
- *la taxe différentielle sur les véhicules particuliers* (retenue à 85 %) ;
- *la majoration de la TVA sur les achats de voitures particulières* (15,7 % s'ajoutant au taux normal de 17,6 %).

(1) Précisons que la taxe sur les voitures particulières n'est retenue dans aucun cas.

Tableau 27. — Recettes fiscales provenant des taxes sur les véhicules routiers (1978)

en millions de francs

	Véhicules particuliers*	Véhicules utilitaires	Total
Première catégorie de taxes			
● Taxe sur les carburants:			
— Pour les véhicules utilitaires : TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers) + TVA (hors impôt de rareté**)	7 472	11 099	18 571
— Pour les voitures particulières : taxe égale à la taxe intérieure sur le gazole (hors impôt de rareté) par unité d'énergie potentielle			
○ Taxe sur les lubrifiants	101	270	371
● Taxe différentielle sur les véhicules utilitaires		559	559
○ Taxe à l'essieu		379	379
● Taxe additionnelle sur les immatriculations	263	40	303
Sous-total (1)	7 836	12 347	20 183
Seconde catégorie de taxes			
○ Le complément de la taxe intérieure sur les carburants (hors impôt de rareté)	3 074		3 074
○ Taxe différentielle sur les voitures particulières	12 558		12 558
● Majoration de la TVA sur les achats de voitures particulières	5 712		5 712
Sous-total (2)	21 344		21 344
TOTAL (1) + (2)	29 180	12 347	41 527
Impôt de rareté sur les carburants (hors comparaison)	3 453	2 180	5 633

* Hors TVA réelle ou fictive (17,6 %).

** Egal à la taxation par thermie du fuel domestique (cf. *supra*).

Source : XVII^e rapport de la Commission des comptes de transport de la nation, 1981.

Taxes dont le caractère spécifique est douteux

Se rattachent à cette troisième catégorie les impôts de droit commun supportés par les entreprises des secteurs concernés par la route. La taxe de 6 % sur les contrats d'assurance automobile, la taxe différentielle sur les véhicules de sociétés, la taxe parafiscale sur les cartes grises des véhicules utilitaires, perçue pour le développement de la formation professionnelle dans les transports, les taxes et les amendes de stationnement.

L'impôt de rareté devrait figurer dans cette catégorie.

Comparaison des recettes et des dépenses

Selon la définition retenue pour les recettes spécifiques au transport routier, 20,18 milliards de francs ou 41,5 milliards de francs, le compte de gestion de la route est soit déficitaire (— 7,9 milliards de francs), soit excédentaire (+ 13,4 milliards de francs).

Cependant il ne s'agit pas d'un véritable bilan puisque la comparaison des recettes et des dépenses ne tient pas compte du coût, pour la collectivité, des nuisances et des accidents qui est loin d'être négligeable.

Le transport ferroviaire interurbain

Les comptes de la SNCF distinguent nettement entre les responsabilités propres à l'entreprise nationale et à l'Etat.

Les dépenses

(Voir tableau 28).

Les dépenses liées à la normalisation des comptes

Il s'agit essentiellement :

— d'une contribution aux charges d'infrastructure (article 19 de la convention du 31 août 1937 modifié par l'avenant du 27 janvier 1971) ;

— d'une contribution aux charges de passage à niveau (article 19 *bis* de la convention introduit par l'avenant du 10 juillet 1952 et modifié par l'avenant du 27 janvier 1971) ;

Tableau 28. — Versements effectués par l'Etat au compte d'exploitation de la SNCF réseau principal (1978)

en millions de francs

	Montant TTC
Normalisation des comptes	
Contribution aux charges de passage à niveau	391
Contribution aux charges d'infrastructure	2 314
Contribution aux charges d'emprunt	19
Compensation des obligations de service public	
Maintien des lignes omnibus	1 587
Défense nationale et autres obligations d'exploiter	19
Correctifs tarifaires régionaux	52(1)
Tarifs sociaux	1 870
Compensation tarifaire	703
Subvention d'exploitation	2 472
Total	9 427

(1) Dont 41 par les organismes publics, que sont le Fonds d'organisation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) et l'Office national interprofessionnel céréalière (ONIC).

Source : Liquidation des comptes de la SNCF (1979).

— d'une contribution aux charges d'emprunt (article 32 de la convention du 31 août 1937).

Les compensations des obligations de service public

Les compensations des obligations de service public peuvent être classées selon trois critères :

◦ *L'aménagement du territoire* : La contribution pour le maintien en exploitation de lignes omnibus voyageurs jugées non rentables ; les compensations pour les correctifs tarifaires régionaux (annexe Bter aux conditions générales d'applications des tarifs de marchandises).

◦ *Les transferts sociaux* : C'est ainsi que la SNCF propose les tarifs sociaux récapitulés dans le tableau 29.

Tableau 29. — Les tarifs sociaux de la SNCF (septembre 1982)

Réduction en %	Bénéficiaires et cas d'obtention
30 %	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Familles nombreuses (3 enfants) ◦ Billets aller-retour populaires : <ul style="list-style-type: none"> — congés annuels — économiquement faibles — retraités, pensionnés
40 %	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Familles nombreuses (4 enfants)
50 %	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Familles nombreuses (5 enfants) ◦ Réformés ou pensionnés de guerre (25 à 45 % d'invalidité) ◦ Abonnements pour élèves, étudiants et apprentis
75 %	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Familles nombreuses (6 enfants et plus) ◦ Promenades d'enfants ◦ Militaires ◦ Réformés ou pensionnés de guerre (50 % et plus d'invalidité) ◦ Cartes hebdomadaires de travail (réduction moyenne approximative)
100 %	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Permis de visite aux tombes militaires (gratuits) ◦ Guide des aveugles civils (gratuits) ◦ Prisonniers et leurs escortes

◦ *La régulation macro-économique* : Les refus d'augmentation de tarifs par les pouvoirs publics font l'objet d'une compensation de l'Etat appelée indemnité compensatrice calculée en tenant compte de l'élasticité de la demande de trafic aux prix.

La subvention d'exploitation

La clarification des comptes de la SNCF étant réalisée il subsiste encore, en 1978, un déficit d'exploitation de 2 472 millions de francs.

Les recettes

Les seules recettes fiscales spécifiques au transport ferroviaire proviennent de la taxe intérieure (2) et de la TVA (3) non déductible sur le fuel domestique utilisé pour la traction des trains. Le montant de ces recettes fiscales était de 148 millions de francs en 1978. Si l'on tient compte de l'existence d'un impôt de rareté sur les produits pétroliers égal à la taxation du fuel domestique, les recettes fiscales spécifiques au transport ferroviaire deviennent nulles.

Comparaison des recettes et des dépenses

Les recettes étant nulles, il apparaît un déficit égal aux dépenses, soit 9 483 millions de francs, TVA comprise. Les versements cités ne font pas état de la contribution pour charges de retraite, cependant très lourde : en 1979, 5 392 millions de francs (TTC).

Le transport par voie d'eau

Les 8 500 kilomètres de voies fréquentées par la navigation sont entretenus directement par l'Etat. Il n'y a que peu de voies concédées : 950 kilomètres au 1^{er} avril 1976.

Quant aux ports fluviaux, ils se partagent en deux catégories : les ports autonomes susceptibles de recevoir des subventions d'équipement de l'Etat et les autres (ports publics non autonomes et ports privés) qui reçoivent des subventions d'équipement directement du ministère des Transports.

Les dépenses

Les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement, consistant en dépenses d'entretien, de gestion et d'exploitation du réseau, sont réparties entre l'Etat et les collectivités locales.

Les recettes

Les recettes versées à l'Etat proviennent de deux sources ; les taxes au titre de la loi Morice et les taxes sur le fuel domestique.

(2) 6,87 centimes par litre en moyenne en 1978.

(3) 12,72 centimes par litre en moyenne en 1978.

Tableau 30. — Comparaison des recettes et des dépenses pour les voies navigables en 1978

en millions de francs

Dépenses (hors TVA)	Etat	Collectivités locales	Total
Fonctionnement	285	10	295
Equipement	330	62	392
Total	615	72	687

en millions de francs

Recettes	Etat
Taxe de la loi Morice	41
Impôt de rareté (hors comparaison)	37
Total	78

Source : XVII^e rapport de la Commission des comptes de transport de la nation, 1981.

• *Les taxes de la loi Morice* : Ces taxes, destinées à l'amélioration et la modernisation des voies navigables, ont été instituées par la loi du 9 avril 1953, dite loi Morice, du nom du ministre des Travaux publics qui en était le signataire.

• *Les taxes sur les carburants* : Le seul carburant utilisé est le fuel domestique. Comme précédemment pour la SNCF, si l'on tient compte de l'existence d'un impôt de rareté grevant les produits pétroliers en général, les recettes fiscales liées à l'utilisation de fuel domestique sont nulles.

Comparaison des recettes et des dépenses

Le taux de couverture des dépenses hors TVA (687 millions de francs) par les recettes spécifiques (41 millions de francs) est très faible (6 %) (voir tableau 30). Du point de vue de l'utilisateur, et en incluant les taxes sur le fuel domestique, ce pourcentage s'élève à 11,3 %.

Le transport maritime

Les ports maritimes

Les infrastructures portuaires sont gérées soit par des établissements publics autonomes, pour les plus importantes d'entre elles, soit par les services de l'Etat.

Les dépenses (Voir tableau 31).

Tableau 31. — Dépenses de la collectivité pour les ports maritimes en 1978 (hors TVA)

en millions de francs

Dépenses	Etat	Collectivités locales	Total
Fonctionnement	502	9	511
Equipement	411	265	676
Total	913	274	1 187

Source : XVII^e rapport de la Commission des comptes de transport de la nation, 1981.

Les recettes

Seul le quart du produit de la taxe sur les passagers va au budget de l'Etat. En 1978, il s'élevait à 17,9 millions de francs.

Comparaison des recettes et des dépenses

Le taux de couverture des dépenses par les recettes est de 1,5 %.

La marine marchande

Les dépenses

Les dépenses se composent de celles ayant trait à la police maritime et aux aides financières à l'armement. Les aides à l'équipement prennent la forme de primes à des taux différenciés ou de bonifications d'intérêt ou encore de subventions en capital.

Tableau 32. — Dépenses de la collectivité pour la marine marchande en 1978 (hors TVA)

en millions de francs

Dépenses	Etat	Collectivités locales	Total
Fonctionnement	886,2	1,2	887,4
Equipement	676,0	—	676,0
Total	1 562,2	1,2	1 563,4

Source : XVII^e rapport de la Commission des comptes de transport de la nation, 1981.

Les recettes

Aucune taxe sur les carburants n'est retenue, puisque le fuel lourd consommé par les navires n'est pas taxé. Les navires de commerce sont néanmoins soumis à un droit annuel de francisation (4) et de navigation dont le produit s'élève à 2 millions de francs.

Comparaison des recettes et des dépenses

Le taux de couverture est égal à 0,1 %.

Le transport aérien

Mis à part deux aérodromes fonctionnant comme des établissements autonomes (les aéroports de Bâle-Mulhouse et de Paris), les infrastructures aéroportuaires françaises sont gérées par l'Etat.

Les dépenses

(Voir tableau 33)

Les dépenses de fonctionnement comprennent des dépenses d'entretien et d'exploitation des bases aériennes, des services de météorologie et de contrôle de la circulation aérienne ainsi que des subventions d'exploitation aux aéroports et aux compagnies de transport aérien commercial (subvention à Air Inter et à Air France).

(4) Droit de navigation sous pavillon français.

Tableau 33. — Dépenses de la collectivité pour l'aviation civile en 1978 (hors TVA)

en millions de francs

Dépenses	Etat	Collectivités locales	Total
Fonctionnement	1 298	59	1 357
<i>dont</i>			
— subventions aux aéroports	10		10
— subvention à Air France (Caravelle, Roissy, Orly)	180		180
— subvention à Air Inter (Mercure)	21		21
Investissement	232	18	250
<i>dont</i>			
— aéroports	72	16	88
— météorologie	27	—	27
— navigation aérienne	133	2	135
Total	1 530	77	1 607

Source : XVII^e rapport de la Commission des comptes de transport de la nation, 1981.

Les dépenses d'investissement regroupent des dépenses de construction et d'équipement d'infrastructures aéroportuaires, d'équipement des services de météorologie et des services de navigation aérienne.

Les recettes

(Voir tableau 34).

Les seules taxes considérées comme spécifiques au transport aérien et versées au budget de l'Etat sont :

— les taxes sur les carburants consommés par les aéronefs, à savoir le carburéacteur et l'essence aviation ;

— les taxes d'atterrissage, dont une partie (16 %) est versée au budget de l'Etat pour la rémunération du personnel de la navigation aérienne.

Tableau 34. — Recettes de l'aviation civile dues aux taxes en 1978

en millions de francs	
Taxes	Montant
Part des taxes d'atterrissage réservée à l'Etat	60
Redevances en route	262
Taxes sur le carburéacteur (hors impôt de rareté)	2
Taxes sur l'essence aviation (hors impôt de rareté)	21
Total	345
Hors comparaison : impôt de rareté sur les carburants	102

Source : XVII^e rapport de la Commission des comptes de transport de la nation (1981).

Comparaison des recettes et des dépenses

Le taux de couverture des dépenses de la collectivité par les recettes fiscales perçues sur les usagers du transport aérien équivaut à moins de 22 %.

Les transports collectifs urbains

L'Etat, les collectivités locales et les employeurs des villes de plus de 100 000 habitants (par le biais du versement transport) sont concernés par des versements au profit des transports collectifs urbains.

Les transports collectifs parisiens

Seuls seront examinés les versements de la collectivité aux comptes du réseau banlieue de la SNCF et de la RATP.

La SNCF banlieue

La SNCF reçoit pour son réseau banlieue des subventions d'exploitation : 1 681 millions de francs en 1978 pour insuffisance tarifaire et indemnité d'amor-

tissement (dont 486 millions de francs en provenance de l'Etat et 225 des collectivités locales).

Les aides à l'investissement (voir tableau 35) sont de 380 millions de francs.

Tableau 35. — Aides à l'investissement pour le réseau banlieue de la SNCF en 1978

Aides à l'investissement	Montant TTC en millions de francs	en %
Subventions de l'Etat	129	33,9
Subventions de la région Ile-de-France	126	33,2
Versement Transport	125	32,9
Total	380	100

Source : Fonds de développement économique et social (1979).

Le versement « transport » équivaut à 57,6 % des subventions d'exploitation, et à 32,9 % des aides à l'investissement.

Les dépenses publiques pour le réseau banlieue de la SNCF s'élèvent donc à 2 061 millions de francs (TTC).

La RATP

Les dépenses

Les dépenses publiques (subventions) pour la RATP s'élèvent à 3 898 millions de francs (TTC). Elles se décomposent en subventions au compte d'exploitation et en subventions au compte d'investissement.

Les subventions au compte d'exploitation servent essentiellement à pallier l'insuffisance des augmentations tarifaires acceptées par les pouvoirs publics ainsi qu'à soulager les charges d'amortissement. Les résultats pour l'année 1978 sont réunis dans le tableau 36.

Les subventions au compte d'investissement servent au renouvellement et au développement de l'équipement (voir tableau 37).

Tableau 36. — Subventions au compte d'exploitation de la RATP en 1978

en millions de francs

Subventions d'exploitation	Etat	Collectivités locales	Versement transport	Total
Contribution aux pertes pour tarifs imposés et indemnité compensatrice	1 500	698	834	3 032
Contribution aux charges d'amortissement	0	0	356	356
Total	1 500	698	1 190	3 388
Total en %	44,3	20,6	35,1	100

Source : XVII^e rapport de la Commission des comptes de transport de la nation, 1981.**Tableau 37. — Subventions au compte d'investissement de la RATP en 1978 (TTC)**

en millions de francs

Subventions d'équipement	Montant
Subventions de l'Etat	255
Subventions de la région Ile-de-France	255
Versement Transport	(1)
Total	510

(1) Depuis 1978, il n'y a plus d'affectations du versement transport en subventions d'équipement de la RATP.

Source : Fonds de développement économique et social, 1979.

Les recettes

Les autobus de la RATP fonctionnent au gazole. Les recettes dues à la taxe sur les carburants étaient, en 1978, de 42 millions de francs soit, en retranchant l'impôt de rareté, 35 millions de francs. La RATP est donc largement subventionnée par la collectivité.

Les transports collectifs des villes de province

En 1978, les services ferroviaires des banlieues des villes de province recevaient une subvention de 7 millions de francs (TTC) de la part des collectivités locales et de 49 millions de francs en provenance des employeurs.

La même année les cent un principaux réseaux de transport collectif, y compris les métros de Lyon et de Marseille, bénéficiaient d'une compensation pour tarifs réduits de 636 millions de francs (HT) dont 552 millions de francs (HT) provenaient du versement transport. La subvention d'équilibre s'élevait à 547 millions de francs (HT).

Le tableau 38 fournit pour ces mêmes réseaux (y compris le métro de Lille) (5) les subventions de la collectivité aux dépenses d'équipement.

Tableau 38. — Subventions de la collectivité aux dépenses d'équipement des réseaux de transports collectifs dans les villes de province en 1978 (HT)

Subventions d'équipement	Montant		Dont métros de Lille, Lyon, Marseille	
	en millions de francs	en %	en millions de francs	en %
Subventions de l'Etat	80,4	15,5	43,4	47,7
Versement Transport	437,6	84,5	47,6	52,3
Total	518	100	91	100

Source : XVII^e rapport de la Commission des comptes de transport de la nation, 1981.

Le taux de couverture des dépenses par les recettes

L'analyse modale des recettes et des dépenses de la collectivité liées au transport a fait apparaître le caractère subventionné de ce secteur, sauf en ce qui concerne la route, lorsque l'on retient la définition la plus large des taxes spécifiques (voir tableau 39).

(5) En 1978, le métro de Lille était en construction.

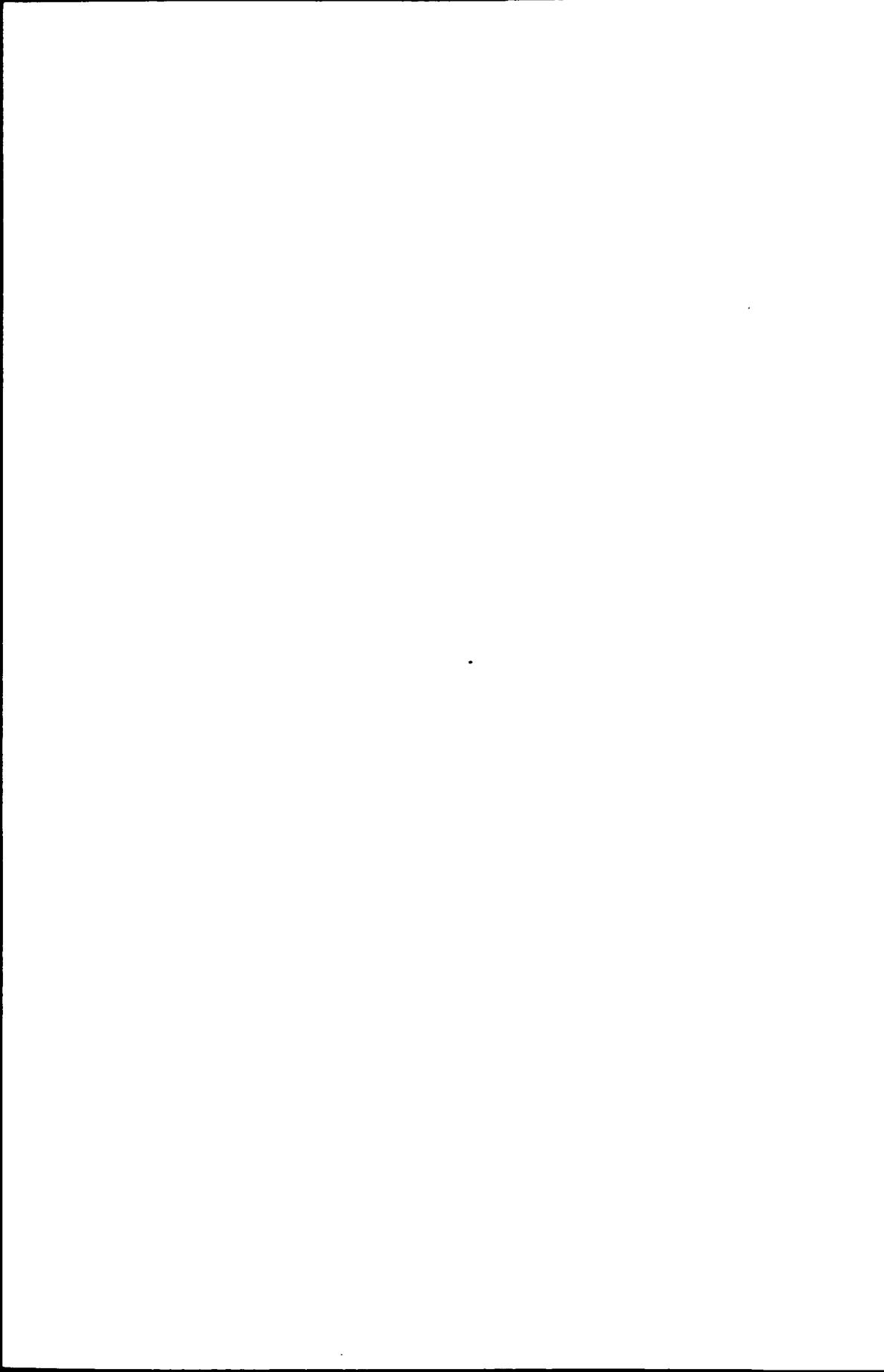
Tableau 39. — Taux de couverture des dépenses par les recettes en 1978

	Dépenses en millions de francs (1)	Recettes en millions de francs (2)	Taux de couverture $\frac{(2)}{(1)}$ en %
Routes	28 123	20 183 ou 41 527	71,8 % ou 147,7 %
SNCF réseau principal	9 483	0	0 %
Voies navigables	687	41	6,0 %
Ports maritimes	1 187	17,9	1,5 %
Marine marchande	1 563,4	2	0,1 %
Aviation civile	1 607	345	21,5 %
SNCF Banlieue	2 061 (*)	0	0 %
RATP	3 898 (*)	35	0,9 %
Transport collectif de province	2 248	n.d.	

(*) Données TTC.

Source : ministère des Transports, Service d'analyse économique et du Plan.

Il faut lire ces résultats avec beaucoup de prudence, bien sûr, puisqu'ils supposent une certaine affectation de recettes fiscales à des dépenses sectorielles. De plus, certaines dépenses publiques s'expliquent par l'activité économique de la collectivité qui se pose en prestataire de services ; on conçoit que de tels services soient rémunérés par les usagers. D'autres dépenses, en revanche, relèvent du rôle redistributif de la puissance publique (transferts sociaux) ; on ne peut, dans ce cas, exiger des usagers une prise en charge totale de ces dépenses. Néanmoins, le tableau précédent fournit un éclairage intéressant sur le rôle attribué par la puissance publique à chaque mode de transport.



Cinquième partie

**Nouvelles orientations
de la
politique des transports**

Une nouvelle politique des transports se met en place. Aussi était-il indispensable d'en donner les principales lignes directrices. Celles-ci sont résumées dans le projet de loi d'orientation des transports intérieurs dans la forme où il a été déposé sur le bureau du Parlement au moment où ces lignes sont écrites. Il a paru souhaitable pour éclairer plus complètement le lecteur d'accompagner ce projet de l'avis qu'il a suscité auprès du Conseil supérieur des transports ou, plus exactement, qu'a suscité la première version du projet de loi, puisque cet avis du Conseil supérieur des transports a entraîné certaines modifications par rapport à la version qui lui avait été soumise. Il est, pour des raisons de longueur, dépouillé de ses annexes qui comportaient des éclaircissements techniques et détaillaient la position de certaines organisations professionnelles.

Il a semblé toutefois que ces textes, malgré leur caractère incomplet et provisoire, pouvaient fournir au lecteur un éclairage précieux sur les nouvelles orientations de la politique des transports.

Cinquième partie / chapitre 1

Projet de loi d'orientation des transports intérieurs (*)

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

Le réseau de communications de la France s'est constitué et développé au long des siècles comme instrument et ressort de l'unité de la collectivité nationale. Le système de transports dont dispose le pays porte la marque de cette longue histoire et y puise sa richesse, sa diversité et sa complexité, qui sont autant d'atouts précieux.

Essentiel à l'essor des activités productives grâce à l'acheminement des producteurs et des marchandises qu'il permet, favorisant les relations sociales, l'accès à la culture, l'amélioration de la qualité de la vie grâce à la mobilité des personnes qu'il assure, le secteur des transports joue aujourd'hui un rôle décisif dans la vie de la collectivité tout entière.

Ce rôle a particulièrement grandi dans les dernières décennies en raison des transformations socio-économiques que le pays a connues. La mobilité des personnes s'est accrue avec l'urbanisation, le développement du salariat, la concentration des activités, et aussi les besoins nouveaux de déplacement, les aspirations au voyage liées au progrès du niveau de vie. Par ailleurs, dans les processus de la production, le développement de la spécialisation, de la sous-traitance, l'extension dans l'espace de la division du travail, augmentent les besoins de transports de marchandises. Dès lors, par les emplois qu'il génère et les biens et services qu'il crée, le secteur des transports constitue un élément important de l'activité économique du pays. A elle seule, l'activité des transports publics contribue directement à 4,4 % du produit intérieur brut. La part du transport dans la consommation des ménages est encore plus notable puisqu'elle en représente 12,5 %. Sur la base de cette activité s'est développée une puissante industrie des transports qui couvre la quasi-totalité

(*) Présenté à l'Assemblée nationale le 3 août 1982. Au moment où cet ouvrage est mis sous presse, le projet de loi est en discussion au Parlement ; il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, le 15 octobre 1982, après avoir été modifié par quelques amendements techniques.

des modes de déplacement : automobile, ferroviaire, maritime, portuaire, aéro-portuaire, aéronautique, et se place aux premiers rangs de la compétition mondiale, notamment en ce qui concerne les technologies de pointe.



Si l'accroissement des capacités de transport, tous modes réunis, a pu répondre globalement aux besoins de la collectivité, il faut toutefois observer que ce mouvement s'est fait dans des conditions qui posent aujourd'hui de sérieux problèmes, au point que l'on peut parler de crise du système de transports.

La satisfaction des besoins accrus de transport pour les personnes s'est réalisée essentiellement par le moyen de l'automobile. Sans nier les avantages de ce mode de locomotion — qui est même devenu un phénomène de civilisation — il faut bien constater qu'aujourd'hui son utilisation massive, tout particulièrement en matière de déplacement quotidien pour le travail, implique des coûts énergétiques élevés, retentit souvent de manière négative sur l'aménagement urbain, aggrave les pollutions et les nuisances, induit de nombreux accidents.

De plus, on ne peut perdre de vue la situation des personnes ne disposant pas d'automobile, d'autant plus que dans cette même période une vision trop étroite de la rentabilité dans les transports a conduit à des régressions du service public. Tout cela nuit aussi bien à la qualité de la vie qu'à la productivité sur le lieu du travail.

Les besoins accrus de transport de marchandises ont été, quant à eux, essentiellement satisfaits par le développement du transport routier. Celui-ci a tiré parti à cet effet de ses qualités propres adaptées à des besoins diversifiés de l'économie moderne, mais aussi du pétrole à bon marché.

