

Groupe de travail

"Réforme des transports collectifs  
interurbains de voyageurs"

Rapporteur : R. MAURETTE

R A P P O R T

INTRODUCTION

La situation préoccupante des transports routiers réguliers à courte et moyenne distance, dont la dégradation s'accroît sous l'effet de différents facteurs (dépeuplement des campagnes, utilisation croissante de la voiture particulière, contraintes tarifaires), l'évolution d'autre part de l'environnement économique et social (crise de l'énergie, objectifs d'aménagement du territoire et d'amélioration de la qualité de la vie), conduisent à souhaiter la mise en place d'un système plus cohérent de transports collectifs à courte et moyenne distance, assurant au moindre coût pour la collectivité nationale une satisfaction optimale des besoins qui se manifestent.

Il apparaît, en effet, que le cadre réglementaire existant, élaboré il y a maintenant 30 ans, bien qu'il ait été aménagé à plusieurs reprises, ne correspond plus aux réalités sociologiques et économiques d'aujourd'hui. Il repose, en effet, sur une conception fortement centralisée, caractérisée par une évidente lourdeur des procédures et par une classification rigide des services en catégories strictement définies, caractéristiques qui rendent difficile une adéquation des moyens aux besoins dans un secteur essentiellement évolutif.

Compte tenu de la complexité des problèmes soulevés et de la diversité des parties intéressées, le Ministre des Transports a jugé opportun de provoquer une large confrontation des points de vue, préalablement à toute réforme. A cet effet, une Table Ronde rassemblant les principaux partenaires concernés, élus, transporteurs, usagers, syndicalistes, représentants des administrations centrales et locales a été réunie les 26 et 27 avril 1979. Elle a dégagé un certain nombre d'orientations reprises au rapport général de M. DUCHENE MARULLAZ définissant notamment les principes directeurs d'une réforme de l'organisation des transports interurbains de voyageurs :

- limitation de l'intervention de l'Etat au strict nécessaire,

Service des Affaires Economiques

DOCUMENTATION

Réf. n°

CDAT

6329

- décentralisation poussée en vue de rapprocher le plus possible le niveau de décision de celui où se situe le problème à régler,
- réexamen des conditions d'attribution des autorisations, condition nécessaire d'une décentralisation efficace,
- assainissement de la situation financière de ce secteur.

A la suite de ces travaux, un groupe de travail a été constitué au sein du Conseil Supérieur des Transports par décision du 26 juin 1979 ci-annexée, réunissant sous la présidence de M. VACQUIER, Président du Conseil Supérieur des Transports, des représentants des administrations concernées (Transports, Budget, Economie, Intérieur, Education), des élus, des transporteurs, des usagers et des organisations syndicales de salariés. Il a reçu pour mission, d'étudier, à partir des conclusions de la Table Ronde, les conditions d'une réforme répondant aux objectifs définis ci-dessus et d'informer les pouvoirs publics sur le contenu des textes législatifs et réglementaires qu'il paraîtrait opportun de prendre pour sa mise en oeuvre.

Le groupe de travail s'est, en conséquence, attaché à étudier les modalités selon lesquelles pouvait être conçu un système décentralisé d'organisation des transports collectifs interurbains de voyageurs en examinant successivement les structures à mettre en place, les procédures à envisager, la réglementation générale, enfin les questions de la tarification et du financement, facteurs qui conditionnent en fait la mise en oeuvre de la réforme.

Il convient de préciser que l'objectif des travaux n'était pas de parvenir à un avis majoritaire sur les différents points étudiés, mais de déterminer ceux sur lesquels un accord assez général se dégagait, et de préciser au contraire, les divergences constatées par ailleurs et les motifs qui les expliquaient.

- S O M M A I R E -

I - LES STRUCTURES -

- 1.1. Les différents niveaux de décision et la définition de leur compétence.
- 1.2. L'articulation entre les différents niveaux de responsabilité.
- 1.3. Le domaine du schéma départemental.

II - LES PROCEDURES -

- 2.1. La nature et la portée du schéma.
- 2.2. L'établissement et la mise en oeuvre du schéma. Les modalités de la concertation.

III - LA REGLEMENTATION -

- 3.1. Le champ d'application de la réglementation.
- 3.2. L'exécution des services.

IV - LA TARIFICATION ET LE FINANCEMENT -

- 4.1. La tarification.
- 4.2. Le financement.

V - CONCLUSION -

ANNEXES :

- I - Observations de la S.N.C.F.
- II - Observations de l'Union Nationale des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles (U.N.O.S.T.R.A.).
- III - Décision du 26 juin 1979 relative à la constitution et à la composition du groupe de travail.

## I - LES STRUCTURES -

La "Table Ronde" a préconisé l'instauration d'un système d'organisation des transports collectifs interurbains de voyageurs à trois niveaux (Etat, région, département), étant entendu qu'à chaque niveau devraient être respectées les orientations définies par le niveau supérieur.

D'autre part, aux actuels plans de transport, seraient substitués des "schémas" établis sur la base d'une analyse des besoins à satisfaire et susceptibles d'évoluer de manière souple dans le cadre de la nouvelle réglementation.

\*

\* \*

Le principe d'une décentralisation maximale, dont le niveau de base doit être le département, a recueilli une très large adhésion du groupe de travail, sous réserve toutefois que le transfert de responsabilités soit accompagné de la mise à disposition de ressources financières suffisantes pour permettre la mise en place et l'organisation d'un système de transport répondant aux besoins reconnus.

Il importe d'autre part que le système mis en place soit logique et simple, évitant tout arbitraire ainsi que des procédures trop complexes au niveau des décisions, ce qui implique une réglementation claire et une coordination entre les différents échelons.

Au-delà de la définition des structures (détermination des niveaux de décision et délimitation de la compétence de chacun) se posera un problème de frontières (et d'arbitrage éventuel) entre les différents niveaux, et de coexistence, à l'intérieur d'un même niveau, entre les différentes catégories de transports collectifs de voyageurs.

### 1.1. Les différents niveaux de décision et la définition de leur compétence:

1.1.1. - Les membres du groupe ont reconnu la nécessité d'un "niveau national" et se sont accordés sur le rôle qui doit être dévolu à l'Etat.

Outre l'exercice de sa compétence générale en matière de dispositions d'ordre public et de sécurité, il appartient à l'Etat d'édicter une réglementation générale concernant les modalités d'exploitation des services. Il lui appartient, par ailleurs, de définir les relations, qui, par leur longueur ou leur importance économique, présentent un intérêt national et dont l'organisation doit demeurer de sa compétence. Cependant, sauf cas exceptionnel, ce réseau d'intérêt national devrait être limité aux grands axes ferroviaires et routiers ayant une importance essentielle dans le système général des transports.

1.1.2. - L'accord du groupe est également général sur la primauté à accorder dans le nouveau système d'organisation au département et sur l'étendue très large de la compétence qui doit lui être reconnue. C'est, en effet, la collectivité territoriale la plus proche des populations et donc la plus à même d'apprécier leurs besoins ; d'autre part, ce sont déjà les départements qui interviennent pour subventionner, le cas échéant, les lignes régulières déficitaires, et à ce titre, supportent les charges financières les plus lourdes en matière de transports interurbains de voyageurs.

1.1.3. - Les avis sont plus nuancés en ce qui concerne le rôle des établissements publics régionaux dont la compétence en matière d'organisation des dessertes d'intérêt régional ne devrait pas avoir pour effet de vider de leur contenu les schémas départementaux.

Certains représentants des élus locaux, appuyés par le représentant du Ministère de l'Intérieur, font d'ailleurs valoir que, par nature, les établissements publics régionaux n'ont pas vocation pour être les organisateurs de droit commun de l'ensemble des transports. Leur rôle devrait être plutôt de donner un avis sur les schémas départementaux, d'inciter à la rénovation ou à la création de lignes qui ne seraient pas initialement prises en compte par ces schémas et dont le financement partiel ou total pourrait éventuellement être pris en charge par la région.

Les représentants des usagers, pour leur part, soulignent l'utilité d'un organisme spécifique compétent en matière de liaisons interdépartementales et régionales.

Force cependant est de constater que le fait régional est désormais une réalité et la majorité des participants à la Table Ronde s'est prononcée en faveur de la poursuite de l'élaboration des schémas régionaux.

Au demeurant, les craintes exprimées d'une mainmise régionale sur les transports paraissent assez théoriques. L'expérience des schémas régionaux montre, en effet, que l'intervention des E.P.R. s'est limitée à quelques grandes relations spécifiquement régionales et que les décisions prises l'ont été en plein accord avec les collectivités intéressées.

Le décret du 30 août 1977, de caractère expérimental, avait donné aux E.P.R. certaines compétences en matière d'organisation et de financement des services de transport (notamment possibilité de conclure des conventions avec les transporteurs, de financer des dépenses d'études, d'aménagement et fonctionnement des transports collectifs de personnes dans le cadre régional). Des conventions ont ainsi déjà été conclues entre E.P.R. et transporteurs ferroviaires ou routiers. Depuis lors, un décret du 24 septembre 1979 a généralisé ces mesures de décentralisation en matière de transports collectifs régionaux.

En définitive, il ne paraît pas souhaitable au groupe de remettre en cause ces dispositions, qui vont dans le sens des préoccupations de ses membres. De l'avis général, il ne semble pas pour autant opportun d'instituer une hiérarchie juridique entre région et département qui risquerait de substituer à la centralisation étatique une centralisation régionale ; il y a lieu plutôt de prévoir l'existence de structures complémentaires.

1.1.4. - La question s'est posée également de l'opportunité d'instaurer un niveau plus local dans la décentralisation territoriale pour les dessertes des zones à faible densité de population, impliquant le recours à des formules de transport très souples et dont l'organisation pourrait être l'affaire de groupements de communes ou d'agences de services publics, avec, le cas échéant, l'aide financière du Conseil général.

Les participants ont estimé que la possibilité donnée éventuellement à des groupements de communes pour l'organisation de telles dessertes ne pourrait résulter que d'une délégation de pouvoir de l'autorité départementale responsable, étant entendu qu'il conviendra de prévoir des procédures souples ne faisant pas obstacle à une adaptation permanente des besoins et des possibilités.

1.1.5. - Enfin, et pour bien délimiter les compétences de chaque niveau, les membres du groupe ont souligné l'opportunité de préciser nettement les notions de relations d'intérêt national et relations d'intérêt régional, étant observé que toute relation interrégionale ne revêt pas nécessairement un caractère national et que de la même façon le caractère interdépartemental d'une ligne n'implique pas son intérêt régional.

Le groupe retient en définitive, le principe d'un système décentralisé à trois niveaux (Etat, région, département), dans lequel le rôle de l'Etat serait strictement limité, l'intervention de la région demeurant souple et facultative et le département détenant les attributions les plus larges.

