

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Commission chargée d'étudier un plan d'ensemble
dans le secteur des transports routiers de marchandises

RAPPORT


LE VERT

FÉVRIER 1970

Nº 000028



S O M M A I R E

I - RAPPORT -

- Introduction	1
- Ière Partie : Les raisons d'une intervention des pouvoirs publics	2
- IIème Partie : Les moyens et les modalités d'intervention des pouvoirs publics	12
1) La qualification pour l'accès à la profession de transporteur routier	12
2) Le contingentement	15
3) La réglementation des prix de transport	25
4) La location	26
5) 1 - Les spécialités	28
2 - L'affrètement	33
3 - Les contrôles et les sanctions	36
4 - L'organisation professionnelle	39
5 - Les Comités Techniques Départementaux des Transports (C.T.D.T.) et le Conseil Supérieur des Transports	40
6 - Les transports internationaux	41
7 - Les autorisations de transport accordées à des groupements d'entreprises ..	41
8 - Les transports rail-route et l'affrètement de véhicules routiers par la S.N.C.F.	42
- IIIème Partie : Propositions en complément ou en remplacement de celles de la IIème Partie	43
- Remarques sur la liaison entre la politique nationale des transports et les décisions de Bruxelles sur la politique commune des transports	50

II:- A N N E X E S

1 - Liste des membres de la Commission	52
2 - La Tarification de l'usage des infrastructures et la fixcalité spécifique sur les transports de marchandises par route	53
3 - L'intérêt de la clientèle à une réglementation des transports routiers	55
4 - Aspects de la concurrence rail-route	56
5 - Petites et grosses entreprises dans les transports routiers ...	58
6 - Le contingentement des transports routiers de marchandises aux Pays-Bas	59
7 - Remarques sur la transformation du régime des licences actuelles	62
8 - Avant-projet de décret portant application de l'article L 78 du Code du Domaine aux transporteurs professionnels de marchandises..	65
9 - La réglementation des prix de transport	67
10 - Taxation des transports routiers à très grande distance	72
11 - Avant-projet de décret modifiant le décret n° 49-1473 du 14 Novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers	74

FEVRIER 1970

R A P P O R T

INTRODUCTION -

1. Par décision du 25 octobre 1968 M. le Ministre des Transports a constitué une Commission, dont la composition est donnée en annexe 1, et l'a chargée d'étudier " un plan d'ensemble des mesures à prendre dans le secteur des transports routiers de marchandises ". Des directives adressées à la Commission précisait que " les questions relatives seulement aux transports de détail (expéditions de moins de 3 T.) n'étaient pas de sa compétence et qu'elles étaient étudiées par une autre Commission ".
2. Après avoir présenté le 30 décembre 1968 un rapport intérimaire sur des questions pour lesquelles son avis était demandé d'urgence, la Commission a établi le présent rapport d'ensemble.
3. Ce rapport a été élaboré en deux phases. La Commission a d'abord établi un projet de rapport, après avoir entendu, elle-même ou par l'intermédiaire de son président, les représentants des organisations professionnelles et syndicales du transport routier et les représentants de la Société Nationale des Chemins de Fer Français. Ce projet a été communiqué par écrit en août 1969 aux organisations professionnelles du transport routier, aux représentants des usagers et à la S.N.C.F. qui ont fait parvenir des observations écrites. Le projet et ces observations ont été discutés le 20 janvier 1970 en table ronde. La Commission a ensuite arrêté le présent rapport sous sa seule responsabilité.

PLAN GENERAL DU RAPPORT -

4. Le rapport comprend trois parties et 11 annexes. Dans la 1ère partie la Commission traite des raisons qui peuvent justifier une intervention des Pouvoirs Publics dans le secteur des transports routiers de marchandises. Dans la 2ème partie elle étudie les moyens qui peuvent être employés à cette fin et elle présente des propositions pour modifier la réglementation en vigueur en tenant compte à la fois des conclusions de la 1ère partie et des contraintes résultant de l'existence de cette réglementation. Dans une 3ème partie, elle envisage, à titre de complément ou plutôt d'alternative, d'autres mesures qui, de l'avis de la majorité de ses membres, satisferaient mieux aux objectifs de la coordination des transports. Dans une remarque finale elle étudie la liaison qui peut exister entre l'évolution de la réglementation des transports en France et les décisions qui seront prises en matière de politique des transports au sein de la Communauté Economique Européenne.
5. L'annexe 1 donne la liste des membres de la Commission. D'autres annexes, auxquelles renvoie le rapport, développent certaines remarques ou contiennent des propositions de textes réglementaires.

PREMIERE PARTIE -

LES RAISONS D'UNE INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS -

6. Tel qu'il est défini par l'article 7 de la loi du 5 juillet 1949, l'objectif de la réglementation des transports de marchandises est de " coordonner et d'harmoniser les transports par fer, par route... de manière à 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 réel minimum ".
7. Mais la complexité de la réglementation actuelle conduit à se demander si l'objectif de coordination

rail-route ainsi défini n'a pas été perdu de vue et si la réglementation des transports routiers n'est pas en quelque sorte devenue sa propre fin et n'aboutit pas à une protection économiquement injustifiée des entreprises existantes. Aussi, pour orienter son étude, la Commission a-t-elle jugé utile de s'interroger d'abord sur les raisons qui motivent une intervention des Pouvoirs Publics sur le marché des transports de marchandises.

8. En économie de marché la minimisation des coûts et la réalisation de l'optimum économique sont attendues du libre jeu de la concurrence et du libre choix des acheteurs. Dans le secteur des transports comme dans les autres secteurs économiques il faut donc autant de concurrence et de liberté d'initiative que possible et pas plus de réglementation qu'il n'est nécessaire.

9. Il en résulte que les Pouvoirs Publics n'ont pas à se substituer aux expéditeurs pour décider que tel ou tel transport doit être effectué par tel ou tel mode de transport. Le prix du transport proprement dit (y compris l'influence du délai de paiement) n'est pas le seul critère du choix de l'utilisateur ; il n'est qu'un des éléments du " coût généralisé " du transport dans lequel comptent, de plus en plus, le coût des prestations annexes (emballage, manutentions, etc...) et la qualité du transport (délai, régularité, risques de détérioration, voire caractère des relations avec le transporteur). Or, seul l'utilisateur est à même d'apprécier dans chaque cas la différence de qualité des divers modes de transport possibles. La liberté de choix de l'utilisateur doit donc rester entière.

10. Quant à une intervention des Pouvoirs Publics pour réglementer le marché des transports de marchandises et, plus particulièrement, les transports routiers, elle ne devrait être motivée que :
 - a) par le fait que, les routes étant construites et entretenues par les budgets publics, l'Etat est obligé de fixer " une règle de jeu " qui évite autant que possible des distorsions dans les conditions de la concurrence entre rail et route. L'annexe 2 expose la solution adoptée actuellement et les raisons pour lesquelles cette solution ne peut être considérée comme entièrement satisfaisante ; les taxes spécifiques sur les carburants ne correspondent que très imparfaitement

aux coûts causés à la collectivité par les diverses catégories de véhicules ; pour les gros porteurs elles leur sont inférieures, pour les véhicules légers elles leur sont supérieures ; la taxe à l'essieu a pour but de compenser l'insuffisance de paiement des gros porteurs, mais, en raison de son caractère forfaitaire, ceux des véhicules lourds qui sont spécialisés dans les transports à très grande distance restent inévitablement avantagés, tandis que les véhicules de faible et moyen tonnage continuent à payer un supplément par rapport aux coûts qu'ils occasionnent, supplément qu'accroît d'ailleurs la taxe différentielle (vignette) à laquelle ils sont assujettis ;

b) par le souci de mieux faire respecter des réglementations d'ordre public : législation sociale et code de la route notamment ; à cette fin, les Pouvoirs Publics peuvent se servir d'une réglementation, jugée par ailleurs nécessaire, pour pousser à une sélection et à une concentration des entreprises de transport routier de nature à favoriser le respect de ces réglementations d'ordre public, mais il serait paradoxal d'édicter une réglementation supplémentaire dans le seul but de mieux faire respecter la réglementation de base, alors que cette réglementation supplémentaire sera elle aussi difficile à faire observer ;

c) par l'intérêt de la clientèle :

- nécessité de faire satisfaire des besoins que l'initiative privée ne suffirait pas à satisfaire ; en fait dans le domaine des transports routiers de marchandises à la demande, tous les besoins des usagers peuvent être aisément satisfaits sans intervention de l'Etat,
- nécessité d'éviter sur le marché des transports des abus de position dominante ou des ententes abusives. Le cas ne se présente pas sur la partie du marché des transports de marchandises où la route est compétitive ; le chemin de fer y a perdu sa position dominante et la dispersion de la profession de transporteur routier suffit à empêcher tout abus résultant de concentrations ou d'ententes chez les transporteurs,
- nécessité d'une réglementation des tarifs de transport afin d'éviter leur instabilité, d'interdire les discriminations et d'assurer une meilleure information des usagers pour éclairer leurs choix. Ces questions sont discutées à l'annexe 3 ; une "mercuriale" des prix de transport est utile, mais ni le risque d'instabilité des prix, ni le souci de leur "transparence" ne justifient d'autres mesures ;

- d) par le souci d'atténuer pendant une période de transition les conséquences sociales des mutations de l'économie ; à cet égard, la récession du chemin de fer peut faire juger souhaitables des interventions temporaires de l'Etat vis-à-vis des transports routiers (1) ;
- e) enfin, par la nécessité d' "organiser " le marché des transports ou d'en corriger les conditions dans la mesure où les " aspects spéciaux " de ce marché peuvent y entraîner en quasi-permanence une concurrence ruineuse et des actes de concurrence déloyale ou en fausser le fonctionnement, de telle sorte que l'optimum économique n'est plus atteint.

11. Les "aspects spéciaux " invoqués pour justifier une certaine organisation du marché des transports sont :

- le caractère périssable de l'offre de transport (" le transport ne se stocke pas "),
- les variations saisonnières de la demande,
- l'inégalité au détriment des transporteurs des rapports entre chargeurs et transporteurs,
- le fait que la ruine d'une entreprise de transport routier ne fait pas disparaître sa capacité de production, le matériel étant aussitôt repris par une autre entreprise,
- la facilité d'accès et l'attrait de la profession de transporteur routier,
- le problème du fret de retour,
- les caractères particuliers du chemin de fer, compte tenu de ses difficultés financières.

12. Les quatre premières de ces raisons ne sont nullement convaincantes. Le caractère périssable de l'offre est la marque de toutes les activités de service et il en est de même des variations saisonnières de la demande ; celle-ci sont même beaucoup plus marquées dans de

./.

(1) Le souci d'atténuer les conséquences sociales des mutations de l'économie n'est pas propre au secteur des transports, mais dans les autres secteurs économiques l'atténuation souhaitable résulte souvent automatiquement des marges bénéficiaires que prélèvent les exploitants de procédés nouveaux. Dans le secteur des transports, ce souci n'est pas non plus limité aux problèmes rail-route (cf. : accords de partage de trafic entre bateliers et exploitants d'oléoducs et mesures diverses visant à faire participer les bateliers-artisans à certains trafics).

nombreux secteurs économiques (hôtellerie par exemple) qu'elles ne le sont pour les transports de marchandises dans les pays industrialisés. L'inégalité des rapports entre partenaires commerciaux n'est pas plus grande entre transporteurs et chargeurs qu'elle ne l'est en général entre les commerçants et leur clientèle ; la règle du commerce n'est-elle pas que " le client est roi " ? En fait, c'est seulement entre commissionnaires de transport et transporteurs sans clientèle directe qu'il existe une incontestable inégalité. La non-disparition de la capacité de production en cas de ruine de l'entreprise est un phénomène de plus en plus général. On fait souvent valoir, il est vrai, que ce qui fausse le fonctionnement du marché des transports, ce n'est pas tel ou tel " aspect spécial ", c'est l'accumulation de ces aspects spéciaux, mais cette accumulation n'est pas particulière aux transports ; au surplus, l'expansion rapide des transports routiers atténue ses conséquences. On fait valoir aussi qu'une crise économique aurait dans le secteur des transports routiers des conséquences particulièrement sérieuses en raison de la dispersion de la profession. L'expérience montre, toutefois, qu'en cas de stagnation économique, l'expansion du transport routier ne s'arrête pas ; elle ne fait que se ralentir. Ce n'est donc qu'en vue d'une récession économique grave qu'une intervention des Pouvoirs Publics paraîtrait justifiée.

13. L'attrait et la facilité d'accès du métier de transporteur routier de marchandises sont incontestables et constituent le seul aspect vraiment spécial du marché des transports routiers. Le métier de transporteur routier de marchandises est attirant car il est indépendant et correspond à un penchant naturel pour la mécanique et la conduite automobile. Il est facile d'accès car on peut, en achetant le matériel à crédit, s'y engager avec peu de capitaux et, du moins pour les transports à grande distance, sans avoir à se constituer une clientèle ; il suffit de recourir aux courtiers et commissionnaires de transport. Aussi, peut-on craindre, au moins pour les transports à grande distance, l'afflux dans la profession de trop d'artisans ignorants des conditions du transport aussi bien que des éléments de gestion d'une entreprise et, sous la pression de cet afflux, un avilissement quasi-permanent des prix, les entreprises ne survivant qu'en abaissant leurs prix de revient par la pratique généralisée de surcharges et d'horaires de travail excessifs et les artisans se contentant par nécessité, pour eux et pour les membres de leur famille qui travaillent avec eux, de rémunérations anormalement basses pour le travail fourni. ./.

14. On fait valoir souvent qu'un tel avilissement des prix résulterait aussi de la recherche du fret de retour. Le fret de retour pose un problème de productions liées, problème fréquent dans l'industrie, mais plus rare dans les services. Plutôt que de rentrer à vide, les transporteurs peuvent être tentés de consentir n'importe quel prix pour le fret de retour et, ce qui est fret aller pour l'un étant fret de retour pour l'autre, on peut craindre un avilissement excessif et permanent des prix. De l'avis de la Commission ce problème du fret de retour justifie une distinction réglementaire entre transport public et transport pour compte propre et l'interdiction aux entreprises commerciales et industrielles d'effectuer des transports pour compte d'autrui. Cette distinction et cette interdiction sont, d'ailleurs, le corollaire indispensable de tout contrôle de l'accès à la profession de transporteur public. Mais, pour ce qui concerne le fret de retour transporté par les transporteurs professionnels, la Commission note que :

- au-dessous de 200 kms., le transporteur routier a, en général, intérêt à rentrer à vide plutôt que d'allonger d'un jour sa rotation par la recherche et le chargement de fret en retour et, aux distances supérieures, l'intérêt de charger en retour croît avec la distance, en sorte que ce n'est guère qu'au-delà de 300 à 400 kms. que le problème se pose à plein,
- il n'y a pas de raisons pour que, dans un marché entièrement libre, les prix de transport ne s'établissent pas dans chaque sens à un niveau suffisant pour couvrir l'ensemble du trajet aller et retour, quitte à être fortement déséquilibrés selon le sens du trafic si celui-ci est lui-même déséquilibré ; au surplus, les prix ne sont pas débattus pour chaque expédition ; chargeurs et transporteurs conviennent souvent de contrats d'une certaine durée ; enfin l'expérience des transports internationaux, où les mesures de réglementation ne sont guère contraignantes, montre que même aux grandes distances en cause un équilibre se crée de lui-même.