Cette dernière donnée, ainsi que les caractéristiques du transport routier ont été utilisées pour développer une concurrence exacerbée dans l'ensemble des modes de transport, pour peser artificiellement sur les prix au point de conduire à une sous-tarifification globale. La recherche du meilleur coût s'est effectuée plutôt par la pression sur les conditions d'activité des entreprises et de travail des salariés que par l'amélioration de l'organisation des professions, du fonctionnement des marchés, de la gestion par l'utilisation la plus large des techniques modernes. Des retards ont ainsi été pris par rapport à certains pays comparables au nôtre.

Se conjuguant aux modifications intervenues dans le secteur des transports, du fait du recul d'activités traditionnelles, du fait de la stagnation économique générale et du recul de l'emploi industriel, cette évolution a pesé lourdement sur la SNCF et sur la batellerie.

Dans les dernières années, les investissements se sont ralentis, des insuffisances, des disparités se sont manifestées.



En liaison avec l'effort général en faveur du progrès social, de la modernisation et du développement de l'appareil national de production, une action nouvelle doit être conduite pour surmonter les difficultés actuelles et mettre au service de la collectivité un système de transports plus efficace.

Cela exige de disposer d'une base législative adaptée. L'encadrement juridique actuellement en vigueur se révèle largement insuffisant, dispersé, archaïque, lacunaire dans certains domaines, pléthorique dans d'autres; nombre de ces dispositions sont inappliquées ou contournées. Le droit des transports s'inscrit, et parfois se dissimule dans une masse de textes d'inégale valeur juridique, généralement d'origine gouvernementale et administrative. Nombre de ces dispositions sont inadaptées à la réalité actuelle parce qu'elles ont été édictées dans un autre contexte économique, technique et social. D'autres sont contraires aux orientations nouvelles. La politique des transports n'a jamais fait l'objet jusqu'à présent d'une loi d'ensemble débattue démocratiquement.

Le moment est venu de réformer ce statut anachronique et disparate et de construire la base législative d'une nouvelle politique globale des transports. Il ne s'agit ni de tout réglementer dans des dispositions tatillonnes, ni d'enserrer l'activité des entreprises dans un réseau d'institutions multiples et contraignantes, ni d'étendre la tutelle de l'Etat, la centralisation. Il convient à l'inverse d'alléger, de simplifier les contraintes bureaucratiques, de clarifier l'intervention des pouvoirs publics là où elle est indispensable, tout en favorisant le jeu des mécanismes économiques et commerciaux. Il convient de permettre à chaque mode d'affirmer ses atouts propres dans le cadre d'une concurrence se développant sur des bases assainies et maîtrisées, tout en favorisant la coopération et la complémentarité des différents modes.

Poser les principes fondamentaux, dégager des moyens, définir des procédures de cette action nouvelle, résoudre plurimodale et intermodale, tel est l'objet général de la présente loi.

*
**

Son texte est le résultat d'une large concertation.

Il prend en compte les travaux de la commission de réflexion sur les transports intérieurs qui a été installée par le Premier ministre en septembre 1981 et qui a procédé à l'audition de nombreuses personnalités et organisations.

Les objectifs, les principes et les solutions envisagées ont été soumis à une discussion au sein du Conseil supérieur des transports élargi pour la circonstance à l'ensemble des catégories sociales et professionnelles intéressées, ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aviation marchande également élargi. Ils ont par ailleurs fait l'objet de discussions directes entre le ministère et les différentes parties intéressées, et d'une diffusion étendue de manière à recueillir le plus grand nombre possible d'avis et de suggestions.

C'est la première fois dans notre histoire juridique que le droit des transports fait l'objet d'un texte général ; il est évident que des textes particuliers devront venir le compléter, notamment pour le transport urbain dans la région d'Ile-de-France dont le régime doit être prochainement réformé.

La loi se fixe plus précisément quatre objectifs : efficacité économique, progrès social, meilleur aménagement urbain, développement régional.

Au plan économique il s'agit de développer, de moderniser, de rationaliser dans sa diversité le système de transports lui-même et les conditions de son utilisation par les différents secteurs de l'économie nationale en vue d'assurer son efficacité au service des besoins.

Au plan social, les objectifs concernant à la fois les travailleurs du secteur des transports qui sont trop souvent, notamment dans le cas des routiers et des bateliers, soumis à des conditions sociales inadmissibles et les usagers pour lesquels l'utilisation des moyens de transport est un des aspects essentiels de la vie quotidienne. La participation des uns et des autres à la gestion et au développement du système des transports doit être renforcée.

Au plan de l'aménagement urbain, il s'agit de mieux intégrer les transports aux projets d'urbanisme, de rendre la ville plus viable, plus humaine et de contribuer ainsi à fonder une nouvelle civilisation urbaine.

En ce qui concerne le développement régional, la loi se situe dans le cadre de la politique de décentralisation et d'aménagement du territoire.

Ces objectifs doivent être atteints à travers une politique globale des transports faisant appel à la planification décentralisée prévue par la loi.

Si cette loi concerne les transports intérieurs, elle n'ignore ni l'espace économique et social européen, ni la dimension internationale des transports. La définition d'un cadre juridique national au service des objectifs énoncés ci-dessus doit contribuer au développement de la politique européenne des transports, à l'expansion de nos échanges internationaux.



La volonté d'une approche globale de la politique des transports se traduit dans l'économie de la loi d'orientation. La première partie est consacrée à la définition des principes généraux, des règles communes et des institutions intermodales. La seconde comporte un certain nombre de dispositions particulières aux principaux modes de transport ; elle comprend notamment la réforme du régime juridique des chemins de fer qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1983.



D'emblée sont affirmés les principes et objectifs fondamentaux qui sous-tendent et déterminent la politique de développement des transports qu'il s'agit de promouvoir.

La reconnaissance du *droit au transport* constitue le premier de ces fondements. Ce droit, qui concerne le transport de personnes, doit être aujourd'hui consacré, généralisé, légitimé. C'est une exigence qui répond aux nécessités de notre temps et s'inscrit dans le progrès historique qui permet au plus grand nombre de bénéficier de droits nouveaux.

Même si la mise en œuvre progressive de ce droit doit évoluer avec les possibilités de la collectivité, c'est dès aujourd'hui qu'il convient de l'affirmer.

Il autorise l'exercice d'une liberté fondamentale : celle qui doit être conférée à chaque usager de se déplacer librement, dans des conditions raisonnables d'accès et de qualité, de prix pour lui-même et de coût pour la collectivité. Inséparable du principe de *libre choix de l'usager*, ce droit au transport doit, pour être effectif, prendre en compte la croissance et la diversification des besoins de transport, sur tout le territoire et pour l'ensemble des usagers. Cela suppose que soit favorisée et développée l'utilisation de moyens de transport ouverts au public, adaptés à la demande.

Le libre choix de l'usager est tout aussi fondamental pour le transport de marchandises, puisqu'il doit permettre à chacun de confier l'acheminement de ses biens à l'organisme ou à l'entreprise de son choix. L'application de ce principe exige qu'aucun mode ne soit éliminé ou même pénalisé au profit d'autres modes, et qu'aucune répartition autoritaire ou arbitraire ne soit effectuée entre les modes ou les entreprises.

La politique globale de développement des transports requiert l'action conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

En ce qui concerne les responsabilités spécifiques de l'Etat, celui-ci doit contribuer à la réalisation des objectifs du système de transports : unité et solidarité nationales dans leur double dimension sociale et spatiale, aménagement équilibré du territoire, développement des échanges internationaux. Cette politique doit également tenir compte, non seulement des coûts économiques réels du transport, mais également de l'ensemble de ses coûts sociaux. Dans le souci d'obtenir une meilleure efficacité économique et sociale pour la collectivité, les atouts des divers modes en matière de protection de l'environnement, de maîtrise de la consommation d'énergie, et — faut-il le rappeler — de sécurité seront ainsi mieux pris en considération.

Le fonctionnement et la régulation du système de transports et de ses différentes parties prenantes sont fondés sur la *planification, la décentralisation et la participation*. Les principaux outils de cette planification décentralisée, démocratique et contractuelle sont les schémas de développement des transports et les *contrats de développement*. La *participation de tous les intéressés* constitue un souci majeur, qui suppose que soient démocratisées les instances compétentes pour l'organisation des transports — qu'elles soient centralisées ou décentralisées ; il faut en effet qu'ils puissent participer activement à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions les concernant.

L'exercice du droit au transport et du libre choix de l'usager posent des fondements plus solides et plus clairs à l'existence d'un véritable *service public des transports*.

Cette mission de service public, qui remonte à une tradition déjà ancienne, doit être rénovée.

Il est bien entendu que la notion de service public n'est pas synonyme de contrainte, de déficit ou de subvention, qu'elle ne se confond pas avec celle de secteur public, qu'elle n'implique aucune exclusivité pour ce secteur, mais au contraire le recours à l'entreprise privée comme à l'entreprise publique, et qu'elle se traduit par des modalités différentes pour le transport de personnes et celui de marchandises. Le service public ne concerne que l'organisation et la promotion des transports publics, et non leur exécution, elle-même assurée, au travers de conventions, d'autorisations ou d'agrément, par les entreprises publiques ou privées qui en sont chargées ou qui y participent.

En ce qui concerne les transporteurs, leur *juste rémunération* constitue un objectif prioritaire qui doit permettre, notamment par des mesures tarifaires et des clauses contractuelles adaptées, d'assainir les bases de la concurrence intra- et intermodale.

Il s'agit d'assurer la couverture du service rendu dans des conditions satisfaisantes, intégrant l'ensemble des coûts économiques réels de chaque opération de transport. Le bon fonctionnement du marché appelle l'harmonisation des conditions d'exploitation entre les modes et entre les entreprises, et doit favoriser leur complémentarité et leur coopération.

Chaque transporteur doit être protégé contre les abus de pratiques de concurrence déloyale et a l'obligation de respecter les réglementations en vigueur, notamment en matière de conditions de travail et de sécurité.

Les principes relatifs au *transport public de personnes* visent à rendre effectif le droit au transport et à satisfaire l'aspiration au voyage de nos concitoyens.

L'organisation des transports par l'Etat ou les collectivités territoriales, les modalités d'exécution des services de transports, notamment par la généralisation des pratiques de conventions, le cofinancement de ces services par l'ensemble des bénéficiaires réels comprenant, le cas échéant, les collectivités publiques constituent autant de dispositions communes à l'ensemble des modes, qui doivent permettre une meilleure cohérence de ce secteur. L'harmonisation des services intéressant plusieurs collectivités pourra se faire, sans procédure autoritaire, à travers la passation de conventions ou la constitution de syndicats.

Le fonctionnement harmonieux du *transport public de marchandises* suppose, quant à lui, que soit clarifié le rôle des différents intervenants. A cette fin, des contrats précis doivent être établis, faisant l'objet de mises à jour régulières et de compléments de nature à rééquilibrer les relations entre l'expéditeur, le commissionnaire, l'affrèteur, le mandataire, le destinataire ou tout autre donneur d'ordre. Ainsi, les obligations respectives de chacun seront-elles mieux précisées, notamment par le biais de contrats types, applicables à défaut de convention particulière.

Le *régime social des travailleurs des transports*, disparate et souvent inacceptable, doit évoluer profondément dans les prochaines années, en liaison avec le renforcement de la sécurité pour eux-mêmes et pour les tiers.

Cette question de la *sécurité des personnes* constitue une priorité absolue : la responsabilité de tous peut à ce titre être engagée, directement ou indirectement. Il va de soi que ni les donneurs d'ordre, ni les modalités de rémunération ne doivent inciter au non-respect des conditions de sécurité, en particulier sur les routes.

Il faut d'autre part que l'ensemble du secteur s'insère, progressivement mais durablement, dans la nécessaire dynamique du progrès social. Car, même s'il est nécessaire de prendre en compte les spécificités liées aux structures des professions, on ne peut se borner à entériner les disparités qui touchent aujourd'hui le régime social des travailleurs du secteur. En effet, alors que certains personnels bénéficient de conditions de travail favorables, d'autres sont soumis à un régime sensiblement équivalent au régime général et d'autres encore sont confrontés à ce qu'il faut bien appeler un retard social considérable : c'est le cas dans certains secteurs du transport routier et du transport fluvial.

Il convient donc, tout en tenant compte des caractéristiques de chaque activité et des impératifs de sécurité, de prendre les mesures propres à réduire progressivement les écarts, et d'obtenir ainsi des avancées significatives dans les secteurs les plus rétrogrades en la matière.

A cette fin, le secteur des transports doit d'abord bénéficier des dispositions générales prises par le Gouvernement : ordonnances sociales, lois sur la démocratisation du secteur public ou sur l'extension des droits des travailleurs en particulier. Des mesures particulières doivent être prises en ce qui concerne les conditions et la durée du travail des non-salariés. Un régime de protection en cas d'invalidité doit être organisé afin de renforcer la sécurité des personnels et des tiers ; il fera l'objet d'accord entre les organisations professionnelles et syndicales ; il pourra permettre notamment aux agents chargés de la conduite ou du pilotage de bénéficier, en cas d'invalidité à ces fonctions, d'indemnités compensatrices de leur éventuelle déqualification ou de formules de préretraite. Enfin une commission paritaire, instituée au niveau départemental, doit permettre de progresser notablement dans l'application des dispositions relatives à la sécurité de la conduite et à la durée du travail qui intéressent les travailleurs du secteur mais également les usagers et les tiers. Il faut cependant noter qu'une telle commission ne concerne pas des agents comme ceux des collectivités locales pour lesquels une commission semblable existe déjà.

Pour les *infrastructures et les grands choix technologiques*, la loi prévoit des procédures permettant, dans le cadre de la planification nationale, un large débat démocratique, effectué en pleine connaissance des divers éléments à prendre en compte. Il convient en effet que les véritables options soient présentées au niveau adéquat, avec le maximum d'éléments que les connaissances des diverses disciplines techniques, économiques et sociales permettent d'apprécier. Les choix doivent être faits en se fondant sur *l'efficacité économique et sociale* qu'il faut en attendre, compte tenu des besoins des usagers, des objectifs du Plan, de la politique d'aménagement du territoire, de l'évolution prévisible des flux de transports et du coût financier. Il faut préciser que, si la stricte rentabilité économique ou financière renvoie à des notions économiques classiques et à des évaluations devenues courantes, l'efficacité économique et sociale vise, en revanche, à

compléter cette approche en y intégrant également les avantages et les coûts sociaux que des choix raisonnés ne peuvent ignorer, même s'ils sont encore aujourd'hui plus malaisés à quantifier. Progressivement, les outils méthodologiques, théoriques et pratiques devraient s'affiner, permettant une meilleure appréhension de cette notion. Pour éviter la confusion avec la notion de rentabilité économique, il a été préféré le terme d'efficacité économique et sociale, qui suppose la mise en relation des avantages économiques et sociaux et, selon une approche analogue à celle de la théorie jurisprudentielle du bilan, la comparaison multicritère des différentes solutions envisagées. Ces critères ne peuvent toutefois être agrégés entre eux, tout au moins en ce qui concerne les avantages et les coûts monétaires. Car les choix intermodaux ne peuvent découler uniquement des coûts, tels qu'ils apparaissent à l'usager immédiat du transport. Ils doivent être orientés en fonction des coûts totaux supportés par l'ensemble des intervenants, en particulier la puissance publique. Ils doivent tenir compte de l'ensemble des conséquences économiques et sociales qu'ils entraînent, directement ou indirectement, immédiatement ou à terme.

En particulier, l'importance des consommations énergétiques dans les coûts intermédiaires des transports, le poids que fait peser sur l'économie nationale et la conduite de la politique économique la contrainte extérieure, ne permettent pas de s'en tenir aux seuls choix induits par les prix de marché.

Si cette approche implique des analyses comparatives quant aux potentialités offertes par chaque technique et chaque mode en fonction des besoins actuels et futurs de la nation, elle se doit également de tirer les leçons du passé : de la confrontation entre les prévisions à partir desquelles les choix antérieurs ont été opérés et les réalités concrètes dans lesquelles ils se sont inscrits doivent naître un enrichissement et une aide à la décision.

En ce sens, il est prévu que, pour les options importantes, des bilans portant évaluation de leur efficacité économique et sociale sont présentés aux autorités responsables, dans un délai variable selon la nature de la décision. Sont également précisées les différentes modalités de financement des opérations, de leur entretien et de leur fonctionnement, de même que les responsabilités de l'autorité compétente, de son délégué ou de son concessionnaire.

Des institutions sont créées ou transformées qui doivent permettre, dans les domaines ressortissant à la compétence propre de l'Etat, d'élaborer et de mettre en œuvre dans le dialogue et la concertation, la politique nouvelle des transports intérieurs. Ces institutions — Conseil national, comités régionaux et départementaux — dont le caractère démocratique sera mieux affirmé, auront, en conséquence, une composition ouverte permettant une association plus étroite de l'ensemble des parties prenantes du secteur intéressé à l'élaboration de cette politique comme à son application.

Au niveau de l'Etat, le Conseil national qui se substitue au Conseil supérieur des transports, aura vocation naturelle à traiter des grands choix, qu'ils soient modaux ou intermodaux. Les comités régionaux ou départementaux traiteront, selon la même approche mais dans un cadre déconcentré, des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du système de transports, telles qu'elles se posent à leurs niveaux respectifs.

Il va de soi que ces organismes consultatifs, si leurs compétences de fond se rapportent à des missions naturellement dévolues à l'Etat, doivent aussi jouer un rôle plus large.

Par ailleurs, et dans le respect des principes de la décentralisation et des transferts de compétence, les régions et les départements pourront, s'ils le souhaitent, saisir ces comités et y être associés.

Ainsi remodelées, l'ensemble de ces instances constitueront des instruments institutionnels adaptés à la réalisation des objectifs définis dans la présente loi et chargés de contribuer à la régulation du système de transports.

*
**

La deuxième partie de la loi comprend des dispositions particulières à chaque mode de transport.

Le transport ferroviaire

La convention entre l'Etat et la Société nationale des chemins de fer français, établie en 1937, arrive à expiration le 31 décembre 1982. A cette date, l'ensemble du potentiel de cette société revient, en toute propriété, à l'Etat; il convenait donc de prévoir une réforme du régime juridique du chemin de fer.

C'est la raison pour laquelle des dispositions sont prévues, qui permettent d'assurer la mise en œuvre d'un système ferroviaire adapté aux besoins de notre temps. Après une période où les pouvoirs publics ont poussé au déclin du rail, il s'agit aujourd'hui de favoriser sa renaissance.

Ce mode de transport est loin, en effet, d'avoir développé toutes ses possibilités et ses avantages qui sont particulièrement sensibles en matière de sécurité, d'économie, d'environnement et d'aménagement du territoire.

Le nouveau statut qui a été discuté pendant trois mois dans le cadre de la conférence tripartite réunissant des représentants de l'administration, des syndicats de cheminots et de la direction de l'entreprise a pour objet de fournir des bases solides à cette expansion nécessaire.

La responsabilité de la gestion et du développement du réseau ferroviaire national est confiée à un établissement public industriel et commercial qui conserve le nom de la société à laquelle il succède. Cette forme juridique correspond mieux aux nécessités d'une entreprise gérant un service public, à l'exemple d'Electricité de France ou de la RATP. L'établissement pourra avoir des filiales et prendre des participations dans des activités connexes ou complémentaires à son objet principal et sera ainsi à la tête d'un groupe.

Une clarification et une simplification des divers éléments de ce groupe sont nécessaires, sans pour autant étendre son intervention à des secteurs d'activités qui ne seraient pas directement liés au chemin de fer.

L'organisation administrative de l'établissement public est soumise aux mêmes règles que celles qui régissent les autres entreprises nationalisées. La composition du conseil d'administration s'inspire des principes généraux de la démocratisation du secteur public en prenant en compte dans les modalités la situation existante et en assurant, sans qu'il soit besoin de le prévoir expressément dans la loi, la présence d'élus parmi les personnalités compétentes.

Le statut des cheminots est conservé, à la fois dans son contenu et dans ses procédures d'élaboration. Il va de soi qu'il peut comporter des dispositions spécifiques plus favorables aux travailleurs de l'établissement que celles des lois et règlements en vigueur et qu'il ne saurait déroger aux dispositions d'ordre public de ces textes.

En ce qui concerne les biens domaniaux, un dispositif original est prévu qui en confie la responsabilité directe à l'établissement, afin de lui assurer l'autonomie nécessaire à une gestion dynamique du patrimoine. La formule de la remise en dotation succède ainsi à celle de concession.

Des mesures sont prises pour décentraliser la gestion de l'établissement en tenant compte des lois relatives à la décentralisation et à la démocratisation du secteur public : sont ainsi créées auprès des directions régionales de l'établissement des commissions consultatives lui permettant d'intégrer au mieux les dimensions régionales des diverses actions engagées et d'ouvrir un dialogue fructueux avec les collectivités territoriales. La loi sur les transferts de compétences prévoit de son côté la possibilité pour les régions d'inscrire des lignes secondaires dans leurs plans de transport et de passer des conventions avec la SNCF pour leur exploitation, ainsi que l'obligation de consulter les collectivités territoriales sur l'organisation des services qui les intéressent.

Les relations financières entre l'Etat et la nouvelle SNCF se développent à trois niveaux : celui du cahier des charges, qui en établira les principes ; celui du contrat de plan, qui définira les objectifs de l'établissement dans le cadre de la planification nationale ; celui de la loi de finances, qui concrétisera chaque année les interventions financières de l'Etat. Elles devront être fondées sur des critères objectifs, favoriser le développement de l'établissement et l'inciter à améliorer sa gestion, sa productivité et ses résultats. L'Etat devra prendre les mesures nécessaires pour que, par un effort conjoint, la vie future de l'établissement ne soit pas handicapée par la situation financière dans laquelle se trouvera la SNCF au 31 décembre 1982. Ainsi, la gestion financière de l'entreprise pourra, dans le cadre d'une large autonomie, être souple et efficace.

Pour éviter toute rupture dans la vie juridique de l'entreprise, le conseil d'administration et les règles de gestion ont été prorogés jusqu'à la réunion du nouveau conseil et l'adoption des nouvelles règles ; mais il est bien entendu que cette période transitoire devra être aussi courte que possible ; l'intention du Gouvernement est de mettre en place le nouveau système dans les premiers mois de 1983.

Les transports urbains

Les transports urbains feront l'objet, à l'issue des réflexions en cours, d'une réforme de leur financement, visant à prendre en compte les transferts de ressources liés à la décentralisation et la nécessaire articulation entre transports urbains et non urbains ; il est apparu nécessaire de préciser le régime des périmètres de transports urbains et d'instituer des « plans de déplacements urbains », établis par les autorités locales et destinés à permettre de répondre à un double objectif : d'une part, intégrer tous les facteurs liés aux déplacements dans l'agglomération en les reliant à l'ensemble des problèmes de la vie et du développement urbain, et en permettant notamment une meilleure utilisation de l'espace et de l'énergie ; d'autre part, concourir à la nécessaire promotion des transports publics, grâce à une meilleure articulation entre les pouvoirs relatifs aux transports et à la voirie et les pouvoirs relatifs à la police de la circulation.

Le transport routier

a) Les transports de personnes font l'objet de dispositions qui reprennent dans une large mesure, en les modernisant et en tenant compte des lois de décentralisation, les règles actuelles. Deux innovations doivent être soulignées : la formule de la convention est généralisée conformément aux principes du titre premier ; et l'autorité organisatrice de droit commun est désormais le département. Des dispositions transitoires, qui s'inspirent des procédures actuelles, permettent de passer au régime des conventions ; elles prévoient qu'à l'issue d'une période de quatre ans, tous les services devront être exploités dans le cadre de contrats ou de régies. Cependant, en l'absence de décision de la collectivité locale intéressée dans le délai précité, les autorisations seront transformées en convention pour une durée maximale de dix ans.

b) Les dispositions relatives au transport de marchandises visent à permettre, d'une part, un assainissement du fonctionnement du marché grâce à une maîtrise de la concurrence et, d'autre part, un nouveau développement de ce secteur compte tenu de sa spécificité.

C'est ainsi que l'utilisation de technologies nouvelles, aussi bien dans la conception du matériel que dans l'organisation du marché, l'amélioration de la formation, de la gestion et de la qualification professionnelles, les progrès des conditions sociales et de la sécurité, la coopération entre entreprises et avec les autres modes, constituent autant de facteurs de progrès pour le secteur. Une mention particulière doit être faite de l'intérêt, dans certains cas, de développer le secteur coopératif et les transports mixtes.

C'est pour assumer ce fonctionnement assaini du marché et des relations équilibrées entre transporteurs et donneurs d'ordre que sont prévues des tarifications d'ordre public et des autorisations, outils de contingentement des capacités de certains transports, en zone longue en particulier ; les inscriptions actuelles restent valables et la tarification routière obligatoire est maintenue.

Il convient également de protéger l'utilisateur et le consommateur, par l'amélioration de la qualification des opérateurs, la clarification des relations contractuelles entre eux, en particulier à travers les contrats de transport, de sous-traitance et de location avec conducteur.

En effet, grâce à l'organisation de la sous-traitance, chaque entreprise doit pouvoir développer son activité sur des bases saines et dans des conditions sociales satisfaisantes. Ainsi, des pratiques néfastes comme certaines formes de tractionnariat doivent être résorbées, afin d'éviter les détournements et les abus. Dans le cas de la location avec conducteur, activité intermédiaire entre le transport pour compte propre et le transport public, un contrat, précis quant à ses clauses, devra être établi. Ce contrat devra préciser les responsabilités respectives des parties, tant au niveau de l'exécution des conditions de transport qu'à celui des conditions d'emploi du conducteur.

Il ne s'agit pas là de questions de pure forme, visant au renforcement de procédures bureaucratiques : il y va au contraire de l'adéquation des dispositions prévues aux exigences requises par l'état actuel du marché des transports de marchandises. Il va de soi que ces mesures doivent être prises en concertation avec l'ensemble des intéressés.

Les organisations professionnelles chargées de certaines missions déléguées par la puissance publique sont soumises à des contrôles financiers ; il n'est pas nécessaire de rappeler dans la loi que les décisions qu'ils prennent dans l'exercice de leurs missions peuvent être déferées aux juridictions administratives par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Le transport fluvial

Négligé depuis de nombreuses années, le transport fluvial a subi de plein fouet les effets de la crise et se trouve aujourd'hui dans une situation critique qu'il convient de redresser par une politique globale à moyen et long termes.

A cette fin, un schéma de développement est prévu ; il comprendra notamment un schéma directeur des voies navigables, qui devra dégager des priorités quant aux travaux à mener sur le réseau existant et quant aux actions à développer pour mieux adapter l'organisation des professions aux besoins de l'économie.

Aussi était-il important de donner au secteur des structures aptes à mieux promouvoir ces activités.

A cet égard, il est institué une Chambre nationale de la batellerie artisanale, jouant dans le secteur le rôle de chambre de métiers. Cette Chambre unique se substitue aux chambres de la batellerie, actuellement prévues par un décret-loi de 1938, mais qui n'ont en fait jamais été mises en place. Elle doit permettre à cette profession, atomisée et menacée, de disposer ainsi d'un outil efficace de développement.

Enfin, une nouvelle définition des missions de l'Office national de la navigation qui sera accompagnée de sa démocratisation lui permettra de mieux représenter l'ensemble des intérêts qu'il doit prendre en compte.

