

A S S E M B L E E

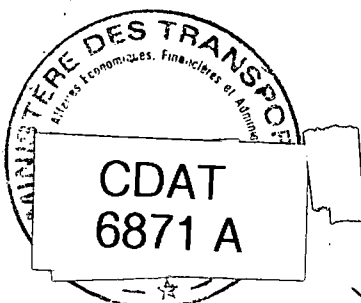
Rapporteur général :

André DOGUET, Secrétaire général du
Conseil supérieur des transports

RAPPORT DU CONSEIL SUPERIEUR DES TRANSPORTS

sur les propositions de M. FITERMAN, Ministre d'Etat,
Ministre des transports, en vue de l'élaboration d'un
projet de loi d'orientation sur les transports intérieurs

=====



S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
<u>INTRODUCTION</u>	4
<u>I - LES PRINCIPES</u>	6
1.1. - droit au transport et libre choix de l'usager	6
1.2. - service public des transports	8
1.3. - coût global du transport	11
1.4. - planification - décentralisation - participation	12
<u>II - TRANSPORTS DE PERSONNES</u>	13
2.1. - répartition des compétences	13
2.2. - pouvoirs des autorités organisatrices et relations conventionnelles avec les transporteurs	15
2.3. - politique globale et transports spéciaux	17
2.4. - desserte des zones à faible densité	19
2.5. - harmonisation des transports urbains et inter-urbains	20
2.6. - tarification et financement	20
<u>III - TRANSPORTS DE MARCHANDISES</u>	23
3.1. - transports publics et compte propre	23
3.2. - accès à la profession	24
3.3. - productivité, complémentarité, plates-formes d'échanges	25
3.4. - organisation du marché, régulation des capacités de transport, contingentement	27
3.5. - tractionnariat	28
3.6. - location	30
3.7. - relations juridiques entre transporteurs, auxiliaires et usagers	32
3.8. - tarification	34
3.9. - organisation du fret	36
3.10. - rémunération de l'affréteur	37

	<u>Pages</u>
IV - <u>CONDITIONS SOCIALES</u>	38
V - <u>INSTITUTIONS ET PROCEDURES</u>	42
5.1. - Conseil national des transports	42
5.2. - Comités régionaux des transports	44
5.3. - Comités départementaux des transports	45
5.4. - organismes professionnels :	45
5.4.1. - Groupements profession- nels routiers	46
5.4.2. - Bureaux régionaux de fret	46
5.4.3. - organismes professionnels du secteur de la location et de celui des commis- sionnaires	47

=====

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

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

Le présent rapport a pour objet de répondre au voeu du ministre. Discuté en Assemblée du Conseil le 23 juin 1982, il a été élaboré à partir des larges discussions qui ont eu lieu au sein de trois groupes de travail spécialisés (marchandises - voyageurs - structures et procédures). Ces groupes, dont la constitution n'a fait l'objet d'aucune contrainte et où par conséquent, toutes les parties intéressées ont pu se faire représenter par les personnes de leur choix, ont tenu globalement 13 réunions, dans un laps de temps relativement bref, mais au cours desquelles toutes les opinions ont pu s'exprimer. Bien entendu les sensibilités des différentes parties représentées au Conseil, leurs intérêts parfois divergents, les diverses interprétations possibles de certaines propositions contenues dans la note ministérielle, rendent difficile un travail de synthèse qui peut se présenter à certains égards sans nuance. C'est la raison pour laquelle il a été admis que pourraient être annexées au rapport définitif, des notes représentant le point de vue détaillé des différents groupements ou organismes sur les points qui leur paraissent fondamentaux et qui méritent une prise de position spécifique.

* * *

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

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

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

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

Il convient enfin de souligner ce qui, aux yeux de la plupart des participants, constitue une des lacunes du projet : l'absence de référence aux problèmes européens et plus généralement internationaux.

Sans méconnaître qu'il s'agit d'une loi d'orientation sur les transports intérieurs, on ne saurait oublier l'aspect international du transport et les impératifs de la compétition internationale.

Pour un grand nombre d'acteurs du transport, rien ne doit être fait qui puisse défavoriser dans l'établissement des coûts, les produits français à l'exportation, ni majorer les coûts à l'importation.

En outre, l'existence d'une législation européenne dans le contexte d'une intégration progressive des économies nationales, doit rester présente dans l'esprit du législateur, dans la mesure notamment où les dispositions européennes priment le droit national.

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

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

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

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

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

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

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

*
*
*

I - LES PRINCIPES

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

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

1.1. DROIT AU TRANSPORT ET LIBRE CHOIX DE L'USAGER

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

Bien que le droit au transport concerne à la fois le transport de marchandises et le transport de personnes et que cette notion soit associée à celle du libre choix des usagers, les conséquences que l'on peut en tirer sont différentes d'autant que la notion de service public des transports sur laquelle on reviendra ci-après, n'a pas le même contenu dans les deux secteurs.

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

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

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

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

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

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

Sans remettre en cause la liberté des collectivités territoriales, l'Etat devrait conserver un rôle majeur d'incitateur

par le recours à divers types de contrats passés entre lui et les collectivités territoriales en vue de favoriser le développement de l'usage des transports collectifs.