15. Au total, si le chemin de fer n'existait pas, et réserve faite de la distinction nécessaire entre transport public et transport pour compte propre, ainsi que des règlements sur la sécurité routière, les seuls motifs à réglementation permanente des transports publics routiers de marchandises seraient l'attrait et la facilité d'accès de la profession, le désir de limiter les conséquences dans le secteur des transports routiers d'une récession économique grave et l'utilité pour les expéditeurs de disposer

d'une mercuriale des prix de transport. De l'avis de la Commission ces motifs ne devraient conduire les Pouvoirs Publics qu'à exiger une qualification pour l'accès à la profession de transporteur routier à grande ou moyenne distance et à pousser les associations professionnelles à publier, tant à l'usage des transporteurs routiers que pour l'information de la clientèle, des tarifs recommandés, ou, à tout le moins une mercuriale des prix de transport. On trouvera dans la II^{ème} partie un exposé plus détaillé des raisons pour lesquelles la Commission repousse d'autres mesures.

16. Toutefois :

- a) la Commission n'exclut pas à priori des mesures spéciales en cas de récession économique grave, mais une telle éventualité ne lui paraît pas justifier des mesures permanentes ;
- b) en raison de l'encadrement imposé depuis 35 ans aux activités de transport par route, le rétablissement brutal d'un régime de liberté engendrerait vraisemblablement des comportements anormaux provoquant ainsi la création de trop d'entreprises nouvelles et l'inflation des parcs des entreprises existantes ; pour ces raisons, le passage de la réglementation actuelle à un régime de liberté, ou de demi-liberté, ne saurait être que progressif.

17. L'existence du chemin de fer ne peut modifier ces conclusions que pour les transports où rail et route sont en concurrence, c'est-à-dire pour les transports à grande distance. Pour ces transports, la différence de structure des coûts de la S.N.C.F. et du transport routier peut faire que, à cause des difficultés financières de la S.N.C.F. et du manque d'élasticité de la demande globale de transport de marchandises par rail et par route, le libre jeu de la concurrence ne conduise pas au coût minimal des transports pour la collectivité, contrairement à l'intérêt général et à l'objectif de la coordination défini par la loi de 1949. En effet, dès lors que l'usager est libre de choisir son mode de transport conformément à la recommandation du paragraphe 8 ci-dessus, cet objectif de la coordination n'est atteint que si la différence des prix offerts par les modes de transport en concurrence est égale à la différence des coûts pour la collectivité, en sorte que l'usager ne choisisse le mode de transport apparemment plus cher que s'il attache à son utilisation un supplément de valeur au moins égal à la différence des coûts pour la collectivité. Or, même en faisant abstraction des coûts d'infrastructure, l'exploitation ferroviaire a un rendement fortement croissant avec

le trafic, alors que le rendement du transport routier, considéré dans son ensemble, est sensiblement constant ; en d'autres termes, si le trafic marchandises de la S.N.C.F. augmentait ou diminuait de 10 % son coût pour la collectivité varierait de moins de 10 % alors qu'un accroissement ou une diminution de 10 % des transports de marchandises par route fait varier à peu près 10 % le coût de ces transports pour la collectivité. Il en résulte que, pour pouvoir équilibrer son compte d'exploitation marchandises (la question des coûts d'infrastructure étant mise à part) la S.N.C.F. doit demander pour certains transports des tarifs supérieurs aux dépenses dont elle pourrait faire l'économie en l'absence de ces transports ou qu'elle devrait engager pour les exécuter. Pour autant que la S.N.C.F. n'est pas concurrencée pour les transports en cause, il n'en résulte aucune distorsion par rapport à l'optimum économique, du moins dans la répartition du fret (1), mais dans la mesure où elle est amenée à étendre cette pratique à des transports concurrencés, l'objectif défini par la loi de 1949 n'est plus atteint. Certes, si la S.N.C.F. pouvait équilibrer ses comptes sans appliquer à des trafics concurrencés des tarifs supérieurs aux dépenses dont elle pourrait faire l'économie en l'absence de ces transports, aucun problème ne se poserait et l'optimum économique devrait pouvoir être atteint par le seul jeu de la concurrence. Malheureusement, depuis 40 ans les chemins de fer français font appel aux budgets publics et le problème ne peut être éludé.

18. On peut objecter à ce raisonnement fondé sur la différence de structure des coûts du rail et de la route qu'il suppose une économie statique et que la notion de frais fixes n'a de valeur que dans une limite assez étroite de variation du trafic. On peut objecter aussi que les structures actuelles de la S.N.C.F. ne sont très probablement pas les mieux adaptées au trafic actuel et que l'entreprise nationale devrait mieux modeler son organisation en fonction de la demande. Mais, outre les conclusions que l'on peut tirer d'une analyse de la structure des coûts et des rendements de la S.N.C.F., la comparaison internationale des tarifs et des résultats financiers des divers réseaux montre à

./.

(1) On doit noter que cela conduit la S.N.C.F. à appliquer une tarification " anti advalorem ", c'est-à-dire à faire payer des " péages " élevés aux marchandises pondéreuses qui sont les seules pour lesquelles, vis-à-vis de la route, elle puisse disposer d'un monopole de fait.

l'évidence que le coût moyen des transports ferroviaires dépend beaucoup de la densité du trafic et que les charges d'infrastructure ne sont pas seules en cause dans cette dépendance ; plus la densité du trafic est importante, plus réduits sont les coûts unitaires de l'exploitation ferroviaire (1). Il est même très probable que le coût unitaire de développement de l'exploitation ferroviaire diminue lui aussi quand le trafic augmente (2).

19. On peut encore objecter que la différence de croissance des rendements entre le rail et la route se retrouve dans tous les secteurs économiques entre les entreprises de production en grande série et les entreprises à caractère plus artisanal sans que cela empêche les grandes entreprises de conquérir par le simple jeu de la concurrence une part croissante du marché, voire d'éliminer les petites entreprises. Mais le succès de ces grandes entreprises tient à l'élasticité de la demande, à la fois en fonction des revenus et des prix ; les ventes d'automobiles, de machines à laver, etc... croissent plus vite que les revenus et leur élasticité par rapport aux prix est forte ; multiplication des ventes et abaissement des prix s'épaulent mutuellement ; la grande industrie est ainsi à même de tirer avantage de son effet de taille. Tout autre est la situation du marché des transports ; la demande globale de transports de marchandises par fer et par route augmente aujourd'hui moins vite que le produit national et, comme elle n'est qu'une demande dérivée, son élasticité par rapport aux prix de transport est faible ; ainsi la S.N.C.F. n'est pas à même de tirer parti, par un abaissement de tarifs compensés par un accroissement plus rapide des ventes, de la structure particulière de ses prix de revient.

./.

(1) La plupart des réseaux américains et le réseau soviétique, où le trafic voyageurs n'est qu'accessoire mais où la densité moyenne du trafic marchandises est respectivement 2, 5 et 9 fois plus forte que sur la S.N.C.F., sont en équilibre financier ou, pour les chemins de fer de l'U.R.S.S., en bénéfices considérables avec des tarifs très inférieurs aux tarifs S.N.C.F. Par contre, sur les réseaux où la densité du trafic est plus faible que sur la S.N.C.F., les tarifs sont en général plus élevés que les tarifs français et le déficit proportionnellement plus important.

(2) L'accroissement du trafic permet de multiplier des trains directs, d'accroître la charge des trains, d'améliorer la rotation des wagons et de rentabiliser des investissements de productivité (qui, d'ailleurs, augmentent automatiquement la capacité). En même temps, les délais et les irrégularités d'acheminement se réduisent, ce qui améliore la qualité du service. Au total, l'augmentation du trafic entraîne un meilleur service pour un prix unitaire plus faible.

20. Il est vrai, que, comme le souligne le paragraphe 9 ci-dessus, la qualité du transport compte pour l'usager au moins autant que le prix et qu'ainsi la distorsion éventuelle de l'échelle des tarifs fer et route par rapport à l'objectif de coût minimal pour la collectivité n'entraîne dans de nombreux cas aucune distorsion dans le choix de la clientèle. Il n'en reste pas moins que, dans la mesure où le choix de la clientèle se trouve modifié, l'objectif même de la coordination n'est pas atteint et qu'on doit se demander si cela ne justifie pas des mesures " d'organisation " de la concurrence rail-route ou d' "égalisation des conditions " de cette concurrence.
21. D'autres aspects particuliers des exploitations ferroviaires sont souvent invoqués pour justifier de telles mesures. L'annexe 4 expose les raisons pour lesquelles la Commission estime que ni l'infériorité commerciale de la S.N.C.F. vis-à-vis des transporteurs routiers, ni l'inégalité des rémunérations, charge sociales et conditions de travail entre les deux modes de transport, ni le fait que le chemin de fer serve de régulateur de fret et, parfois, de dépanneur rail-route, ne justifient une " organisation " de la concurrence rail-route ou des mesures particulières " d'égalisation des conditions " de cette concurrence, réserve faite du problème des infrastructures évoqué plus haut au paragraphe 10 - a). Certains membres de la Commission sont, toutefois, d'un avis contraire et estiment que l'inégalité des conditions de travail est telle qu'elle nécessite une intervention particulière des Pouvoirs Publics pour corriger l'inégalité des conditions de concurrence qui en résulte.
22. Avant de passer à la 2ème partie du rapport où seront étudiées les mesures actuelles de réglementation des transports routiers et l'évolution à leur faire subir, la Commission tient à souligner qu'à la fois pour des raisons théoriques et pour des nécessités pratiques toute réforme de la réglementation des transports routiers doit aller dans le sens d'un allègement des tâches de l'administration. Raisons théoriques d'abord : comme l'écrit le rapport Nora " Mieux vaut un Etat qui exerce clairement ses pouvoirs généraux d'orientation qu'une administration que sa prolifération même paralyse ". L'administration n'est pas faite pour apporter des contraintes internes dans la gestion des entreprises ; mieux vaut pour elle se limiter à définir l'environnement, c'est-à-dire les contraintes externes. Raisons pratiques aussi. L'application de la réglementation des transports routiers repose essentiellement sur les services régionaux et départementaux de l'Equipement. Or les tâches de ces services se sont considérablement développés depuis quelques années sans que leurs moyens se soient accrus de façon correspondante et dans la hiérarchie de leurs préoccupations l'application de la réglementation des transports routiers a peu

de chances d'être prioritaire. Les effectifs budgétaires prévus pour les sections " transports " sont presque partout insuffisants et, parfois, des agents de ces sections doivent être payés sur fonds de travaux. Les contraintes qui pèsent sur les recrutements dans la fonction publique ne permettent pas d'espérer que la situation s'améliorera sensiblement. Le service central n'est d'ailleurs pas mieux partagé que les services locaux. Une évolution de la réglementation qui accroîtrait ou compliquerait la tâche des services se heurterait à une impossibilité d'application.

DEUXIEME PARTIE -

LES MOYENS ET LES MODALITES D'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS -

23. On étudiera d'abord dans cette 2ème partie du rapport :

- la qualification pour l'accès à la profession de transporteur routier,
- le contingentement,
- la réglementation des prix de transport,
- la location,

en présentant dans chaque cas des propositions pour l'évolution de la réglementation actuelle.

On passera ensuite en revue les problèmes que posent les mentions de spécialités, l'affrètement, les contrôles et les sanctions, l'organisation professionnelle, les organismes consultatifs, les transports internationaux, les transports par des groupements d'entreprises, les transports rail-route et l'affrètement de véhicules routiers par la S.N.C.F.

1 - La qualification pour l'accès à la profession de transporteur routier -

24. Le fonctionnement de l'économie de marché suppose la libre entreprise et la mobilité. Limiter l'accès de professions industrielles et commerciales, même

dans le seul but d'une meilleure formation professionnelle, ce serait revenir aux corporations qu'a abolies la Révolution. Au surplus, de nombreuses entreprises prospères et bien gérées, en particulier dans le secteur des transports routiers, ont été créées par des gens qui se sont faits eux-mêmes et qu'un examen ou une exigence de capacité financière auraient risqué d'écarter de la profession. Les motifs que la Commission de la Communauté Européenne invoque dans son projet de règlement sur l'accès à la profession de transporteur routier pour justifier une exigence de qualification pourraient aussi bien être invoqués pour n'importe quelle profession. Il est vrai que le manque de qualification de certains dirigeants d'entreprises est parfois ressenti comme une perte pour la collectivité et que le développement de la formation professionnelle est essentiel pour l'économie française, mais ce n'est pas une raison suffisante pour substituer des décisions de jurys d'examen au libre choix par les intéressés de leur activité.

25. Seul " l'aspect spécial " du marché des transports routiers que constituent l'attrait et la facilité d'accès de la profession justifie, pour les raisons indiquées ci-dessus dans la lère partie du rapport, d'exiger une qualification professionnelle pour l'exercice du métier de transporteur routier. Mais cette exigence ne doit pas aboutir à un contingentement par sélection ; il ne saurait s'agir d'instituer un concours pour l'entrée dans la profession ; le seul objectif est d'obtenir que les candidats-transporteurs se rendent compte de ce qu'ils vont faire et ne créent pas une entreprise sans connaître les rudiments de leur métier. De plus, il résulte des considérations développées plus haut que l'attrait et la facilité d'accès de la profession ne constituent un risque sérieux pour le fonctionnement correct du marché des transports que dans le secteur de ce marché où les affrèteurs jouent un rôle. Logiquement, aucune qualification ne devrait donc être exigée pour l'exercice de la profession de transporteur en zone de camionnage ; toutefois, en raison de la participation importante des transporteurs de cette zone dans les transports internationaux, la Commission ne propose pas de modifier sur ce point la réglementation.
26. Les exigences de qualification imposées ne doivent pas être détournées de leur but. En particulier, elles ne doivent pas être utilisées pour pousser artificiellement à la concentration des entreprises. L'annexe 5 expose les avantages et les inconvénients qu'aurait une telle concentration. Son principal avantage serait de faciliter le respect des réglementations d'ordre public, notamment de la législation sociale (Voir paragraphe 10 - b) ci-dessus).

Le jeu naturel du marché ne pousse guère à la concentration, l'essentiel des coûts étant constitué par les frais des véhicules et du personnel roulant et l'effet de taille ne jouant pas de la même façon que dans les entreprises très capitalistiques. Les Pouvoirs Publics ont à encourager les groupements commerciaux d'entreprises, mais de l'avis de la majorité de la Commission (1) ils doivent en matière de concentration rester aussi neutres que possible. Le métier de transporteur routier est une des professions offrant le plus de possibilités de promotion sociale. Pour sauvegarder ces possibilités, la Commission insiste pour que l'accès à la profession par l'examen de capacité professionnelle soit maintenu, à côté de l'accès par le brevet de techniciens des transports ou par le brevet professionnel des transports et des activités auxiliaires. Elle recommande donc de modifier sur ce point les décrets du 9 janvier 1970. Elle recommande même que les jurys d'examen tiennent grand compte de l'expérience professionnelle antérieure du candidat et elle estime que l'arrêté ministériel relatif à la délivrance du certificat de capacité devrait contenir une mention explicite à ce sujet. De plus, la création de nouvelles entreprises par des personnes qui dirigent déjà une entreprise de transport et la continuation d'une entreprise familiale par un membre de la famille participant déjà à la direction ne devraient pas être indûment entravées par des exigences de qualification. La Commission espère qu'ainsi on pourra éviter le recours à des prête-noms en cas de décès et de succession.