Le transport aérien

La loi vise à créer les conditions de son développement équilibré, en définissant les bases d'un service public répondant aux besoins des usagers en matière de transport des personnes et des marchandises.

A cette fin, le rôle de l'Etat est affirmé dans la définition du réseau intérieur afin d'assurer la cohérence de ce réseau en tenant compte de sa complémentarité avec les autres modes et des nécessités du développement économique et de l'aménagement du territoire. Ainsi l'autorisation nécessaire pour exercer une activité de transport aérien public demeure-t-elle délivrée par le ministre des Transports. Tel est l'objet de l'article L. 330-1 nouveau du Code de l'aviation civile.

Le projet propose aussi de souligner le caractère de service public des lignes régulières de transport de personnes et de développer la responsabilité des autres collectivités publiques, notamment de la région, dans ce domaine. Ainsi l'autorisation nécessaire pour assurer ces services ne pourra-t-elle être délivrée par l'Etat qu'après consultation des régions intéressées et sous réserve de la conclusion d'une convention entre l'entreprise et, soit l'Etat lui-même, soit les collectivités territoriales ou chambres de commerce et d'industrie concernées. Comme pour les autres modes de transport, cette convention fixera la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement des services.

Ce régime se substitue à celui de l'agrément institué en 1953 et qui ne correspond plus aux besoins présents du transport aérien. Les autorisations et agréments actuellement en vigueur demeurent valables au regard des dispositions nouvelles jusqu'à leur expiration, afin de préserver les droits acquis par les entreprises.

Le service public du transport aérien ne peut se développer dans une concurrence sauvage, source de gaspillages dans un domaine où les investissements sont très lourds. C'est pourquoi il a paru nécessaire de prévoir dans un nouvel article L. 330-8 du Code de l'aviation civile la faculté de soumettre à homologation les programmes d'exploitation, les conditions de transport et les tarifs des entreprises, afin de permettre à l'Etat de créer les conditions d'une concurrence maîtrisée et de la satisfaction des besoins au meilleur coût. Dans la pratique, ce régime, qui existait déjà en matière de transport de passagers, doit être adapté en fonction de la situation propre des différents types de transport : transport de personnes régulier et non régulier, transport de marchandises.

Le projet modifie, par ailleurs, le chapitre III du titre II du livre III du Code de l'aviation civile, afin, d'une part, de donner une définition des opérations de location et d'affrètement d'aéronefs, qui traduit dans notre droit l'état de la pratique et, d'autre part, de soumettre dans tous les cas les entreprises qui frètent

des aéronefs à titre professionnel ou contre rémunération au régime des entreprises de transport aérien. Une telle activité est, en effet, dans le domaine aérien, très proche du transport aérien public et devrait être soumise au même régime que celui-ci, afin d'éviter des distorsions de concurrence.

*
**

En définitive, ce projet de loi tend à remettre progressivement en ordre l'ensemble des textes relatifs aux transports intérieurs, en jetant les bases d'une véritable codification, particulièrement nécessaire dans ce secteur complexe. Il souligne l'importance de la sécurité. Ses maîtres mots sont planification, décentralisation et participation. Les mécanismes de nature économique et les processus démocratiques sont préférés autant que possible aux voies réglementaires. La contractualisation des relations entre acteurs en est l'expression principale et vise à remplacer des rapports de subordination trop fréquents encore dans ce secteur.

Laissant toute leur place au dynamisme et aux initiatives des différents intervenants, cette loi doit permettre d'impulser une politique originale et novatrice des transports en France, qui vise à satisfaire le droit au transport dans les meilleures conditions pour la collectivité et, dans le cadre d'un service public rénové, à créer les conditions d'un développement du système de transports dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour le pays.

*
**

Projet de loi

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre des Transports,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi d'orientation des transports intérieurs, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre d'Etat, ministre des Transports, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE PREMIER

Dispositions générales applicables aux différents modes de transport

CHAPITRE PREMIER

Du droit au transport et des principes généraux applicables aux transports intérieurs

Article premier. — Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationales, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux.

Ces besoins sont satisfaits par la mise en œuvre des dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue de confier le transport de ses biens à l'organisme ou à l'entreprise de son choix.

Art. 2. — La mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.

Des mesures particulières peuvent être prises en faveur des personnes à mobilité réduite et des catégories sociales défavorisées des parties insulaires ou lointaines du territoire national.

Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation.

Art. 3. — La politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de sécurité. Elle tient compte des coûts économiques réels liés à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transport et des coûts sociaux, monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et les tiers.

Elle établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et favorise leur complémentarité et leur coopération, notamment par le développement rationnel des transports combinés.

Art. 4. — La mise en œuvre de la politique globale des transports est assurée conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés. Elle donne lieu à l'établissement de schémas de développement de transports tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement.

Le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire.

Pour la réalisation de ces objectifs, des contrats peuvent être passés entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Art. 5. — Le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens.

Ces missions sont les suivantes :

a) la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans les conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité,

b) la réglementation des activités de transport et le contrôle de son application,

c) le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports,

d) l'organisation du transport public.

L'exécution de ces missions est assurée, d'une part, par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics et, d'autre part, par les entreprises privées ou publiques qui en sont chargées ou qui y participent en vertu des dispositions de la présente loi.

Les modalités des relations entre les autorités publiques et les entreprises de transport public varient en fonction du mode de transport et de la nature des activités selon qu'il s'agit notamment de transports de personnes ou de marchandises.

Est considéré comme transport public tout transport de personnes ou de marchandises qui n'est pas effectué par une personne publique ou privée pour son propre compte.

Art. 6. — Les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations de transport public, notamment la formation des tarifs applicables et les clauses des contrats de transport, permettent une juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions satisfaisantes d'organisation et de productivité.

Art. 7. — L'Etat et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes. L'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée.

La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre partie afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes.

Les entreprises doivent être inscrites à un registre des transporteurs publics tenu par les autorités de l'Etat. Elles peuvent en être radiées notamment en cas de manquements graves ou répétés à la réglementation des transports, du travail

ou de la sécurité. La radiation entraîne de plein droit la résiliation de la convention. Les entreprises inscrites au registre à la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent article conservent le bénéfice de cette inscription.

Le financement des services de transport public régulier de personnes défini par l'autorité organisatrice est assuré par les usagers, le cas échéant les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, les autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect.

La politique tarifaire est définie par l'autorité compétente de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, de son système de transports.

Sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'Etat en matière de prix, l'autorité compétente fixe ou homologue les tarifs.

Art. 8. I. — L'exercice des professions de transporteur public de marchandises, de loueur de véhicules industriels destinés au transport et d'auxiliaire de transport est subordonné à la délivrance d'une attestation de capacité professionnelle et, le cas échéant, à des conditions de garantie financière selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Pour l'application de l'alinéa précédent, sont considérées comme auxiliaires de transport de marchandises les personnes qui assurent, pour le compte d'autrui, des opérations de groupage, d'affrètement ou toutes autres opérations connexes à l'exécution de transport de marchandises.

II. — Tout contrat de transport public de marchandises doit comporter des clauses précisant la nature et l'objet du transport, les modalités d'exécution du service en ce qui concerne le transport proprement dit et les conditions d'enlèvement et de livraison des objets transportés, les obligations respectives de l'expéditeur, du commissionnaire, du transporteur et du destinataire, et le prix du transport ainsi que celui des prestations accessoires prévues.

A défaut de convention écrite définissant les rapports entre les parties au contrat sur les matières mentionnées à l'alinéa précédent, les clauses de contrats types s'appliquent de plein droit. Ces contrats types sont établis par décret, après avis des organismes professionnels concernés et du Conseil national des transports.

III. — Les prix et tarifs sont établis de telle sorte que les coûts économiques réels du transport soient supportés par les entreprises ou personnes pour le compte desquelles il a été exécuté.

A cette fin, des règles tarifaires peuvent être établies par l'Etat en concertation avec les entreprises, les organismes professionnels et les usagers. Les règles applicables aux opérations d'acheminement de marchandises exportées ou importées, à destination ou en provenance des ports maritimes, tiennent compte des conditions spécifiques de ces opérations, lorsqu'elles s'intègrent dans une chaîne de transport international.

IV. — La rémunération des auxiliaires de transport est fixée en fonction des services effectivement rendus. Elle est supportée par ceux qui en bénéficient.

CHAPITRE II

Des conditions sociales et de la sécurité

Art. 9. — Les opérations de transport, qu'elles soient confiées à un tiers ou exécutées pour le compte propre de l'entreprise qui les assure, doivent en toutes circonstances être conduites dans des conditions conformes à la réglementation des conditions de travail et de sécurité. La responsabilité de l'expéditeur, du commissionnaire, de l'affréteur, du mandataire, du destinataire ou de tout autre donneur d'ordre est engagée par les manquements qui leur sont imputables.

Est nulle de droit, dans les contrats de transport et dans les contrats de travail, toute clause de rémunération principale ou accessoire de nature à compromettre la sécurité, notamment par l'incitation directe ou indirecte au dépassement de la durée du travail autorisée.

Art. 10. — Les dispositions du Code du travail relatives aux conditions et à la durée du travail s'appliquent aux salariés chargés de la conduite ou du pilotage et aux personnels qui leur sont assimilés.

La réglementation prise en ces domaines tient compte du progrès des conditions techniques, économiques et sociales et des sujétions particulières liées à l'irrégularité des cycles de travail, aux contraintes de lieux et d'horaires et aux responsabilités encourues à l'égard des personnes transportées et des tiers.

Les conditions et la durée du travail des agents non salariés chargés de la conduite et du pilotage et des personnels qui leur sont assimilés font l'objet, pour les opérations liées aux transports, de modalités particulières qui tiennent compte notamment des exigences de la sécurité.

Art. 11. — Le temps de travail des agents chargés de la conduite ou du pilotage et des personnels qui leur sont assimilés comprend le temps consacré à la conduite ainsi que, dans des conditions fixées par décret, le temps pendant lequel ils sont à la disposition de l'employeur.

Art. 12. — En vue d'assurer leur sécurité et celle des tiers, l'Etat contrôle l'aptitude physique des personnes chargées de la conduite et du pilotage.

L'inaptitude permanente des personnes chargées de la conduite et du pilotage, reconnue médicalement et ne résultant pas d'actes volontaires ou intentionnels de l'intéressé, ouvre droit au bénéfice d'un régime particulier de protection comportant des prestations en espèces ou le cas échéant en nature. Ce régime est financé par les cotisations des entreprises et des salariés, géré par leurs représentants et agréé par l'Etat.

Art. 13. — Il est créé dans chaque département une commission paritaire chargée de suivre l'application des dispositions relatives à la sécurité de la conduite et à la durée du travail des agents chargés de la conduite et du pilotage dans le secteur des transports et relevant d'un établissement situé sur le territoire du département. Elle est composée de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés.

Un décret en Conseil d'Etat précise les attributions de la commission et fixe sa composition et les modalités de son fonctionnement.

CHAPITRE III

Des infrastructures, équipements, matériels et technologies

Art. 14. — Les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération compte tenu des besoins des usagers, des objectifs du plan de la nation et de la politique d'aménagement du territoire, de l'évolution prévisible des flux de transport et du coût financier.

Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes ou combinaisons de modes.

Lorsque ces opérations sont réalisées sous la maîtrise d'ouvrage de l'Etat ou d'une entreprise nationale, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi dans un délai suffisant pour permettre cette évaluation et dans la limite de cinq ans après leur mise en service.

Dans le cadre des orientations nationales et locales de la planification et de l'aménagement, des schémas directeurs d'infrastructures sont établis par l'Etat et les collectivités territoriales ou leurs groupements, notamment pour assurer la cohérence à long terme des réseaux définis pour les différents modes de transport.

Des décrets en Conseil d'Etat précisent les infrastructures et les choix technologiques ainsi que les modalités des études prévues au deuxième alinéa du présent article, le domaine d'application et le contenu des schémas directeurs ainsi que les règles de procédure qui leur sont applicables.

Art. 15. — L'autorité compétente, son concessionnaire ou le titulaire de la maîtrise d'ouvrage déléguée sont chargés de réunir les moyens de financement nécessaires à la construction d'infrastructures nouvelles ou à l'aménagement des infrastructures existantes. A ce titre, les contributions éventuelles de personnes publiques et d'entreprises ou d'usagers sont versées par voie de subvention ou de fonds de concours. Les différentes catégories de bénéficiaires qui, sans être usagers des infrastructures, en retirent un avantage direct ou indirect, peuvent également être appelées à participer à ce financement en vertu de dispositions législatives particulières.

L'autorité compétente fixe également les modalités de financement de l'entretien et du fonctionnement.

L'usage des infrastructures et équipements associés peut donner lieu à perception de taxes, de redevances ou de prix concourant à la réalisation des objectifs généraux de la politique des transports.

CHAPITRE IV

Des institutions

Art. 16. — Un Conseil national des transports, des comités régionaux et départementaux des transports sont associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports intérieurs dans le domaine de compétence

de l'Etat. Ils peuvent être consultés par les autorités de l'Etat sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du système de transports et des divers modes qui le composent.

Art. 17. — Le Conseil national des transports est composé de représentants des entreprises qui participent aux opérations de transport, de leurs salariés et des différentes catégories d'usagers ainsi que des représentants de l'Etat et des personnalités désignées en raison de leur compétence.

Les comités régionaux et départementaux ont une composition analogue à celle du Conseil national. En outre, la région, les départements et les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains sont associés aux travaux du comité régional dès lors qu'ils en font la demande ; le département et les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains sont associés dans les mêmes conditions aux travaux du comité départemental. Dans ces deux cas, ils peuvent saisir le comité auquel ils participent de questions relevant de leur compétence propre.

Un décret en Conseil d'Etat précise la composition de ces organismes et leurs attributions ; il détermine les règles de leur organisation et de leur fonctionnement et les modalités selon lesquelles les entreprises appartenant aux secteurs d'activités qui y sont représentées, participent aux frais de leur fonctionnement.

TITRE II

Dispositions particulières aux différents modes de transport

CHAPITRE PREMIER

Du transport ferroviaire

Art. 18. — Il est créé, à compter du 1^{er} janvier 1983, un établissement public industriel et commercial qui prend le nom de « Société nationale des chemins de fer français ». Cet établissement a pour objet d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national.

Cet établissement est habilité à exercer toutes activités qui se rattachent directement ou indirectement à cette mission. Il peut créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un objet connexe ou complémentaire.

Les modalités de gestion des autres réseaux ferroviaires ouverts au public sont fixées par des textes particuliers.

Art. 19. — Les biens immobiliers dépendant du domaine public ou privé antérieurement concédés à la société anonyme d'économie mixte créée le 31 août 1937, sont remis en dotation à l'établissement public. Les biens immobiliers des autres réseaux de chemins de fer appartenant à l'Etat peuvent être

remis en dotation à l'établissement public par décret en Conseil d'Etat, sans préjudice des droits d'exploitation qui auraient pu être accordés antérieurement.

Les biens mobiliers antérieurement concédés à la société anonyme sont attribués en toute propriété à l'établissement public.

Les biens mobiliers des autres réseaux de chemins de fer appartenant à l'Etat peuvent être attribués en toute propriété à l'établissement public par décret en Conseil d'Etat, sans préjudice des droits d'exploitation qui auraient pu être accordés antérieurement.

Tous les droits et obligations résultant soit des actes ou conventions passés par la société anonyme, soit des participations prises par elle dans des sociétés, groupements ou organismes tiers sont transférés à l'établissement public.

Ces transferts ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, droits, taxes, salaires ou honoraires.

Art. 20. — Les biens immobiliers affectés au service public du transport ferroviaire et aménagés spécialement à cette fin ont le caractère de domaine public.

L'établissement public exerce tous pouvoirs de gestion sur les biens immobiliers qui lui sont remis ou qu'il acquiert ; il peut notamment accorder des autorisations d'occupation, consentir des baux, fixer et encaisser à son profit le montant des redevances, loyers et produits divers.

Il peut procéder à tous travaux de construction ou de démolition. Il assume toutes les obligations du propriétaire. Il agit et défend en justice au lieu et place de l'Etat.

Les biens immobiliers nécessaires à l'établissement public sont acquis par celui-ci au nom de l'Etat. S'ils appartiennent déjà à l'Etat, leur incorporation au domaine géré par l'établissement donne lieu au versement par l'établissement à l'Etat d'une indemnité égale à leur valeur vénale.

Les biens immobiliers nécessaires à l'établissement peuvent être repris par l'Etat ou cédés à des collectivités territoriales pour des motifs d'utilité publique, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur de reconstitution.

Les biens immobiliers utilisés par l'établissement qui cessent d'être nécessaires à la poursuite de ses missions peuvent recevoir une autre utilisation domaniale ou, à défaut, après déclassement être aliénés par l'établissement public et à son profit ; dans le premier cas, l'Etat ou la collectivité territoriale intéressée verse à l'établissement une indemnité égale à leur valeur vénale.

Le montant des prix ou indemnités ainsi perçus est obligatoirement utilisé pour l'aménagement ou le développement du domaine ferroviaire.

Les modalités d'application du présent article, notamment les conditions juridiques et financières des opérations de déclassement, de changement d'utilisation ou d'aliénation, sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 21. — Le conseil d'administration de l'établissement est composé de dix-huit membres dont :

— sept représentants de l'Etat,

— cinq membres choisis en raison de leur compétence et nommés par décret,

— six membres, dont un cadre, élus par les salariés de l'entreprise et de ses filiales.

Le président du conseil d'administration est nommé parmi les membres du conseil sur proposition de celui-ci, par décret en Conseil des ministres.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les statuts de l'établissement et détermine les modalités de nomination ou d'élection des membres du conseil d'administration.

Art. 22. — A la demande des collectivités régionales intéressées, une commission consultative peut être instituée auprès de chaque direction régionale de l'établissement public. Présidée par un représentant de l'établissement public, elle est composée de représentants des assemblées régionales et de représentants de la direction régionale et des salariés de l'établissement public. Elle est consultée notamment sur les conséquences des activités de l'établissement sur la vie économique et sociale de la région.

Art. 23. — La présente loi, notamment en tant qu'elle substitue un établissement public à caractère industriel et commercial à la société anonyme « Société nationale des chemins de fer français », ne porte pas atteinte aux dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles régissant les situations des personnels de la société et de ses filiales.

Les règles relatives aux comités de groupe, aux comités d'entreprise et aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail font l'objet, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat, d'une adaptation aux structures de l'entreprise, aux nécessités du service public qu'elle a pour mission d'assurer et à l'organisation du groupe qu'elle constitue avec ses filiales.

Art. 24. 1. — La Société nationale des chemins de fer français est dotée de l'autonomie de gestion. Un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat, l'établissement public entendu, fixe ses droits et obligations, les modalités de son fonctionnement, la définition de son équilibre d'exploitation et les conditions d'exécution du service public. Un contrat de plan passé entre l'Etat et la Société nationale des chemins de fer français dans les conditions de la loi portant réforme de la planification détermine les objectifs assignés à l'entreprise et au groupe dans le cadre de la planification nationale et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

II. — L'Etat apporte son concours financier au fonctionnement et au développement de la Société nationale des chemins de fer français en raison de la contribution essentielle du transport ferroviaire à la vie économique et sociale de la nation, du rôle qui lui est assigné dans la mise en œuvre du droit au transport et de ses avantages en ce qui concerne la sécurité et l'énergie. Ce concours tient compte des responsabilités spécifiques confiées à l'entreprise en matière d'infrastructures.

Ses modalités sont définies par le cahier des charges notamment, de manière à permettre le redressement de la situation financière de l'établissement et à l'inciter à développer son activité ainsi qu'à améliorer sa gestion, sa productivité et ses résultats financiers.

Art. 25. — La Société nationale des chemins de fer français est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises de commerce. Elle tient sa comptabilité conformément au plan comptable générale. Elle dispose de la faculté de transiger et de conclure des conventions d'arbitrage.

Elle est soumise au contrôle économique, financier et technique de l'Etat dans les conditions déterminées par décrets en Conseil d'Etat.

Art. 26. — Le conseil d'administration de la société anonyme d'économie mixte créée le 31 août 1937 demeure en fonction jusqu'à la réunion du nouveau conseil d'administration ; pendant cette période, les pouvoirs des autres organes dirigeants de la société anonyme d'économie mixte lui sont transférés.

Les règles de gestion et les modalités de contrôle applicables à la société anonyme d'économie mixte restent en vigueur jusqu'à l'intervention des mesures d'application prévues par le présent chapitre.

CHAPITRE II

Des transports urbains de personnes

Art. 27. — Le périmètre de transports urbains comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes. Sur demande du maire ou du président de l'établissement public, le représentant de l'Etat constate la création du périmètre après avis du comité départemental des transports.

Dans les départements d'outre-mer, le représentant de l'Etat, sur proposition du maire ou du président de l'établissement public, peut définir un périmètre excluant certaines parties du territoire de la commune.

Le périmètre de transports urbains peut également comprendre le territoire de plusieurs communes adjacentes ayant décidé d'organiser en commun un service de transports publics de personnes. La création et la délimitation de ce périmètre sont fixées par le représentant de l'Etat sur demande des maires des communes concernées après avis du conseil général.

A l'intérieur du périmètre, les dessertes locales des transports publics routiers non urbains de personnes sont créées ou modifiées en accord avec l'autorité compétente pour l'organisation des transports publics urbains.

Art. 28. — Un plan de déplacements urbains peut être élaboré sur tout ou partie du territoire des communes comprises à l'intérieur d'un périmètre de transports urbains, par l'autorité compétente pour l'organisation de ces transports, après avis des conseils municipaux concernés.

Le plan de déplacements urbains définit les principes généraux de l'organisation des transports et de la circulation dans l'agglomération. Il est soumis à enquête publique.

Lorsque le plan est établi pour une seule commune, il est approuvé par le conseil municipal. S'il couvre le territoire de plusieurs communes comprises

dans un périmètre de transports urbains, il est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public après accord des conseils municipaux.

Les prescriptions du plan sont mises en œuvre par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains et par les autorités chargées de la police de la circulation dans l'agglomération.

Le contenu, les procédures d'élaboration, de consultation et d'approbation et les conditions de mise en œuvre des plans de déplacements urbains sont précisés par un décret en Conseil d'Etat.

CHAPITRE III

Du transport routier non urbain de personnes

Art. 29. — Les transports routiers non urbains de personnes comprennent les catégories suivantes :

- services réguliers publics, y compris les services de transports scolaires et les autres services réguliers spécialisés,
- services à la demande effectués avec des véhicules dont la capacité dépasse une limite fixée par décret,
- services privés,
- services occasionnels publics.

Les services réguliers et les services à la demande sont organisés par le département à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national. Ils sont assurés par le département ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec lui une convention à durée déterminée. Ces services sont inscrits au plan départemental qui est établi et tenu à jour par le conseil général après avis des communes concernées. Les périmètres de transports urbains et les services privés sont mentionnés en annexe à ce plan.

Les services réguliers non urbains d'intérêt régional sont inscrits au plan régional, établi et tenu à jour par le conseil régional après avis des conseils généraux et des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains. Les services d'intérêt régional font l'objet de conventions à durée déterminée passées entre la région, les départements concernés et le transporteur.

Les services réguliers non urbains d'intérêt national font l'objet de conventions à durée déterminée entre l'Etat et le transporteur après avis des régions et départements concernés.

Les services privés peuvent être organisés par les collectivités publiques, les entreprises et les associations pour les besoins normaux de leur fonctionnement, notamment pour le transport de leur personnel ou de leurs membres. Ils sont soumis à déclaration auprès du représentant de l'Etat dans le département concerné.

Les services occasionnels sont soumis à autorisation délivrée par le représentant de l'Etat dans le département concerné dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 30. — Dans un délai de quatre ans à compter de la publication de la présente loi, tous les transports publics réguliers non urbains de personnes qui ne sont pas exploités directement par l'autorité compétente doivent faire l'objet d'une convention.

Si l'autorité organisatrice décide soit de supprimer ou de modifier de manière substantielle la consistance du service en exploitation, soit de le confier à un autre exploitant, et si elle n'offre pas à l'entreprise des services sensiblement équivalents, elle doit lui verser une indemnité en compensation du dommage éventuellement subi de ce fait, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Si, à l'expiration du délai de quatre ans, la convention n'est pas intervenue du fait de l'autorité organisatrice, l'autorisation antérieurement accordée au transporteur public vaut convention pour une durée maximale de dix ans.

CHAPITRE IV

Du transport routier de marchandises

Art. 31. — Le développement du transport routier de marchandises, fondé sur les avantages propres de ce mode et régulé en fonction des besoins de l'économie, nécessite l'augmentation de sa productivité notamment à l'aide de technologies modernes, l'amélioration de la formation et de la qualification professionnelles, le progrès des conditions de travail et de sécurité, la coopération des entreprises entre elles et avec les autres modes de transport.

Les collectivités publiques peuvent favoriser les initiatives prises par les entreprises pour développer leur coopération et promouvoir des technologies ou des équipements améliorant leur productivité.

Art. 32. — Les transporteurs publics routiers et les loueurs de véhicules industriels destinés au transport sont inscrits à un registre tenu par les autorités de l'Etat. Les transporteurs et les loueurs inscrits au registre à la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent article conservent le bénéfice de cette inscription.

Art. 33. — Les contrats de transport routier de marchandises doivent prévoir à peine de nullité l'estimation des temps nécessaires à l'exécution des différentes tâches et les modalités de calcul, d'une part, de la rémunération des transporteurs lorsque les temps alloués sont dépassés du fait de l'expéditeur, du commissionnaire ou du destinataire, d'autre part, des pénalités dues par le transporteur lorsque le dépassement est de son fait.

Art. 34. — Le transporteur routier qui a passé un contrat de transport est tenu soit de l'exécuter lui-même avec ses propres moyens à l'aide de ses préposés, soit sous sa responsabilité de le sous-traiter pour tout ou partie à une autre entreprise de transport public, soit de l'assurer en passant un contrat de location avec un loueur de véhicules industriels avec conducteurs.

Le contrat de sous-traitance est soumis à l'ensemble des règles et conditions applicables au transport public de marchandises. La rémunération du transporteur principal est calculée conformément aux règles applicables aux contrats d'affrètement conclus par les commissionnaires de transport.

La situation des entreprises qui assurent habituellement des transports de marchandises en tant que sous-traitants à la date de la publication de la présente loi et qui ne remplissent pas les conditions requises pour exécuter des opérations de transport public devra être régularisée dans un délai de deux ans à compter de cette date. Des dispositions réglementaires pourront prévoir des dérogations aux prescriptions concernant la capacité professionnelle et la durée d'exercice de la profession.

Art. 35. — Tout contrat de location d'un véhicule industriel avec conducteur doit comporter des clauses précisant les obligations respectives des parties dans les conditions d'emploi du conducteur et dans l'exécution des opérations de transport.

A défaut de convention écrite définissant les rapports entre les parties au contrat sur les matières mentionnées à l'alinéa précédent, les clauses de contrats types s'appliquent de plein droit. Les contrats types sont établis par décret, après avis des organismes professionnels concernés et du Conseil national des transports.

Art. 36. — Le transport public routier de marchandises et les opérations qui lui sont connexes peuvent, dans des cas et conditions déterminés par décret, faire l'objet de tarifications d'ordre public arrêtées par l'Etat après avis des organisations professionnelles et d'usagers concernées.