Le principe de la substitution aux plans actuels de transports de "schémas", établis à chaque niveau est également admis, étant observé toutefois qu'au niveau national, le document fixant la consistance du réseau "national" ne paraît pas devoir revêtir le caractère d'un véritable "schéma", définissant les besoins et les moyens de les satisfaire. Il pourrait être, en effet, une simple liste des relations d'intérêt national arrêtée par le Ministre, après avis du Conseil Supérieur des Transports. De même au plan régional, le schéma aurait essentiellement pour objet de formuler des avis sur les orientations de la politique des transports au niveau de la région et d'en provoquer la réalisation par des actions ponctuelles dans le cadre des textes concernant la décentralisation en matière de transports collectifs régionaux, la région exerçant en outre un rôle d'incitation auprès des départements.

Les principales difficultés auxquelles paraît devoir se heurter le fonctionnement d'un tel système décentralisé résulteront, semble-t-il, des problèmes de frontières qui risquent de constituer une source de conflits : conflits de compétence entre "décideurs" locaux, conflits nés de la coexistence, à l'intérieur d'une même structure, de diverses catégories de services de transport collectif relevant de régimes d'organisation différents. Leur importance est d'autant plus grande que les décisions à prendre dépassent souvent les limites de compétence d'une seule collectivité responsable, liaisons inter-régionales, interdépartementales, et impliquent la prise en considération de facteurs économiques, financiers, psychologiques, politiques très divers.

Comment, dans ces conditions, concevoir :

- d'une part l'articulation entre les différents niveaux,
- d'autre part l'harmonisation et la coordination entre les différentes catégories de transport. Quel doit être en conséquence le domaine du schéma, et notamment celui du schéma départemental, qui constituera l'élément essentiel de la nouvelle organisation ?

#### 1.2. L'articulation entre les différents niveaux de responsabilité :

Si l'on veut éviter tout risque de conflit, la nécessaire coordination entre les différents niveaux de responsabilité implique d'abord une bonne information réciproque sur les actions menées à chaque échelon et l'instauration d'une large concertation entre les autorités responsables concernées selon les problèmes à régler.

Tout en estimant que de telles dispositions permettront de régler la plupart des difficultés qui surgiront, les membres du groupe sont d'accord pour estimer qu'il y a lieu de prévoir des procédures réglementaires d'arbitrage pour les cas où des conflits ouverts viendraient à naître.

S'agissant de conflits opposant l'Etat à une autorité départementale ou régionale, de conflits entre régions ou entre région et département, l'avis général est que l'arbitrage doit être rendu par l'Etat, sous la forme d'une décision du Ministre prise après avis du Conseil Supérieur des Transports.

Dans le cas de conflits entre départements (d'une même région ou de régions différentes), l'arbitrage devrait également, de l'avis du groupe, se situer au niveau de l'Etat. En effet, les établissements publics régionaux n'ont pas qualité pour arbitrer les litiges entre collectivités territoriales et leur rôle, en ce domaine, ne pourrait consister qu'en une mission de conciliation ; au surplus certains membres soulignent le peu d'intérêt souvent manifesté par les instances régionales à l'égard de questions d'intérêt principalement départemental.

On se doit d'observer cependant que dans un contexte de décentralisation, le recours à l'arbitrage de l'Etat devrait demeurer exceptionnel.

### 1.3. Le domaine du schéma départemental :

On a maintes fois dénoncé les errements passés caractérisés par une approche fragmentaire et sectorielle des problèmes de transport, qui ont conduit à des situations dommageables : multiplicité des services spéciaux et parallèlement, maintien de lignes déficitaires coûteuses pour la collectivité, absence complète de desserte de certains secteurs.

Une organisation rationnelle des transports collectifs de voyageurs, objectif de la réforme envisagée, implique une appréhension globale des transports locaux.

Lors des débats de la Table Ronde, l'accent a été mis sur le caractère global que devrait revêtir le schéma départemental - qui doit être l'instrument d'une véritable politique départementale en matière de transports - et sur la nécessaire harmonisation et coordination des différentes catégories de transports collectifs afin d'éviter les double emplois onéreux et les concurrence anarchiques.

L'article 7 de la loi du 5 juillet 1949 définit les objectifs de la coordination "assurer les besoins des usagers, la mise à la disposition de l'économie du pays dans les conditions les plus avantageuses, de l'ensemble des moyens de transports dont elle peut avoir besoin en quantité et en qualité, et 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 réel minimum". Ces principes doivent demeurer à la base de la réforme en cours et méritent d'être expressément réaffirmés.

Quels doivent être, dans ces conditions, les services à prendre en considération au niveau du schéma - et quelle distinction peut-on faire selon qu'il s'agit de services pour lesquels des règles strictes de coordination s'imposent, ou de services dont il suffit que l'autorité responsable ait simplement connaissance ?

Les représentants des organisations syndicales de salariés, pour leur part, estiment qu'il appartient à des textes généraux d'affirmer le principe et de définir les modalités d'une harmonisation des conditions de travail et de rémunération des personnels des différents secteurs d'activité du transport.

- Les services réguliers et les services spéciaux de transports scolaires -

Le groupe de travail s'accorde pour estimer qu'il y a lieu d'intégrer au schéma départemental, outre les services routiers réguliers interurbains, les services spéciaux de transports scolaires, dont la responsabilité complète doit être transférée au département en vertu du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales, étant observé au surplus qu'une certaine ouverture de ces services au public, en zone rurale, est admise, sur autorisation des Préfets et sous des conditions qui ont été définies d'un commun accord entre les Ministères des Transports et de l'Education.

L'intégration au schéma départemental n'implique cependant pas la disparition des services spéciaux de transports scolaires qui - étroitement liés à la scolarisation - répondent à des besoins spécifiques et dont le régime réglementaire d'organisation et de gestion doit être maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales, relatives aux transports d'élèves.

Les représentants des transporteurs routiers, se référant à la loi du 5 juillet 1949, rappellent, pour leur part, que la pérennité du service régulier doit être assuré par des règles de coordination en évitant la création abusive de services spéciaux ne répondant pas globalement au besoin du public.

L'insertion dans le schéma des services omnibus de la S.N.C.F. (ferroviaires ou transférés sur route) se révèle plus délicate, compte tenu des rapports contractuels qui lient actuellement la Société Nationale à l'Etat (convention et contrat d'entreprise). Il en est de même pour les services urbains dont l'organisation relève de la responsabilité des villes ou des groupements de communes (syndicats, districts ou communautés urbaines) dans la limite des périmètres urbains.

- Les services S.N.C.F. -

De l'avis général, il y a lieu de prendre en compte dans le schéma - document définissant les besoins et les moyens nécessaires à leur satisfaction - au même titre que les autres catégories de transports, les lignes omnibus S.N.C.F. (ferroviaires ou transférées sur route) qui constituent l'un des principaux moyens de transport et ont une influence directe sur l'organisation des transports d'un département. Il y a lieu d'observer cependant que le parcours de ces lignes excède généralement les limites d'un département et qu'il conviendrait en conséquence qu'elles figurent, selon le cas, au schéma régional ou au schéma départemental.

Des réserves sont cependant formulées à cet égard par plusieurs membres - en particulier par le représentant de la S.N.C.F., dont les observations figurent dans une note annexée au présent rapport et par les représentants du Ministère du Budget. Ces derniers estiment en effet que si cette inscription des services S.N.C.F. au schéma, comporte la mention des fréquences, cette mesure ne serait pas compatible avec les dispositions du contrat d'entreprise Etat-S.N.C.F. qui donne à cette dernière la liberté de supprimer ou de transférer sur route ses services omnibus déficitaires, après concertation avec le Ministère des Transports.

Les représentants des organisations syndicales de salariés craignent, pour leur part, que l'insertion des services S.N.C.F. dans les schémas ne risque de remettre en cause, à travers les nouvelles structures, l'entité nationale de la S.N.C.F. ; ils appréhendent, en effet, que le Conseil Général puisse par ces moyens dicter la politique de la S.N.C.F..

Les représentants des usagers soulignent la nécessité qu'en tout état de cause, les collectivités responsables de l'organisation des transports soient tenues informées en temps voulu des projets de suppression ou de transfert sur route des lignes S.N.C.F..

Le groupe s'accorde cependant dans son ensemble pour estimer que l'inscription des services S.N.C.F. aux schémas (régionaux ou départementaux) est hautement souhaitable, toutes précautions étant prises par ailleurs pour concilier le souci des autorités locales de préserver l'équilibre du transport départemental et les possibilités données à la S.N.C.F. en vertu du contrat d'entreprise conclu avec l'Etat.

A cet égard, on peut d'ailleurs observer que le but du contrat d'entreprise est de donner à la S.N.C.F. une liberté commerciale assez analogue à celle dont disposent les entreprises routières. Cette liberté doit et peut, comme c'est le cas pour ces dernières, s'exercer dans le cadre des structures d'organisation des transports à l'échelon local, et comporter une étroite concertation et, le cas échéant, aboutir à des conventions particulières conciliant la liberté de gestion de la S.N.C.F. avec le souci des collectivités de satisfaire les besoins propres de leur population.

Cette position ne se heurte pas à une opposition de principe de la S.N.C.F..

Il convient de noter que depuis les travaux du groupe de travail, des dispositions sont intervenues qui répondent à certaines des préoccupations exprimées.

Le décret du 24 septembre 1979 relatif à la généralisation de la décentralisation en matière de transports collectifs régionaux ouvre aux collectivités locales la même possibilité qu'aux établissements publics régionaux de prendre (jusqu'au 30 juin 1980) des initiatives en matière de suppression ou de transfert sur route de services omnibus S.N.C.F. et de bénéficier, dans les mêmes conditions, d'un versement correspondant aux économies réalisées.

D'autre part, une circulaire ministérielle du 19 octobre 1979 adressée aux Préfets et Préfets de région, indique que ceux-ci seront informés par la S.N.C.F. de ses projets de suppression ou de transfert sur route de l'ensemble des services d'une ligne, au moins cinq mois à l'avance et qu'il leur appartiendra d'organiser avec la Société Nationale, la présentation de ces projets aux assemblées régionales ou départementales concernées. Ces dernières pourront ainsi se prononcer sur la nature et la consistance des services de remplacement qui seraient nécessaires et décider le cas échéant des mesures complémentaires jugées souhaitables qui pourraient être alors prises en charge par la région ou le département.