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

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

1.2.

SERVICE PUBLIC DES TRANSPORT

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

Ce service public devrait avoir pour objet :

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

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

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

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

A l'origine de la coordination des transports, la notion de service public était liée en partie à la notion d'ordre public et visait aussi à l'équilibre entre les modes et les entreprises de transports. La loi du 5 juillet 1949 indique très précisément que la coordination et l'harmonisation devaient permettre d'assurer "l'utilisation du mode de transport qui, compte tenu de la

valeur des services rendus aux usagers et des servitudes imposées par la condition de service public, entraîne pour la nation le coût de production minimum".

Juridiquement le service public se définit comme ce qui relève de la puissance publique dans son exploitation directe ou sous forme de concession. Avec le temps la notion a évolué vers un sens plus général sous-tendu par la notion de besoins collectifs et la prise en compte de l'intérêt général.

En fait il semble bien que dans l'esprit de la note, si dans le domaine des transports de voyageurs le service public concerne l'organisation du transport et son exécution, pour les transports de marchandises il ne concernerait pas l'exécution du transport.

Au cours des débats, il est apparu qu'il fallait faire une distinction entre les notions de "mission de service public" et de "secteur public". Dans le premier terme, des entreprises privées peuvent être appelées sans perdre leur nature, mais en étant soumises à un certain nombre de règles, à participer à une mission d'intérêt public. Par contre il existe et peut exister un secteur public qui doit avoir un rôle d'entraînement dans la mise en oeuvre des grands objectifs fixés par la loi d'orientation.

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

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

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

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

Certains se sont élevés contre la relation que l'on établit trop fréquemment entre la notion de service public et celle de déficit, les entreprises publiques ne devant pas être par nature

condamnées au déficit, Au demeurant, l'application de la notion de service public aux entreprises de transport ne signifie nullement que ces entreprises échappent à la loi commerciale.

Les membres du Conseil supérieur ont pris connaissance avec intérêt des déclarations du Ministre d'Etat, ministre des transports, le 5 juin 1982 au Congrès de l'UNOSTRA, qui ont paru de nature à répondre à certaines critiques et à lever certaines divergences d'interprétation sur la notion de service public.

Le Ministre a en effet apporté les précisions suivantes :

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

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

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

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

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

"Cela veut-il dire que les transporteurs routiers privés se verront contester la liberté d'agir et de gérer leur entreprise comme ils l'entendent et aussi longtemps qu'ils le veulent, dans le cadre de la réglementation ?

"Cela veut-il dire que cette réglementation sera alourdie ?

"Cela veut-il dire que la liberté de choix de l'utilisateur sera mise en cause ?

"Cela veut-il dire que la S.N.C.F. sera appelée à se développer considérablement dans le domaine routier alors que sa vocation est ferroviaire et que le transport routier n'est qu'une activité annexe pour la S.N.C.F. (et qu'il n'est pas du tout dans nos esprits d'inciter à développer pour étouffer le transport routier) ?

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

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

1.3. COUT GLOBAL DU TRANSPORT

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

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

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

Les représentants des usagers n'en mettent pas moins l'accent sur la difficulté de la détermination de la rentabilité économique d'une infrastructure en soulignant, en outre, que les usagers directs, voyageurs ou marchandises, ne sont pas seuls intéressés et qu'il ne serait pas normal de n'imputer qu'à eux seuls les conséquences monétaires de l'investissement.

Les conditions d'une juste rémunération du transporteur passent par une bonne appréciation du prix de revient qui intègre les coûts sociaux.

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

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

1.4.

PLANIFICATION, DECENTRALISATION, PARTICIPATION

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

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

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

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

*
*
*

II - TRANSPORTS DE PERSONNES

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

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

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

2.1. REPARTITION DES COMPETENCES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.

POUVOIRS DES AUTORITES ORGANISATRICES ET RELATIONS
CONVENTIONNELLES AVEC LES TRANSPORTEURS

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

L'autorité organisatrice :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il a été rappelé que la voie de la convention prévue dans la loi existe depuis plusieurs années dans le cadre de la mise en place des schémas régionaux et départementaux. Le procédé le plus

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

2.3.

POLITIQUE GLOBALE ET TRANSPORTS SPECIAUX

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

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

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

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

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

En revanche, pour les transports de personnels, différentes conceptions apparaissent :

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

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

Cependant les représentants des syndicats, des usagers des transports publics et des collectivités locales ont exprimé la crainte que le transport public interurbain de voyageurs ne soit réduit, à terme, à assurer les seuls services non rentables. En vue d'éviter la prolifération de services concurrents, une bonne coordination devrait être mise en oeuvre, celle-ci pourrait passer par un régime d'autorisation pour les transports de personnels ; les collectivités locales pourraient ainsi utiliser tous les moyens de transports existants pour parvenir à une politique équitable des transports sur l'ensemble de leur territoire. Cette politique équitable ne devrait pas négliger de prendre en considération les problèmes sociaux et de sécurité, le coût social ne devant pas être occulté par la seule référence au coût économique.

Bien entendu dans tous les cas, il devrait y avoir une concertation préalable entre les autorités organisatrices et les entreprises qui font assurer le transport de leurs personnels.