27. La Commission a rejeté l'idée, avancée par certaines organisations, de prévoir pour les transporteurs deux catégories de qualification : l'une purement technique qui ne leur donnerait pas le droit de traiter avec la clientèle et l'autre permettant l'exercice complet de la profession. Elle estime, en effet, qu'une telle mesure créerait une complication administrative inutile, nécessiterait des contrôles difficiles à exercer et, surtout, réserverait un privilège anormal à des intermédiaires du transport, voire à des prête-noms.

(1) Certains membres de la Commission estiment que, dans l'intérêt du respect de la réglementation d'une part, dans l'intérêt général d'autre part, et compte tenu des perspectives économiques et sociales à long terme, la concentration des entreprises de transport routier de marchandises est à encourager.

28. La Commission avait envisagé de suggérer que l'examen normal pour l'attestation de capacité ne comporte plus de question sur le transport international, activité dans laquelle certains candidats seulement sont appelés à s'engager, et qu'une mention spéciale "transport international" puisse être obtenue par un examen spécial ou une épreuve supplémentaire. Toutefois, en raison de l'intérêt qu'il y a à pousser le plus grand nombre possible de transporteurs français à s'intéresser aux transports internationaux, en raison aussi de la simplicité actuelle de l'épreuve portant sur les questions internationales et du danger de voir cette épreuve devenir inutilement complexe si elle était détachée du reste de l'examen, la Commission recommande de ne pas modifier le régime actuel.
29. On pourrait utilement exiger aussi des candidats-transporteurs un minimum de possibilités financières ou de capacité de crédit, mais on ne voit pas comment, dans l'organisation professionnelle et bancaire française, cette capacité pourrait être attestée, à moins de recourir à une véritable caution qui risquerait de peser inutilement sur les prix de revient. Toutefois, il serait indiqué de limiter, même en période de crédit facile, le pourcentage du prix d'achat des véhicules payable à crédit.
30. L'utilité de sélectionner les transporteurs, évoquée ci-dessus au paragraphe 10 - b) rendrait souhaitable de se montrer exigeant pour l'entrée dans la profession en ce qui concerne l'honorabilité et le sens des responsabilités sociales. Mais on ne peut espérer pouvoir valablement se documenter à cet égard sur les candidats-transporteurs et il ne peut être question d'ériger le métier de transporteur en corporation se recrutant par cooptation et dont les membres seraient solidaires des infractions commises par chacun. Pour ces raisons la Commission a dû conclure qu'on ne peut formuler d'autres exigences d'honorabilités que celles requises pour l'exercice de toute profession commerciale.

2 - Le contingentement -

31. Le contingentement peut porter seulement sur le nombre des entreprises, mais, sauf dans le cas où il s'applique à des transports spécifiques dont le volume total est peu important, il n'a alors de sens que si les licences de transport sont, comme

aux Etats-Unis, valables seulement sur des relations déterminées. En Europe, où les licences actuelles sont " toutes directions " dans une zone géographique déterminée et où l'activité de la plupart des entreprises de transport routier n'est pas spécialisée exclusivement sur certaines relations, le contingentement, si contingentement il y a, porte nécessairement à la fois sur le nombre des entreprises et sur la capacité de leur parc.

32. Tout contingentement présente des inconvénients. Son administration nécessite une lourde bureaucratie.

En outre :

- il risque de freiner l'évolution naturelle
- en restreignant la concurrence, il majore le coût des transports, créant ainsi une " rente " au profit des titulaires de licences par rapport à ce que serait leur situation dans un régime de libre concurrence complète ;
- il incite à profiter de toutes les fissures qui peuvent exister dans la réglementation ou dans le contrôle de son application ;
- il risque de pousser à un développement anti-économique des transports pour compte propre.

Ces inconvénients sont d'autant plus prononcés que le contingentement est plus restrictif.

33. Le contingentement ne peut servir que très indirectement et partiellement à orienter les chargeurs vers le mode de transport le plus économique pour la collectivité. Ses seuls avantages sont :

- de limiter l'âpreté de la concurrence, entre transporteurs routiers et entre la route et le rail ; l'intérêt principal de cette limitation est de faciliter la loyauté de la concurrence et d'atténuer les problèmes que peut poser le fret de retour ; mais la limitation de la concurrence route-rail qui résulte d'un contingentement, même très restrictif, n'est que relative ; dès lors que les licences sont " toutes directions ", il est tentant pour leurs titulaires de se porter de préférence sur les grands axes de transport où ils sont assurés de trouver du fret de retour, quitte à délaisser plus ou moins les relations secondaires, alors que pour la collectivité l'inverse serait préférable, les grands axes de transport étant ceux où les lignes ferroviaires sont le mieux équipées ;

- dans la mesure où la durée des licences est limitée et où leur renouvellement, ainsi que la délivrance de nouvelles licences, sont subordonnés à la bonne gestion de l'entreprise, de pousser à l'amélioration de la gestion des entreprises ; toutefois, confier à des autorités administratives le soin d'apprécier la qualité de la gestion équivaut à remplacer le jeu du marché par une décision administrative et ce transfert de responsabilités paraît condamnable dans une économie fondée sur le libre jeu des agents économiques ; par contre, il est indiqué de subordonner la délivrance et le renouvellement des licences à l'absence d'actes répétés de concurrence déloyale ;
- de permettre, en cas d'arrêt du développement économique ou de récession, d'empêcher l'accroissement du parc de véhicules, mais, outre les réserves déjà formulées à ce sujet à la fin du paragraphe 12 ci-dessus, l'intervention des Pouvoirs Publics risque d'être trop tardive ; en fait, aux Pays-Bas la délivrance de nouvelles licences n'a été suspendue qu'une fois en 20 ans, au moment où la récession économique se terminait.

34. Les Pays-Bas sont à peu près le seul pays où les Pouvoirs Publics se félicitent du contingentement mis en oeuvre. Il est donc bon d'analyser leur système de contingentement. Pour se prononcer sur les demandes d'augmentation de capacité, on tient compte aux Pays-Bas :

- du degré d'utilisation par l'entreprise de la capacité déjà autorisée ;
- de la gestion de l'entreprise, appréciée en comparant des comptes théoriques, établis sur la base de prix de revient standards, à la comptabilité réelle de l'entreprise ;
- des besoins nouveaux dont fait état l'entreprise et, éventuellement, de la situation générale du marché des transports routiers, mais en aucun cas des problèmes de coordination rail-route (1).

Pour l'autorisation de nouvelles entreprises on tient compte à la fois de la qualité du demandeur et des contrats ou promesses de contrats présentés ; ./.

(1) Par exemple, si un transporteur justifie sa demande d'augmentation de tonnage par des contrats portant sur du fret transporté actuellement par fer, sa demande est traitée de la même façon que s'il s'agissait de fret provenant d'une nouvelle entreprise.

au besoin, on enquête chez les futurs clients. L'annexe 6 indique plus en détails comment fonctionne le régime néerlandais de licences.

35. L'application en France de ce régime néerlandais est, de l'avis de la Commission, impossible et indésirable. Les modalités de l'administration du contingentement néerlandais supposent, en effet, une immixtion de l'administration dans la gestion des entreprises qui ne paraît pouvoir en France ni être acceptée par les transporteurs ni, faute de moyens, être exercée par l'administration. De plus, les conclusions des paragraphes 8 à 15 ci-dessus conduisent à repousser toute mesure d'organisation particulière du marché des transports pour la plupart des transports auxquels, du fait de la dimension du pays et de la concentration géographique des activités économiques, le contingentement s'applique aux Pays-Bas. Pour les courtes distances, d'ailleurs, aucun contingentement n'existe actuellement en France et tout le monde en est satisfait.
36. Après avoir pesé les avantages et les inconvénients du contingentement sous ses diverses formes possibles - plus ou moins restrictif ou plus ou moins libéral -, la Commission estime que, n'étant le problème de la concurrence rail-route, aucun contingentement ne serait nécessaire dès lors qu'une qualification est exigée pour exercer la profession de transporteur routier. A son avis, parmi les " aspects spéciaux " du marché des transports étudiés dans la 1ère partie du présent rapport, et réserve faite de la nécessité de prévoir des transitions dans le décontingentement, seule l'existence du chemin de fer peut justifier un contingentement des transports routiers et seulement pour les transports à grande distance.
37. La Commission recommande le maintien d'un contingentement restrictif pour ces transports aussi longtemps qu'il sera nécessaire dans pas gêner la réorganisation de la S.N.C.F. par un accroissement de la vigueur de la concurrence routière. Si la Commission pouvait faire abstraction des licences actuelles, elle recommanderait de libérer immédiatement tous les transports à moins de 200 kms. de distance, estimant qu'en moyenne c'est aux environs de ce chiffre d'une part que commence la concurrence rail-route, d'autre part que l'intérêt pour le transporteur de charger en retour marque une progression brutale, le retour à vide dans la même journée devenant difficile, pour les distances de plus de 200 kms. Selon les résultats de l'expérience cette limite de 200 kms pourrait ensuite être augmentée.

38. Mais, le principe et la définition des zones courtes actuelles n'ayant rien de commun avec cette limite de 200 kms., la libération des transports à moins de 200 kms. ne couvrirait pas tous les transports de zone courte et obligerait soit à faire coexister zones courtes actuelles et zones libérées, soit à transformer en licences de zone longue les licences de zone courte dont les titulaires pourraient prouver qu'ils effectuaient des transports que ne libère pas la nouvelle réglementation. Dans ces conditions la Commission estime que la seule possibilité pratique est de supprimer le contrôle de la capacité dans les limites des zones courtes actuelles. Cette suppression devrait intervenir dès 1970 pour toutes les zones à l'intérieur desquelles les courants de transports à plus de 200 kms. sont peu importants ; la libération des autres zones interviendrait ultérieurement compte tenu de l'évolution générale des transports et des besoins de l'économie (1).
39. Pour que le maintien, au moins provisoire, du contingentement pour les autres transports apporte les avantages qu'on peut en attendre (voir ci-dessus paragraphe 33) il est nécessaire que les licences deviennent toutes de durée limitée. La Commission recommande donc :
- a) la durée de validité de toutes les licences soit limitée à sept ans, le chiffre de sept ans paraissant constituer un compromis acceptable, compte tenu de la durée de vie technique des véhicules, entre le souci de ne pas multiplier les formalités et l'intérêt qu'il y a à pouvoir réviser périodiquement la situation des entreprises ;
 - b) les licences supplémentaires de zone longue, s'il en est délivré, soient personnelles et incessibles ; toutefois, en cas de cession par un transporteur de la totalité de son entreprise, l'acquéreur pourrait, éventuellement, obtenir de nouvelles licences mais sans que cette délivrance soit de plein droit ;
 - c) la validité des licences supplémentaires soit d'abord limitée à une période probatoire de dix huit mois ;
 - d) afin de ne pas léser les intéressés, les licences succédant aux licences actuelles restent transférables en cas de cession partielle ou totale du fonds de commerce ; pour éviter les abus résultant de la vente des licences au détail il serait, toutefois, précisé qu'il n'y a pas cession partielle de fonds de commerce s'il n'y a pas cession de clientèle. ./.

(1) Un membre de la Commission s'est, toutefois, déclaré hostile à toute libération des zones courtes tant que la réorganisation de la S.N.C.F. ne sera pas achevée.

e) le renouvellement des licences soit de droit sauf actes de concurrence déloyale tels que surcharges, durées excessives de conduite et financement abusif par des retards de paiement d'impôts ou de cotisations de sécurité sociale.

40. La Commission a préparé dans ce sens un projet de décret modifiant celui du 14 novembre 1949 ; on trouvera ce texte en annexe 11. Le remplacement de licences dont la durée est actuellement indéterminée par des licences de durée limitée soulève un point de droit, même si en fait la validité de la très grande majorité des licences du nouveau type sera renouvelée à l'expiration de chaque période de sept ans. Pour les raisons exposées ci-joint en annexe 7, la Commission pense que le remplacement des licences actuelles par des licences de durée limitée peut être décidé par décret. En l'absence d'une limitation de la durée des licences le contingentement perdrait d'ailleurs une de ses utilités principales, savoir la possibilité de mettre fin à l'activité des entreprises pratiquant une concurrence déloyale. Les suspensions et les annulations de licences à titre de sanction pour inobservation des règlements ne sauraient, en effet, remplacer l'examen périodique de la situation de chaque entreprise ; elles ont eu jusqu'à présent un caractère si exceptionnel que leur force de dissuasion est des plus limitée.

41. Pendant toute la période de réorganisation de la S.N.C.F. l'accroissement de la capacité de transport en zone longue devra être subordonné à l'évidence de l'insuffisance du parc de transport, routier ou ferroviaire, pour répondre aux besoins de l'économie, compte tenu du caractère spécifique de ces besoins, notamment du fait que certains d'entre eux ne sont susceptibles d'être satisfaits convenablement que par un seul des modes de transport en cause. Pour apprécier l'acuité de ces besoins, la Commission a étudié quels indicateurs pourraient être retenus. Après avoir constaté que le taux d'utilisation des licences ne pouvait servir d'indicateur, faute de pouvoir être calculé d'après les feuilles de route, beaucoup de ces dernières ne portant pas le numéro de la licence, elle a retenu les deux indicateurs suivants :

a) la difficulté pour la S.N.C.F. de satisfaire les demandes de wagons pour du fret concurrencé entre le rail et la route. Il devrait être demandé à la

S.N.C.F. qui paraît pouvoir le faire dans un délai de quelques mois, de mettre au point des indices semestriels donnant le pourcentage des wagons non fournis par rapport à la moyenne quotidienne des fournitures, d'une part pour les wagons couverts, d'autre part pour les wagons plats ; les périodes exceptionnelles (gel, suite de grèves, etc...) seraient exclues. La montée des indices déclencherait une analyse attentive des insuffisances de fourniture pour vérifier s'il s'agit d'expéditions pouvant être assurées par route, apprécier l'effet de la rétention éventuelle de wagons par la clientèle, localiser les difficultés et étudier si, pour remédier à l'insuffisance de la capacité de transports, il faut renforcer le parc routier ou accroître les moyens ferroviaires ;

- b) L'évolution respective de la moyenne des prix des transports routiers à la tonne-kilomètre, tels qu'ils résultent des feuilles de route pour les transports soumis à tarification obligatoire, et des prix de revient de la tonne-kilomètre par route tels qu'ils résultent des calculs de la direction des transports terrestres, calculs qui tiennent compte à la fois de la variation du niveau des prix des divers éléments du prix de revient et de l'évolution de la structure de ce prix de revient ; comme une variation de l'écart entre ces courbes pourrait résulter seulement d'une variation de la distance moyenne de transport, les variations de cette distance devront simultanément être appréciées, mais, sous cette réserve, le relèvement de la courbe des prix de transport par rapport à celle des prix de revient semble devoir donner une indication convenable de la tension pouvant exister sur le marché des transports routiers.