- Les services urbains -

Le groupe, rejoignant la position initialement exprimée par les représentants des élus locaux, estime que devraient être mentionnées au schéma l'existence et les limites des périmètres des transports urbains sans qu'il soit pour autant porté atteinte au pouvoir des autorités organisatrices urbaines qui doivent, en toute hypothèse, conserver la maîtrise de l'organisation des transports à l'intérieur de ces périmètres.

On peut concevoir à cet égard, que le pouvoir d'homologation ou de fixation des limites des périmètres des transports urbains, actuellement dévolu au Préfet en qualité de représentant de l'Etat soit dans le système décentralisé envisagé, exercé par le Préfet en tant qu'organe exécutif du département.

Le Conseil Général pourrait alors jouer son rôle de coordinateur entre services urbains et interurbains, et rechercher les solutions de nature à sauvegarder les droits des parties tout en assurant la satisfaction des besoins existants, l'arbitrage, en cas de conflit, demeurant de la compétence du Préfet, représentant de l'Etat.

- Les transports de personnel -

La question s'est posée de l'inclusion dans le schéma des transports de personnel assurés sous contrats conclus entre les entreprises et les transporteurs et dont l'exécution est actuellement entièrement libre.

Certains représentants des élus locaux et des usagers sont partisans de l'intégration de ces services au schéma. Comme pour les services de transports scolaires, leur utilisation éventuelle par d'autres usagers pourrait en effet permettre de résoudre certains problèmes ponctuels de desserte en zone rurale. Or, il convient, dans tous les cas où cela est possible, d'éviter la multiplicité des services.

Au demeurant, observent les représentants des organisations syndicales de salariés, les services de transport de personnel, comme les services de transports scolaires, n'existent qu'en raison de l'insuffisance des transports collectifs. Il est donc impossible, si l'on veut appréhender globalement les problèmes de transport, de ne pas prendre en compte cette importante masse d'utilisateurs potentiels des transports publics.

A cela, les transporteurs routiers objectent que les transports de l'espèce ne peuvent être assimilés à des transports publics. Ils sont réglés par contrats conclus entre les entreprises et les transporteurs ou souvent même exécutés par les entreprises elles-mêmes et ne font appel à aucune contribution financière des collectivités locales. Leurs conditions particulières d'exploitation qui répondent à des impératifs spécifiques (horaires de travail, localisation des entreprises) ne permettent pas le plus souvent d'en faire des services de substitution à des services classiques de transport collectif.

Ils observent par ailleurs que la consistance des transports en cause, dans la mesure notamment où ils sont exécutés pour répondre à des besoins occasionnels de déplacement des personnels, n'est pas toujours connue d'avance. En tout état de cause, ils sont opposés à toute intervention de la collectivité locale dans ce secteur d'activité.

La majorité du groupe juge cependant indispensable que ces transports soient au moins connus de l'autorité responsable de l'organisation des transports et que la possibilité soit ouverte, à la limite, d'empêcher la création de tels services, s'ils risquent de compromettre l'existence d'une ligne régulière. Il peut aussi être utile, le cas échéant, de négocier avec les organisateurs et les transporteurs en vue de permettre l'accès de ces services - tout en respectant leurs impératifs spécifiques d'exploitation - à d'autres utilisateurs.

Il conviendrait donc de rechercher une formule souple ménageant les divers intérêts en présence qui, de l'avis de la majorité du groupe, pourrait être un régime de déclaration préalable assurant l'information de la collectivité.

#### - Les services occasionnels -

De l'avis général, le caractère particulier de ces transports ne permet pas de les intégrer dans le système général d'organisation des transports ; à ce titre, il n'y a pas lieu, sauf situation exceptionnelle, de les faire figurer au schéma.

Toutefois, l'idée d'une libéralisation complète de ces services est écartée. Les professionnels en particulier souhaitent le maintien du régime de contingentement souple auquel est actuellement soumise cette catégorie de transports.

Il apparaît cependant assez difficile de laisser subsister, dans le cadre d'un système complètement décentralisé, un secteur d'activité relevant d'un régime administratif simplement déconcentré.

Le groupe estime à cet égard qu'il conviendrait de maintenir au niveau des textes généraux, une réglementation fixant les conditions et les limites d'exécution des services occasionnels; en particulier il ne saurait être admis qu'un service occasionnel puisse concurrencer un service régulier. Toutefois, l'application de cette réglementation devrait s'exercer au niveau du département et sous l'autorité de la collectivité responsable de l'organisation des transports.

#### - Les services en zone rurale -

L'intégration au schéma, sous une forme à définir, des services de transports en zone rurale, dont la coordination avec les services réguliers devra être assurée, est également jugée indispensable. Toutefois, cette inscription devra laisser toute la souplesse nécessaire pour la mise en place, à l'initiative de communes ou de groupes de communes, de types de transport adaptés aux besoins de déplacement des habitants. A cet égard, il semble que le schéma devrait se limiter à définir les zones et les secteurs dans lesquels de tels services peuvent être organisés, toutes dispositions étant prises par ailleurs pour que ces transports ne constituent, sauf cas exceptionnel, qu'un moyen de rabattement sur les lignes régulières. Ces transports pourraient être soumis à déclaration préalable "sous réserve", la collectivité locale gardant la possibilité de les interdire ou, si elle l'estime opportun de les intégrer au schéma, sous réserve des droits éventuels des parties.

#### - Les taxis collectifs -

Les professionnels souhaitent que les taxis collectifs soient inclus dans le schéma départemental sous une forme à préciser. Le traitement de ces services, au niveau du schéma, est toutefois subordonné aux dispositions qui seront prises concernant les transports effectués avec des véhicules de moins de neuf places.

## II - LES PROCEDURES -

On pourrait estimer que la mise en place d'un système décentralisé d'organisation des transports exclut la fixation de procédures réglementaires générales concernant l'établissement et la mise en oeuvre des schémas, les collectivités locales restant libres des directives et des solutions comme cela a été le cas pour l'élaboration des schémas régionaux de transport.

Ecartant ce point de vue, le groupe de travail a considéré que si le schéma départemental constituait l'élément de base de la nouvelle organisation, des règles précises devaient être fixées par des textes réglementaires afin d'éviter des situations disparates d'un département à l'autre rendant insolubles les conflits susceptibles d'opposer deux collectivités locales.

En cette matière, il y a lieu d'examiner successivement la nature et la portée du schéma départemental, les modalités de son établissement et de sa mise en oeuvre et l'organisation de la concertation, facteur essentiel d'un bon fonctionnement du nouveau système.

### 2.1. La nature et la portée du schéma :

#### 2.1.1. - Le contenu du schéma.

Diverses tendances se sont manifestées au sein du groupe de travail concernant la manière dont pourrait être conçu le schéma départemental.

Parmi les représentants des élus locaux, certains pensent, en effet, que le schéma doit être global et très détaillé, comportant un inventaire des besoins minutieusement déterminés et définissant les moyens de les satisfaire, compte tenu des impératifs financiers. Le schéma devrait ainsi mentionner les dessertes à assurer et les modalités d'exploitation des services (exploitants, itinéraires, fréquences).

D'autres, se référant aux expériences déjà menées dans certains départements, estiment que le schéma peut être seulement un document-cadre définissant un réseau de base constitué par les liaisons essentielles sur lesquelles le département prend en quelque sorte l'engagement de faire assurer la desserte. Il se borne, en particulier, à prendre acte des périmètres des transports urbains et éventuellement des centres ruraux autour desquels, dans une zone déterminée, pourront s'organiser des dessertes plus souples et plus diversifiées. Dans cette conception, le département conserve sans doute la responsabilité de l'organisation générale des transports mais son rôle diffère selon la nature des transports à assurer. Il a la maîtrise de l'exécution des services sur le réseau de base mais un simple rôle d'incitateur ou de coordinateur pour les dessertes autour des centres secondaires et pour les relations avec les périmètres des transports urbains.

Ce document-cadre n'entre pas dans le détail des modalités d'exécution des services, ces indications pouvant éventuellement figurer dans des annexes.

Certains représentants des usagers, au contraire, invoquant le "droit au transport" de tous et partout estiment que le schéma doit avoir pour but de satisfaire tous les besoins de déplacement ; il devrait, en conséquence, concerner expressément toutes les communes d'un département.

Jusqu'ici, les expériences conduites en matière de schéma départemental ont abouti à l'élaboration de simples documents d'orientation. On doit observer cependant que cette solution n'a pu être retenue que dans la mesure où subsistait le support juridique de la réglementation actuelle (plans de transport). Or, le problème du contenu du schéma paraît se poser différemment dans le cadre du nouveau système envisagé où cette réglementation nationale pourrait ne pas subsister ou, à tout le moins, serait d'une portée beaucoup plus restreinte et cessera en tout cas de constituer un cadre réglementaire détaillé. Devra-t-on considérer que toutes les relations non inscrites au schéma disparaîtront ou, au contraire, que leur desserte deviendra entièrement libre ?

Ces considérations conduisent à penser que le schéma, dont on a dit qu'il devait être global, doit inclure toutes les liaisons régulières et comporter un minimum de données : relations desservies, localités traversées, modes d'exploitation choisis - convention avec la S.N.C.F. ou un transporteur routier, exploitation aux risques et périls par une entreprise privée -, jours de fonctionnement, fréquences, que ces données figurent au schéma lui-même ou dans un document annexe.

L'inclusion éventuelle des fréquences au schéma donne cependant lieu à controverse. Outre le problème évoqué précédemment en ce qui concerne les services S.N.C.F., une telle mesure ne devrait pas, de toute façon, constituer un frein à l'évolution du transport public. Le problème des fréquences, estiment certains, devrait être réglé par le moyen de négociations entre transporteurs et collectivités locales.

On peut retenir, en définitive, que l'opinion assez générale au sein du groupe est que le schéma doit être global et comporter toutes les liaisons régulières interurbaines assurées dans le département avec la définition des dessertes et des modalités d'exécution des services (itinéraires, modes d'exploitation, fréquences...). Les services de transports scolaires devraient être intégrés dans le schéma qui, en outre, devrait mentionner les limites des périmètres des transports urbains et définir les zones, à l'intérieur desquelles pourraient être mis en place des systèmes de transport plus souples spécialement adaptés aux dessertes des zones à faible densité de population (la question spécifique de la desserte des zones rurales fera l'objet d'un examen détaillé dans la suite du rapport).

Dans un document annexe seraient répertoriés tous les autres transports dont l'autorité départementale devrait être tenue informée dans les conditions indiquées précédemment : transports de personnel, transports ruraux, taxis collectifs, etc....

### 2.1.2. - La portée du schéma :

Le schéma départemental, document complet et précis, tel que défini ci-dessus, doit avoir la même valeur juridique que les actuels plans de transports, ce qui implique que des textes généraux définissent les obligations qui en découlent et les sanctions éventuelles à prévoir au cas de non respect de ses dispositions.