Est-il possible et souhaitable d'aller au delà de la simple autorisation et de donner un droit de veto à l'autorité organisatrice avec l'obligation, en cas d'exercice du droit de veto, de faire assurer le service aux heures convenant à l'entreprise utilisant les transports de personnels ?

Il a paru cependant à certains que s'agissant d'instituer un régime d'autorisation avec droit de veto, il convenait de ne le faire qu'avec prudence afin d'éviter des transferts progressifs de charges financières des services concernés aux collectivités locales.

De plus, si l'organisation du service appartient à la collectivité, l'entreprise de transport doit rester libre de l'utilisation des moyens et de leur optimisation. On ne peut substituer la collectivité organisatrice à l'entreprise, sauf si la collectivité est propriétaire de l'ensemble du parc et qu'aux termes d'une convention avec les transporteurs, elle place les véhicules à leur disposition.

2.4.

DESSERTE DES ZONES A FAIBLE DENSITE

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

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

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

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

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

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

- l'existence de courants réguliers de trafic vers les villes trop faibles pour permettre l'exploitation d'une ligne régulière normale.

Il y aurait là un domaine privilégié pour les taxis collectifs.

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

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

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

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

2.5. HARMONISATION DES TRANSPORTS URBAINS ET INTERURBAINS

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

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

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

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

2.6. TARIFICATION ET FINANCEMENT

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

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

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

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

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

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

Dans le domaine de la tarification, une distinction a été faite entre :

- la tarification de base,
- les tarifs sociaux,
- les tarifs spéciaux.

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

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

En tout cas l'égalité de traitement entre usagers des différents modes de transport et des entreprises publiques ou privées devrait être réalisée, ce qui signifie que la compensation de tarifs réduits dont bénéficient les usagers des services ferroviai-

res et routiers de la S.N.C.F. devrait être étendue à l'ensemble des services réguliers routiers.

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

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

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

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

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

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

Certains ont proposé que le seuil d'assujettissement soit abaissé à 10.000 habitants avec modulation de perception en fonction du type d'entreprise concerné de façon à ne pas pénaliser les entreprises de "main-d'oeuvre" par rapport à celles qui ont un fort taux de profit.

L'application d'un tel principe pourrait évidemment conduire à une modification de l'assiette : peut-on substituer le chiffre d'affaires à la masse salariale ?

Pour un certain nombre de personnes et notamment les représentants des transporteurs, il serait souhaitable d'avoir recours à une ressource affectée.

Certains ont préconisé l'affectation aux départements d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui s'ajouterait dans le cadre de la décentralisation, aux transferts des ressources de l'Etat vers le département.

Enfin, les représentants des transporteurs routiers ont estimé qu'un des moyens de parvenir à des tarifs attractifs passait par l'allègement des charges des entreprises : en particulier, récupération de la T.V.A. sur le carburant ou même détaxation du gazole.

III - TRANSPORTS DE MARCHANDISES

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

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

3.1.

TRANSPORT PUBLIC ET COMPTE PROPRE

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

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

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

Pour certains, le compte propre permet d'échapper au contrôle plus sévère et à la réglementation sociale plus stricte du transport public.

Cette opinion n'est pas unanimement partagée et certaines organisations de salariés ont remarqué que la situation sociale du fait de conventions collectives plus avantageuses, pouvait être

meilleure dans les entreprises de compte propre que dans celles de transports publics.

D'autres organisations, se plaçant sous l'angle économique et social, ont signalé deux types de perversion à éviter :

le cas où des entreprises industrielles font appel pour tourner la réglementation sociale à des pseudo sociétés de transports publics qui en réalité travaillent exclusivement pour elles,

le cas où les entreprises industrielles se déchargent sur le transport public de transports de dépannage non rentables.

Les représentants des usagers (chargeurs ou offices des transports et des PTT), s'appuyant sur le principe du libre choix de l'utilisateur, ont rappelé que le recours au compte propre répondait à une nécessité de l'entreprise et qu'il ne saurait être question de restreindre par des méthodes étrangères à l'intérêt économique.

Tout industriel ou commerçant doit pouvoir choisir, sans aucune contrainte, entre le recours au transport public ou au transport pour compte propre si les nécessités de son exploitation l'exigent ou si le transport public ne répond pas à la totalité de ses demandes.

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

Si le principe de la déclaration préconisé dans la note ministérielle est rejeté formellement par les représentants des usagers, d'autres membres du Conseil ont pensé que celle-ci pouvait avoir un aspect positif car elle permettrait de mieux connaître les courants de transport et favoriserait l'imputation à l'utilisateur réel des coûts et charges d'infrastructures.

Il n'en reste pas moins qu'il n'est guère possible ni utile de concevoir une déclaration préalable à chaque transport. Ou bien la déclaration reste peu contraignante et se contente de préciser les marchandises faisant l'objet de l'activité de l'entreprise en cause et risque de n'avoir aucune efficacité, ou l'on s'oriente vers un début de limitation de la liberté de ces transports.

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

3.2.