42. La Commission recommande aussi de retenir comme indicateur les difficultés des bureaux régionaux de fret à satisfaire les demandes. Elle n'a pu, toutefois, établir de proposition à ce sujet, le Centre National des Bureaux de Fret, consulté il y a un an, ne lui ayant adressé un avis que le 16 février 1970 après qu'elle eût tenu sa dernière séance. Selon cet avis il n'est pas possible, contrairement à ce que pensait la Commission, de retenir les difficultés d'un bureau de fret à satisfaire les demandes comme indicateur de localisation des régions où la capacité est insuffisante. En effet " tout accroissement de la capacité en un point se traduirait ipso facto par une augmentation de la sous-utilisation à l'autre extrémité de la relation ". Par contre, " s'il apparaissait dans les principaux B.R.F. un accroissement simultané d'une certaine durée des offres de fret non satisfaites, on pourrait admettre un déséquilibre entre la capacité du parc des véhicules et les offres de fret".

43. Si la situation des transports en zone longue devient trop tendue, la capacité du parc routier de zone longue devra être augmentée. Pour réaliser cet accroissement diverses modalités peuvent être envisagées :
- a) ouverture de nouveaux contingents de licences de zone longue donnant, comme les autres licences, le droit d'effectuer n'importe quel transport ;
 - b) délivrance de licences de zone longue ne donnant le droit d'effectuer le transport de certaines marchandises ou ne couvrant que des véhicules munis d'équipements spécialisés ou ne permettant que le transport que de marchandises déterminées dans des véhicules spécialement aménagés pour leur transport (Voir ci-après paragraphes 61 à 65 à propos des " spécialités ") ;
 - c) décontingentement de certaines des catégories de licences visées ci-dessus en b) ;
 - d) suppression du contingentement pour les véhicules de 6 à 11 T. de poids total en charge, de tels véhicules n'effectuant en zone longue que des transports spéciaux d'expéditions de petit tonnage qui sont en général du domaine propre des transports routiers et le maintien d'un contingentement pour ces petits véhicules n'apparaissant guère nécessaire, sauf à titre de mesure préventive contre des durées excessives de conduite qui risquent d'être particulièrement fréquentes avec de tels véhicules ;
 - e) éventuellement, accroissement de la superficie des zones courtes libérées, ce qui serait l'occasion d'assurer plus d'homogénéité et plus de réciprocité entre les diverses zones courtes et de corriger certaines anomalies.

Le choix entre les mesures à prendre devra être fonction essentiellement de la nature des besoins non satisfaits ou mal satisfaits.

44. Le renouvellement des licences de zone longue et la délivrance éventuelle des licences supplémentaires pourraient être en partie décentralisés. Dans chaque région une Commission consultative serait créée qui présenterait des propositions ; pour les licences nouvelles, c'est à ces commissions qu'il appartiendrait d'une part, d'apprécier les pourcentages du tonnage supplémentaire à réserver respectivement aux entreprises de zone longue en

expansion, aux entreprises de zone courte pour satisfaire les besoins de leur clientèle en zone longue et aux entreprises nouvelles, d'autre part de classer les demandes dans chaque catégorie. Le Ministre arbitrerait entre les besoins des diverses régions et ses directives pourraient devenir plus libérales avec le temps. Les commissions régionales pourraient également être consultées sur l'extension des zones courtes libérées qu'elles jugeraient désirable.

45. Tant qu'il existe un contrôle de la capacité, les titulaires de licences bénéficient d'une certaine protection et, par suite, d'une rente de situation; même aux Pays-Bas, les licences ont une valeur vénale. Il est normal que les transporteurs bénéficiant d'une telle rente soient astreints à en reverser une partie à la collectivité. C'est expressément prévu en France par l'article L-78 du Code du Domaine (ordonnance 58-1374 du 30 décembre 1958) selon lequel :

" La délivrance par l'Etat de toute autorisation de commerce, susceptible d'être une source de profits pour son bénéficiaire ou de lui apporter une plus-value patrimoniale, donne lieu au versement d'une redevance perçue comme en matière domaniale ".

Dès lors que la délivrance des licences n'est pas libre ou soumise seulement à des exigences de qualification, ce texte impose la perception de redevances appropriées au montant prévisible des profits procurés.

46. De l'avis de la Commission, les redevances devraient être annuelles ; rien dans le texte de l'article L-78 ne l'empêche et la baisse de valeur des licences à attendre des mesures de libéralisation du contingentement, ainsi que la possibilité d'annuler les licences à titre de sanction ou de ne pas les renouveler, risqueraient de rendre inéquitable la perception d'une redevance forfaitaire, même payable par annuités. Les taux des redevances annuelles devront évoluer avec la valeur vénale des licences. Pour tenir compte des redevances forfaitaires perçues précédemment lors de l'attribution de licences (Voir annexe 7) et pour ne pas risquer de léser les acquéreurs récents de fonds de commerce, il serait opportun de différer de quelques années la perception de redevances sur les licences actuelles. On trouvera, ci-joint, en annexe 8 un projet de décret rédigé dans ce sens. Les taux prévus sont élevés, mais il ne s'agit que de maxima valables pour une longue période et comportant une marge importante pour

n'avoir pas à modifier le texte en cas d'érosion monétaire. La perception de redevances sur les licences à délivrer en échange des licences actuelles pose, toutefois, un point de droit qui se rattache à celui évoqué ci-dessus au paragraphe 40.

47. Dans la mesure où les progrès et les résultats de la réorganisation de la S.N.C.F. rendront moins nécessaire le maintien d'un contingentement restrictif, les mesures de libéralisation envisagées ci-dessus au paragraphe 43 pourront prendre plus d'extension. Mais la Commission est d'avis qu'à la limite, plutôt que d'en venir à un contingentement fondé uniquement sur les demandes de transport routier sans considération des possibilités du chemin de fer, mieux vaudrait supprimer le contingentement, celui-ci ne lui paraissant justifié que par le fait de la coexistence du rail et de la route (Voir ci-dessus paragraphe 36). Bien entendu, la suppression du contingentement devrait entraîner la suppression des redevances perçues au titre de l'article L-78 du Code du Domaine.
48. Dans tout ce qui précède il n'a été question que du contingentement des transports publics. Faut-il soumettre aussi à un régime de licences les transports pour compte propre, comme cela se fit en France de 1938 à 1949 pour les véhicules de plus de 12 T. de poids total en charge ou comme cela se pratique pour tous les véhicules dans certains pays (Voir annexe 6 pour les Pays-Bas) ? Les transports pour compte propre ne présentent pas l'"aspect spécial" du transport routier que constituent la facilité d'accès et l'attrait de la profession ; de plus, le problème du fret de retour ne se pose pas et le désir de diminuer l'âpreté de la concurrence entre transporteurs routiers ne peut être invoqué. Ne reste donc que l'aspect rail-route du problème, mais, à cet égard, la faible part des transports pour compte propre dans les transports à grande distance ne justifie pas de l'avis de la Commission la complexité que présenterait un contrôle de la capacité des véhicules de transport pour compte propre. En particulier, sur quels critères pourrait-on se fonder pour refuser à certaines entreprises et accorder aux autres le droit de disposer de véhicules pour effectuer elles-mêmes leurs transports ? La Commission est donc d'avis que la liberté des transports pour compte propre, corollaire de la liberté du choix des usagers, doit rester entière. Bien entendu, pour

les raisons indiquées au paragraphe 14, il doit être interdit aux véhicules de transport pour compte propre de faire, même exceptionnellement, des transports publics, réserve faite des transports locaux qui ont surtout un caractère d'entr'aide.

3 - La réglementation des prix de transport -

49. La question est étudiée dans l'annexe 9. Les principales conclusions de cette annexe sont les suivantes :

- la structure, les différenciations et le niveau de tout tarif de transport routier de marchandises sont, et seront toujours, fonction de ceux des tarifs ferroviaires et les prix pratiqués par les transporteurs routiers dans les secteurs où rail et route sont concurrentiels dépendent, et dépendent toujours, des prix pratiqués par la S.N.C.F. ; la recherche d'une répartition optimale des transports entre rail et route par la voie des tarifs obligatoires propres à chaque mode de transport et différenciés seulement selon la différenciation des prix de revient du mode de transport en cause sans tenir compte des tarifs du concurrent est donc un leurre ;
- la structure des tarifs routiers actuels est beaucoup trop complexe et devrait être simplifiée,
- même après une telle simplification, il serait vain d'espérer faire respecter complètement des tarifs routiers ; l'administration n'est pas armée pour jouer le rôle de gendarme contre les baisses de prix et, même si elle l'était, les obligations tarifaires peuvent être tournées par trop de moyens légaux ou indécélables ;
- des tarifs " conseillés " établis par la profession, restent utiles pour l'avenir en vue d'éviter les excès,
- ces tarifs " conseillés " peuvent éventuellement être des tarifs de " référence " au sens où on l'entend à Bruxelles, c'est-à-dire comportant pour les transporteurs l'obligation de communiquer aux G.P.R. les prix inférieurs au tarif plancher qu'ils pratiquent, mais il serait vain d'espérer que cette obligation de communication puisse être respectée sans une coopération poussée de la profession ;
- si mal observés qu'ils soient souvent, les tarifs obligatoires actuels ont eu le mérite de faire prendre conscience aux transporteurs routiers de la relation qui doit exister entre prix de ./.

transport et prix de revient ; l'existence de tarifs obligatoires a entraîné en France une évolution saine dans le comportement et la mentalité de la majorité des transporteurs.

50. La Commission se prononce donc pour l'évolution, par étapes, vers un système moins contraignant. Le principe de l'obligation serait maintenu pendant quelques années, mais les tarifs devraient très rapidement être simplifiés et l'administration devrait dès à présent cesser d'intervenir pour leur respect. A l'expiration de cette période transitoire les tarifs obligatoires actuels seraient remplacés par des tarifs conseillés ou, si l'accord actif de la profession peut être obtenu, par des tarifs de "référence", avec communication au Conseil National de coordination tarifaire par le Comité National Routier de l'essentiel des informations ainsi recueillies et publication organisée de ces informations. Les seules sanctions en cas de non-application des tarifs conseillés ou de référence, ainsi qu'en cas de non-exécution des obligations de communications éventuellement prévues, seraient :
- éventuellement, la possibilité pour les G.P.R. d'exclure les intéressés,
 - la non-prise en compte des transports faits au-dessous du tarif plancher dans l'évaluation que l'on fera de l'activité des entreprises pour apprécier leurs besoins de licences supplémentaires.

51. Enfin, pour les mêmes raisons qui l'ont conduite à recommander la suppression du contingentement pour les transports de zone courte, la Commission recommande que le minimum de distance au-delà duquel s'appliquent des obligations tarifaires soit relevé parallèlement au relèvement des distances au-delà desquelles un contingentement est maintenu. Dans une première phase, le minimum de 150 kms. pourrait être relevé à 200 kms. ; la comparaison des recensements par sondage et du dépouillement des feuilles de route semble montrer d'ailleurs qu'une fraction notable des transports entre 150 et 200 kms. s'effectue en fait sans feuille de route.

4 - La location -

52. La Commission recommande, tout d'abord, d'exempter de toute réglementation, sauf des mesures de contrôle indispensables, les opérations de crédit-bail ; il s'agit, en effet, d'opérations financières qui n'ont rien à voir avec la réglementation des transports routiers. ./.

53. Sous ses autres formes la location remplace pour le locataire, soit l'achat d'un véhicule, soit le recours aux transports publics. Dans le premier cas elle évite au locataire d'immobiliser un capital et d'avoir la charge de gérer du matériel et éventuellement du personnel ; à ce titre, elle s'est donc beaucoup développée pour les mêmes raisons qui entraînent l'accroissement rapide des activités de location dans tous les secteurs économiques. Ce développement est conforme à l'intérêt de la collectivité et, s'il était possible de définir des critères simples permettant de distinguer les cas où la location remplace pour le locataire l'achat d'un véhicule des cas où elle remplace le recours aux transports publics, la Commission proposerait de mettre hors coordination les locations de la 1ère catégorie. Malheureusement aucun critère ne permet une distinction rigoureuse. De plus, il arrive que la location ne soit qu'un transport public camouflé.
54. A cause de cette interférence entre location et transport public, la Commission est amenée à recommander le maintien d'une réglementation de la location, tout en reconnaissant que les " aspects spéciaux " du marché des transports qu'elle a retenus comme justification de la nécessité d'une réglementation des transports publics routiers ne se retrouvent qu'en partie dans les activités de location. En ce qui concerne la qualification pour l'accès à la profession, la Commission recommande d'imposer les mêmes exigences que pour l'accès au transport public. En ce qui concerne les obligations tarifaires la Commission recommande de n'en prévoir aucune, réserve faite de la réglementation générale des prix, la profession restant bien entendu libre de publier sous sa seule responsabilité des barèmes recommandés ; par sa nature même la location ne présente pas, en effet, les caractéristiques (problème du fret de retour, intervention des affréteurs, multitude des opérations traitées par chaque transporteur) qui sont susceptibles de justifier une certaine réglementation des tarifs de transport.
55. Tenant compte du fait qu'une location a d'autant plus de chances de remplacer l'achat d'un véhicule que sa durée est plus longue, la Commission recommande de maintenir la suppression du contrôle de la capacité pour les locations de longue durée, mais d'exiger à cet effet une durée d'au moins un an et de prévoir certaines mesures de contrôle pour s'efforcer d'éviter

la confusion entre transport public et location (1) (voir les propositions à l'annexe 11, article 38, 3° ; l'arrêté du Ministre des Transports prévu devrait notamment spécifier que le contrat de location doit comporter l'indication du prix de location sous forme d'une redevance de location à la journée et/ou d'une indemnité kilométrique, le montant du dédit prévu et la mention que le locataire a la maîtrise des transports et la responsabilité des marchandises en cours de transport).

56. Quant aux autres locations (licences modèle 11) la Commission constate que souvent elles se font au voyage et que la plupart des titulaires de licences sont en même temps transporteurs publics. L'activité couverte par ces licences est donc fréquemment voisine du transport public, à ceci près que, sauf infraction, le retour s'opère à vide ou pour le compte du même client que l'aller et que, du moins en principe, la tarification se fait au voyage. Pour ces raisons la Commission estime :

- a) que la réglementation des licences modèle 11 doit rester sensiblement parallèle à celle des transports publics ; en particulier, la Commission recommande que le contingentement de la location en zone courte soit supprimé au même rythme, ou un peu plus rapidement, que le contingentement du transport public et que, si l'article L-78 du Code du Domaine est appliqué aux licences de transport public restant contingentées, il le soit aussi aux licences de location contingentées ;
- b) qu'il serait souhaitable de ne plus maintenir dans l'avenir une séparation aussi rigide entre transport public et location de courte durée ; la solution à adopter pourrait consister à :
 - prévoir que les licences de transport public donnent le droit d'effectuer des locations ;
 - autoriser les titulaires de licences modèle 11 à opter en faveur de licences de transport public et, le cas échéant, les y inciter ;

(1) Parmi les critères pour la délivrance de licences de location de longue durée la Commission avait envisagé de retenir la bonne gestion de l'entreprise, mais elle y a renoncé pour les raisons de principe dénoncés plus haut (inopportunité et impossibilité d'une immixtion de l'administration dans la gestion des entreprises). De même la Commission n'a pas retenu l'idée d'imposer une incompatibilité entre le métier de loueur de longue durée et celui de transporteur ; une telle incompatibilité n'aurait pas de justification économique et, au surplus, serait facile à tourner.