## 2.2. L'établissement et la mise en oeuvre du schéma. Les modalités de la concertation.

### 2.2.1. - L'établissement du schéma et les modalités de concertation

Il résulte des principes qui ont été définis ci-dessus que l'établissement du schéma, aussi bien que son adoption expresse, sont de la compétence de l'instance politique, le Conseil Général pour le département. La plus grande liberté d'action doit lui être laissée dans le cadre de la réglementation pour parvenir à ce résultat après concertation avec toutes les parties intéressées.

Le groupe juge inutile dans ces conditions l'institution, auprès du Conseil Général, d'un "Conseil des Transports", comparable au Conseil de l'Education, prévu par le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales, et qui serait compétent pour toutes les questions du transport. Il ne paraît pas opportun, en effet, de multiplier les instances qui doivent intervenir dans la procédure.

Après une phase d'études destinée à opérer une analyse approfondie des besoins, la préparation du schéma incombera en règle générale, à une Commission spécialisée du Conseil Général, le plus souvent la Commission des Transports de cette assemblée.

De l'avis général, il est nécessaire, à un premier stade, de définir l'ensemble des besoins existant dans le département et de ne pas se limiter à l'estimation des besoins non satisfaits actuellement. Les modalités de la concertation qui doit avoir lieu dans ce but doivent être laissées à l'initiative de l'instance politique. Elle doit être aussi large que possible et toucher l'ensemble de la population, avec la participation étroite des municipalités et dans la mesure où celles-ci le jugent opportun, s'accompagner d'enquêtes auprès du public.

Les représentants des transporteurs routiers insistent sur la nécessité d'une constante collaboration avec les instances intéressées à tous les stades dans l'élaboration, la présentation et la mise en oeuvre des travaux.

Une préparation satisfaisante du schéma suppose qu'il soit élaboré, en liaison étroite avec les services locaux chargés des transports.

Une instance de concertation réunissant les diverses parties concernées serait consultée sur le projet de schéma préalablement à la présentation de celui-ci à l'approbation du Conseil Général. Le Comité technique départemental des Transports (C.T.D.T.) pourrait valablement être appelé à jouer ce rôle, sous réserve d'une nécessaire adaptation à la nouvelle mission qui lui serait impartie, en particulier grâce à un aménagement de sa composition actuelle. Il exercerait à l'avenir ses activités auprès du Conseil Général et devrait être placé sous la présidence du Préfet, organe exécutif de l'assemblée délibérante.

Là encore, il apparaît souhaitable de laisser toute la souplesse nécessaire quant à la composition de cet organisme. Cependant, pour éviter des situations par trop dissemblables suivant les départements, il apparaît opportun de définir, dans des textes généraux, quelques règles essentielles qui devraient être respectées en toute hypothèse.

Sur ce point particulier, les membres du groupe ont formulé des suggestions nombreuses qui leur paraissent de nature à garantir la représentativité du nouvel organisme. Les élus locaux souhaitent qu'y figurent les Conseillers généraux intéressés lorsque seront débattues des questions ayant une incidence sur la situation de leur circonscription. Les représentants des usagers insistent pour que ne soient pas remises en cause les dispositions déjà prévues et tendant à porter à trois le nombre de leurs représentants au C.T.D.T.. Les représentants des organisations syndicales de salariés, pour leur part, estiment qu'en leur double qualité de représentants de salariés et d'usagers, ils doivent participer aux instances locales de consultation, où jusqu'ici ils n'ont pas été appelés à siéger, à parité avec les entreprises. Ils soulignent en outre que la concertation repose sur une bonne information concernant en particulier les suppressions ou les modifications de services.

Certains ont envisagé une association à ces travaux des maires des grandes villes, en vue de faciliter la nécessaire coordination entre transports urbains et interurbains.

Tout en reconnaissant l'intérêt de ces suggestions, le groupe a estimé que, sans définir strictement la composition du C.T.D.T. rénové, il y aurait lieu de prévoir dans des textes réglementaires la participation obligatoire des représentants des différentes parties concernées, élus locaux, administrations, transporteurs, usagers, représentants du Commerce de l'Industrie et de l'Agriculture, organisations syndicales de salariés en fixant l'importance relative de ces diverses représentations, mais en laissant aux instances locales le soin d'en apprécier le nombre et la possibilité d'associer aux travaux, sous des formes diverses (nomination d'experts, consultations, auditions), toutes les personnalités dont le concours paraîtrait utile.

Ces dispositions ne sauraient évidemment méconnaître la spécificité des services spéciaux de transports scolaires ; il y a lieu à cet égard de maintenir les modalités particulières de consultation existant actuellement dans ce domaine et de prévoir que subsiste au sein du C.T.D.T. rénové la section spéciale des transports scolaires.

#### 2.2.2. - L'évolution du schéma.

Le dynamisme que l'on souhaite donner au schéma afin de permettre une adaptation continue à l'évolution des besoins implique un suivi permanent et une révision périodique de ce document.

Sans fixer des règles strictes dans ce domaine, il conviendrait de poser le principe que les modifications apportées au schéma doivent être faites selon la même procédure que son établissement.

#### 2.2.3. - Le registre d'inscription.

L'élaboration d'un schéma, telle qu'elle a été définie devrait préciser les dessertes à assurer et leur mode d'exploitation ; à ce titre, il comporte la désignation des entreprises autorisées à exploiter des services à leurs risques et périls et celle des collectivités ayant pris en charge l'exécution de certaines relations. Dans le cas particulier d'un service spécial de transports scolaires, devraient être mentionnés l'organisateur du service et l'entreprise chargée de son exploitation. Ces autorisations d'exploiter pourraient être recensées dans un document annexé au schéma proprement dit, le registre d'inscription. Celui-ci formaliserait en quelque sorte la mise en oeuvre du schéma, et préciserait, le cas échéant, pour chaque service autorisé, les conditions particulières de son exécution.

Pourraient figurer également, pour mémoire, sur ce registre, les autorisations concernant les dessertes d'intérêt régional déjà inscrites au schéma régional de transports.

#### 2.2.4. - Le répertoire des transporteurs.

Outre ce registre d'inscription, partie intégrante du schéma, il serait peut-être opportun de prévoir sous la responsabilité des services dépendant de l'Administration centrale des transports, chargée de veiller aux règles générales touchant à l'ordre public et à la sécurité, la tenue d'un

répertoire général des transporteurs routiers de voyageurs sur lequel seraient répertoriées les personnes physiques ou morales remplissant les conditions requises par les textes réglementaires pour exercer la profession de transporteur public. Seules les entreprises inscrites à ce répertoire auraient vocation à exploiter un service de transport public.

2.2.5. - La mise en oeuvre du schéma :

Le schéma approuvé par le Conseil Général sera rendu exécutoire par arrêté préfectoral. De même, les autorisations d'exploiter également accordées par le Conseil Général feront l'objet de décisions individuelles. Ces actes administratifs relèvent conformément aux règles générales du droit français, de la compétence du Juge administratif.

### III - LA RÉGLEMENTATION -

#### 3.1. Le champ d'application de la réglementation :

##### 3.1.1. - Les différentes catégories de services.

Les services routiers interurbains de voyageurs actuellement soumis aux dispositions du décret du 14 novembre 1949 sont classés en deux catégories juridiques strictement définies et nettement différenciées : les services réguliers et les services occasionnels.

Entrent également dans le champ d'application de la réglementation les "taxis collectifs" qui sont classés soit comme services réguliers, soit comme services occasionnels suivant le caractère de leur exploitation.

Si la définition des services occasionnels n'appelle pas d'observation, la notion de service régulier, telle qu'elle est définie dans le décret : desserte d'une relation donnée suivant un itinéraire, à des dates et selon des horaires publiés à l'avance, avec des points d'arrêt et de prise en charge définis préalablement, est très contraignante. Elle s'est révélée, à l'expérience, un obstacle à la mise en place, dans le cadre réglementaire, de moyens mieux adaptés aux besoins des usagers. Il paraît évident que des services comportant une certaine souplesse d'itinéraires, d'horaires, de points d'arrêts pourraient, dans certains cas, permettre une desserte relativement économique et plus satisfaisante.

Pour cette raison, il serait opportun de prévoir un assouplissement de la notion de "service régulier" qui pourrait comporter une catégorie spécifique de "services à la demande", desservant une zone déterminée avec des horaires, des itinéraires, et des arrêts variables qui seraient fonction des besoins des usagers et dont les conditions d'exploitation seraient fixées en accord avec les collectivités locales intéressées.

Par ailleurs, la réglementation actuelle s'applique dans son intégralité, aux "taxis collectifs", c'est-à-dire aux véhicules de petite capacité particulièrement adaptés pour la mise en place de systèmes plus souples en zone rurale. Ceux-ci pourraient aussi faire l'objet de dispositions moins contraignantes dans des conditions et sous réserve des contrôles nécessaires qu'il y a lieu de définir.

### 3.1.2. - Le problème spécifique de la desserte des zones à faible densité de population.

Lors de la Table Ronde une opinion assez générale a admis que, pour la desserte de ces zones marginales, qui subsisteront entre les mailles du réseau de lignes régulières et pour lesquelles les types de transport traditionnels sont mal adaptés, il convenait de rechercher des formules plus souples.

A cet égard, la question se pose de savoir s'il convient de laisser, dans ces secteurs, toute liberté pour l'organisation des transports ou s'il y a lieu de fixer certaines règles.

Les transporteurs routiers, pour leur part, estiment qu'un principe essentiel doit être posé en préalable : en aucun cas les mesures prises pour ces dessertes ne doivent avoir pour effet direct ou indirect de détourner le trafic au détriment des lignes existantes et aboutir ainsi à la disparition progressive des services réguliers.

Pour obtenir le résultat recherché, il apparaît tout d'abord que dans ces zones, la notion de "desserte de surface" doit se substituer à celle de "desserte linéaire". Il conviendrait donc de délimiter strictement les secteurs à l'intérieur desquels des transports appropriés pourraient être mis en place soit à l'initiative de communes ou groupements de communes agissant sous l'égide de l'autorité départementale responsable, soit à l'initiative privée.

Toutefois, le groupe de travail est conscient qu'une liberté complète laissée pour l'exécution de ces transports constituerait un danger certain pour l'organisation générale des transports dans le département.

Aussi est-il d'avis de poser en principe, que l'organisation de tels services ne pourrait intervenir qu'à l'intérieur de zones géographiquement délimitées et inscrites au schéma, et sous la double réserve : qu'ils constituent des services affectés à la desserte de zones dépourvues de lignes régulières ou, sauf circonstances exceptionnelles tenant à des nécessités impérieuses et reconnues, un moyen de rabattement sur les lignes régulières existantes ; qu'ils soient soumis à déclaration préalable, l'autorité départementale ayant le pouvoir, dans un délai à déterminer, de s'opposer à leur mise en service.