Pour les contrats de transport soumis à tarification, cette tarification routière obligatoire tient compte, pour chaque type de transport, de la nature et de l'objet du contrat, des relations assurées ainsi que des caractéristiques et de la quantité des marchandises transportées et éventuellement des sujétions particulières du transport.

Art. 37. — Dans le cadre de la politique des transports de marchandises définie par la présente loi, le transport routier public et la location de véhicules industriels destinés au transport de marchandises peuvent être soumis à autorisations en fonction des nécessités économiques et selon les catégories de transport. Ces autorisations sont délivrées à l'entreprise ou à un groupement d'entreprises doté de la personnalité morale en prenant en compte notamment leur capacité de transport.

Le domaine, les modalités et les délais d'application de ce système d'autorisations sont déterminés par décret en Conseil d'Etat après avis des organisations professionnelles concernées et du Conseil national des transports.

Les autorisations délivrées en application des deux alinéas précédents ne peuvent être utilisées que par l'entreprise ou le groupement d'entreprises qui en bénéficient ; elles ne peuvent être ni cédées ni louées indépendamment du fonds de commerce auquel elles sont attachées.

Art. 38. — Les inscriptions et autorisations prévues aux chapitres III et IV du titre II de la présente loi pourront faire l'objet d'une radiation ou d'un

retrait, à titre temporaire ou définitif, en cas de manquements graves ou répétés à la réglementation des transports, du travail ou de la sécurité.

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent article.

Art. 39. — Les groupements professionnels qui participent à l'application de la réglementation des transports routiers de marchandises sont soumis au contrôle financier de l'Etat dans des conditions et selon des modalités déterminées par un décret en Conseil d'Etat.

CHAPITRE V

Du transport fluvial

Art. 40. — Le transport fluvial fait l'objet d'un schéma de développement qui comprend, d'une part, un schéma directeur des voies navigables établi dans les conditions prévues à l'article 14 de la présente loi et fixant les priorités en matière de restauration, d'adaptation et d'extension du réseau et, d'autre part, les mesures économiques et sociales propres à le faire participer à la réalisation des objectifs de la politique des transports intérieurs.

Art. 41. — Il est institué une chambre nationale de la batellerie artisanale ayant le caractère d'un établissement public. Elle a pour mission de coordonner l'action de ses membres, de représenter les intérêts généraux de la batellerie artisanale auprès des pouvoirs publics et des agents économiques intéressés au transport fluvial. Elle tient le registre des patrons et compagnons bateliers et délivre les attestations nécessaires à l'exercice de leur profession.

La Chambre est administrée par un conseil élu par les patrons et compagnons bateliers inscrits au registre.

Un décret en Conseil d'Etat précise la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de la Chambre nationale de la batellerie, détermine les modalités d'élection des membres du conseil d'administration et définit la qualité de patron et de compagnon bateliers.

Art. 42. — L'Office national de la navigation contribue à la promotion du transport fluvial et assume à ce titre une mission générale d'information. Il est consulté par le ministre chargé des Transports et il peut présenter des propositions sur la réglementation applicable à l'organisation de l'affrètement, à la tarification et à la régulation de la cale. Il peut être chargé d'organiser l'affrètement et de participer à la mise en œuvre des dispositions applicables au transport fluvial.

CHAPITRE VI

Du transport aérien

Art. 43. I. — Au titre premier du livre III du Code de l'aviation civile, l'article L. 310-1 est remplacé par les dispositions suivantes : « Le transport aérien consiste à acheminer par aéronef d'un point d'origine à un point de destination des passagers, des marchandises ou de la poste. »

II. — Le chapitre III du titre II du Code de l'aviation civile est remplacé par les dispositions suivantes :

« Chapitre III. — Location et affrètement d'aéronefs.

« Art. L. 323-1. — La location d'un aéronef est l'opération par laquelle un bailleur met à la disposition d'un preneur un aéronef sans équipage.

L'affrètement d'un aéronef est l'opération par laquelle un fréteur met à la disposition d'un affrèteur un aéronef avec équipage. Sauf convention contraire, l'équipage reste sous la direction du fréteur.

« Art. L. 323-2. — Toute entreprise frétant un aéronef, à titre professionnel ou contre rémunération, pour une opération de transport est soumise aux lois et règlements applicables au transport aérien public, quelle que soit l'utilisation faite par l'affrèteur de cet aéronef. »

III. — Au titre III du livre III du Code de l'aviation civile, les articles L. 330-1 et L. 330-3 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. L. 330-1. — Le transport aérien public consiste à acheminer par aéronef, d'un point d'origine à un point de destination, des passagers, des marchandises ou de la poste à titre professionnel ou contre rémunération.

« Les personnes physiques françaises et les personnes morales ayant leur siège social en France ne peuvent exercer une activité de transport aérien public sur le territoire national ou au moyen d'aéronefs immatriculés en France que si elles y ont été autorisées par l'autorité administrative.

« L'autorisation précise la durée pour laquelle elle est accordée, l'objet du transport, les liaisons ou les zones géographiques que l'entreprise peut desservir et le matériel qu'elle peut exploiter.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de délivrance, de modification ou de retrait de l'autorisation.

« Art. L. 330-3. — La consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement des services réguliers de transport de personnes sur le territoire national font l'objet d'une convention entre l'entreprise exploitante et l'Etat ou les collectivités territoriales ou chambres de commerce et d'industrie intéressées.

« L'autorisation nécessaire pour effectuer ces services, prévue à l'article L. 330-1, est délivrée sous réserve de la conclusion de cette convention et après consultation des autorités régionales.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

IV. — Dans le titre III du livre III du Code de l'aviation civile, il est créé un article L. 330-8 ainsi rédigé :

« Les programmes d'exploitation, les conditions de transport et les tarifs des entreprises de transport aérien peuvent être soumis à homologation administrative, pour les transports effectués à l'aide d'aéronefs dépassant un certain tonnage. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

Art. 44. — Les autorisations ou agréments délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de l'article 12 de la présente loi valent autorisation jusqu'à leur date d'expiration, au regard des dispositions de l'article L. 330-1 du Code de l'aviation civile tel qu'il résulte du III de l'article 43 ci-dessus.

TITRE III

Dispositions diverses

Art. 45. — Sont considérés comme transports intérieurs pour l'application de la présente loi, dès lors que leur régime n'est pas fixé par des traités ou accords internationaux, les transports de personnes et de marchandises entre un point d'origine et un point de destination situés sur le territoire national.

Les dispositions des chapitres III et IV du titre premier de la présente loi s'appliquent aux transports de marchandises par canalisation.

Art. 46. — Sous réserve des dispositions de la loi portant adaptation de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, la présente loi est applicable aux départements d'outre-mer, à l'exception du chapitre V du titre II.

Art. 47. — L'adaptation des dispositions de l'article 7 du chapitre VI du titre premier et des chapitres II et III du titre II à la région Ile-de-France fera l'objet de dispositions législatives spéciales.

Art. 48. — Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi, en tant qu'elles concernent le transport intérieur, notamment :

Le premier alinéa de l'article L. 330-4 du Code de l'aviation civile et, dans le deuxième alinéa du même article, les mots « et, le cas échéant, agréée ».

Le titre premier et le chapitre II du titre II du décret du 12 novembre 1938 relatif à la coordination du transport et au statut des bateliers.

Les articles 19 à 24 de la loi du 22 mars 1941 sur l'exploitation réglementée des voies navigables et la coordination des transports par fer et par navigation intérieure.

L'article 72 de la loi n° 46-854 du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation des crédits pour l'exercice 1946.

Les articles premier à 4 et 9 à 12 de la loi n° 47-1684 du 3 septembre 1947 rétablissant et réglementant le Conseil supérieur des transports.

Les articles 5, 6, 7 et 8 de la loi n° 49-874 du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier.

L'article 90 de la loi n° 50-928 du 8 août 1950 relative aux dépenses de fonctionnement des services civils pour l'exercice 1950 et à diverses dispositions d'ordre financier.

Les articles 22, 23, 24 et 26 de la loi n° 52-401 du 14 avril 1952 pour l'exercice 1952.

Ces abrogations prendront effet à mesure qu'entreront en vigueur les dispositions qui leur sont substituées.

Fait à Paris, le 2 août 1982.

Signé : Pierre MAUROY.

Par le Premier ministre :

Le ministre d'Etat, ministre des Transports,

Signé : Charles FITERMAN.

Cinquième partie / chapitre 2

Rapport du Conseil supérieur des transports

Rapport du Conseil supérieur des transports (*) sur les propositions de M. Fiterman, ministre d'Etat, ministre des Transports, en vue de l'élaboration d'un projet de loi d'orientation sur les transports intérieurs

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	291
I. Les principes	293
Droit au transport et libre choix de l'usager	293
Service public des transports	295
Coût global du transport	297
Planification - décentralisation - participation	298
II. Transports de personnes	299
Répartition des compétences	299
Pouvoirs des autorités organisatrices et relations conventionnelles avec les transporteurs	301
Politique globale et transports spéciaux	303
Desserte des zones à faible densité	304
Harmonisation des transports urbains et interurbains	305
Tarifcation et financement	306

(*) Du 23 juin 1982.

	Pages
III. Transports de marchandises	308
Transports publics et compte propre	308
Accès à la profession	309
Productivité, complémentarité, plates-formes d'échanges	310
Organisation du marché, régulation des capacités de transport, contingentement ...	312
Tractionnariat	313
Location	315
Relations juridiques entre transporteurs, auxiliaires et usagers	317
Tarification	319
Organisation du fret	321
Rémunération de l'affrèteur	322
 IV. Conditions sociales	 322
 V. Institutions et procédures	 326
Conseil national des transports	326
Comités régionaux des transports	328
Comités départementaux des transports	329
Organismes professionnels	329
Groupements professionnels routiers	329
Bureaux régionaux de fret	330
Organismes professionnels du secteur de la location et de celui des commissionnaires	330

introduction

Le 23 avril 1982, le ministre d'Etat, ministre des Transports a présenté au Conseil supérieur des transports, devant l'Assemblée de cet organisme, des propositions en vue de l'élaboration d'un « projet de loi d'orientation sur les transports intérieurs ».

Dans ce document, qui est dans la ligne des principes adoptés par le Conseil des ministres le 16 septembre 1981 en vue de la mise en place d'une nouvelle politique des transports intérieurs, le ministre a souhaité recueillir l'avis des différentes familles qui sont représentées au sein du Conseil supérieur, sans préjudice de toutes concertations particulières qui peuvent être conduites concomitamment.

Le présent rapport a pour objet de répondre au vœu du ministre. Discuté en Assemblée du Conseil le 23 juin 1982, il a été élaboré à partir des larges discussions qui ont eu lieu au sein de trois groupes de travail spécialisés (marchandises - voyageurs - structures et procédures). Ces groupes, dont la constitution n'a fait l'objet d'aucune contrainte et où, par conséquent, toutes les parties intéressées ont pu se faire représenter par les personnes de leur choix, ont tenu globalement treize réunions, dans un laps de temps relativement bref, mais au cours desquelles toutes les opinions ont pu s'exprimer. Bien entendu les sensibilités des différentes parties représentées au Conseil, leurs intérêts parfois divergents, les diverses interprétations possibles de certaines propositions contenues dans la note ministérielle rendent difficile un travail de synthèse qui peut se présenter à certains égards sans nuance. C'est la raison pour laquelle il a été admis que pourraient être annexées, au rapport définitif, des notes représentant le point de vue détaillé des différents groupements ou organismes sur les points qui leur paraissent fondamentaux et qui méritent une prise de position spécifique.

Avant d'examiner les différents points qui ont fait l'objet des débats et dont la présentation respectera, dans toute la mesure du possible, en vue d'en permettre une meilleure exploitation, la structure de la note de propositions, il convient de faire quelques remarques préalables.

N'ont pas donné lieu à discussions approfondies, les dispositions particulières relatives aux transports ferroviaires qui ont fait l'objet par ailleurs d'une concertation directe entre l'Administration et les différentes parties intéressées en vue de la mise au point d'un nouveau statut de la SNCF, concertation à laquelle les usagers ont regretté de ne pas être associés. Par contre, les problèmes du rail ont été abordés dans la mesure où le chemin de fer, partie prenante au marché du transport de voyageurs ou du transport de marchandises, s'intègre tout naturellement dans le dispositif d'une politique globale des transports fondés sur la complémentarité des modes.

La même procédure a été suivie en ce qui concerne le transport aérien, qui a fait l'objet de débats au sein du Conseil supérieur de l'aviation marchande, et le transport fluvial qui fait, dans d'autres instances, l'objet de la mise au point d'un schéma directeur des voies navigables.

Dans leurs discussions, les membres de l'Assemblée ont souhaité mettre l'accent sur un certain nombre de problèmes concrets qui ne relèvent pas nécessairement, par nature, d'une loi d'orientation ou même du domaine législatif, mais il a paru important de donner des indications sur la façon dont les uns ou les autres concevaient certaines dispositions d'application de la loi.

Il convient enfin de souligner ce qui, aux yeux de la plupart des participants, constitue une des lacunes du projet : l'absence de référence aux problèmes européens et plus généralement internationaux. Sans méconnaître qu'il s'agit d'une loi d'orientation sur les transports intérieurs, on ne saurait oublier l'aspect international du transport et les impératifs de la compétition internationale.

Pour un grand nombre d'acteurs du transport, rien ne doit être fait qui puisse défavoriser dans l'établissement des coûts, les produits français à l'exportation, ni majorer les coûts à l'importation. En outre, l'existence d'une législation européenne dans le contexte d'une intégration progressive des économies nationales, doit rester présente dans l'esprit du législateur, dans la mesure notamment où les dispositions européennes priment le droit national.

Dans la compétition internationale en matière de transport, le transport maritime et, à travers lui, les ports français doivent pouvoir jouer un rôle important. Il s'agit là d'un ensemble marqué par le caractère international du transport maritime. Dès lors, il convient de ne pas oublier que ce transport se situe dans le prolongement des transports intérieurs en matière d'exportation ou en amont de ce transport pour les importations.

Les représentants du secteur maritime, compte tenu de la vive concurrence entre ports français et étrangers redoutent des distorsions supplémentaires provenant de tarifs applicables aux transports en provenance ou à destination des ports français. Ils souhaitent donc que les transports d'acheminement soient considérés comme transports internationaux et traités spécifiquement afin d'éviter autant que faire se peut les détournements de trafic par les ports étrangers.

Les transporteurs terrestres ne partagent pas ce point de vue et ils souhaitent que l'on trouve d'autres moyens pour soutenir l'activité des ports français plutôt que de recourir à des dispositions tarifaires qui leur seraient préjudiciables.

Les transitaires, quant à eux, ne souhaitent pas que, s'il y a extension de la tarification obligatoire, elle s'applique aux transports en provenance ou à destination des ports.

Il convient également de rappeler l'existence du cabotage maritime national, activité de transport intérieur soumise en raison de sa spécificité à un régime particulier et relevant aujourd'hui du ministère de la Mer, mais qui joue son rôle dans les échanges interrégionaux.

D'une manière générale, la crainte s'est fait jour que des contraintes nouvelles puissent déséquilibrer la position du transport français par rapport à ses concurrents étrangers.

Une autre lacune a été signalée. La loi d'orientation ne traite pas des transports par conduite. Or, une part sensible des transports intérieurs de produits liquides est effectuée par oléoducs qui interviennent de ce fait dans la concurrence entre modes de transport et dans le niveau des prix pratiqués par les autres modes.

Les principes

S'agissant des principes de base de la future loi d'orientation, les points suivants ont le plus spécialement retenu l'attention de l'Assemblée :

- le droit au transport et le libre choix de l'utilisateur ;
- le service public des transports ;
- le coût global du transport ;
- la planification, la décentralisation, la participation.

Droit au transport et libre choix de l'utilisateur

Le ministre souhaite fonder la nouvelle politique des transports sur la réponse à donner aux « besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité ». Le droit au transport est défini comme devant permettre à « toute personne de se déplacer librement et de confier le transport de ses biens à l'organisme ou à l'entreprise de son choix ». Ce droit doit donc couvrir le transport de personnes, y compris la liberté pour l'utilisateur de recourir au moyen de transport de son choix, et celui de marchandises. Il doit s'étendre à l'ensemble du territoire et pour tous les usagers, notamment pour les personnes à mobilité réduite, ce qui implique bien évidemment une solidarité générale entre les différentes régions du territoire et les différents usagers. Il doit contribuer à l'unité nationale par une desserte suffisante du territoire.

Bien que le droit au transport concerne à la fois le transport de marchandises et le transport de personnes et que cette notion soit associée à celle du libre

choix des usagers, les conséquences que l'on peut en tirer sont différentes d'autant que la notion de service public des transports sur laquelle on reviendra ci-après, n'a pas le même contenu dans les deux secteurs.

Les représentants des usagers des transports de marchandises, s'ils se sont félicités de la liberté de choix de l'utilisateur, ont estimé que cette liberté ne devait pas être limitée dans ses effets par des interventions publiques en matière de concurrence « maîtrisée », de tarification, de réglementation, voire d'infrastructures. A leurs yeux, le transport doit rester au service de la marchandise, la liberté de choix doit se concevoir tant à l'égard du mode de transport qu'à celui de l'opérateur. La responsabilité de celui qui agit comme producteur, vendeur, acheteur ou distributeur de la marchandise implique sa liberté de décision et la possibilité de discuter les conditions économiques du contrat qui le lie à l'exécutant du transport.

Pour les représentants des usagers des transports de voyageurs, par contre, le rôle de l'Etat devrait être primordial dans son action d'inspirateur. C'est pourquoi il conviendrait de veiller à ce que l'unité nationale ne soit pas remise en cause dans le cadre d'un transfert de compétences et que les autorités territoriales soient tenues de prendre les dispositions minimums pour la mise en œuvre du droit au transport.

Le désir de voir desservir la totalité du territoire national dans des conditions satisfaisantes pour tous en appliquant une véritable complémentarité des modes, doit pouvoir être réalisé « dans des conditions acceptables de temps, de distance et de coût » selon une définition satisfaisante aux yeux de tous les participants.

En tout cas, la mise en œuvre du droit au transport implique une participation effective des associations d'usagers à toutes les instances de réflexion amenées à traiter des affaires de transport.

Il a en outre été souligné que la connaissance du système de transport et des besoins en la matière était indispensable pour mettre en place, comme certains l'ont estimé souhaitable, un schéma directeur en matière d'infrastructures qui devrait s'intégrer dans une planification à long terme et permettre la coordination des investissements lourds dans le cadre de l'aménagement du territoire.

La mise en place d'une tarification attractive est reconnue nécessaire, en particulier pour promouvoir les transports collectifs, mais la notion de solidarité nationale doit se traduire par des systèmes tarifaires harmonisés avec la prise en considération des transferts sociaux qui devraient, pour la plupart d'entre eux, rester de la compétence de l'Etat, même s'il appartient, au niveau décentralisé, à l'autorité organisatrice des transports de mettre en œuvre le droit au transport.

Sans remettre en cause la liberté des collectivités territoriales, l'Etat devrait conserver un rôle majeur d'incitateur par le recours à divers types de contrats passés entre lui et les collectivités territoriales en vue de favoriser le développement de l'usage des transports collectifs.

Bien évidemment, toute tarification devrait tenir compte des nécessités d'équilibre financier pour les entreprises de transport.

Enfin, les membres du Conseil supérieur des transports, unanimes, ont mis l'accent sur la nécessité de promouvoir l'accessibilité de tous les moyens de transport aux personnes à mobilité réduite.

Service public des transports

La nécessité et la justification de l'existence d'un service public des transports résulteraient, selon la note ministérielle, de l'exercice du droit au transport, du libre choix de l'usager, des exigences de l'aménagement du territoire et des impératifs d'unité et de solidarité nationales.

Ce service public devrait avoir pour objet :

- d'assurer la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipement,
- le développement des études, recherches et statistiques,
- la réglementation des modes de transport.

Il concernerait tout à la fois le transport des personnes et celui des marchandises, mais il serait un service à intensité variable et revêtirait des formes diverses dans les secteurs et les modes.

Il apparaît clairement que des contraintes et obligations particulières existeraient pour les transports publics de voyageurs. Par contre, le secteur des transports de marchandises routiers et fluviaux serait simplement touché en ce qui concerne la construction et l'entretien des infrastructures ainsi que la réglementation professionnelle.

Les membres du Conseil supérieur des transports se sont longuement interrogés sur l'implication de la reconnaissance du service public dans la loi et sur le sens qu'il convenait de lui donner.

A l'origine de la coordination des transports, la notion de service public était liée en partie à la notion d'ordre public et visait aussi à l'équilibre entre les modes et les entreprises de transports. La loi du 5 juillet 1949 indique très précisément que la coordination et l'harmonisation devaient permettre d'assurer « l'utilisation du mode de transport qui, compte tenu de la valeur des services rendus aux usagers et des servitudes imposées par la condition de service public, entraîne pour la nation le coût de production minimum ».

Juridiquement le service public se définit comme ce qui relève de la puissance publique dans son exploitation directe ou sous forme de concession. Avec le temps la notion a évolué vers un sens plus général sous-tendu par la notion de besoins collectifs et la prise en compte de l'intérêt général. En fait il semble bien que dans l'esprit de la note, si dans le domaine des transports de voyageurs le service public concerne l'organisation du transport et son exécution, pour les transports de marchandises il ne concernerait pas l'exécution du transport.

Au cours des débats, il est apparu qu'il fallait faire une distinction entre les notions de « mission de service public » et de « secteur public ». Dans le premier

terme, des entreprises privées peuvent être appelées, sans perdre leur nature mais en étant soumises à un certain nombre de règles, à participer à une mission d'intérêt public. Par contre, il existe et peut exister un secteur public qui doit avoir un rôle d'entraînement dans la mise en œuvre des grands objectifs fixés par la loi d'orientation.

Les organisations de travailleurs se sont déclarées favorables à une extension du service public. A leurs yeux en particulier le respect de la réglementation sociale devrait être un élément fondamental de la qualité du service public.

Les représentants des transporteurs routiers ont mis l'accent sur le fait que la généralisation du service public à tous les transports marquait une novation, voire une contradiction non seulement dans le cadre de la législation française, mais à l'égard de la politique commune des transports qui a adopté le principe de la suppression des obligations de service public ou de leur maintien dans des cas limités avec compensation et selon des critères objectifs. Ils estiment que l'intensité variable du service public ne peut qu'aggraver les effets redoutés de sa globalité notamment en favorisant arbitrairement le mode ferroviaire. Ils redoutent que, à travers le service public, on aboutisse à une répartition déguisée, mais en fait autoritaire, du trafic aux dépens de l'exercice du libre choix de l'usager.

Certains représentants des transporteurs de voyageurs sont tout aussi radicalement opposés à la généralisation automatique du système d'organisation des transports interurbains de voyageurs érigés en service public, qui imposerait à tous les départements de prendre la maîtrise totale de l'ensemble des services avec toutes les responsabilités et toutes les conséquences financières de cette prise en charge générale.

Quant aux usagers des transports de marchandises, s'ils ne contestent pas que les infrastructures de transports relèvent du domaine public ni que le monopole des transports ferroviaires donné à la SNCF crée une situation particulière, ils craignent qu'une extension du service public ne soit l'effet d'une volonté délibérée de réduire la concurrence entre les entreprises privées et la SNCF. La notion de concurrence « maîtrisée » leur fait craindre la disparition d'une concurrence salubre qui résulte plutôt de l'existence d'un régime libéral dans le domaine des transports routiers de marchandises.

Certains se sont élevés contre la relation que l'on établit trop fréquemment entre la notion de service public et celle de déficit, les entreprises publiques ne devant pas être par nature condamnées au déficit. Au demeurant, l'application de la notion de service public aux entreprises de transport ne signifie nullement que ces entreprises échappent à la loi commerciale.

Les membres du Conseil supérieur ont pris connaissance avec intérêt des déclarations du ministre d'Etat, ministre des transports, le 5 juin 1982 au congrès de l'Union des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles (UNOSTRA), qui ont paru de nature à répondre à certaines critiques et à lever certaines divergences d'interprétation sur la notion de service public.

Le ministre a en effet apporté les précisions suivantes :

« On a dit, ici ou là, que je proposais de transformer tout le transport en service public et que cela menaçait sournoisement la liberté des entreprises.

« Encore une fois, je pense qu'il ne faut pas se gargariser de mots et voir les réalités telles qu'elles sont.

« Le transport public routier de voyageurs et de marchandises ne m'a pas attendu pour être un service public. Il utilise le domaine public et est soumis, de ce fait, à des règles strictes. Son accès et son exercice sont réglementés de différentes façons. Il existe une tarification obligatoire. Pourquoi tout cela sinon, précisément, parce qu'il ne s'agit pas d'une activité comme les autres, parce que son existence et son fonctionnement régulier sont vitaux pour la collectivité. Comment appeler tout cela, sinon un service public ?

« Eh bien, je dis que plutôt que de faire semblant de ne pas le voir en incitant les entreprises comme les vôtres à travailler comme s'il s'agissait de n'importe quelles entreprises commerciales, alors qu'elles ne le peuvent pas et qu'elles n'en ont pas les moyens, autant reconnaître clairement la réalité et assurer à ces entreprises des conditions satisfaisantes d'activité.

« A mes yeux, dire qu'il y a service public, ce n'est pas imposer un handicap, établir une tutelle, c'est apporter clarté et garantie.

« Cela veut-il dire que les transporteurs routiers privés se verront contester la liberté d'agir et de gérer leur entreprise comme ils l'entendent et aussi longtemps qu'ils le veulent, dans le cadre de la réglementation ? Cela veut-il dire que cette réglementation sera alourdie ? Cela veut-il dire que la liberté de choix de l'usager sera mise en cause ? Cela veut-il dire que la SNCF sera appelée à se développer considérablement dans le domaine routier alors que sa vocation est ferroviaire et que le transport routier n'est qu'une activité annexe pour la SNCF (et qu'il n'est pas du tout dans nos esprits d'inciter à développer pour étouffer le transport routier) ?

« A toutes ces questions, je réponds encore une fois, non, clairement et définitivement non ! ».

Prenant acte de ces précisions les membres du Conseil ont demandé que, dans la loi d'orientation, la notion de service public soit définie en termes clairs et précis tant en positif qu'en négatif et que, de plus, cette notion soit accompagnée d'une déclaration explicite du Gouvernement.

Coût global du transport

Selon la note de propositions du ministre, une définition nouvelle du coût global du transport devrait être instaurée. « Le coût du transport doit s'entendre du coût économique réel, lié à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures et de l'ensemble des coûts sociaux, monétaires ou non monétaires, supportés par les usagers et par les tiers ».

« En ce qui concerne les opérations de transport public, c'est-à-dire celles qui sont exécutées pour des tiers, il est indispensable que leur exécution et notamment les tarifs qui leur sont applicables assurent la juste rémunération du transporteur » étant précisé que « l'exécution des opérations de transport ne peut en aucun cas être conduite dans des conditions incompatibles avec les nécessités de la sécurité des personnes ou les exigences de la réglementation du travail ».

Tous les membres du Conseil s'accordent à reconnaître qu'une saine concurrence passe par la vérité des prix, ce qui implique la prise en compte des différents coûts constitutifs. D'ailleurs, la notion de coûts économiques et de coûts sociaux réels a déjà été utilisée dans le passé pour tenter une meilleure imputation des charges d'infrastructure.