- c) qu'il n'y a pas lieu de délivrer de nouvelles licences de location modèle 11 ; toutefois, après mise en oeuvre des mesures prévues ci-dessus en b) quelques licences modèle 11 devront pouvoir être délivrées pour des cas particuliers (licences à utiliser par un loueur pour les pointes de trafic des clients à qui il loue des véhicules pour plus d'un an ou pour consentir des locations à titre d'essai à des clients qui envisagent des locations de plus d'un an).

57. L'option envisagée pour les titulaires de licences modèle 11 n'est pas sans inconvénients. Elle risque d'apporter un enrichissement sans cause aux intéressés et d'accroître la capacité de concurrence routierail en zone longue. Sur le premier point, une solution pourrait être d'assortir l'option d'une certaine réduction du tonnage autorisé ou de jouer sur les taux des redevances à percevoir en vertu de l'article L-78 du Code du Domaine. Sur le second point il semble opportun de n'ouvrir l'option qu'une fois suffisamment avancée la reconversion de la S.N.C.F. Toutefois, une partie des licences modèle 11 n'est utilisée en fait que pour la location de véhicules -citernes et il pourrait être envisagé de permettre dès à présent aux titulaires de licences de location modèle 11 toutes zones d'opter, nombre pour nombre et classe pour classe, pour des licences de transport public valables exclusivement pour le transport des liquides en véhicules-citernes. Pour éviter un afflux excessif de demandes et une inflation du parc de véhicules-citernes, l'option pourrait, au moins actuellement, être limitée aux loueurs justifiant de la possession de véhicules-citernes depuis un certain temps. Le cas échéant, dans l'avenir, l'option pourrait être prévue non seulement en faveur de licences de transport public spéciales pour véhicules-citernes, mais aussi en faveur d'autres licences spéciales de transport public (Voir paragraphes 64 et 65 ci-après).

58. La Commission n'a incorporé dans ses propositions de l'annexe 11 ni cette possibilité d'option, ni le droit pour les transporteurs publics de pratiquer la location. Ces réformes sont, en effet, dissociables de celles prévues par cette annexe.

5.1 - Les spécialités -

59. La réglementation actuelle distingue les spécialités suivantes :

- transports de masses indivisibles, ./.

- déménagements,
- transports sous température dirigée,
- transports d'une seule nature de marchandises au moyen de véhicules munis d'équipements spéciaux,
- services réguliers.

60. Les transports de masses indivisibles sont ceux qui ne peuvent être exécutés sans utiliser des véhicules dépassant les normes du Code de la Route et les licences portant la mention " transports de masses indivisibles " ne permettent d'exécuter aucun autre transport. D'après le Code de la Route, chaque transport de masses indivisibles doit être autorisé par le Préfet du lieu de départ. De l'avis de la Commission les dangers particuliers présentés par ces transports justifient une sélection des entreprises autorisées à les exécuter mais il n'existe aucun motif de pousser plus loin la réglementation. La Commission propose donc de prévoir un agrément spécial, mais pas de contrôle de la capacité, pour ces transports et a rédigé dans ce sens les propositions de l'annexe 11. L'agrément pourrait être annulé si l'entreprise ne respecte pas les conditions de sécurité imposées pour les transports spéciaux en cause. En raison du coût du matériel, la durée de validité de l'agrément serait de 14 ans ; les nouvelles entreprises ne pourraient en première étape, et avant d'avoir fait leurs preuves, être agréées que pour le transport d'objets ne pesant pas plus de 45 tonnes. La délivrance des agréments resterait centralisée en raison du petit nombre d'entreprises en cause. Les autorisations préfectorales de transports exceptionnels ne devraient être délivrées qu'aux entreprises agréées, mais sur route l'autorisation préfectorale serait le seul document exigé. Bien entendu, les licences actuelles portant la mention " masses indivisibles " seraient annulées, mais leurs titulaires seraient agréés de plein droit.

61. La réglementation actuelle (décret du 23 mars 1967) réserve les transports de déménagement aux titulaires d'une inscription portant une mention à cet effet, prévoit que la délivrance de cette mention sera soumise à des exigences particulières de qualification et impose pour les transports de déménagement une lettre de voiture particulière se référant à des " conditions générales " homologuées, mais les titulaires de la mention gardent le droit

d'effectuer d'autres transports. En fait, les exigences de qualification prévues n'ont pas été définies et la mention a été délivrée, sur leur demande, à de très nombreux transporteurs, dont quelques uns sont exclusivement des déménageurs, mais dont beaucoup ne se consacrent qu'en partie aux déménagements et dont certains n'ont même ni personnel, ni véhicules spécialisés. Il en résulte que les mentions accordées n'apportent aux usagers qu'une garantie fallacieuse. Il faut ou bien revaloriser la mention ou bien la supprimer. Or, il serait à la fois difficile et anti-économique d'interdire les transports de déménagement aux nombreux transporteurs, de province en général, qui effectuent occasionnellement de tels transports. La Commission recommande donc la suppression des mentions actuelles, mais elle estime qu'il serait logique de décontingenter les véhicules qui seraient affectés exclusivement à des transports de déménagement (y compris les transports de meubles meublants neufs). La chose pourrait se faire en prévoyant pour de tels transports des licences spéciales "déménagements exclusifs".

62. Toutefois, en permettant de disposer pour d'autres transports des licences actuellement utilisées par les déménageurs, un tel décontingentement risquerait d'accroître la capacité du parc de transport public et de procurer aux intéressés un enrichissement sans cause. Au moins pendant une période transitoire il est donc nécessaire de prévoir que les licences "déménagements exclusifs" ne pourront être délivrées, pour les zones où un contingent est maintenu, qu'en échange des licences actuelles et que le décontingentement concernera seulement les entreprises qui auront ainsi échangé la totalité ou une part importante de leurs licences actuelles (1). L'option ouverte devrait, d'ailleurs, rester permanente pour permettre à des entreprises de transport de développer ultérieurement des activités spécialisées de déménagement. Enfin, pour ne pas fermer la profession de déménageur, l'octroi de nouvelles licences devrait être prévu, par cas d'espèce pendant la période provisoire, au profit

./.

(1) Bien entendu il faut aussi poser comme condition que les entreprises n'aient pas vendu la licence récemment.

de salariés ayant acquis l'expérience du métier ou de déménageurs exerçant déjà leur activité dans des zones non contingentées (1).

63. La mention "transports sous température dirigée" pose un problème différent. L'arrêté du 10 décembre 1952, pris en vertu d'une législation autre que la coordination des transports, impose d'effectuer certains transports de denrées périssables dans des véhicules équipés de dispositifs permettant d'y assurer une température déterminée et définit les caractéristiques auxquelles les véhicules en cause (frigorifiques, réfrigérants ou isothermes) doivent répondre. Toute entreprise ayant au moins un tel véhicule peut obtenir la mention sur son inscription, mais elle peut transporter dans les véhicules en cause n'importe quelle marchandise. En fait, la seule utilité de la mention est de permettre de distribuer des contingents spéciaux plus libéralement que les contingents ordinaires.

64. La Commission avait envisagé, comme pour les déménagements, d'offrir aux titulaires actuels de la mention d'opter en faveur de licences valables seulement pour les transports sous température dirigée et d'échapper alors en échange au contingentement, mais elle a constaté :

- que les produits dont la température doit être contrôlée en cours de route ne se limitent pas aux denrées périssables (2) et qu'il serait en pratique très difficile d'en donner la liste ./.

(1) La Commission a, en outre, estimé :

- qu'il n'était pas possible de prévoir, dans le cadre de la réglementation des transports, des mesures contre la fraude sur la T.V.A. parfois pratiquée dans les déménagements ;
- que l'option en faveur de la mention "déménagement exclusif", avec en contrepartie décontingentement, devait être irrévocable ;
- que, même au cas où un C.A.P. de déménageur serait créé, il serait malthusien de réserver la mention "déménagements exclusifs" aux titulaires de ce C.A.P. ;
- qu'il n'était pas utile de spécialiser par véhicule les licences "déménagements exclusifs" car, moyennant un petit matériel approprié, à peu près n'importe quel fourgon peut servir aux transports de déménagement.

(2) On transporte sous température dirigée de nombreux produits chimiques de synthèse, des ordinateurs ou leurs éléments, voire certaines marchandises inattendues telles qu'à certaines saisons les ressorts de matelas.

et de vérifier que les véhicules ne transportent rien d'autre ;

- qu'aux grandes distances les véhicules en cause sont, de façon courante, rechargés en retour avec des marchandises générales.

Pour ces raisons, la Commission ne peut recommander de supprimer le contingentement de ces véhicules tant qu'un contingentement général est maintenu. Elle se borne à recommander que les mentions concernent les licences et non plus l'inscription, que les licences portant la mention ne puissent être retransformées en licences ordinaires et que, au moins pour les véhicules frigorifiques et réfrigérants (1), des licences supplémentaires puissent être délivrées, de façon moins restrictive que les licences ordinaires, aux entreprises déjà titulaires de la mention ou qui en demanderont l'opposition sur des licences qu'elles détiennent.

65. Aucun arrêté n'est intervenu pour définir les "transports exécutés au moyen de véhicules munis d'équipements spéciaux permettant le transport d'une seule nature de marchandises". La Commission ne suggère pas de prendre de tels arrêtés, mais elle recommande de prévoir dans le décret de novembre 1949 que des licences spéciales pourront être délivrées valables exclusivement :

- soit pour l'utilisation de certains véhicules munis d'équipements spéciaux,
- soit pour le transport de certaines marchandises dans de tels véhicules,
- soit pour le transport de certaines marchandises,
- soit pour certains transports sur certaines relations.

La délivrance de telles licences (par exemple transports de pulvérulents en vrac dans des véhicules équipés des pompes nécessaires, transports de produits visqueux dans des citernes calorifugées, transports de grands containers au départ ou à destination des grands ports maritimes), pourrait se faire, selon

./.

(1) Les licences supplémentaires pourraient porter la mention " transports en véhicules frigorifiques ou réfrigérants ", la mention plus générale " transports sous température dirigée " étant maintenue pour les titulaires actuels et pour ceux qui la demanderaient sur une licence ordinaire.

les besoins, de façon moins restrictive que pour les licences ordinaires. Le cas échéant, un arrêté du Ministre des Transports pourrait mettre certaines catégories hors contingent. Il s'agit, en somme, d'une politique de libération sélective pour transports spécifiques.

66. En ce qui concerne la mention " services réguliers " la Commission recommande la suppression, sans remplacement, des mentions actuelles et de l'arrêté du 16 novembre 1964. Les mentions actuellement délivrées ne garantissent pas, en fait la qualité et la régularité du service ; comme pour les transports de déménagement, il faut ou supprimer la mention ou la revaloriser, quitte à prévoir alors une protection des services réguliers contre les services à la demande, à l'image de ce qui se fait aux Pays-Bas où les véhicules n'assurant pas de services réguliers ne peuvent transporter plus de deux expéditions. Or, pour les transports de chargements complets et de lots, la consécration administrative et le contrôle de services réguliers ne sont pas nécessaires ; l'initiative des transporteurs suffit à satisfaire la demande. Quant aux transports de détail la Commission compétente à leur sujet a, dans son rapport de novembre 1949 (paragraphe 4 - 4.2, page 28) estimé inutile pour les organiser de créer une mention particulière permettant de garantir la qualité du service pour les usagers.

5.2 - L'affrètement -

67. En régime de liberté l'activité de certains affrèteurs, ou surtout de certains courtiers, aggrave le risque d'avilissement excessif des prix de transport. Il est donc logique que l'organisation du marché des transports comporte une organisation de l'affrètement et du courtage, mais le caractère d'intermédiaire de la profession rend difficile l'intervention de l'administration et l'organisation nécessaire devrait incomber avant tout à la profession, en coopération avec celle des transporteurs routiers. A vouloir réglementer trop étroitement la profession, on risquerait d'ailleurs de multiplier les courtiers clandestins.
68. La Commission recommande de ne pas exiger de qualification particulière pour l'exercice de la profession de commissionnaire de transport ou de courtier de fret et de n'instaurer aucun contingentement, mais de maintenir le régime actuel des cautionnements et

des licences, sous réserve qu'une période probatoire soit imposée aux nouveaux titulaires de licences et qu'à cet effet les nouvelles licences soient délivrées pour un an puis renouvelées pour une nouvelle année avant de ne plus être limitées dans leur durée.

69. L'article 19 du décret du 19 juin 1961 prévoit une caisse de garantie ; celle-ci n'a pu être créée, les commissionnaires de transport faisant valoir avec quelque raison qu'on ne saurait instituer de solidarité entre les membres d'une profession que si celle-ci a un droit de regard sur l'admission de nouveaux membres. Bien qu'on puisse a priori se demander pourquoi l'administration réglerait les rapports commerciaux entre affrèteurs et transporteurs, la Commission estime que la position d'infériorité des transporteurs vis-à-vis des affrèteurs justifie une certaine protection des premiers et que, faute d'avoir pu appliquer ce qui était envisagé, on pourrait modifier le décret de 1961 pour supprimer la caisse de garantie mais obliger les commissionnaires de transport à être couverts par une assurance de leurs engagements envers les transporteurs, l'absence d'assurance entraînant le retrait automatique de la licence.

70. Le taux des commissions est actuellement réglementé : 15 % au plus, s'abaissant à 10 % pour le fret traité au tarif plancher. De l'avis de la Commission, dès lors qu'on réglemente la rémunération des affrèteurs, celle-ci devrait dépendre davantage des services rendus que ce n'est le cas aujourd'hui ; en particulier, le taux appliqué dans les cas où le commissionnaire de transport se borne à désigner au transporteur une expédition formant changement complet a été vivement critiqué au sein de la Commission. Toutefois, l'administration est bien mal placée pour intervenir à ce sujet, qu'il s'agisse de mieux nuancer les taux en fonction des services rendus ou d'imposer le respect d'une échelle décroissante des taux en fonction du niveau des prix de transport afin d'inciter les affrèteurs à ne pas pousser à l'avalissement des prix. En cette matière c'est aux groupements professionnels qu'il doit appartenir de plus en plus d'assurer la discipline professionnelle de leurs membres. La Commission recommande de renforcer l'autorité des groupements et de simplifier les formalités de retrait des licences ; un commissionnaire exclu, temporairement ou définitivement du groupement devrait perdre automatiquement sa licence s'il n'a pas reconstitué son

cautionnement dans les dix jours ; le Préfet de Région devrait être rendu compétent, sous réserve d'appel non suspensif au Ministre des Transports, pour tous les retraits de licences. De plus la repression de l'activité des courtiers clandestins devrait être intensifiée en recourant si possible à leur imposition d'office à la patente et en tout cas à la suspension temporaire des licences des transporteurs qui s'adressent à eux.