### 3.1.3. - Le cas des véhicules de petite capacité.

A l'occasion de la Table Ronde certains ont évoqué l'hypothèse d'une libéralisation des transports à la place effectués par des véhicules de moins de 9 places, en l'absence d'une concurrence abusive sur des lignes déjà desservies par des transports collectifs existants.

L'utilisation de tels véhicules pourrait, certes, constituer l'un des moyens appropriés pour répondre aux besoins de desserte en zone rurale. A cet égard, le groupe estime que l'exclusion du champ de la réglementation, des transports effectués par ces véhicules pourrait être envisagée sous des réserves identiques à celles déjà formulées précédemment quant à la desserte des zones à faible densité de population : transports de rabattement sur des lignes régulières, desserte de secteurs dépourvus de telles lignes et déclaration préalable avec possibilité d'opposition de l'autorité départementale responsable de l'organisation des transports.

Ces transports ne seraient plus dès lors soumis qu'aux règles générales d'ordre public concernant la sécurité. Toutefois certaines contraintes supplémentaires devraient leur être imposées dans ce domaine, s'agissant de l'exécution de transports collectifs.

### 3.2. L'exécution des services :

Ainsi qu'il a déjà été exposé le groupe estime que, pour chacune des dessertes prévues au schéma, devrait figurer sur un document annexe (registre d'inscription) le nom de l'entreprise autorisée à exploiter ou de l'organisateur responsable de l'exploitation.

Il convient donc de définir, au niveau réglementaire, quelles seront dans le nouveau système d'organisation des transports envisagé, la nature et la portée de l'inscription, les modalités de délivrance, de retrait et de renouvellement des autorisations. Parallèlement, il y a lieu d'examiner les incidences des nouvelles dispositions sur la situation des entreprises actuellement autorisées à exploiter des transports interurbains de voyageurs, dans le cadre de la réglementation existante.

#### 3.2.1. - La nature et la portée des inscriptions.

L'inscription devrait être effectuée :

- . au nom de l'entreprise exploitante, pour les services exécutés sans concours financier de la collectivité,
- . au nom de la collectivité organisatrice pour les services qui, de par la nature de la contribution financière apportée par la collectivité pour leur exploitation, entrent dans le champ d'application de la loi du 19 juin 1979 relative aux transports publics d'intérêt local et ce, pendant la durée de versement de la subvention,
- . au nom de l'organisateur et de l'exploitant, dans le cas des services spéciaux de transports scolaires.

Il conviendra de rappeler que la contribution financière de la collectivité qui justifie le passage au régime T.P.I.L., s'entend d'une subvention d'équilibre à l'exploitation. Ne revêt pas ce caractère une compensation financière accordée en contre-partie d'aménagements accessoires des services, ou d'octroi de tarifs sociaux, décidés par accord entre la collectivité et l'exploitant ; les représentants des transporteurs routiers estiment que cette interprétation doit même s'étendre à la compensation financière accordée en cas de limitation des majorations de tarifs décidée pour les différentes catégories d'usagers.

### 3.2.2. Les modalités de délivrance, de retrait et de renouvellement des autorisations :

#### 3.2.2.1. - La durée de l'autorisation.

Dans l'optique d'une réelle décentralisation permettant une rationalisation des transports et leur adaptation continue à l'évolution des besoins, il est apparu lors de la Table Ronde, qu'il convenait de remplacer le système actuel d'autorisations permanentes par des autorisations à durée limitée : 7 à 12 ans, pour tenir compte à la fois de l'amortissement des véhicules et des installations fixes nécessaires à l'exploitation, ainsi que d'une stabilité d'emploi favorable à un bon fonctionnement du service.

Le groupe de travail n'a pas remis en cause le principe d'une limitation de la durée des autorisations qui doit être fixé par un texte législatif ou réglementaire. En ce qui concerne la durée elle-même, elle ne doit pas être laissée à l'appréciation de la collectivité décentralisée responsable de l'organisation des transports, mais elle doit être déterminée par un texte de portée nationale.

S'agissant de cette durée, il y a lieu de concilier le souci compréhensible des élus locaux, de pouvoir procéder facilement aux modifications et adaptations nécessaires du schéma, donc de ne pas cristalliser une situation pendant un laps de temps trop long, et les préoccupations légitimes des transporteurs qui souhaitent que la durée des autorisations soit compatible avec les conditions d'une saine gestion.

Cependant, l'autorisation donnée à une entreprise ne vaut que si elle respecte les règles de sécurité et de la législation sociale, et si le service est assuré conformément aux conditions définies à l'origine. Il est, d'autre part, essentiel de garantir la continuité du service et d'éviter sa dégradation progressive. Certains membres du groupe suggèrent, quelque soit la nature du service (subventionné ou exploité aux risques et périls) qu'un règlement d'exploitation soit, dans tous les cas, établi en accord entre le département et l'exploitant, qui donnerait toutes les garanties nécessaires à la continuité et à la bonne exécution des services.

Certains transporteurs routiers considèrent, pour leur part, que le Conseil Général ayant, dans le cadre du schéma départemental, le droit de modifier les services de transport pour les adapter aux besoins, sans être tenu par les intérêts en cause, le département sera, en fait, un véritable pouvoir concédant, au même titre que les autorités organisatrices pour les transports urbains. Ne faudrait-il pas, dans ces conditions, au niveau de la réglementation, instaurer une véritable convention de droit ou de fait dont la nature serait évidemment différente de celle des conventions T.P.I.L. et qui aurait l'avantage, estiment-ils, de donner à l'entreprise la possibilité d'un recours contre une décision qui la lèserait.

Les représentants des transporteurs routiers considèrent qu'une durée de 10 ans doit être un minimum à retenir, compte tenu de la stabilité nécessaire à l'exploitation du transport. En revanche, les élus locaux et les représentants des Ministères du Budget et de l'Economie jugent cette durée trop longue.

Il est pris acte des diverses positions exprimées et un consensus paraît se dégager en faveur d'une limitation à 10 ans de la durée des autorisations sous réserve d'une possibilité de retrait :

- en cas de faute établie de l'exploitant
- ou par décision de la collectivité de modifier substantiellement les conditions d'exploitation (suppression du service, changement d'exploitant), mais avec, dans ce cas, ouverture d'un droit à indemnisation ou compensation, pour l'exploitant évincé.

Les dispositions à prendre devraient également prévoir dans quelles conditions, en cas de décès, de donation ou de cession du fonds de commerce pendant la durée de validité de l'autorisation, l'ayant droit, le donataire ou le cessionnaire, est autorisé à poursuivre l'exploitation du service concerné jusqu'à l'expiration de l'autorisation en cours.

### 3.2.2.2. - Le renouvellement de l'autorisation.

Le renouvellement de l'autorisation au terme de sa durée de validité doit-il être acquis, sauf faute établie de l'exploitant ? Ce point de vue est celui des transporteurs.

Dans l'intérêt même de la qualité du service, il convient certes de donner à l'entreprise exploitante certaines garanties, mais on ne saurait cependant écarter l'initiative d'autres transporteurs proposant des solutions plus satisfaisantes, à qualité de service égale. On peut penser que sans accorder un véritable droit de priorité à l'exploitant en place, la préférence lui sera normalement donnée si le service a été correctement exécuté. Pour éviter tout arbitraire cependant certains estiment que le non-renouvellement devrait faire l'objet d'une décision motivée et par là même susceptible de recours.

Compte tenu des diverses positions exprimées, on doit constater que, dans le cadre du nouveau régime envisagé :

- le renouvellement automatique ou quasi automatique des autorisations expirées aboutirait à recréer le régime existant actuellement du droit à durée non limitée,
- indépendamment des mesures de transition qui pourraient être prises, la procédure d'indemnisation ou de compensation en cas de retrait de l'autorisation en cours de validité, par la décision de la collectivité locale devra être définie avec précision. Elle pourrait s'inspirer de celle actuellement prévue à l'article 10 du décret de 1949,
- il est nécessaire de préciser clairement la notion de faute et les sanctions qui peuvent être prises, vraisemblablement dans les textes réglementaires.

Sur un plan plus général, il importe à cet égard que soient définies, au niveau de la réglementation, les conditions générales d'exploitation des services de transport public, garantissant notamment la qualité et la continuité du service et le respect des dispositions d'ordre public en matière de sécurité et de réglementation sociale. Il convient en effet d'éviter que des décisions de retrait, en cours de validité de l'autorisation, puissent être prises dans des conditions peu claires et dans le seul but d'évincer l'entreprise en place.

Le groupe a, d'autre part, pris acte des préoccupations des représentants des organisations syndicales de salariés quant à la situation des personnels. Il paraît en effet indispensable que parallèlement aux garanties données aux entreprises lésées par une décision prise par la collectivité, soit prévue la prise en charge par cette dernière du sort des personnels de ces entreprises, affectés eux aussi par cette décision. Il pourrait être stipulé en particulier que la collectivité qui est à l'origine de l'éviction de l'entreprise, dans le cadre d'une réorganisation des services, contracte par là même une obligation de réemploi ou de reclassement des personnels et le cas échéant, d'indemnisation au cas où l'entreprise ne pourrait pas, ou ne serait pas légalement tenue de la prendre à sa charge, ou serait défailante, sous réserve dans ce cas d'un recours contre les débiteurs légaux.

### 3.2.3. Le problème des "droits" des entreprises :

Au principe d'une limitation de la durée des autorisations sont étroitement liées les conséquences qui en découleront pour les entreprises routières assurant actuellement des services interurbains de voyageurs en vertu des inscriptions qu'elles détiennent aux plans de transport, ou des autorisations sans limitation de durée qui leur ont été accordées.

3.2.3.1. - Il n'est pas de la compétence d'un groupe de travail de se prononcer sur la nature juridique des inscriptions et autorisations actuelles, et notamment sur leur caractère de "droit" patrimonial, problèmes qui sont de la compétence du juge administratif. Quelles que soient les décisions que celui-ci serait amené à prendre, il n'en demeure pas moins qu'un problème d'indemnisation ou de compensation se pose, dans la mesure où les inscriptions et autorisations concernées ont pris un caractère permanent et cessible, et constituent un élément essentiel du fonds de commerce des entreprises qui figure souvent à ce titre parmi les actifs du bilan de celles-ci. La jurisprudence entérine d'ailleurs généralement cette interprétation.