Les représentants des usagers n'en mettent pas moins l'accent sur la difficulté de la détermination de la rentabilité économique d'une infrastructure en soulignant, en outre, que les usagers directs, voyageurs ou marchandises, ne sont pas seuls intéressés et qu'il ne serait pas normal de n'imputer qu'à eux seuls les conséquences monétaires de l'investissement. Les conditions d'une juste rémunération du transporteur passent par une bonne appréciation du prix de revient qui intègre les coûts sociaux.

Quant à la préhension des coûts sociaux, un certain nombre de participants sont partisans de tenter de les évaluer afin de permettre toute comparaison valable entre modes de transport et d'en tirer les conséquences pratiques. Cependant pour d'autres, si ces notions peuvent être séduisantes sur le plan théorique, elles sont dangereuses à manier compte tenu des résultats très aléatoires auxquels elles peuvent conduire et des risques qu'elles comportent d'une utilisation partielle ou partielle de nature à modifier artificiellement l'équilibre entre les différents modes de transport.

Un certain nombre de participants ont précisé qu'il convenait de veiller à ce que l'application du coût global n'entraîne pas de coûts démesurés susceptibles de déséquilibrer les marchés intérieurs et surtout extérieurs.

Planification, décentralisation, participation

L'idée d'exclure dans la politique des transports toute forme de planification autoritaire, étatique ou bureaucratique recueille l'assentiment des membres du Conseil, de même que le souci de laisser évoluer le système des transports par des mécanismes s'appuyant sur la décentralisation et la participation de tous les intéressés.

Les professionnels routiers, cependant, redoutent une politique qui donnerait la priorité au chemin de fer dans le cadre de sa mission de service public à dominante ferroviaire ou par une emprise accrue de son activité routière qui pourrait conduire à une étatisation indirecte du transport.

Ainsi qu'il a été déjà noté, la décentralisation ne doit pas signifier de la part de l'Etat un manque d'intérêt vis-à-vis des choix fondamentaux. En outre, un souci commun s'est manifesté pour rechercher les mesures susceptibles d'annihiler les risques de disparité entre régions et départements eu égard aux conceptions différentes que peuvent avoir les autorités organisatrices responsables.

Ceci ne doit pas conduire à remettre en cause le pouvoir des collectivités locales qui paraissent les plus aptes à connaître les besoins des usagers. Quant à la participation, elle doit être la plus complète et la plus large à tous les niveaux, aussi bien au stade de la préparation des décisions qu'à celui de l'exécution.

Transports de personnes

Les réflexions des membres du Conseil supérieur des transports relatives à l'ensemble des données de la future politique globale des transports de personnes envisagée par le ministre peuvent être regroupées sous six rubriques :

- répartition des compétences,
- pouvoirs des autorités organisatrices et relations conventionnelles avec les transporteurs,
- politique globale et transports spéciaux,
- desserte des zones à faible densité,
- harmonisation des transports urbains et interurbains,
- tarification et financement.

Il est précisé que les aspects sociaux des problèmes, qui à bien des égards sont communs aux différents types de transports, seront examinés dans un chapitre spécial consacré aux conditions sociales.

Répartition des compétences

Au système actuel dans lequel, en dehors des transports urbains dont l'organisation est décentralisée au niveau des communes et groupements de communes, l'Etat a la maîtrise de l'ensemble des transports publics de voyageurs, serait substitué un système décentralisé. La répartition des compétences entre les différentes collectivités serait la suivante :

- Etat et régions (dessertes régionales) pour les transports ferroviaires,
- Etat et régions pour les transports aériens et fluviaux,
- départements pour les transports routiers réguliers, les transports scolaires et les transports spéciaux,
- communes (ou groupement de communes) pour les transports urbains.

Apparemment cette répartition se ferait en fonction du mode de transport.

Pour la grande majorité des membres du Conseil, il apparaît préférable de concevoir une répartition fondée sur la nature des services : services d'intérêt national, services d'intérêt régional, services d'intérêt départemental.

L'Etat garderait la responsabilité de tous les services de transports publics de voyageurs qui sont d'intérêt national : transports ferroviaires par trains rapides et express, grandes liaisons aériennes radiales ou transversales, transports routiers d'intérêt général tels les services rapides sur les grands axes autoroutiers.

La région aurait compétence non seulement pour l'organisation des dessertes ferroviaires régionales, mais également pour les transports routiers d'intérêt régional.

Le département, pour sa part, serait compétent pour l'ensemble des transports à l'intérieur de son territoire, étant précisé que des problèmes particuliers peuvent être posés en ce qui concerne les dessertes omnibus de la SNCF qui peuvent s'étendre sur plusieurs départements, voire plusieurs régions.

L'accent a été mis sur la nécessité de fixer un cadre général à l'intérieur duquel les collectivités locales pourraient exercer leurs compétences de façon à éviter en particulier des différences de conception quant au contenu du service public et à l'organisation des transports.

Certes le service public au niveau des collectivités territoriales peut être le reflet de choix politiques mais les décisions prises ne doivent pas aller à l'encontre des choix nationaux. Il appartient donc à l'Etat de donner des directives et de fixer des normes à l'intérieur desquelles se situerait la responsabilité des collectivités concernées.

Les représentants des collectivités locales ont insisté sur le caractère de la nouvelle politique qui au lieu d'être autoritaire, devrait être incitative, les collectivités territoriales devant disposer, par le biais d'incitations financières, des moyens de mettre en œuvre une politique arrêtée à l'échelon national. La pratique contractuelle entre l'Etat et les collectivités paraît le meilleur moyen d'arriver à une harmonisation des politiques mises en œuvre aux différents niveaux de décentralisation. La mise en place d'instances de concertation devrait en outre être un élément favorable à une telle harmonisation.

Il n'en reste pas moins que des conflits ou des interférences entre autorités compétentes différentes peuvent survenir. Or, dans un système décentralisé qui ne privilégie aucune des collectivités les unes par rapport aux autres, il n'existe pas d'instance d'arbitrage. Les règles du jeu étant définies, *a priori*, l'Etat devrait cependant pouvoir intervenir lorsque des décisions d'autorités décentralisées risquent de compromettre l'équilibre général. A l'inverse, son intervention doit être exclue pour les questions qui ne relèvent plus de sa compétence.

Pouvoirs des autorités organisatrices et relations conventionnelles avec les transporteurs

La première question qui s'est posée tient à l'opportunité de définir dans la loi le champ et les limites des pouvoirs de l'autorité organisatrice des transports. La définition retenue dans les textes régissant les transports en région parisienne peut être considérée comme bonne.

L'autorité organisatrice :

- détermine le moyen de transport,
- définit les services en particulier itinéraires, arrêts, fréquences, éventuellement horaires, etc.,
- désigne l'exploitant,
- fixe les tarifs.

Les membres du Conseil ont mis l'accent dans le cadre d'une bonne complémentarité des moyens de transport, sur la nécessité de régler conjointement les problèmes relatifs au stationnement et à la répartition de l'usage de la voirie qui relèvent des pouvoirs de police actuellement de la compétence des maires.

Certes, les problèmes de stationnement et de circulation, en raison des enjeux économiques très importants qu'ils impliquent, dépassent le seul domaine des transports. On peut néanmoins s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait d'étendre la responsabilité de l'autorité organisatrice dans ce domaine ou en tout cas de faire appel à des conventions entre communes et autorités organisatrices.

Il a été noté, sans que cela donne lieu à objection, que l'autorité organisatrice devait définir dans un plan de transport la desserte et les lignes à assurer, les conditions d'exécution du service public et la coordination entre les modes complémentaires.

Si, actuellement, en ce qui concerne les transports urbains de voyageurs, tous les services sont conventionnés, en revanche, pour les transports interurbains, il est envisagé de remplacer le régime actuel des autorisations par des conventions de service public à durée déterminée et non patrimoniales. Cette conception à laquelle adhère la majorité des membres du Conseil est, par contre, combattue dans sa globalité par les représentants des transports routiers. Ceux-ci considèrent que si une certaine extension du domaine du service public dans le secteur des transports de voyageurs se justifie par l'accroissement des interventions financières des pouvoirs publics, la généralisation automatique du nouveau système d'organisation des transports interurbains de voyageurs érigés en services publics n'a aucune justification économique. Cette généralisation comporterait des dangers de collectivisation de plus en plus étendue, les entreprises exploitantes étant soumises sans contrepoids à l'arbitraire de la puissance publique.

Il a cependant été fait remarquer que la plupart des lignes qui sont aujourd'hui soumises au régime de libre concurrence se trouveront normalement, à l'avenir, sous contrat aux risques et périls et que, dans ce cas, les entreprises concernées resteront titulaires de droits.

En revanche, dans le cas où une collectivité voudrait écarter une entreprise, le problème des droits de transport reconnus aux entreprises se poserait.

Les représentants des transporteurs ont rappelé que les droits d'exploitation, objets des inscriptions aux plans de transports départementaux, constituent des éléments incorporels des fonds de commerce de transport de ces entreprises et que, conformément aux principes généraux du droit public français, l'article 10 du décret du 14 novembre 1949 a prévu une procédure d'indemnisation préalable — à défaut de compensation — en cas d'éviction ou de modification au plan compromettant l'équilibre d'exploitation, pour assurer la juste réparation du préjudice réellement subi par l'exploitant titulaire des droits.

Il apparaît donc nécessaire aux transporteurs que le principe d'indemnisation avec son caractère préalable ainsi que l'institution d'une procédure spécifique soient définis dans la loi elle-même en s'inspirant des principes du décret de 1949.

Les représentants des autorités organisatrices de transport ont estimé que si le droit à indemnisation était reconnu, celle-ci ne pourrait être assurée par les collectivités locales que dans la mesure où les moyens financiers leur en seraient donnés conformément aux principes du projet de loi sur les transferts de compétence.

Les membres du Conseil ont cependant noté qu'un transporteur, qui exploite aujourd'hui en vertu d'un droit et qui à l'avenir continuera d'exploiter mais en vertu d'une convention, ne pourra pendant la durée de l'exploitation s'estimer spolié.

Les représentants des organisations de salariés ont estimé que le système de convention nécessaire à la clarification du service public de transport était peu compatible avec la notion de droits patrimoniaux. En ce qui concerne la durée des conventions, ils estiment — rejoints sur ce point par la plupart des participants — qu'elle ne doit pas être trop courte afin de ne pas entraîner pour les entreprises une instabilité préjudiciable à l'emploi et pouvant poser des problèmes sociaux importants.

Pour les collectivités locales, la préhension globale du système départemental de transport est nécessaire afin de pouvoir organiser les transports de voyageurs de la meilleure façon dans l'intérêt de tous, ce qui peut conduire à privilégier les conventions de type global passées entre l'autorité organisatrice et les transporteurs considérés plutôt que les conventions conclues par service.

Il a été rappelé que la voie de la convention prévue dans la loi existe depuis plusieurs années dans le cadre de la mise en place des schémas régionaux et départementaux. Le procédé le plus couramment utilisé est celui par lequel lors d'une première convention, une double inscription est faite au nom de l'autorité organisatrice et des transporteurs, étant convenu qu'au moment de la reconduction tacite du contrat, l'inscription se fait au seul nom de la collectivité. Ce procédé n'exclut absolument pas qu'à terme il soit fait appel à une procédure d'indemnisation. Le caractère progressif de la mise en place du nouveau système devrait d'ailleurs laisser une grande souplesse de mouvement aux collectivités organisatrices et aux transporteurs dans le choix d'une solution.

Politique globale et transports spéciaux

Le terme de « politique globale » employé dans la note de propositions doit être compris comme une incitation donnée aux autorités responsables de ne pas déterminer leur politique par la prise en compte du seul secteur des transports interurbains, mais également des secteurs des transports scolaires, des services occasionnels et, peut-être, celui des transports de personnels.

En ce qui concerne les services occasionnels, la question de l'opportunité de les inclure dans une politique globale a été posée, étant rappelé qu'ils sont pris en compte au moment de l'établissement des prix des services réguliers de voyageurs pour l'appréciation de l'équilibre financier de l'entreprise (art. 11 du décret du 14 novembre 1949 modifié par le décret 77-1366 du 30 novembre 1977).

Au sujet de l'intégration des services de transports occasionnels dans la politique globale des transports publics interurbains de voyageurs, les transporteurs, tout en reconnaissant la nécessité dans le cadre des schémas et des plans d'appréhender globalement les besoins de transports collectifs, se déclarent opposés à la modification de l'organisation du marché des transports occasionnels à l'initiative des collectivités locales qui, par des interventions directes dans ce secteur, fausseraient les mécanismes de concurrence.

Ils ont rappelé que la politique communautaire des transports est de plus en plus orientée dans le sens d'une grande libéralisation des transports occasionnels et que les transports touristiques à grande distance sont assurés par un matériel spécifique. Ils ne se déclarent pas opposés aux mesures qui pourraient être prises pour éviter que les services occasionnels à la place n'écument abusivement la clientèle des services réguliers.

Tous les participants sont d'accord pour considérer que les transports scolaires doivent être pris en considération par une politique globale des transports au niveau départemental, du fait de la participation financière publique importante et des économies que l'on peut escompter par une bonne coordination de ces transports et des transports réguliers.

En revanche, pour les transports de personnels, différentes conceptions apparaissent. Pour les transporteurs routiers et ceux des entreprises industrielles, s'il est admissible que ces transports fassent l'objet d'une déclaration préalable en vue de permettre aux autorités organisatrices d'avoir connaissance de ces services, par contre, les caractéristiques techniques très particulières de ce type de transport excluent qu'un pouvoir d'organisation, comparable à celui mis en œuvre pour les services réguliers et les services scolaires, soit confié aux autorités publiques. Les employeurs devraient, dans tous les cas, conserver la liberté d'assurer à leur convenance le transport de leurs salariés, soit avec leurs propres moyens, soit en faisant appel à des transporteurs professionnels.

Il a été noté, il est vrai, que les transports de personnels sont généralement effectués à des heures ponctuelles et différentes de celles des autres services et qu'ils résultent de contrats privés.

Cependant les représentants des syndicats, des usagers des transports publics et des collectivités locales ont exprimé la crainte que le transport public inter-

urbain de voyageurs ne soit réduit, à terme, à assurer les seuls services non rentables. En vue d'éviter la prolifération de services concurrents, une bonne coordination devrait être mise en œuvre, celle-ci pourrait passer par un régime d'autorisation pour les transports de personnels ; les collectivités locales pourraient ainsi utiliser tous les moyens de transports existants pour parvenir à une politique équitable des transports sur l'ensemble de leur territoire. Cette politique équitable ne devrait pas négliger de prendre en considération les problèmes sociaux et de sécurité, le coût social ne devant pas être occulté par la seule référence au coût économique. Bien entendu dans tous les cas, il devrait y avoir une concertation préalable entre les autorités organisatrices et les entreprises qui font assurer le transport de leurs personnels.

Est-il possible et souhaitable d'aller au-delà de la simple autorisation et de donner un droit de veto à l'autorité organisatrice avec l'obligation, en cas d'exercice du droit de veto, de faire assurer le service aux heures convenant à l'entreprise utilisant les transports de personnels ? Il a paru cependant à certains que s'agissant d'instituer un régime d'autorisation avec droit de veto, il convenait de ne le faire qu'avec prudence afin d'éviter des transferts progressifs de charges financières des services concernés aux collectivités locales. De plus, si l'organisation du service appartient à la collectivité, l'entreprise de transport doit rester libre de l'utilisation des moyens et de leur optimisation. On ne peut substituer la collectivité organisatrice à l'entreprise, sauf si la collectivité est propriétaire de l'ensemble du parc et qu'aux termes d'une convention avec les transporteurs, elle place les véhicules à leur disposition.

Desserte des zones à faible densité

La note du ministre a prévu que « dans les zones à faible densité et aux périodes creuses, des systèmes nouveaux doivent pouvoir être développés (taxis collectifs, mini-cars à la demande, etc.) et les taxis eux-mêmes ne pourraient-ils pas être associés au service public ? ».

C'est essentiellement le problème de la desserte des zones à faible densité qui a retenu l'attention du Conseil du fait notamment de l'effet accélérateur qu'une mauvaise desserte de ces zones entraîne sur la désertification d'une partie du territoire.

Les membres de l'Assemblée ont tous été d'accord pour estimer que les zones concernées devraient être intégrées dans les plans de transport et faire l'objet d'études particulières au sein des instances de concertation mises en place dans les départements.

Pour la desserte des zones peu denses, il est estimé :

- qu'il faut faire jouer les possibilités d'autorités organisatrices multiples, tous les problèmes n'étant pas du rôle du département ;
- qu'il importe de choisir une technique de transport adaptée aux besoins notamment en ce qui concerne la taille des véhicules.

Deux aspects des besoins de transports de ces zones ont été mis en lumière :

— l'existence de courants réguliers de trafic vers les villes trop faibles pour permettre l'exploitation d'une ligne régulière normale. Il y aurait là un domaine privilégié pour les taxis collectifs ;

— des zones où les habitants sont disséminés et pour la desserte desquelles le taxi collectif n'est pas adapté, mais où il est possible de mettre en place un système de transport à la demande faisant éventuellement appel à des systèmes d'entraide.

Dans les deux cas, il y aurait lieu, pour la plupart des membres du Conseil, à passation de contrat, étant bien entendu que les formules mises en place devraient être complémentaires de services réguliers sans possibilité de substitution à des services normaux de transports interurbains.

Quant à la tarification applicable, elle pourrait se rapprocher de celle en vigueur sur les services réguliers, quitte à prévoir une compensation financière dans les contrats. A cet égard, certaines expériences mises en place à l'initiative de communes ou de syndicats de communes avec l'institution d'un ticket modérateur permettant d'imposer une participation aux collectivités desservies, le département payant une partie des frais au titre de la solidarité, méritent d'être signalées.

Certains intervenants ont demandé que les taxis soient inclus dans le secteur public au nom des principes de complémentarité et de maîtrise des moyens de transport.

Harmonisation des transports urbains et interurbains

Le problème posé est celui de savoir si les questions de frontière entre services interurbains et urbains peuvent être résolues par voie de conventions entre le département organisateur des transports interurbains et les agglomérations ou communes organisatrices des transports urbains, étant bien souligné qu'il n'existe pas de hiérarchie entre les collectivités locales.

Les transporteurs routiers considèrent que la solution du problème est essentielle pour l'avenir du transport interurbain. Ils estiment indispensable une bonne procédure de concertation tant pour la délimitation des périmètres urbains que pour la participation des services interurbains aux dessertes urbaines avec mise en place d'une procédure d'arbitrage en cas de conflits entre autorités. Ce problème de la mise en place d'une procédure d'arbitrage préoccupe la plupart des membres du conseil, mais les collectivités locales paraissent opposées à toute procédure autoritaire, les conflits pouvant se régler dans le cadre de la concertation.

Les représentants des collectivités locales ont suggéré la mise en place d'un syndicat mixte qui permettrait une meilleure prise en compte de l'« interface » urbain et interurbain.

La nécessité d'une entente entre le département et les collectivités organisatrices de transports urbains est d'autant plus nécessaire que le champ d'action à compétence exclusivement départementale se réduira du fait de la multiplication des syndicats mixtes avec l'extension du versement transport.

Tarification et financement

Les grands principes mis en exergue dans la note ministérielle sont les suivants :

- solidarité nationale,
- système de tarification harmonisée,
- juste rémunération du transporteur,
- tarification attractive,
- contribution de tous les bénéficiaires réels,
- intervention des entreprises dans le financement des déplacements domicile/travail.

Il convient de rappeler que dans la situation actuelle l'Etat ne participe pas au financement du transport routier interurbain de voyageurs, ce qui explique sans doute que s'il est prévu de transférer au département la responsabilité de l'organisation de ses transports, il n'y a pas de transfert parallèle de ressources de l'Etat vers les départements.

La question se pose donc de savoir si l'Etat peut ou non imposer, dans un souci de solidarité nationale, un système tarifaire harmonisé sans en supporter lui-même les conséquences financières.

Pour ce qui concerne les transports par chemin de fer, la question se pose de savoir si, dans le cadre d'une convention passée entre une collectivité régionale et la SNCF pour l'organisation de services omnibus, la collectivité territoriale aura la responsabilité de la tarification.

Les membres du Conseil se sont déclarés attachés à la péréquation des tarifs de la SNCF sur l'ensemble de ses lignes. Par contre, la péréquation entre services routiers et services ferroviaires d'une même région ou d'un même département apparaît plus contestable eu égard à la différence des coûts de revient des transports ferroviaires et routiers. Une telle péréquation, si elle était admise sur le plan régional ou départemental, pourrait entraîner une participation financière à la charge des collectivités en cause.

Dans le domaine de la tarification, une distinction a été faite entre la tarification de base, les tarifs sociaux, les tarifs spéciaux.

La tarification de base serait une tarification au coût réel, mais il faut bien souligner que cette tarification de base serait difficile à établir compte tenu de la multiplicité des situations des entreprises.

Certains se sont demandés quelle pouvait être la compatibilité entre une péréquation nationale et une tarification régionale ou départementale et ont été favorables à une tarification commune pour tous les modes avec péréquation nationale et compensation par l'Etat des disparités inter-régionales. Lorsque des tarifs sociaux sont décidés, en faveur d'une catégorie d'usagers, ils devraient être les mêmes pour toutes les personnes concernées. Imposés par le cahier des charges de la convention, leur prise en compte pourrait revenir selon le cas à l'Etat et aux collectivités ou à l'Etat seul.

En tout cas l'égalité de traitement entre usagers des différents modes de transport et des entreprises publiques ou privées devrait être réalisée, ce qui signifie que la compensation de tarifs réduits dont bénéficient les usagers des services ferroviaires et routiers de la SNCF devrait être étendue à l'ensemble des services réguliers routiers.

Quant aux tarifs spéciaux, ils pourraient être établis par les collectivités ou les transports selon les actions que les uns et les autres entendent mener.

Au sujet du cas particulier du trajet domicile/travail, certaines organisations syndicales ont plaidé pour la prise en charge financière totale, à terme, par l'employeur du prix du transport de ses salariés. D'autres organisations syndicales au contraire estiment qu'il est sain, dans tous les cas, qu'une partie du coût du transport reste à la charge de l'usager.

Les membres du Conseil ne se sont pas déclarés hostiles à la contribution des bénéficiaires directs ou indirects au financement du transport.

Les représentants des usagers et des organisations syndicales ont tous mis l'accent sur le fait que le service public de transport ne bénéficie pas seulement à l'usager mais également à d'autres catégories socio-professionnelles (commerçants, employeurs, promoteurs immobiliers).

La généralisation du versement transport est, en règle générale, approuvée à l'exception des représentants des chambres de commerce et d'industrie qui en outre redoutent la coexistence du versement-transport et la prise en charge par l'employeur du trajet domicile/travail.

Les offices des transports et les compagnies consulaires qu'ils représentent ont manifesté le souhait de participer aux prévisions d'emploi du versement transport dont les entreprises sont les pourvoyeurs.

Certains ont proposé que le seuil d'assujettissement soit abaissé à 10 000 habitants avec modulation de perception en fonction du type d'entreprise concerné de façon à ne pas pénaliser les entreprises de « main-d'œuvre » par rapport à celles qui ont un fort taux de profit. L'application d'un tel principe pourrait évidemment conduire à une modification de l'assiette : peut-on substituer le chiffre d'affaires à la masse salariale ?

Pour un certain nombre de personnes, et notamment les représentants des transporteurs, il serait souhaitable d'avoir recours à une ressource affectée. Certains ont préconisé l'affectation aux départements d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui s'ajouterait, dans le cadre de la décentralisation, aux transferts des ressources de l'Etat vers le département.

Enfin, les représentants des transporteurs routiers ont estimé qu'un des moyens de parvenir à des tarifs attractifs passait par l'allègement des charges des entreprises : en particulier, récupération de la TVA sur le carburant ou même détaxation du gazole.

Transports de marchandises

Les observations relatives aux transports de marchandises ont été regroupées dans le rapport sous dix rubriques :

- transport public et compte propre,
- accès à la profession,
- productivité, complémentarité, plates-formes d'échanges,
- organisation du marché, régulation des capacités de transport, contingentement,
- tractionnariat,
- location,
- relations juridiques entre transporteurs, auxiliaires et usagers,
- tarification,
- organisation du fret,
- rémunération de l'affrèteur.

Transport public et compte propre

Le ministre des Transports ayant noté une extension déraisonnable du transport pour compte propre a proposé, pour remédier à la situation actuelle, de veiller à ce que ce type de transport ne puisse donner lieu en aucun cas à des opérations de transports publics, ce qui suppose une définition précise et éventuellement la soumission à certaines contraintes, en particulier la déclaration.

Les membres du Conseil ont constaté qu'actuellement il n'existe pas de définition directe du transport public ou pour compte d'autrui, mais que, par contre, la définition du transport pour compte propre est donnée avec précision dans l'article 23 du décret du 14 novembre 1949 sur la coordination des transports.

Si cette définition peut être considérée comme théoriquement satisfaisante, il n'en reste pas moins en effet qu'il existe des exemples d'utilisations abusives du régime de liberté du transport pour compte propre ; notamment, il a été dénoncé l'extension aberrante des coopératives agricoles ainsi que le cas d'entreprises qui s'entendent pour transporter réciproquement leur propre fret dans le but de rentabiliser leur parc au maximum et d'obtenir des prix de revient moins

élevés. Pour certains, le compte propre permet d'échapper au contrôle plus sévère et à la réglementation sociale plus stricte du transport public. Cette opinion n'est pas unanimement partagée et certaines organisations de salariés ont remarqué que la situation sociale, du fait de conventions collectives plus avantageuses, pouvait être meilleure dans les entreprises de compte propre que dans celles de transports publics. D'autres organisations, se plaçant sous l'angle économique et social, ont signalé deux types de perversion à éviter : le cas où des entreprises industrielles font appel pour tourner la réglementation sociale à des pseudo-sociétés de transports publics qui en réalité travaillent exclusivement pour elles et le cas où les entreprises industrielles se déchargent sur le transport public de transports de dépannage non rentables.

Les représentants des usagers (chargeurs ou offices des transports et des PTT), s'appuyant sur le principe du libre choix de l'utilisateur, ont rappelé que le recours au compte propre répondait à une nécessité de l'entreprise et qu'il ne saurait être question de restreindre par des méthodes étrangères à l'intérêt économique. Tout industriel ou commerçant doit pouvoir choisir, sans aucune contrainte, entre le recours au transport public ou au transport pour compte propre si les nécessités de son exploitation l'exigent ou si le transport public ne répond pas à la totalité de ses demandes.

Bien entendu ils considèrent que le transport pour compte propre doit être exercé dans des conditions légales et ne pas être utilisé abusivement pour exécuter du transport public en échappant aux règles de coordination.

Si le principe de la déclaration préconisé dans la note ministérielle est rejeté formellement par les représentants des usagers, d'autres membres du Conseil ont pensé que celle-ci pouvait avoir un aspect positif car elle permettrait de mieux connaître les courants de transport et favoriserait l'imputation à l'utilisateur réel des coûts et charges d'infrastructures. Il n'en reste pas moins qu'il n'est guère possible ni utile de concevoir une déclaration préalable à chaque transport. Ou bien la déclaration reste peu contraignante et se contente de préciser les marchandises faisant l'objet de l'activité de l'entreprise en cause et risque de n'avoir aucune efficacité, ou l'on s'oriente vers un début de limitation de la liberté de ces transports.