ACCES A LA PROFESSION

L'importance que revêt au regard de l'évolution de la structure de la profession et de la productivité du secteur un renforcement de la compétence exigée pour accéder aux métiers du transport a été unanimement reconnue.

En particulier, l'accès au métier de commissionnaire devrait être réglementé et les représentants des auxiliaires de transport ont donné un accord pour l'institution de règles d'accès à leur profession avec l'instauration d'un certificat d'aptitude pro-

professionnelle, étant précisé que ces règles devaient tenir compte de tous les aspects de leur fonction et plus particulièrement de l'harmonisation de leur statut avec celui de leurs homologues européens.

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

A cet égard il n'apparaît pas opportun de multiplier les types d'attestations de capacité selon les spécialités.

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

3.3.

PRODUCTIVITE, COMPLEMENTARITE, PLATES-FORMES D'ECHANGES

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

La recherche d'une meilleure complémentarité entre les modes de transport sera l'un des objectifs poursuivis par la loi d'orientation.

Au yeux de tous, cette complémentarité doit être envisagée du point de vue le plus large et tendre à assurer la réponse aux besoins du transport pour l'économie tant du point de vue du coût ou des économies d'énergie que de la sécurité, de la réglementation sociale et des conditions de travail, de la fiabilité ou de la souplesse du transport.

Certaines divergences se font jour quant à ce que recouvre la chaîne du transport. Comprend-t-elle toutes les personnes impliquées directement ou indirectement dans les différentes phases de transport depuis l'expéditeur jusqu'au destinataire, ou faut-il se limiter (position des loueurs, des commissionnaires de transport et des transitaires) aux opérations entre la prise en charge de la marchandise au départ jusqu'à sa livraison en excluant les différentes opérations logistiques (emballages, facturation, stockage) ?

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

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

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

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

La recherche d'une meilleure complémentarité passe-t-elle par la mise en place de plates-formes d'échanges ?

L'existence de ces plates-formes en des lieux judicieusement choisis en liaison avec les usagers économiques, équipées de moyens de transbordement limitant les inconvénients de ruptures de charge, est de nature à faciliter les échanges intermodaux.

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

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

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

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

3.4. ORGANISATION DU MARCHÉ, RÉGULATION DES CAPACITÉS DE TRANSPORT, CONTINGENTEMENT

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

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

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

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

- comment éviter la spoliation des transporteurs qui verront substituer à leurs licences "patrimoniales" des autorisations à durée limitée non négociables,
- l'activité même d'une entreprise pourrait être brutalement mise en question en cas de non renouvellement de l'autorisation.

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

Pour le premier, il y aura, dans la mesure où la valeur des licences se trouvait inscrite au bilan à étudier des mesures, en particulier d'ordre fiscal, pour régler ce problème. Le cas du

transporteur âgé relève des cas sociaux comme celui des veuves de transporteurs qui ne peuvent exploiter elles-mêmes et pour lesquels il faudra trouver une solution humaine ne lésant pas leurs intérêts.

Une compensation pourrait être recherchée par exemple sous forme d'indemnité viagère de départ comme dans l'agriculture.

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

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

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

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

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

3.5.

TRACTIONNARIAT

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

Les membres du Conseil ont noté à cet égard que le contenu de ce terme a pris depuis quelque temps des résonances affectives. Si le recours à la sous-traitance n'est pas en soi une pratique condamnable, dans la mesure notamment où elle permet d'avoir recours aux services de messageries en bout de chaîne ou pour un transporteur de faire appel à un confrère pour assurer une pointe

de trafic ou un transport saisonnier qui excède ses possibilités, encore faut-il que les éléments du contrat entre le donneur de fret et le tractionnaire soient parfaitement clairs. Or actuellement on constate une tendance de grandes entreprises de transport à confier des frets à de petites entreprises avec des contrats qui sont souvent, soit des faux contrats d'affrètement, soit des faux contrats de location. Le tractionnaire devient alors un faux travailleur indépendant qui travaille comme agent d'exécution d'un transporteur qui se décharge sur lui de ses responsabilités, notamment en matière fiscale et pour l'application de la réglementation sociale.

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

Pour mettre fin à l'activité répréhensible du tractionnariat et marquer la frontière avec des opérations normales de sous-traitance qui ne doivent en tout état de cause constituer qu'une part minoritaire de l'activité du transporteur, le Conseil suggère que soient interdits les contrats permanents et exclusifs lorsque ces contrats masquent de véritables contrats de travail.

La réglementation à mettre en place pourrait s'inspirer des critères retenus par la jurisprudence de la cour de cassation qui, en particulier dans un arrêt du 2 juin 1981 relatif à l'affiliation au régime général de la sécurité sociale de chauffeurs transformés par une entreprise de béton en exploitants individuels d'un véhicule, a constaté que les relations entre les parties ne différaient pas, sauf en ce qui concerne la propriété du véhicule, ce qui est sans influence sur le lien de subordination, de ce qu'elles étaient auparavant et concluait que le contrat les plaçant sous la dépendance exclusive de cette entreprise dissimulait en fait un contrat de travail.

L'objectif final est en définitive d'éviter un double risque :

- voir le fret monopolisé par quelques gros détenteurs,
- priver d'esprit d'initiative et d'entreprise, des tractionnaires devenus de simples salariés propriétaires de leur outil de travail.