Les cas d'indemnisation devraient cependant demeurer marginaux. La réforme en effet ne vise nullement à évincer les entreprises existantes, mais à permettre une meilleure adéquation des moyens aux besoins et à leur évolution. Il n'est pas, semble-t-il, dans l'intention des collectivités locales d'opérer un bouleversement de l'organisation actuelle, qui entraînerait, au demeurant, des conséquences onéreuses.

Les modifications à apporter au réseau actuel ne porteront vraisemblablement que sur un nombre relativement faible de services, en général dans une situation difficile. Dans la grande majorité des cas, les transporteurs en place pourront poursuivre leur exploitation.

3.2.3.2. - Les représentants des transporteurs routiers confirmant la position qu'ils ont exprimée sur ce point, lors de la Table Ronde, affirment que si la profession n'exclut pas certaines modifications du régime des autorisations en vue de faciliter les restructurations de services, ces mesures ne sauraient conduire à une spoliation directe ou indirecte. Les inscriptions actuelles aux plans de transport constituent des "droits". Seule une loi pourrait en limiter la durée et cette même loi devrait alors prévoir le principe de l'indemnisation de cette expropriation immédiate ou à terme. Ils rappellent à cet égard que leur préoccupation est certes de ne pas être spoliés, mais avant tout, de continuer à exploiter leur fonds de commerce et à utiliser l'outil de travail qu'ils ont créé ou acquis.

3.2.3.3. - Les représentants de la Fédération Nationale des Transports Routiers estiment que la limitation de durée des autorisations ne devrait viser que les services auxquels s'intéresse le département et pour lesquels il est décidé de faire l'effort nécessaire à leur survie.

En tout état de cause, pour les services concernés par une limitation de durée de l'autorisation, ils évoquent plusieurs hypothèses de solution :

a) il devrait y avoir indemnisation de tous les "droits" en cause existants avant l'application du nouveau régime d'autorisation. Celle-ci s'effectuerait ainsi à partir d'une situation "nette" qui aurait, ajoutent-ils, le grand intérêt de transférer aux collectivités locales une situation saine.

b) le renouvellement de l'autorisation serait en tout état de cause, sauf faute grave, offert à l'exploitant par priorité à des conditions fixées à dire d'expert désigné par le Tribunal de Grande Instance du Chef lieu du Département et il n'y aurait indemnisation que lors de l'éviction effective de l'entreprise, soit au départ, soit à terme en cas de non-renouvellement de l'autorisation (à quelque moment qu'intervienne ce non-renouvellement) ou, s'agissant d'une ligne faisant l'objet d'une convention conclue avec la collectivité, en cas de non reconduction de la convention et dans les conditions prévues au contrat.

c) il pourrait être estimé qu'il devrait y avoir, à la mise en place du nouveau régime, inscription au bilan des entreprises, d'une créance correspondant à la valeur en francs constants de l'élément du fonds de commerce constitué par les inscriptions et autorisations en cause détenues ; cette créance ne serait recouvrée qu'en cas d'éviction de l'entreprise et acquittée soit par la collectivité, soit éventuellement par le nouvel exploitant. Cette formule permettrait également pensent-ils, de régler, par transmission de la créance, les cas de cession et de succession.

Un groupement des entreprises concernées au sein d'une organisation commune (G.I.E. ou autre) constituée dans le département et avec laquelle la collectivité négocierait les dessertes à effectuer serait concevable. Elle se chargerait de les répartir entre les entreprises regroupées, en s'efforçant de garantir la capacité globale d'activité de chacune d'elles et pourrait constituer un moyen de réduire au maximum les cas d'indemnisation.

3.2.3.4. La position définie ci-dessus par les représentants de la F.N.T.R. appelle certaines remarques au sein du groupe.

Dans la mesure où elle conduirait à faire coexister, après mise en place du nouveau système, des lignes soumises à des régimes différents, elle s'écarte, en effet, notablement des principes de base de la réforme envisagée.

La première solution préconisée qui aboutit à une indemnisation immédiate et globale, sur des bases qu'il serait d'ailleurs difficile de définir, se révèle peu réalisable. On peut d'ailleurs observer qu'elle procurerait un avantage non négligeable à ceux, et ils seront la majorité, qui continueront à exploiter pendant longtemps encore.

Les autres hypothèses conduiraient à mettre, à terme, dans la plupart des cas, l'indemnisation à la charge du département, désormais responsable de l'organisation des transports. La constitution d'un G.I.E. présente des avantages certains et mérite d'être sérieusement étudiée, même si elle ne devait pas constituer une solution aussi catégorique. On ne saurait, en effet, semble-t-il, contraindre tous les transporteurs d'un département à adhérer à un tel organisme et on ne saurait méconnaître les droits de ceux qui refuseraient d'y participer.

3.2.3.5. - Il est évident que la disparition brutale au bilan de certaines entreprises d'un élément important du fonds de commerce créera de graves difficultés, en particulier pour l'approbation des comptes d'une Société ou pour la garantie de crédits bancaires. Il importe donc de régler ce problème dont l'importance ne peut être sousestimée.

Il a paru à certains qu'une solution serait peut-être à rechercher par le moyen d'un amortissement (fiscal et légal), de la valeur de cet élément du fonds de commerce, selon des modalités minutieusement étudiées, pour éviter notamment une incidence trop brutale sur les prix pratiqués.

Le groupe est conscient de la difficulté de résoudre ce problème, dont l'étude doit encore être approfondie, plus qu'il n'a été possible de le faire dans les délais qui lui étaient impartis.

Il s'accorde toutefois pour constater qu'en tout état de cause, la responsabilité d'assumer les conséquences de la transition d'un régime à l'autre incombe à l'Etat, qui se doit de transférer aux collectivités une situation nette. Quelle que soit la solution adoptée par le législateur, les collectivités locales admettraient difficilement de supporter les incidences financières de décisions prises par l'Etat.

#### IV - LA TARIFICATION ET LE FINANCEMENT -

##### 4.1. La tarification :

Les prix et tarifs des services réguliers de transports de voyageurs échappent à la réglementation résultant de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur la fixation des prix.

A l'exception des services concédés par l'Etat et de ceux relevant de la réglementation particulière applicable dans la région des transports parisiens, les services réguliers de voyageurs sont soumis à un système tarifaire spécifique fixé par l'article 11 du décret de 1949 modifié par le décret du 30 novembre 1977.

Deux régimes distincts sont prévus : un régime normal et un régime exceptionnel applicable dans le cadre d'une politique générale de blocage des prix :

- en période de liberté des prix, les tarifs sont établis par l'entreprise en fonction de ses prix de revient et doivent lui permettre de réaliser l'équilibre financier de son exploitation voyageurs. Ils sont soumis à l'homologation du Préfet qui peut, par décision motivée, refuser leur homologation et s'opposer à leur application, s'ils ne sont pas établis conformément à la réglementation,

- lorsque des mesures gouvernementales de limitation des prix sont décidées dans le secteur des prestations de services, des limitations aux hausses des tarifs de transport de voyageurs peuvent être fixées par arrêté conjoint du Ministre des Transports et du Ministre de l'Economie, après avis du Comité des Prix des transports de voyageurs institué au sein du Conseil Supérieur des Transports. Toutefois, certaines mesures d'assouplissement peuvent être apportées à ce système rigoureux par le biais de dérogations accordées, dans des limites également fixées par arrêté interministériel, afin d'éviter que les entreprises ne puissent assurer l'équilibre de leur exploitation.

Jusqu'ici, le régime libéral prévu en période normale n'a jamais été appliqué, en raison du maintien de mesures de limitation de prix dans le secteur des prestations de services. Les élus locaux et les transporteurs sont d'avis que cette politique de blocage des tarifs a eu de graves conséquences sur la situation des services de transports de voyageurs et qu'elle risque de peser sur la mise en oeuvre de la réforme envisagée. Les transporteurs estiment, pour leur part que, lorsqu'il y aura lieu à indemnisation d'une entreprise qui se trouverait évincée, les incidences des retards tarifaires devront être prises en considération pour l'appréciation des résultats de l'exploitation dont il s'agit.

Dans le cadre de la réforme envisagée, ce régime tarifaire devrait-il être maintenu ?

Il paraît tout d'abord nécessaire de poser en principe qu'une réglementation nationale en matière tarifaire doit subsister.

Le système existant peut en constituer la base, sous réserve que la liberté soit rendue aux prix des transports de voyageurs. Les transporteurs routiers jugent également nécessaire que soient modifiées, à cette occasion, les dispositions de l'arrêté d'application du 30 novembre 1977 qui donne, à leur avis, une définition trop restrictive de l'équilibre financier, fondée sur une notion fiscale et non sur une notion économique.

Dans un système décentralisé d'organisation des transports, il appartiendrait au Préfet, exécutif du Conseil Général, d'homologuer les tarifs en période normale. Le département disposerait ainsi d'un contrôle général quoiqu'allégé, sur l'application des tarifs, ceci évidemment dans le cadre de la réglementation nationale.

Il paraît difficile, en revanche, de croire que lorsqu'une politique de blocage des prix sera décidée à l'échelle nationale, l'octroi des dérogations puisse être laissé sans limitation au département.

Il semble cependant que celui-ci pourrait être consulté par les instances gouvernementales pour la fixation des limites dans lesquelles seraient accordées des dérogations, ces limites pouvant être éventuellement modulées, selon les départements, pour tenir compte des situations particulières. Comme à l'heure actuelle, ces dérogations seraient jusqu'à la limite fixée, accordées sur le plan départemental.

Pour les services spéciaux de transports scolaires et jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales relatives aux transports d'élèves, les prix doivent continuer d'être fixés sur la base d'appels à la concurrence, dans les conditions définies par le décret n° 73-462 du 4 mai 1973 concernant l'organisation des services spéciaux de transports d'élèves.

- Les réductions tarifaires à caractère social -

Un accord général s'est manifesté pour souhaiter une égalité de traitement en faveur des usagers des différents modes de transports impliquant une contribution financière de l'Etat. Les réductions tarifaires constituent en effet un aspect de la redistribution des revenus et supposent une péréquation à l'échelle nationale, qui évite que des charges trop lourdes pèsent sur les régions les moins favorisées ; on peut concevoir en ce domaine l'existence d'un régime national de base fixant un minimum d'avantages sociaux dont l'Etat supporterait ou compenserait directement ou indirectement la charge, les départements gardant la possibilité de les accroître ou de les étendre en finançant sur leurs propres ressources, les charges supplémentaires qui en résulteront.

#### 4.2. Le financement :

Au-delà des conséquences financières directes résultant, dans certains cas, du passage de la réglementation actuelle au nouveau régime et dont la charge, estime le groupe de travail, devrait incomber à l'Etat, se pose le problème des moyens financiers dont disposeront les collectivités locales pour assurer le bon fonctionnement du système de transport dont elles auront désormais la responsabilité.