71. Les tarifs obligatoires actuels comprennent la commission, en sorte que la rémunération minimale prévue pour les transporteurs n'est égale qu'à 90 % du tarif plancher. Dans la plupart des autres pays, quand on parle de tarifs, on vise ce qui revient réellement aux transporteurs. Les tarifs conseillés ou de référence à prévoir dans l'avenir pourraient comporter un double barème dont la différence représenterait la rémunération de l'intervention éventuelle d'un affrèteur ; cette différence devrait être d'autant plus faible, en valeur relative, que le prix serait plus bas. Même s'il s'agit de simples tarifs conseillés, les groupements de commissionnaires de transport devraient être autorisés et être invités à exclure ceux de leurs membres qui traiteraient au-dessus des barèmes planchers une part trop importante de leurs affaires.

72. L'organisation des bureaux régionaux de fret a incontestablement son utilité pour éviter l'avilissement des prix en fret de retour. Tant pour rendre service aux expéditeurs que pour ne pas limiter de façon malthusienne l'activité des B.R.F. et pour inciter les intermédiaires de transport à modérer leurs prélèvements, la Commission aurait souhaité que les B.R.F. pussent agir comme courtiers de fret pour la clientèle qui s'adresserait directement à eux, sous réserve bien entendu d'être alors soumis au régime fiscal de droit commun, mais l'opposition des organisations de commissionnaires de transport fait craindre dans ce cas la dislocation de beaucoup de B.R.F., les plus importants d'entre eux réussissant seuls à survivre sans la coopération générale des commissionnaires de transport. La Commission ne propose donc pas de réforme du régime réglementaire des B.R.F. Elle se demande, toutefois :

- si l'information réciproque quotidienne entre bureaux ne pourrait pas être améliorée,
- si les commissionnaires de transport ne pourraient pas s'entendre pour que les clients s'adressant

directement à un B.R.F. reçoivent directement satisfaction, le B.R.F. restant non commercial, mais agissant au nom de l'ensemble des commissionnaires de transport ou de chacun d'entre eux à tour de rôle.

5.3. Les contrôles et les sanctions -

73. Une réglementation sans contrôle ni sanction est plus nuisible qu'utile. Des sanctions sévères, allant jusqu'à l'exclusion, définitive ou pour plusieurs années, de la profession sont d'autant plus nécessaires que l'on a vu au paragraphe 30 ci-dessus l'impossibilité d'exiger pour l'entrée dans la profession des conditions particulières d'honorabilité et que les contrôles ne peuvent au mieux, constater qu'une faible fraction des infractions. Contrôle et sanctions peuvent être exercés soit par les organisations professionnelles prévues à l'article 40 du décret de 1949, soit par l'administration. De l'avis de la Commission la discipline à l'intérieur des organisations professionnelles devrait être renforcée et le contrôle de l'administration devrait se concentrer d'une part sur les transports publics exécutés sans licence ou sans licence adéquate, d'autre part sur les surcharges et sur les infractions à la réglementation du travail, plus spécialement sur les infractions à la limitation de la durée de conduite. La répression des surcharges (1) et des durées excessives de conduite intéresse, d'ailleurs, aussi la conservation du domaine public (dégradation des chaussées) et la sécurité de la circulation routière. Débarassés de toute tâche de contrôle tarifaire, les contrôleurs des transports routiers devraient être à même d'accroître leurs contrôles portant sur les licences, les surcharges et les durées de conduite.

74. Toutefois, ces contrôleurs ne sont pas compétents pour constater les infractions à la réglementation de la durée de conduite, que ce soit dans le cadre de la législation sur la sécurité routière ou dans le cadre de la législation du travail. Bien qu'en fait ils ne puissent guère arrêter les véhicules qu'en coopération avec les gendarmes qui, eux, sont compétents, il serait indiqué pour accélérer les contrôles sur route que gendarmes et contrôleurs des transports puissent indifféremment dresser les procès-verbaux. A cet effet la Commission recommande que l'ordonnance

(1) Il s'agit ici, et dans la suite du texte, des surcharges par rapport au poids maximal autorisé du véhicule, tout spécialement des surcharges qui portent le poids par essieu au-delà des limites fixées par le code de la route.

n° 58-3810 du 23 décembre 1958 soit complétée par une disposition permettant d'habiliter les contrôleurs routiers à dresser des procès-verbaux pour infractions aux dispositions réglementant en vertu de ladite ordonnance la durée de conduite. La limitation de celle-ci semble, toutefois, devoir résulter de plus en plus des règlements pris à Bruxelles en matière sociale et il serait donc indiqué d'envisager de compléter, en application de l'article 26 du livre II du Code du travail (loi du 9 mars 1954) l'arrêté du Ministre des Transports du 21 novembre 1960 par une disposition habilitant des contrôleurs des transports routiers à constater les infractions à celles des dispositions de la réglementation du travail qui sont relatives aux durées de conduite, étant entendu que les procès-verbaux dressés seraient adressés aux Inspecteurs de la Main-d'Oeuvre des Transports. Cette fonction spécifique serait exclusive de toute autre participation à l'inspection et au contrôle de l'application des législations sociales, qui continueraient à être exercés par l'Inspection du Travail et de la Main-d'Oeuvre des Transports (1).

75. Le moyen de contrôle que constitue le carnet des horaires de travail des chauffeurs routiers, est, toutefois, trop souvent inefficace, au point qu'il est couramment appelé " le carnet de mensonges ". Le contrôle des durées de conduite pour les chauffeurs ne rentrant pas chaque jour à leur établissement d'attache restera difficile et incertain tant que l'obligation n'existera pas d'équiper les véhicules d'un appareil mécanique de contrôle d'une lecture aisée. En première étape, pour limiter les dépenses, l'appareil pourrait n'être imposé que sur les véhicules ou ensembles de véhicules d'au moins 19 tonnes de poids total en

./.

- (1) En ce qui concerne les transports pour compte propre les personnels de ces transports sont tributaires de chacune des réglementations de travail propres aux diverses branches d'activités pour lesquelles ils sont exécutés, réglementations définies par les décrets d'application de la loi du 21 juin 1936 instituant la semaine de 40 heures. A ce titre, ils sont soumis au contrôle des services compétents du Ministère des Affaires Sociales. Mais ils sont, d'autre part, tenus, comme les transports publics, au respect des dispositions qui fixent des durées maximales de conduite pour améliorer la sécurité de la circulation routière. La Commission recommande que soient abandonnés les errements actuels en vertu desquels chacune des deux inspections s'abstient en général d'intervenir, et de verbaliser dans le domaine de l'autre : elles ont, toutes deux, compétence pour constater les infractions aux règles de la sécurité de la circulation routière commises par quelque véhicule de transports de marchandises que ce soit : il importe donc qu'en accord avec le Ministère des Affaires Sociales, cette compétence s'exerce sans restriction et que le conducteur de tout véhicule arrêté soit soumis, par le fonctionnaire du Ministère des Affaires Sociales ou par celui du Ministère des Transports, également compétents, aux vérifications qui s'imposent.

charge, effectuant des transports en zone longue, qu'il s'agisse de transport public, de location ou de transport pour compte propre. D'autre part, il ne serait pas opportun de se servir de l'appareil pour contrôler si les vitesses limites imposées aux véhicules lourds par le Code de la Route ont été ou non respectées ; la position sur ce point pourrait, toutefois être revue si ces limites de vitesse venaient à être relevées. Enfin la conservation des bandes de l'appareil devrait être obligatoire pendant 6 mois.

76. Conformément au texte proposé ci-joint à l'annexe II, il serait tenu compte pour le renouvellement des licences et l'attribution de licences nouvelles des actes de concurrence déloyale que constituent les surcharges et les durées excessives de conduite. Cette mesure, combinée avec le renforcement des contrôles devrait permettre un meilleur respect de la législation sur la durée de conduite dans les transports routiers. Le problème est d'autant plus important qu'à la suite des décisions de Bruxelles les règles actuelles, qui sont fort libérales si on les compare à celles en vigueur dans la plupart des autres branches d'activité industrielle et commerciale, vont devenir plus restrictives et que l'écart de prix de revient s'accroîtra entre les entreprises qui respectent la réglementation des horaires de conduite et celles qui s'en préoccupent peu et paient leurs chauffeurs au kilomètre parcouru, quitte pour ceux-ci (qui le font souvent volontiers) à conduire parfois 12.000 kms. ou davantage par mois.
77. Il serait désirable aussi que les Tribunaux se montrent plus sévères à la suite des procès-verbaux dressés, mais les Pouvoirs Publics sont sans moyen d'action à cet égard. On doit noter, toutefois, l'intérêt qui s'attache à qualifier les infractions en matière de durée de conduite d'infractions à la sécurité routière car l'aggravation de peines en cas de récidive n'est pas prévue pour les infractions à la législation du travail.
78. La répression des surcharges devrait également être intensifiée. La Commission recommande :
- de poursuivre l'effort entrepris pour doter l'administration de moyens de pesée,
 - de recourir systématiquement, quelles qu'en soient les conséquences, au déchargement des véhicules en surcharge de plus de 10 % (article R-278 du Code de la Route),

- de prévoir dans la révision des taux de la taxe à l'essieu qu'en cas de dépassement des P.T.C. fixés par l'article 55 du Code de la Route (et auxquels se limite l'échelle des taxes) la taxe exigible est majorée de 5 % par tranche de 1 % de dépassement (ce taux n'a rien d'exagéré, la dégradation des routes croissant d'à peu près 50 % pour une augmentation de 10 % du poids par essieu). Bien entendu dans l'application de cette majoration, comme dans la répression pénale ou administrative des surcharges, un certain discernement sera nécessaire, mais aucune marge de tolérance ne doit être fixée, en pourcentage ou en valeur absolue du poids autorisé, faute de quoi le poids autorisé serait considéré par tous comme augmenté à concurrence de cette marge.

5.4 - L'organisation professionnelle -

79. La Commission ne propose pas de modification dans l'organisation professionnelle définie par l'article 40 du décret de 1949 et les décrets 61-677, 61-678 et 61-679 du 30 juin 1961. Ces textes prévoient la possibilité pour les groupements professionnels de transporteurs routiers, de loueurs et de commissionnaires de transport de prononcer l'exclusion temporaire ou définitive de leurs membres, la décision étant immédiatement applicable, mais un appel étant possible devant les conseils de discipline des comités nationaux.
80. Pour que cette exclusion constitue une sanction efficace il est nécessaire que les transporteurs, commissionnaires de transport ou loueurs exclus de leur groupement soient effectivement pénalisés. La pénalisation actuelle consiste, pour les transporteurs et les loueurs, en une différenciation des taux de cotisation aux C.T.D.T., pour les commissionnaires de transport dans le doublement du cautionnement et dans l'obligation de le constituer en espèces. En ce qui concerne les transporteurs et les loueurs on pourrait envisager, en outre ou en remplacement, une différenciation dans le taux des redevances à percevoir en application de l'article L-78 du Code du Domaine ; la possibilité de cette différenciation est prévue dans l'avant-projet de décret joint en annexe 8. En ce qui concerne les commissionnaires de transport, les montants du cautionnement pourraient être doublés et la réduction accordée aux membres des groupements portée à 75 %. Pour étendre la gamme des sanctions à la disposition des groupements la Commission s'est demandée s'il ne serait pas opportun de prévoir la possibilité

pour ces groupements d'imposer des amendes à leurs adhérents. Elle y a renoncé car il lui a paru impossible d'attribuer un tel droit à des groupements qui ne sont ni des tribunaux, ni une émanation de l'administration. Toutefois, elle a prévu dans l'annexe 8 que le taux des redevances à percevoir en vertu de l'article L-78 serait sérieusement majoré pour les adhérents des groupements exclus temporairement ; quant aux commissionnaires de transport exclus pour plus de 10 jours l'obligation qui leur serait faite de constituer leur cautionnement sous peine d'exclusion (voir paragraphe 70 ci-dessus) paraît donner des armes suffisantes aux groupements.

81. Encore faudrait-il que les groupements professionnels se servent des armes qui leur sont données. Jusqu'à présent ils répugnent à prendre des sanctions contre leurs adhérents et s'en remettent à peu près exclusivement à l'administration pour faire respecter la réglementation. Si cette passivité devait continuer, la Commission se demande s'il ne faudrait pas modifier radicalement la réglementation (voir paragraphe 89 ci-après).

5-5. Les Comités Techniques Départementaux des Transports (C.T.D.T.) et le Conseil Supérieur des Transports -

82. Avec la libéralisation du régime des transports en zone courte et la délivrance à l'échelon régional des licences de zone longue, les Comités Techniques Départementaux des Transports pourraient être, pour les transports de marchandises, remplacés par des Comités Techniques Régionaux, dont le secrétariat aurait une antenne dans les chefs-lieux de département. Les Commissions consultatives prévues à l'annexe 11 ci-jointe pour la délivrance et le renouvellement des licences de zone longue pourraient être rattachées à ces Comités Techniques Régionaux, sans, d'ailleurs, être confondues avec leurs Commissions Administratives des sanctions. La Commission n'a pas, toutefois, rédigé de texte à ce sujet, les C.T.D.T. ayant également compétence pour les transports de voyageurs et leur transformation éventuelle dépendant des décisions à prendre pour ces transports (1).

(1) Si un transfert parallèle d'attributions à la région n'intervenait pas pour les transports de voyageurs, on pourrait sans doute dissocier les Comités Techniques en Comités Voyageurs et en Comités Marchandises ; en pratique les sections voyageurs et marchandises siègent rarement en commun.

83. Le Conseil Supérieur des Transports, créé par la loi du 3 septembre 1947 modifiée, ne joue actuellement qu'un rôle effacé dans la conception et l'application de la réglementation des transports de marchandises. La Commission s'est demandée si, en ce qui concerne les transports de marchandises par route et par fer, le Conseil Supérieur ne devrait pas être remplacé par un Comité Consultatif d'une quinzaine de membres composé de représentants des usagers ou de leurs ministères de tutelle (industrie, agriculture, commerce) et de représentants des milieux professionnels du transport, (transporteurs routiers, loueurs, commissionnaires de transport, S.N.C.F.) et siégeant sous la présidence d'un représentant du Ministre des Transports. Toutefois, la Commission n'a pas approfondi le problème, les questions relevant de son mandat n'étant qu'une fraction de celles qui sont de la compétence du Conseil Supérieur des Transports.