Quoiqu'il en soit des mesures qui seront retenues il conviendra de prendre les précautions indispensables pour éviter qu'elles n'entraînent la disparition de l'artisanat dans le secteur du transport.

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

Il a été souligné que pour former une coopérative, compte tenu des contraintes que cela implique et de la faiblesse des avantages qui y sont attachés, il convient de manifester une motivation évidente et un état d'esprit coopérateur, le désir de partager des responsabilités et la volonté de s'effacer éventuellement devant le chef de file.

Certains ont indiqué que les aides aux coopératives sont nécessaires, mais ne doivent pas être détournées des objectifs à atteindre qui sont à la fois financiers, économiques et sociaux.

3.6. LOCATION

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

Il est apparu après un examen très approfondi de la question que la location constitue une activité fondamentalement différente du transport public. La location consiste à mettre des moyens (matériel avec ou sans chauffeur) à disposition d'un usager (industriel ou transporteur public) qui les utilise à sa guise pour transporter des marchandises dont il garde l'entière maîtrise.

En tant que telle, la location présente un intérêt économique incontestable en permettant une optimisation de l'utilisation du matériel et en évitant du gaspillage.

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

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

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

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

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

Sur le plan tarifaire, la formule de la T.R.O. n'est à l'évidence pas transposable à la location puisqu'il ne s'agit pas de taxer le déplacement d'une marchandise mais de facturer au locataire les moyens mis à sa disposition qui sont très variables en nature de matériel et en prestations annexes, ce qui nécessite des discussions ponctuelles et peut difficilement se trouver enfermé dans une formule générale préétablie. Toutefois dans leurs discussions avec leurs clients, les loueurs sont guidés par les différentes études de prix de revient faites par leur organisation professionnelle et il semble bien que contrairement au secteur du transport public routier, la location, ainsi que le prouvent les résultats financiers des entreprises de location, ne souffre pas d'une sous-tarifcation et un relèvement de la T.R.O. ne pourrait à cet égard que conforter leur position.

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

Il y aurait lieu de toute façon d'offrir aux entreprises de nouvelles possibilités de transformation des licences de locations successives en licences de transport.

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

Lorsqu'il y a mise à disposition du locataire d'un camion avec conducteur, la question se pose de savoir à qui incombe la responsabilité en cas de non respect des temps réglementaires de conduite et de repos. Le loueur reste l'employeur du conducteur dont il est donc responsable mais il est de fait que certaines infractions au plan social peuvent provenir d'ordres donnés au chauffeur par le locataire sur lesquels le loueur ne peut avoir d'action. Il serait donc nécessaire dans le contrat de location de préciser ce partage de responsabilités et les différentes parties intéressées représentées au Conseil ont donné leur accord pour chercher avec les pouvoirs publics une solution à ce problème,

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

A noter enfin que les représentants de loueurs se sont déclarés favorables à ce que pour tous les véhicules de plus de 6 T. de poids total en charge autorisé, le locataire soit tenu de restituer le véhicule à la fin du contrat au lieu où il a été mis à sa disposition. Il s'agirait de revenir à une obligation qui avait été supprimée en 1979 pour les opérations limitées en zone courte.

3.7.

RELATIONS JURIDIQUES ENTRE TRANSPORTEURS, AUXILIAIRES
ET USAGERS
FIXATION DES CONDITIONS DU TRANSPORT, RESPONSABILITES
JURIDIQUES ET PENALES QUI EN DECOULENT

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

Les membres du Conseil ont envisagé cette éventualité sous la forme suivante :

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

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

Le représentant de la S.N.C.F. fait observer à ce propos que dans le cadre du climat concurrentiel qui règne dans le transport et des rapports de force existant entre les transporteurs routiers et les chargeurs, il est de fait qu'un transporteur, s'il veut travailler, est souvent amené à accepter certaines exigences du chargeur et que même s'il refuse d'exécuter un transport un de ses collègues l'acceptera. Il faut donc être réaliste et pour assainir la situation, rendre le chargeur co-responsable avec le transporteur des conséquences découlant de ses ordres dans les deux domaines visés ici : sécurité et réglementation sociale.

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

Les représentants des transporteurs notent que pour les transports soumis à tarification routière obligatoire, les conditions d'application des tarifs permettent, en définissant notamment les délais de transport et d'immobilisation du véhicule et les conditions de livraison des marchandises, d'avoir un cadre juridique assez satisfaisant mais que pour tous les transports effectués hors T.R.O., il y a un vide juridique, les dispositions du code de commerce étant insuffisantes pour régler ces situations. De plus, aussi bien du côté du chargeur, du destinataire que du transporteur, on se trouve généralement pour les opérations de transport proprement dites en présence de simples préposés qui ne peuvent prendre certaines décisions et n'ont pas une responsabilité globale de la situation. Il est donc à cet égard tout à fait souhaitable d'avoir un cadre précis évitant des discussions. C'est avant tout grâce au dialogue avec les chargeurs et par une information précise des contraintes auxquelles sont soumis les transporteurs en matière de respect des différentes réglementations, que l'on parviendra à responsabiliser les chargeurs.