En tout cas, une mesure ne serait coercitive que si elle permettait, en cas d'infractions graves ou répétées, l'application de sanctions effectives qui pourraient s'échelonner de l'immobilisation du véhicule à l'interdiction de recourir à ce système de transport.

Accès à la profession

L'importance que revêt, au regard de l'évolution de la structure de la profession et de la productivité du secteur, un renforcement de la compétence exigée pour accéder aux métiers du transport a été unanimement reconnue. En particulier, l'accès au métier de commissionnaire devrait être réglementé et les représentants des auxiliaires de transport ont donné un accord pour l'institution

de règles d'accès à leur profession avec l'instauration d'un certificat d'aptitude professionnelle, étant précisé que ces règles devaient tenir compte de tous les aspects de leur fonction et, plus particulièrement, de l'harmonisation de leur statut avec celui de leurs homologues européens.

Il convient, cependant, dans l'élaboration des programmes des examens d'attestation de capacité, qui devraient évidemment porter sur toutes les connaissances professionnelles nécessaires notamment en matière de comptabilité et de gestion, d'éviter d'aboutir à un système rigide qui conduirait à une politique malthusienne d'accès à la profession. En tout état de cause, les professionnels devraient être consultés pour l'élaboration de ces programmes. A cet égard il n'apparaît pas opportun de multiplier les types d'attestations de capacité selon les spécialités.

L'accent, enfin, a été mis sur la nécessité d'exiger que les titres requis soient réellement possédés par les dirigeants effectifs des entreprises et que des contrôles soient effectués pour mettre fin à la pratique répréhensible de prête-nom.

Productivité, complémentarité, plates-formes d'échanges

Tous les membres du Conseil ont mis l'accent sur la nécessité d'améliorer la productivité dans les transports et il a été demandé que les pouvoirs publics apportent aides et encouragements aux PME en ce domaine.

La recherche d'une meilleure complémentarité entre les modes de transport sera l'un des objectifs poursuivis par la loi d'orientation. Aux yeux de tous, cette complémentarité doit être envisagée du point de vue le plus large et tendre à assurer la réponse aux besoins du transport pour l'économie tant du point de vue du coût ou des économies d'énergie que de la sécurité, de la réglementation sociale et des conditions de travail, de la fiabilité ou de la souplesse du transport.

Certaines divergences se font jour quant à ce que recouvre la chaîne du transport. Comprend-elle toutes les personnes impliquées directement ou indirectement dans les différentes phases de transport depuis l'expéditeur jusqu'au destinataire, ou faut-il se limiter (position des loueurs, des commissionnaires de transport et des transitaires) aux opérations entre la prise en charge de la marchandise au départ jusqu'à sa livraison en excluant les différentes opérations logistiques (emballages, facturation, stockage) ?

Dans son ensemble, le Conseil est sensible au fait que l'on ne peut méconnaître les changements profonds intervenus dans les modes de gestion de l'industrie et du commerce. Le problème de stockage et du coût du financement des stocks a pris une importance telle que, aux yeux de l'utilisateur, le prix comparatif de transport des différents modes est devenu très secondaire au regard de la fonction transport, au sens le plus large du terme, qui peut lui être offerte. Le problème est de savoir si le transport public, qu'il soit ferroviaire ou routier, peut répondre aux nouvelles exigences de l'utilisateur et à l'évolution de l'économie,

faute de quoi il risque d'être évincé par le transport privé. Il faut donc avoir présent à l'esprit, dans une optique à long terme, que les mesures proposées doivent permettre une adaptation du transport public aux exigences nouvelles de l'économie.

L'attention a été attirée sur l'incidence des mutations industrielles et notamment de l'implantation des industries de transformation (par exemple sidérurgie au bord de l'eau) sur le volume et les courants des transports intérieurs. Ces transformations économiques conduisent à une baisse des transports de marchandises pondéreuses à longue distance et, corrélativement, au développement de transport de marchandises à forte valeur ajoutée.

Les représentants des organisations syndicales, en particulier, estiment que la fonction transport doit permettre de dépasser l'aspect purement technique du transport en offrant à l'utilisateur certaines aides logistiques, notamment en matière de stockage, qui doivent être intégrées dans l'appréciation de la rentabilité globale de la chaîne. Il faut avoir en vue l'intérêt collectif, économique et social, éviter les concurrences malsaines et, dans le cadre de la complémentarité limitant au maximum les contraintes des ruptures de charge, permettre à chaque mode d'assurer ce qui correspond le mieux à ses spécificités. Le moteur de la régulation passe par l'harmonisation des conditions d'exploitation, tarifs, tarification des infrastructures, conditions sociales, capacité de transport.

La recherche d'une meilleure complémentarité passe-t-elle par la mise en place de plates-formes d'échanges ? L'existence de ces plates-formes en des lieux judicieusement choisis en liaison avec les usagers économiques, équipées de moyens de transbordement limitant les inconvénients de ruptures de charge, est de nature à faciliter les échanges intermodaux.

Ceci dit, à condition d'être programmée et englobée dès le départ dans la chaîne de transport, la rupture de charge n'est pas nécessairement un élément perturbateur entraînant des frais et délais supplémentaires, mais permettant une exploitation optimisée des qualités de service et de coût propres à chaque mode, elle peut même, dans bien des cas, se révéler bénéfique au niveau de la régulation des acheminements, de la distribution et de la redistribution, sous réserve que ces plates-formes soient équipées, non seulement de moyens de transbordement, mais aussi de stockage et éventuellement de reconditionnement des marchandises, de véhicules, de conteneurs.

La plupart des participants estiment que dans la mesure où elles répondent à un besoin, ces installations, qui en aucun cas ne doivent avoir de caractère obligatoire, devraient être financées par les utilisateurs ce qui ne signifie pas forcément que les autorités publiques ne puissent pas prendre des mesures incitatives. En tout cas, il faut éviter que l'on suscite aux frais du contribuable des outils de travail qui ne correspondraient pas à un objectif de service public.

Certains ont noté le rôle déjà joué par les chambres de commerce et d'industrie dans la gestion des zones d'échange et ont estimé que l'extension de leur responsabilité dans des textes réglementaires serait de nature à constituer, tant pour les transporteurs des divers modes que pour les chargeurs, une garantie d'usage efficient des divers modes de transport en dehors de toute contrainte.

Les représentants des organisations syndicales qui ont toujours appuyé la thèse de la complémentarité entre modes de transport sont tout à fait favorables au développement des plates-formes, mais soulignent que, dans leur esprit, elles ne doivent pas conduire à une répartition autoritaire du fret mais rendre ce dernier plus transparent et plus accessible.

Organisation du marché, régulation des capacités de transport, contingentement

La note de propositions ministérielles prévoit une régulation des capacités de transport « par la voie d'une substitution progressive au système du contingentement et des licences, de l'attribution d'autorisations à durée déterminée, fondées sur une plus grande qualification et liées au respect de la réglementation, sans spoliation des transporteurs et en tenant compte des situations sociales ».

Les représentants des transporteurs souhaitent que l'on ne revienne pas aux pratiques de blocage des contingents qui seraient considérées par eux comme la manifestation d'une volonté systématique d'assujettissement du transport routier aux intérêts du chemin de fer. Ils souhaitent que l'attribution de licences et donc la capacité de transport évoluent en même temps que la demande, les entreprises recevant des licences en fonction de leurs besoins réels. L'élaboration des règles futures devrait naturellement se faire en concertation avec les organisations professionnelles.

Le principe même du remplacement progressif des licences par des autorisations à durée déterminée dont le renouvellement sera subordonné au respect des réglementations, et en particulier de la réglementation sociale, constitue, aux yeux des représentants des salariés, un moyen de pression important sur les entreprises permettant de changer le comportement du transporteur routier et d'aboutir à l'assainissement souhaité de la situation.

Les représentants des transporteurs souhaitent que pour l'attribution des autorisations le critère « respect de la réglementation » ne soit pas le seul retenu et que soit également prise en compte la qualité de la gestion des demandeurs. En outre, ils marquent leur inquiétude sur deux points :

— comment éviter la spoliation des transporteurs qui verront substituer à leurs licences « patrimoniales » des autorisations à durée limitée non négociable ?

— l'activité même d'une entreprise pourrait être brutalement mise en question en cas de non renouvellement de l'autorisation.

Sur le premier point, il ressort des discussions qu'il convient de faire la différence entre le transporteur qui utilise les licences et qui pourra continuer à travailler sans changement avec les nouvelles autorisations et le transporteur qui comptait jusqu'à présent sur la valeur négociable des licences pour assurer sa retraite.

Pour le premier, il y aura, dans la mesure où la valeur des licences se trouvait inscrite au bilan, à étudier des mesures — en particulier d'ordre fiscal — pour

régler ce problème. Le cas du transporteur âgé relève des cas sociaux comme celui des veuves de transporteurs qui ne peuvent exploiter elles-mêmes et pour lesquels il faudra trouver une solution humaine ne lésant pas leurs intérêts. Une compensation pourrait être recherchée, par exemple, sous forme d'indemnité viagère de départ comme dans l'agriculture.

Toutefois, il s'agit là de cas marginaux relativement peu nombreux qu'il ne faut certes pas négliger mais qui ne doivent pas pour autant masquer le problème véritable de la location spéculative des licences à laquelle il convient de mettre fin. Dans ce cas, on pourrait accorder au titulaire de la licence un certain délai pour l'exploiter personnellement. Quant au transporteur qui prenait des licences en location et qui démontrait par-là même des besoins réels de transport, il conviendrait de lui permettre de continuer son activité en zone longue et lui attribuer des autorisations correspondantes.

Sur le deuxième point, s'il est vrai que l'autorisation se substituant à la licence permet à l'entreprise de travailler dans les mêmes conditions, il ne faut pas que son activité soit mise en cause du jour au lendemain par une décision brutale de non renouvellement de l'autorisation.

Deux propositions seraient de nature à répondre aux préoccupations légitimes des transporteurs :

— pour éviter tout arbitraire, la réglementation devra prévoir de façon tout à fait précise les motifs de non renouvellement des autorisations en s'inspirant, en particulier, des conditions prévues actuellement à l'article 27 du décret du 14 novembre 1949. Enfin, une décision de non renouvellement d'une autorisation ne pourra intervenir sans qu'il y ait eu une mise en garde préalable de l'entreprise. Pour ce faire, il est suggéré que la commission régionale des transports dont la création a été envisagée par le ministre examine les dossiers un ou deux ans avant la date limite de validité des autorisations et que les entreprises dont le comportement ne serait pas jugé satisfaisant pour obtenir un renouvellement de leur autorisation soient mises en demeure de se mettre en règle pendant le temps restant à courir, faute de quoi elles sauraient que leur autorisation ne leur serait pas renouvelée à la date d'échéance ;

— les organisations syndicales de salariés ont exprimé le souhait que dans les commissions qui auront à connaître des dossiers de renouvellement des autorisations, la concertation soit étendue aux représentants des salariés qui pourront utilement apporter des informations sur la manière dont les entreprises concernées respectent la réglementation sociale.

Tractionnariat

Une des préoccupations exprimées par le ministre est d'assurer dans le domaine des transports une concurrence maîtrisée et loyale, et à ses yeux la régulation des capacités de transport passe en particulier par la résorption du tractionnariat.

Les membres du Conseil ont noté à cet égard que le contenu de ce terme a pris depuis quelque temps des résonances affectives. Si le recours à la sous-traitance n'est pas en soi une pratique condamnable — dans la mesure notamment où elle permet d'avoir recours aux services de messageries en bout de chaîne ou pour un transporteur de faire appel à un confrère pour assurer une pointe de trafic ou un transport saisonnier qui excède ses possibilités — encore faut-il que les éléments du contrat entre le donneur de fret et le tractionnaire soient parfaitement clairs. Or, actuellement, on constate une tendance des grandes entreprises de transport à confier des frets à de petites entreprises avec des contrats qui sont souvent, soit des faux contrats d'affrètement, soit des faux contrats de location. Le tractionnaire devient alors un faux travailleur indépendant qui travaille comme agent d'exécution d'un transporteur qui se décharge sur lui de ses responsabilités, notamment en matière fiscale et pour l'application de la réglementation sociale.

Le Conseil est unanime pour admettre la sous-traitance qui n'est pas répréhensible si elle demeure occasionnelle et concerne une opération ponctuelle qui peut se dérouler sur un temps assez long (transports saisonniers par exemple) mais où il n'y a pas abandon de la maîtrise directe du transport et pour condamner avec force la forme dégradée et dévoyée de la sous-traitance qu'est devenu le tractionariat.

Pour mettre fin à l'activité répréhensible du tractionariat et marquer la frontière avec des opérations normales de sous-traitance qui ne doivent en tout état de cause constituer qu'une part minoritaire de l'activité du transporteur, le Conseil suggère que soient interdits les contrats permanents et exclusifs lorsque ces contrats masquent de véritables contrats de travail. La réglementation à mettre en place pourrait s'inspirer des critères retenus par la jurisprudence de la Cour de cassation qui, en particulier dans un arrêt du 2 juin 1981 relatif à l'affiliation au régime général de la sécurité sociale de chauffeurs transformés par une entreprise de béton en exploitants individuels d'un véhicule, a constaté que les relations entre les parties ne différaient pas, sauf en ce qui concerne la propriété du véhicule, ce qui est sans influence sur le lien de subordination, de ce qu'elles étaient auparavant et concluait que le contrat les plaçant sous la dépendance exclusive de cette entreprise dissimulait en fait un contrat de travail.

L'objectif final est en définitive d'éviter un double risque : voir le fret monopolisé par quelques gros détenteurs et priver d'esprit d'initiative et d'entreprise des tractionnaires devenus de simples salariés propriétaires de leur outil de travail.

Quelles que soient les mesures qui seront retenues, il conviendra de prendre les précautions indispensables pour éviter qu'elles n'entraînent la disparition de l'artisanat dans le secteur du transport.

Les membres du Conseil supérieur se sont interrogés sur le rôle que pourraient jouer les groupements d'entreprises de transport notamment sous forme de coopératives en vue de permettre une amélioration de la productivité en particulier pour les petites entreprises et le meilleur respect des conditions sociales. Cependant certaines réserves ont été émises. On a cité le cas des coopératives laitières qui sont un mauvais exemple pour l'amélioration des conditions sociales.

Il a été souligné que pour former une coopérative, compte tenu des contraintes que cela implique et de la faiblesse des avantages qui y sont attachés, il convient de manifester une motivation évidente et un état d'esprit coopérateur, le désir de partager des responsabilités et la volonté de s'effacer éventuellement devant le chef de file. Certains ont indiqué que les aides aux coopératives sont nécessaires, mais ne doivent pas être détournées des objectifs à atteindre qui sont à la fois financiers, économiques et sociaux.

Location

Les propositions ministérielles en ce qui concerne la location sont brèves mais peuvent comporter des répercussions importantes pour la profession de loueur. Le souci est marqué de réformer la location, en distinguant ce qui correspond à une véritable prestation économique et financière et la location de longue durée avec conducteur, de même que la location successive qui constitue, en réalité, une forme de transport public et doit être soumise à la même réglementation, notamment en matière tarifaire. Il est précisé que lorsqu'il est fait allusion à la location de longue durée, il s'agit en réalité de la location à longue distance.

Il est apparu après un examen très approfondi de la question que la location constitue une activité spécifique fondamentalement différente du transport public. La location consiste à mettre des moyens (matériel avec ou sans chauffeur) à disposition d'un usager (industriel ou transporteur public) qui les utilise à sa guise pour transporter des marchandises dont il garde l'entière maîtrise. En tant que telle, la location présente un intérêt économique incontestable en permettant une optimisation de l'utilisation du matériel et en évitant du gaspillage.

Pour l'industriel ou le commerçant qui recourt à la location plutôt qu'au transport au moyen de ses propres véhicules, il est évident qu'un professionnel pourra mieux gérer le matériel qu'un usager dont ce n'est pas le métier. Lorsqu'un transporteur public s'adresse à la location pour couvrir des transports exceptionnels ou saisonniers, il s'évite des investissements lourds en matériels qui seraient mal utilisés et qui ajouteraient encore à la surcapacité du transport public avec toutes les conséquences perverses qui en découlent sur le plan de la concurrence.

Il semble donc que si on intégrait la location en grande distance avec conducteur dans le transport public, on priverait l'économie d'un moyen qui a fait ses preuves avec les conséquences prévisibles suivantes :

— l'usager, s'il ne trouvait plus en face de lui la location avec toute sa souplesse d'adaptation à ses différentes exigences commerciales, ne transférerait pas pour autant au transport public le trafic traité avec les loueurs mais se tournerait vers le transport pour compte propre ;

— l'ex-loueur devenu transporteur ferait concurrence au transport routier en ne trouvant pas sur le marché du transport public l'apport supplémentaire de son ancienne clientèle passée au transport privé.

La question peut toutefois se poser de savoir s'il faut ou non maintenir la possibilité pour la location de fournir en plus du matériel, le personnel de conduite. Les usagers, dans de nombreux cas, préfèrent disposer grâce aux loueurs d'un personnel qualifié plutôt que de le former eux-mêmes et il est à craindre que, si cette possibilité était retirée aux loueurs, on ait recours à des formules d'intérim avec tous les inconvénients que cela comporte.

Sur le plan tarifaire, la formule de la tarification routière obligatoire (TRO) n'est à l'évidence pas transposable à la location puisqu'il ne s'agit pas de taxer le déplacement d'une marchandise mais de facturer au locataire les moyens mis à sa disposition qui sont très variables en nature de matériel et en prestations annexes, ce qui nécessite des discussions ponctuelles et peut difficilement se trouver enfermé dans une formule générale préétablie. Toutefois, dans leurs discussions avec leurs clients, les loueurs sont guidés par les différentes études de prix de revient faites par leur organisation professionnelle et il semble bien que, contrairement au secteur du transport public routier, la location, ainsi que le prouvent les résultats financiers des entreprises de location, ne souffre pas d'une sous-tarification et un relèvement de la TRO ne pourrait à cet égard que conforter leur position.

En conséquence, pour les membres du Conseil, à l'exception toutefois des représentants des organisations syndicales qui sont favorables à un certain encadrement de la location notamment en matière tarifaire, il paraît utile de maintenir la spécificité de la location. Il semble indispensable, en revanche, de clarifier la situation pour éviter la pratique du tractionnariat sous couvert de faux contrats de location, de bien marquer la frontière avec le transport public et d'empêcher l'utilisation du régime de la location pour effectuer du transport public déguisé. Ce détournement a effectivement existé car le contingentement a poussé certains transporteurs publics à acheter des licences de location modèle 11, qui sont moins chères que les licences de transport, pour élargir en fait leur activité de transport. La possibilité offerte à plusieurs reprises aux loueurs d'opter pour le transport public n'a pas totalement résolu le problème, mais il semble préférable au Conseil de prendre des mesures pour éviter un phénomène, qui reste malgré tout marginal, plutôt que de remettre en cause pour ce motif toute une activité qui a fait ses preuves au plan économique. Il y aurait lieu de toute façon d'offrir aux entreprises de nouvelles possibilités de transformation des licences de locations successives en licences de transport.

Pour mettre fin aux pratiques abusives, toute opération de location — que le locataire soit un transporteur pour compte propre ou un transporteur public — devrait reposer sur un document établissant clairement la volonté des parties de conclure un contrat de location, tant en ce qui concerne la définition des responsabilités respectives du loueur et du locataire qu'en ce qui concerne le mode de facturation conforme aux principes de la location. Ce contrat devrait être écrit et préciser que la location consiste en la fourniture de moyens dont le loueur garde la responsabilité mais que le locataire a la responsabilité de l'ensemble des opérations de transport en ce qui concerne en particulier le programme, l'itinéraire, etc.

Lorsqu'il y a mise à disposition du locataire d'un camion avec conducteur, la question se pose de savoir à qui incombe la responsabilité en cas de non

respect des temps réglementaires de conduite et de repos. Le loueur reste l'employeur du conducteur dont il est donc responsable mais il est de fait que certaines infractions au plan social peuvent provenir d'ordres donnés au chauffeur par le locataire sur lesquels le loueur ne peut avoir d'action. Il serait donc nécessaire dans le contrat de location de préciser ce partage de responsabilités et les différentes parties intéressées représentées au Conseil ont donné leur accord pour chercher avec les pouvoirs publics une solution à ce problème.

Par ailleurs, des dispositions ponctuelles qui devraient faire l'objet d'études plus approfondies devraient permettre de mettre un terme à certaines pratiques marginales. Ce point de vue est partagé par l'ensemble des participants y compris les professionnels du transport.

A noter, enfin, que les représentants de loueurs se sont déclarés favorables à ce que pour tous les véhicules de plus de 6 tonnes de poids total en charge autorisé le locataire soit tenu de restituer le véhicule à la fin du contrat au lieu où il a été mis à sa disposition. Il s'agirait de revenir à une obligation qui avait été supprimée en 1979 pour les opérations limitées en zone courte.

Relations juridiques entre transporteurs, auxiliaires et usagers

Fixation des conditions du transport, responsabilités juridiques et pénales qui en découlent

La note ministérielle envisage d'engager « la responsabilité des chargeurs, des loueurs et des donneurs d'ordres en matière de conditions de travail et de sécurité ».

Les membres du Conseil ont envisagé cette éventualité sous la forme suivante : faut-il qu'à côté de celle du transporteur, la responsabilité du chargeur, ou d'une manière générale du donneur d'ordre, soit *a priori* engagée, si ses exigences, en matière notamment de délais d'acheminement et d'heure impérative de livraison entraînent *ipso facto* le non respect de la réglementation des temps de conduite et de repos et des limites de vitesse et mettent en cause les règles de sécurité ?

Les représentants des chargeurs marquent une opposition absolue à cette éventualité qui leur paraît extrêmement dangereuse à divers égards. Le chargeur n'a pas obligatoirement une connaissance suffisante de la réglementation sociale applicable aux transports routiers pour apprécier si ce qu'il demande est compatible ou non avec son respect. C'est le transporteur en tant que chef d'entreprise qui a la responsabilité d'organiser ses transports comme il l'entend et dans des conditions dont le chargeur n'a pas forcément connaissance. De plus, il lui appartient dans le cadre de ses prérogatives commerciales, de refuser le cas échéant un transport si on lui demande un délai d'acheminement qui l'obligerait à enfreindre la réglementation.

Le représentant de la SNCF fait observer à ce propos que dans le cadre du climat concurrentiel qui règne dans le transport et des rapports de force existant

entre les transporteurs routiers et les chargeurs, il est de fait qu'un transporteur, s'il veut travailler, est souvent amené à accepter certaines exigences du chargeur et que même s'il refuse d'exécuter un transport un de ses collègues l'acceptera. Il faut donc être réaliste et pour assainir la situation, rendre le chargeur co-responsable avec le transporteur des conséquences découlant de ses ordres dans les deux domaines visés ici : sécurité et réglementation sociale.

Les représentants des organisations syndicales de salariés souhaitent avant tout arriver à modifier les conditions d'exécution du transport et à améliorer les conditions de travail des conducteurs. Or, ils constatent que les marchandises transportées étant porteuses d'une valeur ajoutée de plus en plus grande, la pression des chargeurs se fera normalement de plus en plus forte pour éviter des immobilisations de capital. Ils estiment donc indispensable que la loi d'orientation pose le principe général de la co-responsabilité du donneur d'ordre et du transporteur pour rechercher ensuite les moyens réglementaires permettant de bien faire ressortir les responsabilités de chacun et d'aboutir à une transparence des conditions d'exécution du transport. Le chargeur doit être en mesure de vérifier si ce qu'il demande est réalisable ou non en respectant les différentes réglementations sociale et de sécurité. Sa responsabilité doit être engagée s'il maintient des ordres incompatibles avec ce respect. Mais il est évident que le transporteur est par la suite maître de l'exécution réelle du transport et que si le non respect de la réglementation vient d'initiatives personnelles du transporteur indépendantes des ordres donnés par le chargeur, c'est la seule responsabilité du transporteur qui sera recherchée (par exemple affecter aux transports en cause un chauffeur qui vient de terminer un autre transport sans avoir pris un temps de repos réglementaire, accoler à ce transport d'autres chargements venant empiéter sur le délai d'acheminement demandé...).

Les représentants des transporteurs notent que pour les transports soumis à tarification routière obligatoire, les conditions d'application des tarifs permettent, en définissant notamment les délais de transport et d'immobilisation du véhicule et les conditions de livraison des marchandises, d'avoir un cadre juridique assez satisfaisant mais que pour tous les transports effectués hors TRO, il y a un vide juridique, les dispositions du code de commerce étant insuffisantes pour régler ces situations. De plus, aussi bien du côté du chargeur, du destinataire que du transporteur, on se trouve généralement, pour les opérations de transport proprement dites, en présence de simples préposés qui ne peuvent prendre certaines décisions et n'ont pas une responsabilité globale de la situation. Il est donc à cet égard tout à fait souhaitable d'avoir un cadre précis évitant des discussions. C'est avant tout grâce au dialogue avec les chargeurs et par une information précise des contraintes auxquelles sont soumis les transporteurs en matière de respect des différentes réglementations, que l'on parviendra à responsabiliser les chargeurs.

Les représentants des commissionnaires de transport indiquent qu'en ce qui concerne les activités dont ils ont la charge lorsqu'il y a un contrat d'affrètement annuel ou lorsqu'il sera fait appel au type de contrat actuellement envisagé pour l'avenir qui portera sur un seul sens de trafic, le commissionnaire est entièrement responsable de la gestion et du respect de la réglementation sociale mais que la question de sa responsabilité est plus délicate dans le cas de l'affrètement au

coup par coup. Ils proposent, à titre de solution susceptible d'être mise en œuvre à court terme, que pour les ordres passés par les bureaux régionaux de fret il y ait un engagement des commissaires de ne proposer aucun trafic comportant des délais d'acheminement ou des heures de livraison incompatibles avec le respect de la réglementation sociale et de la sécurité. Ils rappellent, enfin, que c'est en France que les auxiliaires ont les plus grandes responsabilités et que, si on institue dans la loi la co-responsabilité, celle-ci sera valable aussi bien pour les transports internationaux que pour les transports intérieurs avec les conséquences dommageables que cette formule risque d'avoir sur les trafics à l'égard de l'étranger.

Certains ont mis l'accent sur les problèmes délicats que poserait l'introduction du principe de co-responsabilité dans la loi d'orientation, notamment sur le plan des sanctions qui naturellement devraient être prévues précisément, car en droit pénal on se trouve dans un domaine d'interprétation stricte.

En définitive, en dehors de l'opposition des chargeurs et sous les réserves exprimées par les commissionnaires de transport, le Conseil estime que dans le but d'améliorer la situation du transport routier du point de vue social et de la sécurité, il est bon d'intéresser tous les intervenants à ce problème et il est donc favorable à ce que la loi d'orientation pose le principe d'une co-responsabilité du transporteur et du donneur d'ordre dans la mesure où les exigences de ce dernier dûment informé des conséquences de sa demande sont à l'origine du non respect de la réglementation sociale ou des règles de sécurité, étant entendu qu'il appartiendra au législateur d'étudier la forme juridique qui conviendra.