5-6. Les transports internationaux -

84. Le régime des transports internationaux dépendra des décisions de Bruxelles. La Commission se borne donc à souligner d'une part l'accroissement des transports internationaux par route, deux fois plus rapide que celui des transports nationaux, d'autre part le rôle extrêmement important joué par les autorisations dites A.I. C'est surtout grâce à celles-ci que la part des transporteurs français dans les transports routiers internationaux intéressant la France s'est redressée sensiblement en 1965-1966, encore que les résultats récents soient décevants. La Commission recommande donc de ne pas modifier pour le moment le régime des autorisations A.I. ; les fraudes auxquelles elles donnent lieu paraissent, d'ailleurs, être en diminution.

5-7. Les autorisations de transport accordées à des groupements d'entreprises -

85. L'article 23, 3°, du décret du 14 novembre 1949 permet d'assimiler aux transports pour compte propre les transports assurés au sein d'un groupement d'entreprises ayant toutes la même activité. Bien que l'arrêté prévu par ce texte pour définir les conditions dans lesquelles de tels transports sont autorisés n'ait pu intervenir, faute d'avoir pu définir des caractéristiques communes à tous les cas particuliers qu'il est indiqué de couvrir, d'assez nombreuses autorisations provisoires ont été délivrées.

86. Ce texte de l'article 23, 3°, et ces autorisations provisoires sont dans la ligne générale de la politique économique du Gouvernement visant à encourager les groupements d'entreprises en vue de la rationalisation de leurs activités. La Commission est donc d'avis qu'il ne faut ni revenir sur les principes du texte ni les appliquer de façon trop restrictive. Il y aurait lieu toutefois de refuser les autorisations si le groupement avait pour but quasi-exclusif de rationaliser les transports des entreprises en cause sans rationalisation de leurs autres activités. Dans le cas où l'on peut hésiter sur la décision à prendre, une solution possible serait de n'accorder l'autorisation que pour des transports ne dépassant pas une aire géographique déterminée, par exemple la zone courte.

5.8. Les transports rail-route et l'affrètement de véhicules routiers par la S.N.C.F. -

87. Le transport par rail d'un véhicule routier sur une partie du parcours est en tous points assimilable au transport d'un conteneur ; le fait que le véhicule transporté ait des roues ne change rien. La Commission recommande donc que, du point de vue de la réglementation des transports routiers, un transport rail-route au cours duquel le véhicule routier est acheminé par fer sur une partie du parcours soit traité comme étant la succession de trois transports distincts, chaque transport terminal n'ayant à être couvert que par la licence nécessaire pour ledit transport et le transport par fer n'ayant besoin d'aucune licence. Cela ne devrait pas empêcher le développement très souhaitable des transports combinés. À cet effet la S.N.C.F. devrait consentir pour l'acheminement des véhicules chargés des tarifs différents selon que son client routier est ou non titulaire d'une licence de zone longue bloquée auprès d'elle, mais l'administration n'a pas à intervenir dans ces accords S.N.C.F. - transporteurs routiers si ce n'est pour faciliter les transports terminaux par la délivrance des licences nécessaires, dans la mesure où l'octroi de ces licences n'est pas libre. C'est dans ce sens qu'ont été rédigées les propositions de l'annexe 11. Toutefois, la proposition présentée risquant de se traduire par un certain accroissement de la capacité de concurrence routière en zone longue, le texte prévoit que les modifications à la réglementation existante n'entreront en vigueur que par arrêté ultérieur du Ministre des Transports.
88. En ce qui concerne l'affrètement de véhicules routiers par la S.N.C.F., il n'existe de l'avis de la Commission aucune raison économique ou sociale pour

l'interdire ou le limiter dès lors que la S.N.C.F. respecte les règles imposées aux autres affréteurs, prélève une commission la rémunérant de ses frais et, conformément à son intérêt financier, ne fait transporter par route que les expéditions dont le transport lui reviendrait plus cher par fer que par route ou que le client refuse de laisser exécuter par fer. Le risque de voir la S.N.C.F. acquérir sur le marché, par affrètement de véhicules routiers, une position dominante dont elle abuserait est inexistant. A supposer même que la S.N.C.F. parvienne à jouer un rôle prépondérant sur le marché de l'affrètement routier, sa part du marché des transports routiers resterait faible au regard de celle traitée directement par les transporteurs routiers et elle serait bien incapable d'abuser de la situation. Limiter ses possibilités d'affrètement la contraindrait soit à assurer par fer des transports qu'il eût été plus économique d'acheminer par route soit à inviter ses clients, quitte à les perdre, à s'entendre directement avec ses concurrents ; ce serait contraire aux intérêts de la collectivité, qui supporte de lourdes charges au titre de la S.N.C.F., et contraire aux intérêts des expéditeurs ; il ne faut pas obliger ceux-ci à s'adresser à une seule entreprise pour tous leurs transports, mais, s'ils y trouvent leur intérêt, on ne doit pas les en empêcher.

IIIème PARTIE -

PROPOSITIONS EN COMPLEMENT OU EN REMPLACEMENT DE CELLES DE LA IIème PARTIE.-

89. La Commission est obligée de constater que, même modifiée conformément aux propositions ci-dessus, la réglementation des transports routiers restera fort complexe et qu'elle risque de n'être qu'incomplètement appliquée, faute pour les services locaux de l'Equipement de disposer du personnel qualifié nécessaire et faute pour les Groupements Professionnels de renforcer suffisamment leur action. La Commission se demande donc si des simplifications plus radicales ne sont pas indispensables.
90. D'autre part, de l'avis de la majorité des membres de la Commission, ni la réglementation actuelle, ni celle préconisée dans la 2ème partie ne sont susceptibles de corriger la distorsion dans le choix

des usagers pouvant résulter de l' " aspect spécial " du marché des transports que constitue la différence de structure des coûts du chemin de fer et de la route relevée aux paragraphes 17 à 20 ci-dessus. Tout au plus, en diminuant l'âpreté de la concurrence, les mesures prises ou envisagées atténuent-elles les conséquences de cet aspect spécial. Pour aller plus loin il ne reste que le dirigisme autoritaire et la fiscalité.

91. Pour les raisons indiquées aux paragraphes 8 et 9, la Commission repousse tout dirigisme autoritaire. Quant à une fiscalité spécifique sur les transports routiers en vue de redresser la distorsion possible du choix des usagers, elle ne serait pas sans présenter certains inconvénients sérieux. Pour les clients restant fidèles au rail elle constituerait une simple majoration du prix de transport ; pour ceux dont elle provoquerait le transfert au rail elle majorerait le " coût " de transport, un tel transfert entraînant soit une diminution de la valeur du service rendu, soit un accroissement du prix du transport, soit les deux à la fois. Intervenant au stade de la production, une telle majoration des prix ou des coûts pourrait entraîner des distorsions économiques. En outre, s'il était mal conçu, l'impôt pourrait transférer au rail des transports qu'il eût été plus économique pour la collectivité de continuer à voir assurer par la route ; à cet égard, le critère à respecter est que l'accroissement de coût subi par les usagers réorientés vers le rail soit inférieur aux gains que cette réorientation procure à la S.N.C.F.
92. En sens inverse il faut remarquer que, le produit des impôts revenant à la collectivité, il peut être moins onéreux pour celle-ci d'orienter l'économie par des taxes fiscales que de s'efforcer de peser sur les décisions individuelles par voie réglementaire. L'impôt est, d'ailleurs, couramment employé comme instrument de la politique économique et sociale et il est le moyen le plus libéral d'une telle politique puisqu'il se borne à définir les règles du jeu de la concurrence sans brider les initiatives. De plus tout impôt nouveau permet de réduire d'autres impôts ; si le choix est bien fait, on peut ainsi supprimer au moins autant de distorsions économiques que l'on en crée. En l'espèce le régime fiscal actuel des transports routiers de marchandises est discriminatoire ; ainsi que le rappellent l'annexe 2 ci-jointe et le paragraphe 10 - a) ci-dessus, les taxes spécifiques payées par les véhicules de faible et moyen tonnage dépassent les coûts que la circulation de ces véhicules cause à la collectivité alors que les véhicules lourds assurant habituellement des transports à très grande distance ne paient pas la

totalité des coûts qu'ils causent et sont ainsi subventionnés. Le produit de l'impôt sur les transports routiers à très grande distance nécessaire pour supprimer cette subvention serait, toutefois, relativement faible et ne permettrait pas un allègement appréciable de la surcharge des véhicules de faible et moyen tonnage. Puisqu'un impôt semble bien en tout état de cause nécessaire, ne doit-on pas en augmenter le taux de façon qu'il serve en même temps à redresser les distorsions dans le choix des usagers aux très grandes distances qui résultent des conditions de la concurrence rail-route et qu'il puisse avoir pour contrepartie une réduction sensible des impôts sur les petits et moyens véhicules ?

93. Compte tenu de ces considérations la Commission se prononce unanimement contre tout impôt spécifique sur les transports routiers dont le champ d'application serait très étendu, à l'image (dans la mesure où ils ne sont pas l'équivalent de la taxe à l'essieu) des impôts en vigueur en Allemagne (1), en Autriche, en Espagne, au Royaume-Uni, etc... ou des taxes et surtaxes au poids qui ont été appliquées en France de 1956 à 1968 en remplacement de la T.P.S. sans remplacement symétrique pour les transports ferroviaires. La Commission souligne également que, si la S.N.C.F. ne constituait pas une charge pour les budgets publics, elle se prononcerait contre tout nouvel impôt spécifique sur des transports routiers de marchandises, réserve faite des aménagements à apporter à la taxe à l'essieu pour que les véhicules lourds effectuant un très fort kilométrage annuel paient les coûts que leur circulation occasionne à la collectivité; dans un tel cas, en effet, la S.N.C.F. ne serait pas amenée, pour couvrir ses frais fixes, à appliquer aux trafics concurrencés des tarifs supérieurs aux dépenses dont elle ferait l'économie en l'absence de ces transports (cf. : paragraphe 17 ci-dessus) et la différence de structure des coûts de la route et du rail ne constituerait pas un " aspect spécial " du marché des transports. Mais, en présence de la charge que fait peser sur les contribuables le fonctionnement de la S.N.C.F., un problème existe et ne peut être ignoré.

(1) L'Allemagne a soumis récemment à une taxe spécifique tous les transports routiers, sauf le camionnage, bien que sa plus grande densité de population et son industrialisation plus poussée rendent la situation de ses chemins de fer moins infortunée que celle de la S.N.C.F. A ce sujet, on peut rappeler que les réseaux français étaient déjà en déficit à une époque où les bénéfices de la Reichsbahn servaient de garantie des emprunts du plan Dawes.

94. La Commission n'a pas pour mandat de discuter de la politique générale des transports mais la majorité de ses membres estime que, pour les raisons ci-dessus, la minimisation des coûts de transport pour la collectivité postule certaines mesures d'orientation du fret. Le coût de traction étant plus faible en moyenne par fer que par route et le poids relatif des opérations terminales étant beaucoup plus fort dans les transports ferroviaires, même si les clients sont embranchés, que dans les transports routiers, le coût par tonne-kilomètre décroît avec la distance plus vite par fer que par route et la vocation du chemin de fer pour les transports de marchandises s'accroît avec la distance de transport. Le raisonnement économique et les conclusions du Vème Plan, ainsi d'ailleurs que le bon sens et l'opinion publique, s'accordent donc sur le fait que la minimisation des coûts pour la collectivité passe par un accroissement du rôle du chemin de fer dans les transports à grande distance (1). Or c'est le phénomène inverse qui se produit. Le volume des transports de marchandises à plus de 400 kms. de distance par route était en 1967 de 14,5 milliards de tonnes-kilomètres par route et de 30 milliards par fer, alors que deux ans auparavant il était de 11,3 milliards par route et de 31 milliards par fer (2). L'accroissement des transports à plus de 400 kms. a été ainsi de 13 % par an sur la route, soit presque deux fois plus rapide que celui de l'ensemble des transports routiers à moins de 150 kms. de distance, alors que le volume des transports S.N.C.F. évolue depuis plusieurs années de façon sensiblement parallèle aux diverses coupures de distance (régression de 1964 à 1967, légère reprise récente). Certes le contraste entre le développement rapide des transports routiers et la situation moins fortunée du trafic ferroviaire s'explique par la plus grande adéquation du transport routier aux besoins de la clientèle et par sa supériorité commerciale soulignée à l'annexe 4, mais

./.

-
- (1) Bien entendu la minimisation des coûts suppose aussi une diminution du rôle du chemin de fer pour d'autres transports ou même l'abandon par le chemin de fer de certains trafics, voire de certains secteurs, non rentables.
- (2) Les parcours par fer étant en moyenne un peu plus longs que les parcours par route, le tonnage kilométrique des transports par fer à plus de 400 kms. de distance par route a été pris égal à la somme de la moitié des transports à une distance comprise entre 400 et 500 kms. de distance ferroviaire et de la totalité des transports à plus de 500 kms. La tendance de l'évolution ne serait pas modifiée si l'on avait compté tous les transports à plus de 400 kms.
-

ne devrait-on pas, pour les transports à plus de 400 à 500 kms., prendre des mesures pour orienter davantage de fret vers la S.N.C.F. et, notamment, pour pousser à combiner la souplesse du transport routier avec le faible coût de traction du transport ferroviaire ? Sur ces distances le véhicule routier, ou sa caisse, peut prendre le train (semi-remorques rail-route, grands conteneurs).

95. La Commission recommande donc, certains de ses membres restant toutefois hostiles pour les raisons indiquées au paragraphe 98 ci-après à toute création d'un impôt nouveau, de remanier la taxation spécifique des transports routiers de marchandises, sans en augmenter le total, de façon à accroître fortement la charge fiscale sur les transports de marchandises par route à plus de 400 ou 500 kms. par véhicules lourds et à alléger la charge des véhicules de faible et moyen tonnage. L'allègement pourrait se traduire par la réduction ou la suppression de la taxe différentielle (vignette) sur les véhicules utilitaires et éventuellement par une légère réduction de la taxe sur le gas-oil. Quant au nouvel impôt sur les transports à très grande distance, pour une part relativement faible il compenserait l'insuffisance de la taxe à l'essieu, due à son caractère forfaitaire ; pour la plus grande part il serait destiné à redresser le choix des usagers. Il pourrait être assis sur les tonnes transportées à plus de 400 ou 500 kms. et augmenter avec la longueur du parcours. Les transports par véhicules de faible et moyen tonnage en seraient exemptés, d'abord parce qu'ils paient déjà largement leur coût d'infrastructure, ensuite parce que le fret qu'ils transportent ne paraît guère susceptible d'être réorienté vers le rail (voir paragraphe 43 - d) ci-dessus). De même pourraient être exemptés certains autres transports que l'on peut considérer comme étant " captifs " de la route. L'impôt pourrait être assis sur les tonnes-kilomètres ou sur le prix du transport, ou, plus simplement, consister en une taxe à la tonne transportée fonction des départements de départ et de destination ; le cas échéant, une exemption pourrait être prévue au départ ou à destination des départements dont la desserte ferroviaire est coûteuse. Bien entendu, l'impôt s'appliquerait aussi bien aux transports pour compte propre et aux transports par véhicules loués qu'aux transports publics. Il pourrait être perçu sur déclaration mensuelle des entreprises, ou au moyen de timbres fiscaux à apposer sur les feuilles de route avant le début du voyage, ou, pour que le contrôle soit au moins difficile, sous forme de licences fiscales,

au voyage, au trimestre ou à l'année. Pour différencier quelque peu ses taux selon la distance, une double licence fiscale pourrait être envisagée pour les transports entre les départements les plus lointains ; les véhicules contrôlés dans un département éloigné de celui de leur immatriculation devraient justifier soit de la licence fiscale, soit d'un cas d'exemption fiscale ; de telles exemptions devraient être prévues non seulement pour les transports captifs de la route, qui sont visés plus haut, mais aussi pour certains cas particuliers où un véhicule est utilisé localement de façon temporaire (véhicules de chantier, véhicules donnés en location de longue durée à une entreprise de la région, véhicules assurant un transport combiné rail-route, etc...).