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

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

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

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

3.8. TARIFICATION

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

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

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

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

Pour atteindre l'objectif fixé d'une juste rémunération du transporteur permettant une meilleure autonomie financière des entreprises et une amélioration des conditions sociales, la tarification routière obligatoire, dans le respect de la vérité des prix, constitue un instrument déterminant si on en juge par le niveau in-

férieur des prix pratiqués dans le secteur libre, et par la baisse qui a affecté les prix de transport des marchandises des classes 7 et 8 lorsqu'elles sont sorties du champ d'application de la TRO.

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

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

En ce qui concerne l'extension du champ d'application de la TRO, un accord s'est fait entre transporteurs et syndicats sur la distance (qui pourrait être ramenée à 150 km) et sur les marchandises ou spécialités à introduire (en première étape les denrées périssables et les citernes). S'agissant plus précisément du transport des hydrocarbures par citernes, les usagers estiment que les difficultés des transporteurs du secteur tiennent avant tout à la récession constatée dans l'industrie pétrolière depuis 1979. Ils font remarquer que pour l'ensemble des citernes si ces trafics ont été écartés de la TRO c'est parce que l'exclusion de tout fret de retour en supprime les conséquences concurrentielles sur le niveau des prix.

En ce qui concerne le tonnage, les commissionnaires estiment prématuré d'étendre la TRO aux envois de moins de 3 tonnes, compte tenu des problèmes délicats posés par les diverses composantes de ces trafics.

Il est fait observer par les représentants des organisations syndicales, qu'une réévaluation de la TRO et son extension présentent l'intérêt de la transparence et ne constituent pas de ce fait un facteur inflationniste, bien au contraire, car l'opacité qui entoure les prix du secteur libre conduit souvent à attribuer au transport des pseudo valeurs ajoutées.

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

En ce qui concerne le rôle du Comité National Routier, certains syndicats estiment anormal que le même organisme définisse les règles et en contrôle l'application.

Le C.N.R. fait observer que s'il lui appartient de concevoir et de proposer les tarifs, la décision revient au Ministre des

transports après avoir entendu les observations que peuvent lui présenter les intéressés après la publication des propositions au journal officiel.

Sur ce point, les usagers souhaitent participer à la concertation préalablement à la présentation des propositions par le C.N.R..

3.9. ORGANISATION DU FRET

Le Ministre dans ses propositions a marqué le désir "d'améliorer le fonctionnement du marché par l'extension et la modernisation des activités des bureaux régionaux de fret".

Ce problème a déjà été évoqué dans le présent rapport sous l'angle de la complémentarité et de la mise en place des plateformes d'échanges.

Quant aux bureaux régionaux de fret, les participants à leurs activités, c'est-à-dire les transporteurs routiers et les commissionnaires, soulignent que le fonctionnement des bureaux régionaux de fret doit rester confié aux seuls professionnels, l'administration exerçant seulement un droit de contrôle.

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

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

Les usagers quant à eux, ont indiqué qu'ils ne souhaitaient pas participer au fonctionnement des B.R.F..

Les représentants des organisations syndicales de salariés estiment qu'un bon fonctionnement des B.R.F. favorise le libre choix de l'utilisateur grâce à un éventail plus grand des possibilités de transport qui sont offertes et par la meilleure connaissance de celles-ci. En conséquence ils sont donc partisans d'une réforme de structure des B.R.F. qui tendrait à une meilleure transparence du marché. Sauf le représentant de la fédération nationale des chauffeurs routiers, ils estiment, contrairement aux transporteurs, y compris la S.N.C.F., que les B.R.F. devraient s'ouvrir au "groupe S.N.C.F..".

3.10

REMUNERATION DE L'AFFRETEUR

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

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

Ce rôle est défini de la manière suivante par les commissionnaires :

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

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

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

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

* * *

IV - CONDITIONS SOCIALES

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

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

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

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

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

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

- de redéfinir clairement le temps de travail des conducteurs en prenant en compte dans sa totalité le temps de mise à disposition et en supprimant la notion d'équivalence. Certains ont préconisé un calendrier aboutissant à la suppression totale de la notion d'équivalence fin 1983.
- de plafonner l'amplitude journalière,
- de prendre en compte le temps de travail de manutention lors des chargements et déchargements de véhicules,

• d'appliquer la réglementation européenne sur les temps de conduite et de repos et de supprimer la circulaire "Cavaillé" qui apporte des aménagements dans le sens d'un allongement des temps de conduite autorisés et d'une diminution des temps de repos.

Ils ont demandé l'augmentation des contrôles par l'accroissement du nombre des inspecteurs du travail et de la main-d'oeuvre des transports et par une amélioration des moyens mis à leur disposition.

Certains ont souhaité que le corps des inspecteurs dépende exclusivement du ministère du travail.

Il a été demandé que le niveau des amendes actuellement peu dissuasif, soit relevé et que certaines autres formes de sanctions, notamment l'immobilisation des véhicules, soient effectivement appliquées.