Tarification

La note ministérielle met l'accent sur la nécessité de la mise en place d'une politique tarifaire avec un système de prix visant à assurer la juste rémunération du transporteur en tenant compte de tous les coûts qui interviennent dans son prix de revient.

Ce problème de calcul du coût global a fait l'objet (voir *supra*) d'un examen particulier. Il ne sera donc pas traité sous la présente rubrique.

Le ministre, en outre, souhaite appliquer aux transports publics en zone longue, sauf dérogation exceptionnelle, une tarification routière obligatoire comportant des prix permettant d'assurer la juste rémunération du transporteur.

La « lutte à la baisse » a été dénoncée par les organisations de salariés qui souhaitent la mise en place d'une nouvelle tarification permettant par une juste rémunération des transporteurs de les conduire à investir et à accélérer le progrès social. C'est la raison pour laquelle la tarification devrait être obligatoire, homogène et cohérente du point de vue intermodal.

Pour atteindre l'objectif fixé d'une juste rémunération du transporteur permettant une meilleure autonomie financière des entreprises et une amélioration des conditions sociales, la tarification routière obligatoire, dans le respect de la vérité

des prix, constitue un instrument déterminant si on en juge par le niveau inférieur des prix pratiqués dans le secteur libre, et par la baisse qui a affecté les prix de transport des marchandises des classes 7 et 8 lorsqu'elles sont sorties du champ d'application de la TRO.

On peut toutefois reprocher à la TRO le retard pris sur le prix de revient, le fait qu'on utilise très peu l'éventail de la fourchette, que les prix pratiqués se situent presque systématiquement au niveau minimum, enfin qu'il y ait non respect de la TRO dans un certain nombre de cas.

En conséquence, avant même d'envisager l'extension de la TRO il faut d'abord mieux contrôler son application et prévoir selon un calendrier un processus de rattrapage des tarifs de 15 à 20 % s'ajoutant aux relèvements périodiques repercutant les hausses de prix de revient. Pour décoller du prix plancher, la fixation préconisée par certains membres d'un tarif moyen se heurte aux règles communautaires qui imposent une tarification à fourchette. Une solution partielle à ce problème pourrait se situer dans un réaménagement technique de la tarification portant notamment sur une réduction du nombre de classes tarifaires et sur les écarts de barèmes entre les classes.

En ce qui concerne l'extension du champ d'application de la TRO, un accord s'est fait entre transporteurs et syndicats sur la distance (qui pourrait être ramenée à 150 km) et sur les marchandises ou spécialités à introduire (en première étape les denrées périssables et les citernes). S'agissant plus précisément du transport des hydrocarbures par citernes, les usagers estiment que les difficultés des transporteurs du secteur tiennent avant tout à la récession constatée dans l'industrie pétrolière depuis 1979. Ils font remarquer que pour l'ensemble des citernes si ces trafics ont été écartés de la TRO c'est parce que l'exclusion de tout fret de retour en supprime les conséquences concurrentielles sur le niveau des prix. En ce qui concerne le tonnage, les commissionnaires estiment prématuré d'étendre la TRO aux envois de moins de 3 tonnes, compte tenu des problèmes délicats posés par les diverses composantes de ces trafics. Il est fait observer par les représentants des organisations syndicales, qu'une réévaluation de la TRO et son extension présentent l'intérêt de la transparence et ne constituent pas de ce fait un facteur inflationniste, bien au contraire, car l'opacité qui entoure les prix du secteur libre conduit souvent à attribuer au transport des pseudo valeurs ajoutées.

Quant à la structure même de la TRO, elle permet, selon le Comité national routier, grâce à ses différentes possibilités (prix d'application, dispositions spéciales, tarifs spéciaux, tarifs particuliers, accords tarifaires) de s'adapter avec souplesse aux demandes des chargeurs, ce que contestent ces derniers qui souhaitent une liberté de dialogue entre le chargeur et le transporteur. L'Union des offices de transport, en revanche, estime que pour les PME, la TRO constitue une garantie de prix non discriminatoires.

En ce qui concerne le rôle du Comité national routier (CNR), certains syndicats estiment anormal que le même organisme définisse les règles et en contrôle l'application. Le CNR fait observer que s'il lui appartient de concevoir et de proposer les tarifs, la décision revient au ministre des Transports après avoir entendu

les observations que peuvent lui présenter les intéressés après la publication des propositions au *Journal officiel*.

Sur ce point, les usagers souhaitent participer à la concertation préalable à la présentation des propositions par le CNR.

Organisation du fret

Le ministre dans ses propositions a marqué le désir « d'améliorer le fonctionnement du marché par l'extension et la modernisation des activités des bureaux régionaux de fret ». Ce problème a déjà été évoqué dans le présent rapport sous l'angle de la complémentarité et de la mise en place des plates-formes d'échanges. Quant aux bureaux régionaux de fret, les participants à leurs activités, c'est-à-dire les transporteurs routiers et les commissionnaires, soulignent que le fonctionnement des bureaux régionaux de fret doit rester confié aux seuls professionnels, l'administration exerçant seulement un droit de contrôle.

Les principes qui sont à la base de l'organisation actuelle devraient être maintenus tout en s'accompagnant des adaptations et modernisations nécessaires à l'amélioration du service rendu à l'entreprise.

Le recours aux nouvelles techniques de communication comme la télématique ne doit être envisagé que dans le but d'améliorer la liberté de négociation entre l'usager et le transporteur. Les parties prenantes aux bureaux régionaux de fret se déclarent opposées à toute extension de compétence de ces organismes qui leur donnerait la maîtrise de l'ensemble du marché, priverait les transporteurs de toute initiative dans la recherche du fret et jetterait les bases d'une véritable nationalisation du fret. Elles marquent également leur opposition à toute transformation des bureaux régionaux de fret en service public régional dont le fonctionnement serait placé sous le contrôle de représentants d'organismes extérieurs aux professions du transport routier. Il ne leur paraît pas admissible, en outre, que le « groupe SNCF », entité à base ferroviaire, puisse y être introduit étant entendu que les filiales routières de la SNCF sont déjà parties prenantes aux bureaux régionaux de fret. Enfin, toute affectation autoritaire du fret à des entreprises nationales doit être écartée. Les usagers, quant à eux, ont indiqué qu'ils ne souhaitaient pas participer au fonctionnement des bureaux régionaux de fret.

Les représentants des organisations syndicales de salariés estiment qu'un bon fonctionnement des bureaux régionaux de fret favorise le libre choix de l'usager grâce à un éventail plus grand des possibilités de transport qui sont offertes et par la meilleure connaissance de celles-ci. En conséquence, ils sont donc partisans d'une réforme de structure des bureaux régionaux de fret qui tendrait à une meilleure transparence du marché. Hormis le représentant de la Fédération nationale des chauffeurs routiers, ils estiment, contrairement aux transporteurs, y compris la SNCF, que les bureaux régionaux de fret devraient s'ouvrir au « groupe SNCF ».

Rémunération de l'affréteur

Le ministre ayant souhaité « clarifier le rôle des différents intervenants, notamment leurs conditions de rémunération en fonction des services rendus », les membres du Conseil se sont plus spécialement attachés à la rémunération de l'affréteur.

Actuellement, l'affréteur est rémunéré par une commission versée par le transporteur selon des modalités différentes selon qu'ils sont ou non liés par un contrat (en pratique 8,5 à 11 % du tarif minimal de la TRO avec un plafond de 15 % du prix payé par le client). La question de savoir s'il faut faire payer la commission de l'affréteur par le chargeur, de manière que le transporteur perçoive en tout état de cause au moins le minimum de la TRO, soulève en fait le problème du rôle de l'affréteur vis-à-vis du chargeur et du transporteur.

Ce rôle est défini de la manière suivante par les commissionnaires : le commissionnaire affréteur remplit la mission commerciale du transporteur, a la responsabilité du contrat de transport et supporte les aléas du règlement du prix par le client. Dans la mesure où le tarif routier couvre les frais commerciaux inhérents à toute entreprise de transport, il est normal que l'affréteur qui décharge le transporteur de ces frais soit payé par lui et non par le chargeur.

Les représentants des commissionnaires sont tout à fait d'accord pour que les conditions de délivrance des licences aux commissionnaires affréteurs soient sévèrement contrôlées, sur le plan notamment des garanties de moralité et de capacité financière.

En ce qui concerne la garantie de paiement du transporteur, s'il leur apparaît prématuré de prendre position sur le problème de la caution, ils sont toutefois prêts à collaborer à tout contrôle et à étendre le système du label accordé aux entreprises d'affrètement s'engageant à respecter la TRO et les délais de paiement prévus au protocole d'accord passé entre le Comité national routier et le Conseil national des commissionnaires de transport.

En ce qui concerne les trafics non soumis à TRO, la rémunération de l'affréteur est fixée par les textes à 15 % maximum du prix de transport payé par le client. Les difficultés rencontrées dans la pratique ne posent donc pas un problème de réglementation mais de contrôle.

Conditions sociales

Selon les termes de la note ministérielle « la nouvelle politique doit mener à une convergence étroite du progrès social et du progrès économique. Concrètement, il convient donc d'engager un processus qui, d'une part, conduise à une harmonisation réelle des situations et qui, d'autre part, définisse clairement les conditions d'un progrès social effectif ».

Sur ces bases, le ministre estime que l'accent devrait être mis :

- sur le respect de la réglementation en matière de durée du travail,
- sur l'encadrement par la loi de la structure des rémunérations,
- sur l'amélioration et la modernisation de la formation professionnelle et de la formation continue,
- sur la reconnaissance de la nécessité d'une couverture sociale mieux adaptée.

En outre, les droits syndicaux dans le transport doivent tenir compte des conditions d'exercice du travail, de sa dispersion dans l'espace, de la taille des entreprises.

Sur tous ces problèmes, les représentants des organisations syndicales de salariés, après avoir dressé un tableau très sombre des conditions de travail dans le transport routier et dans la batellerie, se sont souvent rejoints pour proposer un certain nombre de mesures et d'actions susceptibles de contribuer, à leurs yeux, à l'amélioration des conditions de travail. Cette amélioration devrait passer par une harmonisation non seulement entre les divers modes, mais aussi au sein du transport de voyageurs par la réduction des écarts constatés dans les transports urbains et dans les transports interurbains.

En ce qui concerne la réglementation, ils ont souhaité une modification rapide des dispositions du décret du 9 novembre 1949 relatif aux conditions de travail dans les transports routiers. Il convient :

- de redéfinir clairement le temps de travail des conducteurs en prenant en compte dans sa totalité le temps de mise à disposition et en supprimant la notion d'équivalence. Certains ont préconisé un calendrier aboutissant à la suppression totale de la notion d'équivalence fin 1983 ;
- de plafonner l'amplitude journalière ;
- de prendre en compte le temps de travail de manutention lors des chargements et déchargements de véhicules ;
- d'appliquer la réglementation européenne sur les temps de conduite et de repos et de supprimer la circulaire « Cavallé » qui apporte des aménagements dans le sens d'un allongement des temps de conduite autorisés et d'une diminution des temps de repos.

Ils ont demandé l'augmentation des contrôles par l'accroissement du nombre des inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre des transports et par une amélioration des moyens mis à leur disposition. Certains ont souhaité que le corps des inspecteurs dépende exclusivement du ministère du Travail. Il a été demandé que le niveau des amendes, actuellement peu dissuasif, soit relevé et que certaines autres formes de sanctions, notamment l'immobilisation des véhicules, soient effectivement appliquées.

Sur le plan de la meilleure participation des travailleurs à la défense de leurs intérêts, certaines mesures ont été préconisées :

- Pour les représentants des salariés, les travailleurs doivent être les garants de l'application du droit du travail et c'est pourquoi il a été demandé de favoriser

la participation active des salariés au contrôle de la réglementation sociale par l'élection dans les entreprises, de délégués à la sécurité et de délégués inter-entreprises à l'échelon régional. Le représentant de la fédération Force ouvrière a précisé que son syndicat ne souhaitait pas voir les travailleurs se substituer à l'administration dans ses pouvoirs de police et de contrôle.

— A été également suggérée la mise en place de commissions paritaires départementales qui seraient appelées à connaître des irrégularités commises dans le domaine social ainsi que l'élection de permanents de branches inter-entreprises chargés des problèmes de sécurité à l'échelon régional.

— Pour faciliter les contrôles, une organisation a préconisé l'institution de feuilles de travail de route qui préciseraient le programme de travail demandé aux conducteurs. Sur ce point particulier, les transporteurs ont fait remarquer que le travail du conducteur était difficilement programmable et qu'une certaine souplesse restait nécessaire pour faire face aux aléas du transport.

En règle générale, les représentants des salariés n'ont pas contesté qu'il faille une certaine souplesse d'application des règles, étant précisé que la spécificité des transports à laquelle les transporteurs font fréquemment allusion est également valable lorsqu'il s'agit d'examiner les problèmes sociaux et notamment ceux posés par la représentation syndicale au sein des entreprises.

En ce qui concerne les droits syndicaux, les salariés — faisant état des discriminations dont les délégués syndicaux sont victimes dans les entreprises de transport routier — ont demandé une meilleure protection des libertés syndicales. Ils ont en outre préconisé une extension des droits syndicaux dans les entreprises de moins de 10 salariés et une organisation a demandé pour l'élection des délégués du personnel la même procédure et les mêmes obligations que celles en application pour les comités d'entreprise.

Les syndicats ont également insisté sur la nécessité de se préoccuper des conditions anormales des travailleurs de la navigation fluviale artisanale.

Une amélioration de la couverture sociale a été demandée notamment par la révision de la convention collective des transports qui, eu égard à la mobilité de la main-d'œuvre, devrait permettre de tenir compte pour l'examen des droits d'un salarié, de son ancienneté et de la qualification, non seulement dans l'entreprise où il travaille, mais aussi de celle acquise antérieurement dans la branche du transport.

Tous les participants se sont déclarés d'accord pour favoriser et étendre la formation professionnelle qu'il s'agisse des premières formations ou de la formation continue et pour reconnaître que la spécificité des activités de transport induit celle des formations à ces mêmes activités. Qu'il s'agisse d'objectifs, de normes, de moyens ou de structures, le particularisme des enseignements professionnels du transport n'est, du reste, que l'expression d'une différence que le droit du travail a toujours fait sien et qu'illustrent parfaitement, dans le dispositif actuel de formation : d'une part, les attestations d'aptitude à l'exercice de la profession de transporteur routier ou de loueur de véhicules industriels, d'autre part, les attestations de formation exigées de tout conducteur effectuant des transports routiers de matières dangereuses.

On ne peut donc que souhaiter l'intégration, dans une loi d'orientation sur les transports intérieurs, de dispositions relatives à la formation professionnelle.

Sur la structure de la rémunération, si les salariés ne remettent pas en cause la procédure de discussion paritaire, par contre ils souhaitent que soit interdite au niveau de la loi la possibilité d'instituer des primes de rendement qui incitent les conducteurs à des dépassements de la durée légale du travail et permettent à l'employeur de masquer ces dépassements tout en évitant le paiement d'heures supplémentaires.

Les représentants des transporteurs routiers et les loueurs de véhicules industriels ont unanimement contesté le tableau des conditions de travail dressé par les représentants des salariés. Ils ont rappelé une nouvelle fois la spécificité des problèmes posés du fait de contraintes particulières d'exploitation qui justifient une réglementation spéciale dérogatoire au droit commun. Un droit social aménagé doit donc exister tendant à compenser les conditions de travail du personnel roulant soumis à des sujétions particulières.

Les entreprises de transports de voyageurs, en raison de la mission de service public qui leur incombe à la différence des entreprises relevant d'autres secteurs industriels et commerciaux, ont l'obligation de mettre en place des moyens suffisants pour répondre immédiatement à la satisfaction de la demande des usagers. Cette demande s'étend sur une amplitude horaire supérieure à celle que l'on rencontre dans les autres secteurs classiques d'activité économique. L'importance de cette amplitude s'impose en raison même de la nature de service public du transport et ce d'une manière constante. Cette demande varie pour la plupart du temps avec des pointes du matin et du soir liées aux déplacements domicile/travail ayant lieu dans une même plage horaire et nécessitant la mise en place de moyens appropriés.

Dans le domaine du transport de marchandises, les horaires sont particulièrement incontrôlables par l'employeur qui perd la maîtrise de l'activité du conducteur dès que le véhicule a quitté l'entreprise et le comportement des chauffeurs sur la route n'est pas toujours exempt de critique. Les transporteurs regrettent qu'il ne soit tenu aucun compte des efforts faits par les entreprises depuis dix ans pour améliorer les conditions de travail des conducteurs, respecter la réglementation tout en élevant les conditions et le niveau de vie. Ils s'élèvent contre la méconnaissance de l'action menée dans les institutions paritaires. Très attachés à la poursuite de la politique contractuelle, les transporteurs estiment anormal de recourir à la loi pour fixer la structure des rémunérations.

Ils jugent en outre inopportune l'introduction éventuelle de délégués inter-entreprises dans les PME du transport. Ils sont particulièrement opposés à ce que la réglementation sociale dans les transports puisse aller au-delà des dispositifs mis en place par l'ordonnance du 16 janvier 1982 et par ceux qui pourront résulter du vote des lois Auroux sur les droits nouveaux des travailleurs et le développement des institutions représentatives du personnel. Les représentants des entreprises pour compte propre, quant à eux, se sont déclarés hostiles à l'encadrement légal des rémunérations et restent fermement attachés au régime de négociations au sein des entreprises dans le cadre de conventions collectives.

Les usagers, regroupés au sein des offices des transports et des PTT, ont reconnu la nécessité d'harmoniser globalement les durées de travail des divers modes, mais une telle harmonisation ne peut se faire que progressivement. Son impact sur le transport routier en transformera les modalités d'exécution et singulièrement les coûts de revient. Une augmentation trop brutale de ces coûts est susceptible d'entraîner des défaillances d'entreprises génératrices de pertes d'emploi. Une harmonisation bien menée peut, par contre, conduire le chargeur à rechercher à limiter en amont comme en aval le coût du facteur transport grâce à une meilleure programmation entraînant des gains de productivité, une réduction des temps d'attente de chargement et de déchargement, une optimisation de l'emploi des capacités offertes.

Institutions et procédures

La note de propositions rappelle que « l'une des originalités du secteur des transports réside dans l'association étroite de la profession et de l'Etat dans le travail de définition de ses propres règles de fonctionnement. Il lui revient même d'exercer et d'assurer aux lieu et place de l'Etat des missions de service public ».

Il n'est pas question pour le ministre de remettre en cause l'économie globale d'un tel système. Par contre, des efforts doivent être faits dans le sens d'une rationalisation des structures, d'une démocratisation des instances, d'une décentralisation.

Le Conseil a successivement examiné les organismes de concertation, c'est-à-dire le Conseil national des transports, le comité régional des transports, le comité départemental des transports, et les institutions professionnelles, c'est-à-dire le Comité national routier, les groupements professionnels routiers et les bureaux régionaux de fret, ainsi que les organismes relevant des loueurs et des commissionnaires de transport.

Le Conseil national des transports

Le ministre envisage de remplacer le Conseil supérieur des transports par un Conseil national des transports. Les membres du Conseil se sont interrogés sur la signification de ce changement d'appellation. Ils pensent qu'il résulte du souci de créer une organisation pyramidale de concertation du plan local jusqu'au plan national. Ils y voient, en outre, le désir de confier à ce nouveau conseil l'examen de tous les grands problèmes de coordination intermodale.

A ce sujet, la question se pose de ce que doivent devenir les autres organismes consultatifs nationaux dans le domaine des transports, c'est-à-dire le Conseil supérieur de l'aviation marchande et le Conseil supérieur de la marine

marchande. L'existence d'un ministère de la Mer et la rénovation qui vient d'être faite du Conseil supérieur de la marine marchande militent en faveur de l'exclusion de l'examen des problèmes maritimes au sein du Conseil national des transports. En ce qui concerne le domaine des transports aériens, le Conseil supérieur de l'aviation marchande devrait, semble-t-il, subsister dès lors que sa compétence a toujours été beaucoup plus technique que celle du Conseil supérieur des transports.

Sur le plan des pouvoirs à confier au futur Conseil, il a été demandé que le droit de saisine, qui avait été retiré en 1952 au Conseil supérieur des transports, soit rendu à la nouvelle institution. Par contre, le caractère consultatif devrait être maintenu, toute décision relative aux transports demeurant naturellement dans les mains du pouvoir exécutif.

Il a été rappelé que le Conseil supérieur des transports est devenu au fil des ans un organisme de réflexion générale dans le domaine des transports terrestres. Cette mission devrait demeurer, mais il a été demandé que sa compétence soit élargie à l'examen des grands problèmes d'infrastructures.

En outre, une lacune devrait être comblée dans le domaine de la politique communautaire des transports. En effet, il n'existe pas d'organisme à l'échelon national susceptible de donner des avis aux pouvoirs publics pour la mise au point de la position française face à nos partenaires européens à Bruxelles. Cette concertation est d'autant plus nécessaire qu'il importe d'éviter un hiatus entre la politique française et la politique communautaire dans le domaine des transports.

La nouvelle politique de décentralisation pourrait amener le Conseil à jouer un rôle important comme organisme de recours en cas de conflits entre les différents échelons locaux ou régionaux d'autant que l'absence de subordination des collectivités entre elles risque de rendre nécessaires dans certains cas des arbitrages. L'intervention du Conseil ne pourrait cependant se concevoir que sur demande formelle des parties intéressées.

Enfin, sur la question de savoir si le futur Conseil pourrait intervenir dans les problèmes de fret, la réponse des membres de l'Assemblée a été négative car il n'est pas possible de suspendre des décisions ponctuelles et privées des entreprises à la consultation d'un organisme central. Ce qui ne veut pas dire que certaines réflexions générales relatives à la tarification ne puissent pas être examinées par le Conseil national.

S'agissant des futures formations du Conseil, bien qu'il soit apparu prématuré d'étudier en détail la structure du nouvel organisme, des suggestions ont été faites tendant à un regroupement du grand nombre des comités existant actuellement. C'est ainsi que la CGT propose que soient créés trois comités : un comité voyageurs, un comité marchandises, un comité économique et social, qui serait plus spécialement chargé des questions de productivité, sécurité, formation, effectifs, emplois.

La CFDT, quant à elle, suggère quatre domaines d'intervention : voyageurs, marchandises, domaine social, domaine juridique, qui regrouperait les activités du comité des contestations et les questions relatives aux licences et à la réglementation.

Au sujet de la présidence, le choix peut se porter soit sur une personnalité indépendante n'appartenant pas à l'administration active des transports comme c'est le cas actuellement, ou au contraire, elle peut être assurée par le ministre.

Sur ce point, les avis sont partagés. Certains penchent pour une présidence indépendante du fait du caractère consultatif du Conseil national des transports. D'autres, par contre, pensent que le ministre pourrait présider le Conseil, assisté d'un vice-président indépendant.

Sur la composition du Conseil, les représentants des organisations syndicales ont demandé une substantielle augmentation de leur représentation. Les salariés en effet devraient avoir la possibilité d'être représentés pour chaque mode de transport, ce qui suppose que soit également réglé le problème des pertes de salaire que peuvent subir les représentants non permanents des organisations syndicales siégeant dans les instances du Conseil.

Il a été admis par tous que le Conseil devrait comprendre une représentation équilibrée des professionnels du transport, des usagers et des décideurs aux différents niveaux du territoire, de l'Administration et des travailleurs.

Les comités régionaux des transports

Le seul organisme existant actuellement à l'échelon régional est la Commission régionale des licences chargée de donner un avis, d'une part, au moment de l'ouverture de contingents de licences, et d'autre part, au moment de la demande de renouvellement des licences à durée périodique.

Il est prévu dans la note du ministre la création d'un comité régional comportant une section marchandises et une section voyageurs, qui serait rattaché au conseil régional. Sur le plan des marchandises, la nécessité d'établir une coordination avec les bureaux régionaux de fret peut effectivement donner des pouvoirs à un comité régional de marchandises. Mais il est évident que la coordination intermodale au niveau des marchandises relève principalement du niveau national, le comité régional étant cependant compétent pour l'application des dispositions réglementaires d'ordre général concernant la profession et la sécurité.

Pour certains, le comité régional pourrait avoir un rôle de gestion au niveau des équipements locaux. Il devrait pouvoir favoriser l'essor des transports de marchandises en participant aux équipements professionnels notamment pour l'implantation des gares routières.

A ce sujet la mise en place d'une nouvelle politique des transports pourrait être l'occasion de modifier la réglementation relative aux gares routières qui pose actuellement certains problèmes d'application du fait que la loi du 19 juin 1979, relative aux transports publics d'intérêt local, a supprimé l'ordonnance de 1945 qui avait institué un régime centralisé, mais n'a rien prévu pour son remplacement.

Comme le Conseil national, le comité régional devrait être consulté sur le programme d'infrastructures mais à la double condition qu'il n'y ait pas un alourdissement des procédures et qu'une articulation correcte avec le comité

économique et social régional soit mise en place. Dans le domaine du transport de personnes, il devrait naturellement participer à l'élaboration des schémas régionaux et être consulté lors de l'élaboration des conventions avec la SNCF.

Sur la composition du comité régional, les problèmes de représentation sont les mêmes que ceux qui ont été évoqués pour le Conseil national. Il semble difficile de fixer dans la loi des quotas de représentation pour les différentes composantes, mais la notion de représentation équitable devrait être reprise dans la loi qui pourrait éventuellement prévoir une répartition en pourcentage.

Les comités départementaux des transports

La compétence du comité départemental devrait essentiellement porter sur les transports de voyageurs. Le comité devrait hériter des compétences actuelles des comités techniques départementaux des transports, notamment dans le domaine de la coordination entre transports scolaires et transports réguliers. Il devrait également s'occuper de la liaison entre transports urbains et interurbains et être consulté pour l'élaboration des schémas départementaux de transport et l'établissement des conventions avec la SNCF.

Les observations faites ci-dessus à propos de la composition du Conseil national des transports sont également valables pour les comités départementaux.

Les organismes professionnels

L'existence du Comité national routier, auquel il a déjà été fait allusion dans le chapitre concernant la tarification, n'a pas été remise en cause, même si certains se sont interrogés sur la nature des pouvoirs qui lui ont été délégués par la puissance publique. Celle-ci devrait conserver et accroître ses pouvoirs de contrôle.

Les groupements professionnels routiers

Le système d'élections aux groupements professionnels routiers (GPR) qui vient d'être modifié en accord avec la profession, paraît constituer une réponse au souci de démocratisation manifesté par le ministre. Ni les salariés, ni les usagers ne demandent à participer aux groupements professionnels routiers.

Par contre, un problème peut se poser en ce qui concerne les pouvoirs de contrôle. Le rôle des groupements professionnels routiers auxquels correspond au plan national le Comité national routier, est de vérifier l'application correcte de la tarification routière obligatoire telle qu'elle a été homologuée par le ministre sur proposition du Comité national routier.

Pour l'application de la TRO, le Comité national routier dispose de pouvoirs et de moyens de contrôle. Mais ce contrôle ne s'exerce que sur les adhérents aux groupements professionnels routiers puisque l'adhésion à ces groupements

n'a pas de caractère obligatoire. Ce caractère facultatif de l'adhésion devrait demeurer.

Le représentant de la SNCF a cependant estimé que tous les modes de transport devraient être associés au contrôle et que des pouvoirs devraient être donnés en ce sens au Comité régional des transports. Les représentants des transporteurs routiers sont opposés à une telle conception.