A l'exception de la couverture des déficits des services omnibus de la S.N.C.F., de la contribution financière en matière de transports scolaires et d'aides ponctuelles au financement d'études ou au démarrage de certaines expériences, dans le cadre des schémas régionaux ou départementaux de transport, l'Etat n'apporte pas actuellement de soutien financier aux transports interurbains de voyageurs.

La participation des collectivités locales quoique plus étendue est relativement limitée : participation aux dépenses des familles dans le financement des transports scolaires, pour une partie ou pour la totalité, de la part non couverte par l'Etat, couverture du déficit des régies de transport, subventions en faveur de certaines lignes déficitaires, ou pour compenser certains tarifs à caractère social, compensation, à l'aide des ressources du versement-transport, des réductions de tarifs consenties aux salariés sur les services suburbains.

Dans le nouveau système tel qu'il est envisagé, les Conseils généraux vont être conduits à décider des réorganisations du réseau de transport départemental ayant des incidences financières dont le département aura la charge. Sans doute la réforme projetée est-elle principalement motivée par le désir d'améliorer une situation des transports locaux qui a fait l'objet de critiques tant des usagers que des élus et des transporteurs. Il ne semble pas pour autant qu'elle doive conduire dans l'immédiat à un bouleversement qui risquerait d'avoir des conséquences financières imprévisibles. Il est vraisemblable que les départements s'attacheront dans une première étape à résoudre les problèmes les plus urgents, attendant le résultat d'études plus approfondies, complétées par des expériences sur le terrain, pour accroître, le cas échéant, leurs interventions.

Sur ce point, le représentant du Ministère du Budget a appelé l'attention des participants sur les conséquences que pourrait avoir, si elle était mal maîtrisée, la substitution à un système reposant essentiellement sur l'entreprise privée, d'un régime transférant aux collectivités publiques la responsabilité de l'organisation des transports et de leur financement. Dans la mesure où notamment le schéma départemental aurait un caractère très contraignant, il créerait pour la collectivité, des obligations financières conduisant à une aggravation notable de la fiscalité locale. Il convient donc d'être prudent dans la mise place d'une réforme qui n'a pas pour objet de transférer au secteur public local toute une branche de l'économie.

Quelles pourraient être, dans le nouveau contexte, les ressources mises à la disposition des collectivités ?

Le transfert au département de la responsabilité des transports scolaires, prévu dans le projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales s'accompagnera du transfert de ressources correspondant à la contribution financière que l'Etat apporte actuellement à ce secteur, selon des modalités qui ne sont pas encore arrêtées.

Les collectivités locales pourront, comme les E.P.R., bénéficier par ailleurs, dans les conditions et les limites fixées par le décret du 24 septembre 1979, du versement du montant des économies réalisées par suite des décisions prises à leur initiative portant sur la suppression ou le transfert sur route de services omnibus S.N.C.F..

Lors de la Table Ronde, la possibilité de ressources spécifiques complémentaire a été évoquée :

- la détaxation du gasole pour les services de transports routiers de voyageurs. Elle est instamment demandée par les transporteurs routiers qui font valoir que cette mesure, déjà appliquée dans d'autres pays européens et pour la S.N.C.F., contribuerait à alléger immédiatement et de façon notable les charges des entreprises,
- l'extension du versement-transport par l'abaissement du seuil actuel de 100.000 habitants et éventuellement la possibilité pour le département d'instaurer un tel versement. Cette solution, comme toutes les charges spécifiques pesant sur les entreprises, est peu cohérente avec une politique de décentralisation industrielle. A la limite, elle risque, dans certains cas, d'annuler l'effet des aides financières que l'Etat et les collectivités elles-mêmes consentent aux nouvelles entreprises qui s'installent. D'autre part, cette charge fiscale se répercute dans les prix de revient des entreprises industrielles et commerciales et pèse, en définitive, sur le consommateur,
- une taxe d'un centime sur l'essence. Cette formule simple paraîtrait plus logique et plus équitable, et se justifierait dans le contexte actuel d'une politique d'économie d'énergie et d'incitation à l'utilisation des transports collectifs.

Le choix catégorique entre plusieurs solutions, qui d'ailleurs ne s'excluent pas, paraît difficile à partir d'une simple approche théorique du problème du financement. Il conviendrait au préalable, et à la lumière des expériences déjà en cours en matière de schémas régionaux et départementaux, de connaître le poids, que représentent dans les budgets locaux, les dépenses de fonctionnement d'un réseau de transports interurbains rénové ; seules des indications de cet ordre peuvent permettre d'abord d'apprécier l'ampleur des charges à couvrir et ensuite de se prononcer valablement sur les solutions les mieux adaptées, compte tenu du rendement financier escompté des mesures envisagées ci-dessus.

En tout état de cause, le problème des transports est étroitement lié aux mesures générales qui résulteront de la loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales. On note, à cet égard, que le projet soumis au Parlement, prévoit que tout accroissement des charges résultant de transferts de compétence est compensé par un transfert de ressources au niveau des charges existant à la date du transfert.

Un souci assez général s'est manifesté dans le groupe qu'un contrôle s'exerce sur l'utilisation des fonds publics dont bénéficieraient les entreprises.

Pour y parvenir et de façon plus générale pour être à même de négocier sur la base de données précises concernant le coût réel du transport public, les élus locaux souhaitent qu'une comptabilité précise soit tenue par les entreprises, à laquelle les représentants des collectivités auraient accès s'agissant de lignes dont l'exploitation est déclarée déficitaire.

On pourrait envisager, à cet effet, qu'un plan comptable particulier, éventuellement allégé pour les petites entreprises, soit mis au point qui serait utilisé par toutes les entreprises de transport faisant appel à un concours financier public.

V - CONCLUSION -

Les travaux du groupe de travail ne constituent pas une étude exhaustive des multiples problèmes que soulève la réforme envisagée et qui demanderait d'ailleurs des délais incompatibles avec ceux qui lui étaient fixés. Pour répondre à la mission qui lui était confiée, le groupe s'est attaché à définir, dans leur principe, les mesures qui paraissent devoir être prises au niveau des textes généraux, la réglementation nationale à prévoir devant, dans le système décentralisé que l'on désire mettre en place, assurer l'homogénéité de l'organisation des transports dans les divers départements, tout en laissant la plus grande liberté d'action aux collectivités publiques.

On peut se féliciter à cet égard que malgré la diversité des intérêts en présence, un assez grand nombre de points d'accord aient pu être dégagés. Les participants sont d'accord pour penser que le système à mettre en place, qui devra être coordonné avec la loi relative aux transports publics d'intérêt local, doit donner une large autonomie aux collectivités pour la nécessaire réorganisation des transports interurbains de voyageurs. Pour atteindre ce but il convient certes d'opérer une approche des problèmes plus globale que par le passé, en prenant largement en compte les facteurs économiques et sociaux et les besoins exprimés par les intéressés eux-mêmes. Mais il faut également réaliser une transformation profonde des rapports entre l'"organisateur" et l'exploitant, qui doivent être fondés sur la négociation et la concertation. De la nature et de la qualité de cette négociation et de cette concertation dépendra, pour une large part, le bon fonctionnement de la nouvelle organisation.

La réforme proposée s'inscrit cependant dans le cadre plus général de la politique de décentralisation. A ce titre les mesures à prendre devront être étroitement coordonnées avec les dispositions des lois à intervenir et notamment de celle relative au développement des responsabilités des collectivités locales.

Il est par ailleurs essentiel que la réforme, par la mise en oeuvre de dispositions précises, limite au maximum tout contentieux éventuel entre transporteurs et collectivités locales et prévoit à cette fin des règles spécifiques écartant tout arbitraire.

OBSERVATIONS DE LA S.N.C.F. SUR LE RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL  
 "REFORME DES TRANSPORTS COLLECTIFS INTERURBAINS DE VOYAGEURS"

La SNCF est favorable à la mise en place du système décentralisé à trois niveaux (Etat - Région - Département).

- Sur le plan national, la SNCF partage l'avis général que le schéma national soit limité à une simple liste des relations d'intérêt national arrêté par le Ministre après avis du C.S.T.

Il convient de rappeler que, dans la même optique, dès juillet 1977 la SNCF avait transmis à la Direction des Transports Terrestres et au Conseil Supérieur des Transports une carte des axes ferroviaires sur lesquels il paraissait nécessaire que toute décision d'autorisation de service routier express ne puisse être prise, compte tenu des conséquences pour la collectivité, que par le Ministre des Transports.

- Sur le plan régional et départemental, et dans le domaine des services omnibus, bien entendu seuls concernés dans cette étude, un problème important se pose pour la SNCF de concilier la liberté qui lui est donnée par son contrat d'entreprise passé avec l'Etat en mars 1979 et l'assujettissement qui résulterait pour elle de son inscription dans les schémas départementaux et régionaux.

La SNCF est consciente du fait que l'établissement d'un schéma départemental ou régional ne peut faire abstraction de l'existence de ses services omnibus dans le département ou la région. Cependant, elle tient à rappeler que les services omnibus ferroviaires et routiers sont partie intégrante de la concession de l'Etat, qu'ils continuent à être couverts financièrement par l'Etat qui, par le contrat d'entreprise, a confié à la SNCF un certain mandat et, qu'en conséquence, la liberté donnée à la SNCF par ce contrat ne devrait pas être affectée par l'inscription aux schémas : il apparaît en effet essentiel que la nature et la consistance des services soient laissées à l'initiative de la SNCF ; ceci concerne par exemple :

- l'adaptation des fréquences et des points d'arrêts desservis pour les services ferroviaires ;
- la définition de base des services de substitution...

Bien entendu, ces libertés n'excluent nullement la concertation avec les collectivités concernées. Tout d'abord, au cours de l'élaboration des services, la SNCF tient le plus grand compte des besoins exprimés par les populations, leurs élus locaux, les établissements d'enseignement, etc. Ensuite, lors de la présentation des services à la collectivité intéressée, le rôle de cette dernière pourrait être d'examiner les initiatives SNCF et de les aménager, si elle le juge utile, à la condition expresse d'en supporter les conséquences financières.

En conclusion, la SNCF est bien d'accord pour que les schémas départementaux et régionaux mentionnent les services omnibus SNCF mais il conviendra, lors de la parution des textes de coordination relatifs aux transports collectifs interurbains de voyageurs, que des arrêtés d'application prennent en considération le cas particulier de ces services SNCF qui restent de la concession de l'Etat afin de concilier la liberté donnée en ce domaine par le contrat d'entreprise et la nécessité d'utiliser au mieux les nouvelles possibilités données aux collectivités locales en matière de décentralisation des décisions dans le domaine des transports.