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

Pour les représentants des salariés, les travailleurs doivent être les garants de l'application du droit du travail et c'est pourquoi il a été demandé de favoriser la participation active des salariés au contrôle de la réglementation sociale par l'élection dans les entreprises, de délégués à la sécurité et de délégués inter-entreprises à l'échelon régional. Le représentant de la fédération Force ouvrière a précisé que son syndicat ne souhaitait pas voir les travailleurs se substituer à l'administration dans ses pouvoirs de police et de contrôle.

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

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

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

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

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

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

Tous les participants se sont déclarés d'accord pour favoriser et étendre la formation professionnelle qu'il s'agisse des premières formations ou de la formation continue et pour reconnaître que la spécificité des activités de transport induit celle des formations à ces mêmes activités.

Qu'il s'agisse d'objectifs, de normes, de moyens ou de structures, le particularisme des enseignements professionnels du transport n'est, du reste, que l'expression d'une différence que le droit du travail a toujours fait sien et qu'illustrent parfaitement, dans le dispositif actuel de formation :

- d'une part, les attestations d'aptitude à l'exercice de la profession de transporteur routier ou de loueur de véhicules industriels,
- d'autre part, les attestations de formation exigées de tout conducteur effectuant des transports routiers de matières dangereuses.

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

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

Les représentants des transporteurs routiers et les loueurs de véhicules industriels ont unanimement contesté le tableau des conditions de travail dressé par les représentants des salariés. Ils ont rappelé une nouvelle fois la spécificité des problèmes posés du fait de contraintes particulières d'exploitation qui justifient une réglementation spéciale dérogatoire au droit commun.

Un droit social aménagé doit donc exister tendant à compenser les conditions de travail du personnel roulant soumis à des sujétions particulières.

Les entreprises de transports de voyageurs, en raison de la mission de service public qui leur incombe à la différence des entreprises relevant d'autres secteurs industriels et commerciaux,

ont l'obligation de mettre en place des moyens suffisants pour répondre immédiatement à la satisfaction de la demande des usagers.

Cette demande s'étend sur une amplitude horaire supérieure à celle que l'on rencontre dans les autres secteurs classiques d'activité économique. L'importance de cette amplitude s'impose en raison même de la nature de service public du transport et ce d'une manière constante.

Cette demande varie pour la plupart du temps avec des pointes du matin et du soir liées aux déplacements domicile/travail ayant lieu dans une même plage horaire et nécessitant la mise en place de moyens appropriés.

Dans le domaine du transport de marchandises, les horaires sont particulièrement incontrôlables par l'employeur qui perd la maîtrise de l'activité du conducteur dès que le véhicule a quitté l'entreprise et le comportement des chauffeurs sur la route n'est pas toujours exempt de critique. Les transporteurs regrettent qu'il ne soit tenu aucun compte des efforts faits par les entreprises depuis 10 ans pour améliorer les conditions de travail des conducteurs, respecter la réglementation tout en élevant les conditions et le niveau de vie. Ils s'élèvent contre la méconnaissance de l'action menée dans les institutions paritaires. Très attachés à la poursuite de la politique contractuelle, les transporteurs estiment anormal de recourir à la loi pour fixer la structure des rémunérations.

Ils jugent en outre inopportune l'introduction éventuelle de délégués inter-entreprises dans les P.M.E. du transport.

Ils sont particulièrement opposés à ce que la réglementation sociale dans les transports puisse aller au delà des dispositifs mis en place par l'Ordonnance du 16 janvier 1982 et par ceux qui pourront résulter du vote des lois AUROUX sur les droits nouveaux des travailleurs et le développement des institutions représentatives du personnel.

Les représentants des entreprises pour compte propre quant à eux, se sont déclarés hostiles à l'encadrement légal des rémunérations et restent fermement attachés au régime de négociations au sein des entreprises dans le cadre de conventions collectives.

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

V - INSTITUTIONS ET PROCEDURES

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

Il n'est pas question pour le Ministre de remettre en cause l'économie globale d'un tel système. Par contre des efforts doivent être faits dans le sens :

- d'une rationalisation des structures,
- d'une démocratisation des instances,
- d'une décentralisation.

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

5.1. LE CONSEIL NATIONAL DES TRANSPORTS

Le Ministre envisage de remplacer le Conseil supérieur des transports par un Conseil national des transports.

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

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

L'existence d'un Ministère de la mer et la rénovation qui vient d'être faite du Conseil supérieur de la marine marchande militent en faveur de l'exclusion de l'examen des problèmes maritimes au sein du Conseil national des transports.

En ce qui concerne le domaine des transports aériens, le Conseil supérieur de l'aviation marchande devrait, semble-t-il, subsister dès lors que sa compétence a toujours été beaucoup plus technique que celle du Conseil supérieur des transports.

Sur le plan des pouvoirs à confier au futur Conseil, il a été demandé que le droit de saisine qui avait été retiré en 1952 au Conseil supérieur des transports, soit rendu à la nouvelle institution.

Par contre, le caractère consultatif devrait être maintenu, toute décision relative aux transports demeurant naturellement dans les mains du pouvoir exécutif.