L'ensemble des participants considère que l'administration à qui incombe le contrôle de la tarification des non adhérents n'a pas rempli son rôle avec toute la vigilance souhaitable. De plus, en cas de manquement, le système des sanctions est peu incitatif au respect des règlements alors que pour les adhérents aux groupements professionnels routiers, le système de sanctions pécuniaires lourdes est très dissuasif. Il est rappelé que ces sanctions résultent des règlements intérieurs des groupements professionnels routiers et du Comité national routier et que ceux-ci sont approuvés par le ministre.

En ce qui concerne les liens entre les groupements professionnels routiers et les comités régionaux de marchandises, il semble qu'il devrait y avoir une information systématique fournie aux comités régionaux. Les représentants de la CGT ont souhaité qu'une commission paritaire soit institué au niveau de chaque groupement professionnel routier pour connaître des questions relatives au respect des réglementations de la sécurité et de la productivité. La majorité des membres du Conseil estime cependant que les comités régionaux des transports ne constituent pas l'instance la plus appropriée pour être dotée de pouvoirs de contrôle ou d'interventions comme organisme de recours en cas de sanctions.

Les bureaux régionaux de fret

La question des bureaux régionaux de fret a déjà été abordée dans le chapitre marchandises. Il est simplement rappelé que les organisations syndicales souhaitent un élargissement des bureaux de fret, une modernisation de leur fonctionnement avec une gestion informatique, la CGT préconisant que le président du conseil d'administration des bureaux régionaux de fret soit désigné par le comité régional des transports et que le président du centre national des bureaux de fret soit désigné par le Conseil national des transports. En outre, elle estime que le conseil d'administration de ces organismes devrait être tripartite et comprendre des représentants des transporteurs routiers, des commissionnaires et du groupe SNCF, ainsi qu'un représentant du Comité régional des transports.

Ni les transporteurs routiers, ni les commissionnaires ne sauraient souscrire à ces propositions.

Organismes professionnels du secteur de la location et de celui des commissionnaires

Les organismes professionnels du secteur de la location et de celui des commissionnaires ne donnent pas lieu à observations particulières.

En ce qui concerne la location, le Comité national des loueurs et les groupements professionnels des loueurs ont été supprimés au 1^{er} janvier 1981, le ministre des Transports ayant cependant la possibilité de confier par voie de convention, à une organisation professionnelle de loueurs, des missions d'intérêt national. Le nouveau système ne pourrait être remis en cause que dans la mesure où serait envisagée l'institution d'une TRO pour la location.

Quant au Conseil national des commissionnaires de transport, constitué en 1959 par regroupement de quatre syndicats professionnels (affréteurs, groupeurs, denrées périssables, transitaires), il intervient pour donner un avis sur la délivrance des licences de commissionnaires de transport. Il oriente et harmonise l'activité des associations professionnelles régionales de commissionnaires de transport, qui sont elles-mêmes chargées du contrôle de l'application de la tarification routière obligatoire par leurs adhérents et de l'établissement de statistiques professionnelles.

Le Conseil national peut, également, être amené à présenter des propositions de tarification pour les activités réglementées de commissionnaire de transport. En outre, il participe, par l'intermédiaire de ses représentants désignés, aux activités et travaux du Centre national des bureaux de fret.

Le rôle du Conseil national des commissionnaires de transport pourrait être accru dans la mesure où seraient instituées des règles plus contraignantes pour l'accès à la profession d'auxiliaires de transport.

Liste des tableaux et figures

Tableaux	Pages
1. Part des frais de personnel et des amortissements dans la valeur ajoutée des différents sous-secteurs en 1979	21
2. Les entreprises de transport en 1979 par sous-secteur	23
3. Le secteur des transports dans la consommation nationale d'énergie (1971-1981)	41
4. Ventilation des consommations d'énergie dans les transports (1971-1981) ..	42
5. Les transports de voyageurs : consommation d'énergie (1970 et 1981)	44
6. Les transports de marchandises : consommation d'énergie (1970 et 1981) ..	48
7. Consommations et trafics des transports intérieurs (1978)	52
8. Economies d'énergie cumulées (1974-1981)	54
9. Evolution du gain moyen de consommation unitaire (1970-1980)	54
10. Evolution de la structure des prix de l'essence et du gazole dans quelques pays européens (1973-1982)	58
11. Les trafics intérieurs de transport de voyageurs en 1978	80
12. Evolution du trafic automobile (1970-1980)	81
13. Evolution du trafic ferroviaire de voyageurs sur les grandes lignes de la SNCF (1970-1980)	82
14. Evolution du trafic aérien intérieur (1973-1980)	82
15. Les victimes des accidents de la route	84
16. Dépenses d'investissement de l'Etat pour la voirie (1966-1979)	106
17. Evolution de quelques indicateurs relatifs à la voiture particulière (1959-1981)	130
18. Trafic interrégional (route + fer + voie navigable) en 1977	156
19. Les trafics de produits dans le commerce extérieur (1966 et 1978)	163
20. Structure du trafic en 1979 (hors de France)	166
21. Taux moyens annuels de progression de 1964 à 1976 par chapitre NST	168
22 a. Part du pavillon français dans les importations (1970-1980)	185
22 b. Part du pavillon français dans les exportations (1970-1980)	185
23. Balance des paiements : solde des échanges extérieurs des services de transport (1970-1980)	192
24. Balance des échanges effectifs des services de transport (1976-1980)	193
25. Les valeurs à la tonne de différents groupes de produits dans le commerce extérieur en 1980	195
26. Les dépenses du réseau routier en 1978	240
27. Recettes fiscales provenant des taxes sur les véhicules routiers (1978)	242

	Pages
28. Versements effectués par l'Etat au compte d'exploitation de la SNCF réseau principal (1978)	244
29. Les tarifs sociaux de la SNCF	245
30. Comparaison des recettes et des dépenses pour les voies navigables en 1978	247
31. Dépenses de la collectivité pour les ports maritimes en 1978	248
32. Dépenses de la collectivité pour la marine marchande en 1978	249
33. Dépenses de la collectivité pour l'aviation civile en 1978	250
34. Recettes de l'aviation civile dues aux taxes en 1978	251
35. Aides à l'investissement pour le réseau banlieue de la SNCF en 1978	252
36. Subventions au compte d'exploitation de la RATP en 1978	253
37. Subventions au compte d'investissement de la RATP en 1978	253
38. Subventions de la collectivité aux dépenses d'équipement des réseaux de transports collectifs dans les villes de province en 1978	254
39. Taux de couverture des dépenses par les recettes en 1978	255

Figures

1. Evolution de la population active de la branche transport (1959-1980)	27
2. La durée du travail dans les transports (1961-1979)	29
3. Evolution des effectifs (indices trimestriels) de la branche transport hors SNCF et RATP (1973-1981)	30
4. Evolution comparée du transport routier et de la production industrielle (1972-1981)	30
5. Défaillances d'entreprises des transports et transmissions de 1971 à 1981	32
6. Licenciements pour cause économique dans les transports publics (1975-1981)	33
7. Répartition modale des emplois de 1960 à 1978	36
8. Les consommations unitaires d'énergie des transports de voyageurs	46
9. Les consommations unitaires d'énergie des transports de marchandises	50
10. Evolution du prix du litre d'essence (1960-1981)	62
11. Le réseau des routes nationales et des autoroutes au 1 ^{er} janvier 1980	68
12. Le réseau autoroutier au 1 ^{er} janvier 1982	69
13. Le réseau ferroviaire (juin 1982)	71
14. Le réseau aérien intérieur : les 30 escales d'Air Inter	73
15. Niveau de service des relations entre Paris, les métropoles d'équilibre et les capitales régionales par les services collectifs	98
16. Chapitre 6 de la NST	139
17. Estimation de la répartition modale du transport terrestre de marchandises (1841-1974)	144
18. Evolution de la production industrielle et du transport de marchandises par fer (1900-1975)	145

	Pages
19. Répartition modale du trafic total, y compris oléoducs (1962-1979)	146
20. Evolution des transports routiers, compte d'autrui et compte propre (1962 à 1979)	147
21. Evolution comparée du trafic total (hors oléoduc) et de la production de papier-carton (1962-1979)	148
22. Distorsion entre le volume transporté et la valeur ajoutée des produits	153
23. Construction mécanique et électrique, principaux trafics, 20 relations	157
24. Sidérurgie, principaux trafics, 20 relations	157
25. Pétrole et gaz, principaux trafics, 20 relations	158
26. Chimie de base, principaux trafics, 20 relations	158
27. Agriculture, principaux trafics, 20 relations	159
28. Viande et lait, principaux trafics, 20 relations	159
29. Habillement - cuir - textile, principaux trafics, 20 relations	160
30. Bois - papier - carton, principaux trafics, 20 relations	160
31. Les hinterlands naturels des ports autonomes déterminés à partir des coûts d'acheminement portuaire et les potentiels d'exportations maritimes des régions	176
32. Les hinterlands à l'exportation du port de Marseille pour les marchandises diverses	179
33. Organigramme du ministère des Transports	203

Table des matières

	Pages
Introduction	5
PLACE DES TRANSPORTS DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	13
1. Les entreprises de transport	15
Les entreprises publiques et l'intervention de l'Etat	15
La SNCF	16
La RATP	16
Air France	17
La Compagnie générale maritime (CGM)	17
L'intervention de l'Etat	17
Le secteur privé : une multitude d'entreprises artisanales et de petites et moyennes entreprises	18
Les entreprises de transport routier de marchandises	18
Les entreprises de transport routier et urbain de voyageurs	19
Les entreprises de transport fluvial de marchandises	19
Les auxiliaires des transports terrestres, maritimes et aériens	19
La place croissante des activités de transport pour compte propre	20
Le transport : une activité capitaliste mais aussi et surtout de main-d'œuvre	22
2. L'emploi dans les transports	25
Tendances et perspectives	25
Combien d'emplois dans les transports ?	26
L'évolution des effectifs de la branche transport : une évolution globale positive	27
Résultats globaux	27
Caractéristiques de cette évolution	28
Un présent en rupture : une évolution très irrégulière et incertaine	29
Une contribution à l'emploi très inégale selon les modes de transport	34
Les secteurs créateurs d'emplois	34
Les secteurs où l'emploi a reculé	35
3. Les transports et l'énergie : un secteur otage du pétrole ?	39
Les caractéristiques de consommation du secteur	40
La notion de consommation unitaire : un critère à utiliser avec précaution ..	43

	Pages
Les transports de voyageurs	44
<i>Les consommations globales</i>	44
<i>Les consommations unitaires</i>	45
Les transports de marchandises	47
<i>Les consommations globales</i>	47
<i>Les consommations unitaires</i>	49
Les limites de l'analyse comparative des consommations unitaires	51
La politique d'économies d'énergie	51
Les composantes de la politique d'économies d'énergie	53
<i>Les objectifs du VIII^e Plan</i>	53
<i>Les réalisations</i>	53
<i>Les orientations et les perspectives de la politique d'économies d'énergie</i>	55
Les moyens mis en œuvre	55
<i>L'action tutélaire et réglementaire</i>	56
<i>Les mesures d'incitation</i>	56
<i>Les prix et la fiscalité des carburants</i>	57
<i>La structure des prix des carburants</i>	57
<i>La fiscalité comparée de l'essence et du gazole</i>	57
<i>Les effets de l'augmentation du prix des carburants</i>	59
L'avenir est à l'innovation	60
<i>Le gaz de pétrole liquéfié</i>	60
<i>L'électricité</i>	61
<i>Le mélange essence et alcool</i>	61
<i>La liquéfaction du charbon</i>	61
<i>L'hydrogène</i>	61
<i>L'énergie nucléaire</i>	62
4. Transports et développement régional	65
La politique d'aménagement du territoire et les transports	66
Le rééquilibrage du réseau routier et autoroutier	66
L'évolution du réseau de 1960 à 1977	67
L'évolution actuelle et à moyen terme	67
Un système de transport collectif centré sur Paris	70
Le réseau ferroviaire	70
Le réseau aérien intérieur	72
La difficile réorganisation des transports collectifs régionaux	74
Les schémas régionaux et départementaux	75
Les transports de marchandises modelés par la géographie économique et physique	76

	Pages
LES TRANSPORTS DE VOYAGEURS	77
1. Présentation générale des transports de voyageurs	79
Le trafic de voyageurs	79
Les unités de mesure	79
Les trafics de transports intérieurs	79
Le trafic automobile : évolution de 1970 à 1980	80
Le trafic ferroviaire de voyageurs sur les grandes lignes de la SNCF : évolution de 1970 à 1980	80
Le trafic aérien intérieur : évolution de 1973 à 1980	80
Les accidents de la route : un fléau national	83
Les mesures techniques et réglementaires	83
Individualisme et consensus social	84
Les facteurs qui influencent la demande de transport	85
Le long terme	85
<i>Première série de facteurs</i>	85
<i>Deuxième série de facteurs</i>	85
Le moyen terme	86
Les facteurs qui influencent l'offre de transport	86
Les infrastructures	86
Le matériel de transport	86
L'organisation des transports	87
2. Les déplacements interrégionaux de voyageurs : complémentarité ou concurrence ?	89
La croissance de la demande de transports interrégionaux de personnes	89
Les déplacements pour motif professionnel : une croissance vive	90
Les déplacements pour motif personnel, conséquences du développement des loisirs	90
L'évolution de l'offre de transport	91
L'offre de transport routier : un progrès certain	91
<i>Les véhicules</i>	91
<i>Les infrastructures</i>	93
L'offre de transport ferroviaire	93
<i>Les infrastructures et les véhicules</i>	93
<i>Les tarifs</i>	93
L'offre de transport aérien	94
<i>Les infrastructures et les réseaux</i>	94
<i>Les tarifs</i>	94
<i>Elasticité du trafic</i>	94

	Pages
Les problèmes posés par l'adaptation de l'offre à la demande de transport	95
L'effet « concurrence »	95
<i>Fer seconde classe et voiture particulière</i>	95
<i>Fer première classe et avion</i>	96
Complémentarité des différents modes de transport	96
<i>Les complémentarités techniques</i>	97
<i>Les complémentarités spatiales</i>	97
3. Les transports urbains : un enjeu important	101
La croissance de la mobilité urbaine : un défi à la ville	102
Evolution des déplacements urbains quotidiens	102
Les déplacements annuels des ménages	103
Vingt ans de politique de transports urbains	104
Jusqu'en 1970 : priorité à l'automobile	104
<i>L'automobile et les pouvoirs publics</i>	104
<i>Les transports collectifs à Paris : la peau de chagrin</i>	105
<i>La régression des transports collectifs en province</i>	107
Le tournant des années 70 et le rééquilibrage en faveur des transports collectifs	107
<i>Le renouveau des transports collectifs en région parisienne</i>	108
<i>La promotion des transports collectifs en province</i>	109
Éléments pour le futur : quels transports urbains pour demain ?	111
L'urbanisme de la fin du siècle	111
La revendication écologique	111
Les transports en commun à la recherche d'une nouvelle image	112
Une politique globale pour la ville	112
Les mutations technologiques	113
4. Le transport individuel : la civilisation de l'automobile	115
« L'hégémon » automobile : hydre, tyran ou phénix	115
L'automobile et les déplacements interrégionaux et urbains	115
L'automobile et la société	116
L'avenir de l'automobile	116
La civilisation de l'automobile : du tyran au minotaure	117
L'imprégnation de la société par l'automobile	118
<i>L'automobile-objet</i>	118
<i>L'automobile-produit</i>	120
Des modes alternatifs de transport individuel imparfaitement substituables	121
Le coût social de l'automobile	122
<i>Le coût pour les ménages</i>	122
<i>Le coût pour la collectivité</i>	122

	Pages
L'industrie automobile française : un colosse aux pieds d'argile	123
Une stature de colosse	123
<i>Les constructeurs, la production</i>	123
<i>Les activités induites</i>	125
Mais un colosse fragile	125
<i>La mutation de la demande</i>	125
<i>L'intensification de la concurrence internationale</i>	126
<i>La menace japonaise</i>	126
<i>La menace américaine</i>	126
<i>Les remèdes</i>	127
Le système automobile, sphynx économique ?	128
La révolution technologique	128
La compétitivité et l'emploi	129
L'automobile et la qualité de la vie	129
LES TRANSPORTS DE MARCHANDISES	133
1. Présentation générale des transports de marchandises	135
Méthodologie	135
Le trafic	135
<i>L'unité de mesure</i>	135
<i>Territorialité et nationalité</i>	136
Les diverses sources d'information	138
La nomenclature des statistiques de transport (NST)	138
La banque de données SITRAM	141
<i>Organisation</i>	141
<i>L'usage des fichiers : fiabilité</i>	142
Les comptes nationaux	142
L'enquête annuelle d'entreprises de transport	143
L'approche traditionnelle : les trafics	145
Le recul du fer	145
L'essor de la route	146
Evolution globale du trafic de marchandises	148
Transports de marchandises : fictions statistiques ?	149
2. L'empire de la tonne-kilomètre	151
Le transport de marchandises : une distorsion entre le tonnage transporté et la valeur ajoutée des produits	152

	Pages
Une économie en cinq grandes filières	152
La production animale	152
La production d'énergie	154
La sidérurgie	154
Les engrais et la chimie de base	154
Les activités du bâtiment et des travaux publics	154
La filière bois-papier-carton	155
Les flux de trafic interrégionaux	155
Cartographie des flux de divers produits (catégories NST)	155
3. L'internationalisation des échanges et les transports	161
Ouverture de l'économie nationale et mutations des transports de marchandises	162
Spécialisation internationale et redéploiement géographique des échanges : Influence du commerce extérieur sur les transports	162
La structure des trafics liés au commerce extérieur	162
L'orientation géographique des échanges de la France de 1950 à 1980	164
Conséquences sur le partage modal de l'évolution de la structure des échanges	165
L'impact de l'acheminement du commerce extérieur sur les trafics intérieurs	167
L'acheminement du commerce extérieur et les modes de transport	167
L'acheminement du commerce extérieur et les groupes de produits	168
4. Les hinterlands portuaires	171
Rôle économique régional des ports moyens	172
Les trafics de produits pondéreux	172
Les trafics liés à des activités industrielles locales spécifiques	173
Les trafics liés à l'activité agricole	173
Les trafics de bois	174
Les trafics d'objets manufacturés et de véhicules	174
L'ensemble de la chaîne de transport détermine les hinterlands des grands ports	174
Les marchandises diverses : hinterlands « naturels » et hinterlands « observés »	175
Les hinterlands en fonction des zones d'échanges avec l'étranger	177
La chaîne de transport et l'offre de service « transports » dans les ports	180
5. Transports liés au commerce extérieur et compétitivité économique	183
L'enjeu pour le secteur des transports	183
La part du pavillon français dans les échanges extérieurs	184
<i>L'évolution des taux de couverture</i>	186

	Pages
Le cadre réglementaire international et les modes de transport	186
Le trafic tiers	187
La chaîne de transport international et la multiplicité des intervenants	188
L'importance du transport international pour l'économie nationale	190
Les échanges internationaux de transport et les flux de devises	191
La balance des paiements et les échanges en devises des services de transport	191
La compétitivité des entreprises industrielles et le transport du commerce extérieur	194
<i>Les éléments des coûts de transport par rapport à la valeur des produits</i>	194
<i>La maîtrise de la chaîne de transport</i>	196
 LES TRANSPORTS ET LA PUISSANCE PUBLIQUE	 199
1. Place de la puissance publique dans l'organisation des transports ..	201
L'organisation et la compétence des pouvoirs publics centraux	201
Le ministère des transports	201
<i>L'action du ministre des Transports</i>	201
<i>La structure du ministère</i>	202
<i>La Direction générale de l'aviation civile</i>	202
<i>La Direction des routes</i>	202
<i>La Direction de la sécurité et de la circulation routière</i>	204
<i>La Direction des transports terrestres</i>	204
<i>La Direction des affaires économiques, financières et administratives</i>	205
<i>La Direction de la météorologie</i>	205
Les organismes publics attachés au ministère	206
<i>L'Institut de recherche des transports</i>	206
<i>Le Conseil supérieur des transports</i>	207
Les autorités décentralisées	207
Le département	207
<i>Les comités techniques départementaux</i>	207
<i>Les groupements professionnels routiers</i>	207
<i>Les commissaires de la République du département</i>	208
<i>Les conseils généraux</i>	208
Les autres collectivités locales	209
<i>Les communes</i>	209
<i>Les régions</i>	209

	Pages
L'organisation d'ensemble des modes de transport	210
La réglementation des transports ferroviaires : la SNCF	210
La réglementation des transports routiers et fluviaux	211
2. La réglementation des différents modes de transport	213
La réglementation des transports routiers de voyageurs	213
La planification des transports routiers de voyageurs	213
<i>L'évolution historique de la réglementation</i>	213
<i>Le plan départemental de transport</i>	214
<i>L'inscription obligatoire des entreprises</i>	214
Le fonctionnement des services routiers	215
<i>Les transports privés</i>	215
<i>Les transports publics</i>	216
<i>Les gares routières</i>	216
Une réglementation cohérente attendue depuis trente ans	216
La réglementation des transports routiers de marchandises	217
La réglementation de l'activité	217
<i>Le modèle d'organisation</i>	217
<i>Les transports non soumis à la coordination</i>	218
<i>Les transports soumis à la coordination mais hors licence</i>	219
<i>Les transports soumis à la licence mais hors contingentement</i>	219
<i>Les transports soumis au contingentement des licences</i>	220
Les mesures fiscales et tarifaires	221
<i>La taxe à l'essieu</i>	221
<i>La tarification routière obligatoire</i>	222
La réglementation sociale	224
<i>Les durées moyennes et maximales hebdomadaires</i>	224
<i>La durée journalière de travail effectif</i>	224
<i>Les temps de conduite et de repos</i>	225
Un assouplissement du cadre réglementaire de l'activité	225
La réglementation des activités de la SNCF	226
Les contraintes découlant de l'obligation de service public	226
<i>Les obligations d'exploiter et de transporter</i>	226
<i>L'assouplissement des obligations de service public</i>	227
Les tarifs	228
<i>L'établissement des tarifs</i>	228
<i>Les tarifs de voyageurs</i>	229
<i>Les tarifs de marchandises</i>	229
<i>La politique de transferts</i>	230

Pages

Les infrastructures ferroviaires	230
<i>Les embranchements particuliers</i>	231
<i>Les passages à niveau</i>	231
<i>Le financement des infrastructures</i>	232
L'allègement de la tutelle de l'Etat	232
La réglementation de la navigation Intérieure	233
L'organisation de l'activité	233
<i>L'office national de navigation</i>	233
<i>Les ports fluviaux</i>	234
<i>Les courtiers de fret</i>	234
<i>L'immatriculation des bateaux</i>	234
Les règles de fonctionnement du transport par voie d'eau	235
<i>Les contrats de transport</i>	235
<i>La tarification</i>	236
<i>La procédure d'affrètement</i>	236
<i>La concurrence fer - voie d'eau</i>	237
Une réglementation contraignante quelque peu périmée	238
3. Recettes et dépenses de la collectivité liées au transport	239
Le transport routier	239
Les dépenses	239
Les recettes	240
<i>Taxes dont le caractère spécifique est indéniable</i>	241
<i>Taxes dont le caractère spécifique est moins marqué</i>	241
<i>Taxes dont le caractère spécifique est douteux</i>	243
Comparaison des recettes et des dépenses	243
Le transport ferroviaire interurbain	243
Les dépenses	243
<i>Les dépenses liées à la normalisation des comptes</i>	244
<i>Les compensations des obligations de service public</i>	244
<i>La subvention d'exploitation</i>	245
Les recettes	246
Comparaison des recettes et des dépenses	246
Le transport par voie d'eau	246
Les dépenses	246
Les recettes	246
<i>Les taxes de la loi Morice</i>	247
<i>Les taxes sur les carburants</i>	247
Comparaison des recettes et des dépenses	247

	Pages
Le transport maritime	248
Les ports maritimes	248
<i>Les dépenses</i>	248
<i>Les recettes</i>	248
<i>Comparaison des recettes et des dépenses</i>	248
La marine marchande	248
<i>Les dépenses</i>	248
<i>Les recettes</i>	249
<i>Comparaison des recettes et des dépenses</i>	249
Le transport aérien	249
Les dépenses	249
Les recettes	250
Comparaison des recettes et des dépenses	251
Les transports collectifs urbains	251
Les transports collectifs parisiens	251
<i>La SNCF banlieue</i>	251
<i>La RATP</i>	252
<i>Les dépenses</i>	252
<i>Les recettes</i>	253
Les transports collectifs des villes de province	254
Les taux de couverture des dépenses par les recettes	254
NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS	257
1. Projet de loi d'orientation des transports intérieurs	259
Exposé des motifs	259
Projet de loi	272
<i>Dispositions générales applicables aux différents modes de transport</i>	273
<i>Dispositions particulières aux différents modes de transport</i>	278
<i>Dispositions diverses</i>	287
2. Rapport du Conseil supérieur des transports	289
Les principes	293
Transports de personnes	299
Transports de marchandises	308
Conditions sociales	322
Institutions et procédures	326
Liste des tableaux et figures	332



Liés à tous les grands problèmes du moment, les transports forment un secteur varié et complexe, en mutation qualitative et quantitative rapide. Aider à les comprendre, telle est l'ambition de cet ouvrage qui s'adresse plus particulièrement aux étudiants et aux praticiens des transports.

Ni théorique, ni uniquement descriptif, l'ouvrage donne une vue d'ensemble et des références fondamentales pour la compréhension d'un domaine intéressant en raison à la fois de la place qu'il occupe dans l'économie nationale et de ses caractéristiques propres.

Les auteurs traitent certains aspects de l'économie des transports qu'ils ont eu l'occasion d'approfondir au cours des années passées au Service d'analyse économique et du Plan du ministère des Transports.

Ainsi apportent-ils des informations synthétiques et nouvelles sur le rôle moteur des transports dans la vie et le développement économique de la nation ; sur la position clef du secteur au carrefour de l'emploi, de l'énergie, de la qualité de la vie, du développement régional, de la recherche et des échanges internationaux ; sur la diversité d'organisation et la souplesse des structures des transports de voyageurs comme des transports de marchandises ; sur les liens des transports avec la puissance publique.

Cette étude qui présente la situation des transports au début des années quatre-vingt est complétée par l'insertion de deux textes concernant les nouvelles orientations de la politique des transports : le projet de loi d'orientation des transports intérieurs et le rapport du Conseil supérieur des transports sur ce projet de loi.

Sa lecture devrait permettre aux différents partenaires sociaux de s'informer non seulement sur les conséquences de leur action mais aussi sur les contraintes et les besoins de ce secteur en mutation.

NOTES ET ÉTUDES DOCUMENTAIRES - 50 numéros par an - Abonnement annuel : 448 F
Service abonnement, tél. : 834.92.75 - Commande adressée à La Documentation Française,
124, rue Henri-Barbusse, 93308 Aubervilliers Cedex - Téléx : 204826 Docfran Paris - Règlement
à réception de la facture - Librairie : 29, quai Voltaire, 75007 Paris, tél. : 261.50.10 - Le directeur
de la publication : M^{me} Françoise Gallouédec-Genuys

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT - DIRECTION DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Imprimé en France

Imprimerie BIALEC - NANCY
D.L. n° 19456 - 4^e trim. 1982
C.P.P.P. 1 231 AD