U. N. O. S. T. R. A.

UNION NATIONALE DES ORGANISATIONS SYNDICALES DE TRANSPORTEURS ROUTIERS AUTOMOBILES  
(Livre III - Titre 1<sup>er</sup> du Code du Travail)

FEDERATION NATIONALE DES PETITS ET MOYENS TRANSPORTEURS

124, Avenue de la République, PARIS XI<sup>e</sup>

TÉL 355.00.00

JLV/EG - 21 décembre 1979

OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT CONCERNANT LA REFORME  
DES TRANSPORTS COLLECTIFS INTERURBAINS DE VOYAGEURS

REMARQUE LIMINAIRE.

- L'UNOSTRA tient tout d'abord à souligner l'importance et la qualité du rapport précité qui constitue une synthèse fidèle de la nature des débats et des interventions multiples des diverses parties concernées, ce qui explique le très large consensus dont il bénéficie.
- Comme le fait remarquer avec pertinence la conclusion de ce document, les travaux du groupe de travail ne constituent pas une étude exhaustive des multiples problèmes que soulève la réforme envisagée.
- Il serait donc intéressant pour les suites concrètes à donner à ce rapport d'avoir une approche, moins juridique et réglementaire, du problème à travers la notion de la connaissance des coûts conduisant à la vérité des prix. Ce nouvel éclairage ne pourrait constituer qu'un élément complémentaire visant à apporter une solution rationnelle à une situation de crise.

DEUX CONSTATATIONS EVIDENTES.

- Il existe dans les transports routiers réguliers à courte et moyenne distance une situation préoccupante dont les divers facteurs déterminants ont été analysés à de nombreuses reprises, et notamment pour la dernière fois, lors de la table ronde des 26 et 27 avril 1979, réunie à l'initiative de Monsieur le Ministre des Transports.
- Le principe du droit aux transports et plus particulièrement pour les habitants des régions suburbaines et rurales est reconnu comme une des obligations incombant à la collectivité.

DE LA CONNAISSANCE DES COÛTS.

- Si l'unanimité se réalise facilement sur le principe du droit aux transports, il n'en est pas de même pour la charge financière qui en résulte.

Diverses positions existent et il n'est pas dans nos intentions d'arbitrer en faveur de l'une ou de l'autre.

Nous souhaitons par contre que les transports collectifs, activité dont le caractère d'intérêt public ne fait aucun doute, fonctionnent dans les meilleures conditions possibles, permettant à la fois d'offrir aux usagers un service de qualité au moindre coût et d'assurer aux entreprises de transports de voyageurs des conditions d'exploitation normales.

- C'est pourquoi nous considérons qu'un des préalables à toute évolution saine en matière de transports collectifs passe nécessairement par une connaissance, pour l'ensemble des parties concernées à quelque niveau que ce soit, du coût représenté par la mise en oeuvre de véhicules de transports de voyageurs.

- En effet, au moment où l'ensemble de l'économie s'oriente progressivement vers la vérité des prix, nous pensons qu'il est indispensable d'engager une très large action de sensibilisation et d'information simultanément en direction des utilisateurs et des organisateurs à tous les niveaux.

Au risque de vouloir manier le paradoxe, nous considérons qu'il est tout à fait secondaire de savoir qui doit participer au coût financier du transport, à partir du moment où le coût exact est connu de toutes les parties concernées. En effet que le financement de ce coût soit assuré pour l'essentiel par les recettes procurées par les usagers ou par des subventions d'équilibre ou d'autres aides financières, en dernier ressort le coût social de l'opération est supporté directement ou indirectement par la collectivité et par les individus qui la constituent. A la notion du coût diffus difficilement quantifiable par nature, nous voulons opposer le coût réel ce qui suppose une approche réaliste et objective du problème.

#### LA RELANCE DES TRANSPORTS COLLECTIFS PASSE PAR UNE LARGE INFORMATION.

Le cadre volontairement restreint de cette note, tout en ne permettant pas de traiter dans le fond les suggestions avancées, permet néanmoins de dégager des lignes directrices qui nécessiteront des discussions ultérieures. Toutefois, nous pensons que notre contribution, tout en restant limitée, sera positive dans la mesure où elle amorcera une nouvelle réflexion sur les problèmes du transport collectif.

La relance de cette activité passe notamment par :

- l'information des organisateurs et responsables du transport à tous les niveaux sur le coût économique de l'utilisation des différents types de véhicules de transport de voyageurs.

- Cette information devrait se présenter sous la forme de fiches synthétiques faisant ressortir en fonction des normes techniques des véhicules utilisés les conditions générales de mise à disposition du matériel correspondant. D'autre part, il serait également indispensable que les nombreuses sujétions imposées aux entreprises de transport de voyageurs par les diverses réglementations figurent sur les fiches précitées, de telle façon que les besoins exprimés par les organisateurs tiennent compte de ces obligations au niveau notamment de leurs incidences sur les prix de revient.

#### UNE NOTION NOUVELLE A PRENDRE EN COMPTE.

Au risque de modifier certaines habitudes bien établies, nous pensons que le calcul des coûts établi sur la base du véhicule/kilomètre devrait être abandonné au profit d'une notion nouvelle prenant en compte le coût ramené à la place.

.../...

En effet ce dernier diminue dans une proportion notable lorsque le prix au véhicule/Kilomètre augmente car l'accroissement du prix de revient de ce poste est inférieur en pourcentage à l'accroissement du nombre de places.

La prise en compte du prix ramené à la place permettrait d'établir des comparaisons valables à la fois entre les transports effectués selon la même technique et entre les transports effectués selon des techniques différentes.

En outre cet examen devrait conduire les organisateurs, à quelque niveau qu'ils se situent, à s'associer à la productivité en recherchant avec les entreprises de transport la meilleure utilisation des véhicules en service par le biais :

- des aménagements d'horaires
- de la rapidité et de la durée d'exécution des services
- du choix des itinéraires
- du nombre le plus élevé possible de rotations assurées avec un même véhicule.

Dans le transport routier de voyageurs, il apparaît que le facteur temps soit le plus pénalisant. Il importe donc de tendre à une utilisation optimum du matériel et du personnel, étant entendu que cette utilisation ne doit s'envisager que dans le strict respect des diverses réglementations en vigueur.

#### VERS LA VERITE DES PRIX.

Au moment où les impératifs énergétiques s'imposent d'une manière de plus en plus contraignante à notre secteur d'activité, nous pensons que la mise en oeuvre de mesures réglementaires ne serait plus suffisante pour régler le problème auquel se trouve confronté le transport collectif.

Les blocages, tant financiers que politiques, qui ont jusqu'à présent pesé sur toutes les négociations en matière de tarification applicable aux transports de voyageurs devraient pouvoir être levés, à partir du moment où la notion de vérité des prix s'imposera à toutes les parties concernées.

C'est la seule chance d'améliorer la situation dégradée que nous connaissons actuellement.

NOTA : L'UNOSTRA, conscient de l'impossibilité de présenter sous une forme aussi succincte une nouvelle méthode d'évaluation des coûts, se déclare prête à en présenter le détail devant les instances intéressées.

DECISION

Le Président du Conseil Supérieur des Transports,

Vu la lettre du 21 juin 1979 du Ministre des transports (Direction Générale des transports intérieurs - Direction des transports terrestres),

DECIDE :

Article 1er -

Il est constitué au sein du Conseil supérieur des transports, un groupe de travail chargé, à partir des conclusions de la "Table ronde" sur les transports interurbains de voyageurs des 26 et 27 avril 1979, de dégager les lignes directrices d'une réforme de l'organisation des transports collectifs interurbains. Les orientations retenues devraient permettre d'éclairer les pouvoirs publics sur le contenu des textes législatifs et réglementaires qu'il conviendra de prendre pour la mise en oeuvre de la réforme.

Article 2 -

Ce groupe de travail, présidé par M. René VACQUIER, Président du Conseil Supérieur des Transports, est ainsi composé :

- Ministère de l'Éducation

. M. DUHAMEL, Sous-Directeur des affaires financières

- Ministère de l'Intérieur

. M. FONTENAIST, Chef des services techniques de la Direction Générale des collectivités locales

- Ministère du Budget

. Melle BOUILLOT, Administrateur civil, chargé du bureau "Transports" de la Direction du Budget (4ème Sous-Direction)

- Ministère de l'Économie

. M. JULLIEN, Administrateur civil, à la Direction Générale de la Concurrence et de la Consommation

- Représentants des maires ou conseils généraux

- . M. BAUMET, Conseiller général, maire de Pont Saint Esprit
- . M. POUILLE, Sénateur, Maire de Vandoeuvre
- . M. REGAUDIE, Président du Conseil Général de la Haute-Vienne
- . M. SOLIGNAC-LECOMTE, Adjoint au maire de Caen
- . M. TAUGOURDEAU, Député, Conseiller général d'Eure-et-Loir
- . M. VIRLOGEUX, Maire de La Flèche

- Représentants des transporteurs

Fédération nationale des transports routiers

- . M. de BRETIZEL, Président
- . M. EXSHAW, Membre du conseil exécutif
- . M. GALLIENNE, Président de la commission centrale voyageurs
- . M. ORTET, Membre du conseil de direction

Union nationale des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles

- . M. VINCENT, Secrétaire national

Union des transports publics urbains et régionaux

- . M. PARMANTIER, Président du Comité des transports interurbains et régionaux

Société nationale des chemins de fer français

- . M. DREUIL, Chef du département "Services régionaux conventionnés" de la direction commerciale voyageurs

- Représentants des usagers

- . M. SICHLER, Délégué général de l'union des offices des transports et des P.T.T.
- . M. PLANTIER, Président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports

- Représentants des organisations syndicales de salariés

- . M. DURAND (Confédération générale du travail force ouvrière)
- . M. TOUSSAINT (Confédération Française Démocratique du travail)
- . M. JOLY (Confédération Générale du Travail)

ainsi que :

M. PEPY, Conseiller d'Etat

M. GASTINEL, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes

M. de LA SERVE, Ingénieur général des Ponts et Chaussées, Président du Comité des transports de voyageurs du Conseil supérieur des transports

M. MALAURIE, Inspecteur général des transports et des travaux publics, chargé d'une mission spécialisée d'inspection générale des transports terrestres

Article 3 -

Le Chef de la mission de contrôle financier des transports,  
le Chef du service des transports interurbains de voyageurs de la Direction des transports terrestres et ses collaborateurs,  
participent de droit aux travaux de ce groupe.

Article 4 -

Les fonctions de Rapporteur sont assurées par Mme MAURETTE, Attaché principal au Conseil supérieur des transports.

Fait à Paris, le 26 JUIN 1979



René VACQUIER.