96. Les membres de la Commission qui préconisent un tel impôt recommandent :

- a) que, pour réduire ou éviter la nécessité de reconversions dans le transport routier, l'impôt soit établi progressivement, en deux ou trois étapes fixées à l'avance, de telle façon que la réorientation du fret provoquée par l'impôt conduise surtout à faire bénéficier le fer de l'accroissement naturel du trafic à très grande distance ;
- b) que l'impôt soit conçu de telle façon que le supplément de coût que subiront les usagers réorientés vers le rail soit nettement inférieur aux gains de la S.N.C.F.

L'annexe 10 évalue les bénéfices que la collectivité tirerait d'un tel remaniement des impôts sur les transports routiers de marchandises ; les taux de l'impôt envisagé sur les transports par route à très grande distance seraient, par tonne transportée, de 10 francs à 500 kms., 20 francs à 600 kms. et 30 francs à partir de 700 kms. Cette redistribution des impôts sur les transports de marchandises par route permettrait à la fois de réduire les inégalités de la tarification actuelle de l'usage des infrastructures et de mieux orienter, dans l'intérêt de la collectivité, le choix fait, aux très grandes distances, par les expéditeurs de leur mode de transport et par les transporteurs routiers du mode d'acheminement de leurs véhicules.

97. Les membres de la Commission qui préconisent ce remaniement du régime fiscal estiment que le nouvel impôt sur les transports à très grande distance permettrait une simplification radicale de la réglementation des transports routiers et répondrait ainsi aux préoccupations exposées ci-dessus au paragraphe 89. Pour les transports qui seraient ainsi taxés un contrôle de la capacité ne serait plus nécessaire et, comme l'utilité de ce contrôle diminue quand la distance se réduit, on pourrait alors se passer à toute distance de tout contrôle de capacité. Bien entendu, les rentes de situation disparaissant alors, les redevances à percevoir en application de l'article L-78 du Code du Domaine, redevances qui n'ont rien de commun avec l'impôt à but économique envisagé ici, devraient disparaître en même temps. De même la réglementation de l'affrètement et la réglementation tarifaire perdraient leur utilité. Au total, la réglementation pourrait se réduire à la distinction entre transport professionnel et transport pour compte propre et à l'exigence de qualifications pour l'accès à la profession. La réglementation applicable tiendrait alors en quelques pages au lieu de plusieurs centaines aujourd'hui. L'administration et les transporteurs c'est-à-dire en définitive, les contribuables et les expéditeurs, économiseraient les dizaines de millions que leur coûte chaque année l'application de la réglementation actuelle.

98. Certains membres de la Commission sont, toutefois, hostiles à toute taxation spécifique nouvelle des transports routiers à très grande distance, réserve faite des aménagements éventuellement nécessaires à la taxe à l'essieu. Ils craignent :

- qu'en raison des qualités propres respectives de la route et du rail, une telle taxation n'ait que très peu d'effet sur l'orientation du fret et ne constitue donc guère qu'une surcharge pour la clientèle des transports routiers à très grande distance sans apporter aucune amélioration à la situation financière de la S.N.C.F. ;
- qu'un impôt conçu à l'origine comme mesure d'orientation du choix des usagers ne se dénature progressivement, en s'alourdissant et en se généralisant et ne devienne ainsi un simple élément de l'éventail fiscal ;
- qu'en apportant par un tel impôt une certaine protection à la S.N.C.F., on ne réduise l'incitation à la réorganisation de celle-ci et on ne s'engage ainsi dans une voie anti-économique.

Ils soulignent que le glissement du fret à grande distance du rail vers la route, malgré les entraves

qu'y apporte le contingentement, est la conséquence des gains de productivité des transporteurs routiers, en prix et en qualité, et qu'il serait paradoxal de combattre l'effet de cet accroissement de productivité par une taxe fiscale. Ils ajoutent que la différenciation envisagée entre " transports captifs " de la route et les autres transports serait bien difficile à faire en pratique et ne saurait être déterminée une fois pour toutes. Ils font enfin remarquer que le contrôle du paiement de l'impôt envisagé serait fort difficile.

REMARQUES SUR LA LIAISON ENTRE LA POLITIQUE NATIONALE
DES TRANSPORTS ET LES DECISIONS DE BRUXELLES SUR LA
POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS -

99. L'évolution de la réglementation des transports routiers en France ne peut être totalement indépendante de celle des discussions de Bruxelles sur la " politique commune " des transports, mais ne lui est pas nécessairement subordonnée. Certains de nos partenaires ont donné l'exemple de modifications unilatérales de leur législation. Toutefois, si le Gouvernement français prend certaines orientations en France, il devra évidemment s'efforcer de faire adapter les mêmes orientations à Bruxelles.
100. Les principales différences entre les propositions présentées ci-dessus et les projets de règlement préparés par la Commission de Bruxelles ou la législation de nos partenaires portent sur :
- le fondement même de la politique des transports : dans les projets de règlement de Bruxelles les attendus insistent, en effet, sur des aspects spéciaux des transports qui d'après le présent rapport ne justifient aucune réglementation du marché ;
 - l'absence de contrôle de la capacité dans les transports en zone courte ; à ce sujet, on peut se demander si le fonctionnement du marché commun exige une unification complète des réglementations nationales ; aux U.S.A., chaque Etat reste libre de réglementer comme il l'entend les transports sur son territoire, l'Interstate Commerce Commission n'ayant compétence que pour les transports entre Etats ;
 - la location, nos partenaires assimilant en général à des transports publics les locations de moins d'un

an ou avec chauffeur ; là encore, une uniformisation complète n'est sans doute pas indispensable, mais il serait désirable de faire reconnaître pour les transports internationaux la location d'au moins un an, avec ou sans chauffeur ; d'autre part, l'octroi aux transporteurs publics du droit de pratiquer la location et le reclassement des titulaires de licences modèle 11 (envisagés ci-dessus au paragraphe 56 - b) réduiraient les disparités entre la France et ses partenaires ;

- la réglementation de l'affrètement, qui n'existe pas dans les autres pays ; il ne paraît pas indiqué d'étendre la réglementation française des B.R.F. à l'affrètement international ;
- les propositions fiscales de la 3ème partie ; de l'avis des membres de la Commission qui le préconise, l'impôt envisagé sur les transports à très grande distance devrait être applicable aux transports internationaux, la distance à prendre en considération étant le parcours total sur les territoires des six pays et, par mesure de simplification, le dernier pays emprunté percevant la taxe à son profit à l'entrée sur son territoire.

Liste des membres de la Commission

MM. LE VERT, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, Président.
BRINGER, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées,
CHARTON, Inspecteur Général des Transports et des Travaux Publics,
DUMINY, Chef du Service Régional de la région de Picardie,
MERLIN, Chef du Service Régional de l'Equipement de la région
Centre,
ROUSSEAU, Directeur Départemental de l'Equipement de la Somme,
WATTEAU, Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, à Arras,

- l'Inspecteur Général chargé du contrôle des voies ferrées secondaires et des transports urbains, ou son représentant,
- le Haut fonctionnaire chargé des relations internationales, ou son représentant,
- le Chef du Service des transports routiers et des transports urbains, ou son représentant,
- le chef du Service des Chemins de Fer ou son représentant,
- ⊗ le chef du Service des affaires économiques et internationales, ou son représentant,
- deux représentants du Ministère de l'Economie et des Finances (Direction du Budget et Direction de la Prévision)
- un représentant du Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité,

Ont, en outre, participé aux discussions de la Commission :

- deux représentants du Ministère du Développement industriel et scientifique (Direction Générale de la Politique Industrielle et Direction des Mines)
- M. PIETRI, Administrateur Civil au Ministère des Transports (Service des transports routiers et des transports urbains),
- M. CHAPULUT, Ingénieur des Ponts et Chaussées - Groupe d'études économiques de la Direction des Transports Terrestres.



LA TARIFICATION DE L'USAGE DES INFRASTRUCTURES
ET LA FISCALITE SPECIFIQUE SUR LES TRANSPORTS
DE MARCHANDISES PAR ROUTE

Les routes sont construites, entretenues et exploitées aux frais des budgets publics (réserve faite en tout ou en partie des autoroutes et ouvrages à péage), alors que les infrastructures ferroviaires le sont sur le budget de la S.N.C.F. La Commission d'étude des coûts d'infrastructure étudie comment éviter qu'il n'en résulte une distorsion dans les conditions de concurrence entre le rail et la route pour les transports de marchandises. La solution "intérimaire" retenue est, pour la route de faire payer aux transports routiers de marchandises leur coût marginal d'usage des routes et leur coût marginal social et, pour le rail, de n'imputer au compte d'exploitation de la S.N.C.F. au titre des charges d'infrastructure du trafic marchandises que les coûts marginaux et les coûts érudables (1) de ce trafic (2).

Pour appliquer cette solution, il a été décidé de lever des taxes spéciales sur les véhicules routiers à essieux lourds, le calcul ayant montré que les taxes spécifiques sur les carburants ne couvraient pas pour ces véhicules le coût marginal social de circulation. Les taxes en cause dites taxes à l'essieu sont entrées en vigueur en Octobre 1968, à des taux inférieurs d'ailleurs, aux propositions de la Commission.

Les calculs de la Commission d'étude des coûts d'infrastructure donnent des coûts marginaux au kilomètre. Les taxes sont assises sur des kilométrages moyens forfaitaires et sur des coefficients de parcours à vide ou à charge partielle également forfaitaires. Même en différenciant les véhicules en catégories selon leur utilisation moyenne (camionnage, zone courte, zone longue, transports publics, transports pour compte propre) il en résulte des inégalités fâcheuses.

Les taxes proposées par la Commission d'étude des coûts d'infrastructure dans son premier rapport étaient calculés sur des kilométrages annuels dont le plus élevé était de 75.000 km.

(1) Les coûts érudables du trafic marchandises sont notamment le coût des lignes sans trafic voyageurs, le coût des triages, le coût de voies de service etc... S'il n'est pas imputé au trafic ferroviaire de marchandises de coût marginal social, c'est que les coûts sociaux de congestion de ce trafic sont pratiquement nuls.

(2) Par contre le tiers des charges fixes d'infrastructure sera imputé au compte d'exploitation S.N.C.F. au titre du trafic voyageurs.

Dans une remise à jour de ce rapport en 1969, la Commission a envisagé de porter ce chiffre à 90.000 km, mais, même si cette proposition est retenue, le kilométrage annuel forfaitaire servant au calcul de la taxe restera encore nettement inférieur au parcours de la grande majorité de ceux des véhicules de classe A de zone longue qui sont spécialisés dans les transports à très grande distance. Il en résulte pour ces véhicules une véritable subvention, qui s'ajoute à celle résultant de la réduction du taux des taxes par rapport aux propositions de la Commission. Une taxe au kilomètre parcouru ou, pour tenir compte des parcours à vide où les essieux ne sont pas chargés à la limite qui motive la taxe, une taxe à la tonne kilométrique transportée serait préférable, mais les difficultés de perception ont fait préférer une taxe forfaitaire.

Par contre les véhicules de faible et moyen tonnage (jusqu'à 16 T.) supportent actuellement en général une pénalisation du fait que les impôts spécifiques auxquels ils sont assujettis, taxes sur le gas-oil et taxe différentielle (vignette), dépassent le coût marginal d'usage des routes et le coût marginal social causés par leur circulation.

La solution retenue en matière de tarification des charges d'infrastructure n'est que provisoire. Les transports de marchandises ne paient aucune part des dépenses fixes de maintenance et d'exploitation des infrastructures et, en ce qui concerne les investissements nets, ils ne les paient que sous forme de coût marginal social. Si le budget cessait de rembourser à la S.N.C.F. des dépenses d'infrastructure, la tarification de l'usage des routes par les véhicules de transport de marchandises paraît devoir être revue.

L'INTERET DE LA CLIENTELE
A UNE REGLEMENTATION DES TRANSPORTS ROUTIERS.

1 - Une réglementation des prix de transport peut répondre à deux mobiles différents : l'intérêt de la clientèle ou l'intérêt des transporteurs. On examine ici l'utilité d'une telle réglementation pour la clientèle.

2 - A priori, en limitant la concurrence, toute réglementation des prix de transports et, de façon plus générale, toute "organisation" du marché des transports semblent contraires aux intérêts de la clientèle ; ce n'est qu'en cas de monopole ou d'entente qu'une intervention des Pouvoirs Publics est nécessaire. On fait souvent valoir, il est vrai, que la publicité préalable des prix de transport offre l'avantage de permettre aux expéditeurs de choisir à bon escient leur transporteur, de la même façon que l'obligation d'affichage des prix dans le commerce alimentaire facilite le choix des ménagères, mais les problèmes ne sont pas les mêmes ; les expéditeurs de marchandises sont mieux à même que les ménagères de discuter avec leurs fournisseurs. La "publicité" des prix, prévue par le traité de la C.E.C.A., va plus loin : elle vise à interdire les rabais sur les prix publiés et même les "discriminations", c'est-à-dire les différenciations de tarifs qui ne sont pas motivées par des différences de prix de revient, le tout afin d'assurer la "transparence" du marché des transports et d'empêcher les tarifs de transport de fausser la concurrence pour les produits soumis au traité. Mais, si les exigences de ce traité se comprennent pour des produits dans le prix de revient desquels le coût du transport représente une part importante, elles ont moins de raisons d'être pour la plupart des marchandises transportées par route, le prix de vente de ces produits n'étant le plus souvent que faiblement affecté par le montant du prix de transport. Au surplus la recherche et l'interdiction des "discriminations" se heurtent très vite aux lois du marché, qui conduisent les transporteurs à moduler selon les conditions de la concurrence la part de frais généraux et de bénéfices qu'ils incorporent dans leurs prix de vente.

3- En faveur d'une réglementation des prix de transport routier, et plus généralement d'une réglementation des transports routiers, on fait souvent valoir aussi qu'un régime de complète liberté entraînerait une grande instabilité des prix, nuisible à la clientèle. Mais il ne faut exagérer ni cette instabilité, ni ses conséquences ; son amplitude serait vraisemblablement assez faible, les variations saisonnières de la demande globale de transport étant très modérées ; quant aux conséquences d'une instabilité, même importante, des prix, elles seraient pratiquement nulles pour de très nombreux produits.

4- Au total l'intérêt de la clientèle ne paraît justifier aucune réglementation, si ce n'est peut-être la publication d'une mercuriale des prix de transport.