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

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

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

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

S'agissant des futures formations du Conseil, bien qu'il soit apparu prématuré d'étudier en détail la structure du nouvel organisme, des suggestions ont été faites tendant à un regroupement du grand nombre des comités existant actuellement. C'est ainsi que la C.G.T. propose que soient créés trois comités :

- un comité voyageurs
- un comité marchandises
- un comité économique et social, qui serait plus spécialement chargé des questions de productivité, sécurité, formation, effectifs, emplois.

La C.F.D.T., quant à elle, suggère quatre domaines d'intervention :

- voyageurs
- marchandises
- domaine social
- domaine juridique, qui regrouperait les activités du comité des contestations et les questions relatives aux licences et à la réglementation.

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

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

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

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

5.2.

LES COMITES REGIONAUX DES TRANSPORTS

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

Il est prévu dans la note du Ministre la création d'un comité régional comportant une section marchandises et une section voyageurs, qui serait rattaché au Conseil régional.

Sur le plan des marchandises, la nécessité d'établir une coordination avec les Bureaux régionaux de fret peut effectivement donner des pouvoirs à un comité régional de marchandises. Mais il est évident que la coordination intermodale au niveau des marchandises relève principalement du niveau national, le comité régional étant cependant compétent pour l'application des dispositions réglementaires d'ordre général concernant la profession et la sécurité.

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

A ce sujet la mise en place d'une nouvelle politique des transports pourrait être l'occasion de modifier la réglementation relative aux gares routières qui pose actuellement certains problèmes d'application du fait que la loi de 1979 sur les T.P.I.L. a supprimé l'Ordonnance de 1945 qui avait institué un régime centralisé, mais n'a rien prévu pour son remplacement.

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

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

Sur la composition du Comité régional, les problèmes de représentation sont les mêmes que ceux qui ont été évoqués pour le Conseil national.

Il semble difficile de fixer dans la loi des quotas de représentation pour les différentes composantes, mais la notion de représentation équitable devrait être reprise dans la loi qui pourrait éventuellement prévoir une répartition en pourcentage.

5.3.

LES COMITES DEPARTEMENTAUX DES TRANSPORTS

La compétence du comité départemental devrait essentiellement porter sur les transports de voyageurs. Le comité devrait hériter des compétences actuelles des C.T.D.T., notamment dans le domaine de la coordination entre transports scolaires et transports réguliers. Il devrait également s'occuper de la liaison entre transports urbains et interurbains et être consulté pour l'élaboration des schémas départementaux de transport et l'établissement des conventions avec la S.N.C.F..

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

5.4.

LES ORGANISMES PROFESSIONNELS

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

5.4.1. Les Groupements professionnels routiers

Le système d'élections aux G.P.R. qui vient d'être modifié en accord avec la profession, paraît constituer une réponse au souci de démocratisation manifesté par le Ministre. Ni les salariés, ni les usagers ne demandent à participer aux G.P.R..

Par contre, un problème peut se poser en ce qui concerne les pouvoirs de contrôle. Le rôle des G.P.R. auxquels correspond au plan national le C.N.R., est de vérifier l'application correcte de la tarification routière obligatoire telle qu'elle a été homologuée par le Ministre sur proposition du C.N.R..

Pour l'application de la T.R.O., le C.N.R. dispose de pouvoirs et de moyens de contrôle. Mais ce contrôle ne s'exerce que sur les adhérents aux G.P.R. puisque l'adhésion à ces groupements n'a pas de caractère obligatoire. Ce caractère facultatif de l'adhésion devrait demeurer.

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

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

En ce qui concerne les liens entre les G.P.R. et les comités régionaux de marchandises, il semble qu'il devrait y avoir une information systématique fournie aux comités régionaux.

Les représentants de la C.G.T. ont souhaité qu'une commission paritaire soit instituée au niveau de chaque G.P.R. pour connaître des questions relatives au respect des réglementations de la sécurité et de la productivité.

La majorité des membres du Conseil estime cependant que les comités régionaux des transports ne constituent pas l'instance la plus appropriée pour être dotée de pouvoirs de contrôle ou d'interventions comme organisme de recours en cas de sanctions.

5.4.2. - Les bureaux régionaux de fret

La question des B.R.F. a déjà été abordée dans le chapitre marchandises. Il est simplement rappelé que les organisations syndicales souhaitent un élargissement des bureaux de fret, une modernisation de leur fonctionnement avec une gestion informatique, la C.G.T. préconisant que le Président du Conseil d'administration des B.R.F. soit désigné par le Comité régional des transports et que le Président du Centre national des bureaux de

fret soit désigné par le Conseil national des transports. En outre, elle estime que le conseil d'administration de ces organismes devrait être tripartite et comprendre des représentants des transporteurs routiers, des commissionnaires et du groupe S.N.C.F., ainsi qu'un représentant du Comité régional des transports.

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

5.4.3. - Organismes professionnels du secteur de la location et de celui des commissionnaires

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

En ce qui concerne la location, le Comité national des loueurs et les Groupements professionnels des loueurs ont été supprimés au 1er janvier 1981, le Ministre des transports ayant cependant la possibilité de confier par voie de convention, à une organisation professionnelle de loueurs, des missions d'intérêt national.

Le nouveau système ne pourrait être remis en cause que dans la mesure où serait envisagée l'institution d'une T.R.O. pour la location.

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

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

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