

dant. Or celui-ci n'a pas accompagné le transfert de compétence, l'Etat apportant une contribution globale directement à la SNCF pour l'exploitation des dessertes régionales ce qui interdit actuellement une individualisation de la situation par région. Par ailleurs à l'exception de la convention avec le Nord-Pas de Calais qui associe la région aux risques d'exploitation, le système actuel ne fait intervenir les régions qu'à la marge et proportionnellement aux seules modifications souhaitées de l'offre ferroviaire.

C'est un système conservateur qui a peu incité les régions à faire évoluer en profondeur le dispositif de transport. Par ailleurs l'imputation des charges d'infrastructures liées aux dessertes régionales n'est pas actuellement assurée de façon certaine pour des raisons techniques et n'est pas communiquée aux régions. L'ensemble du dispositif financier est donc opaque et peu responsabilisant pour les régions.

Aussi le rapport CARRERE a-t-il récemment proposé de transférer aux régions les crédits actuellement versés par l'Etat à la SNCF.

Le transfert suppose, sinon une modification de la LOTI elle-même, du moins une modification du cahier des charges.

Ce transfert dont les modalités devraient être définies, permettrait aux régions -du moins en théorie- d'exercer la totalité de leurs responsabilités financières et d'effectuer notamment un choix plus ouvert entre dessertes ferroviaires et dessertes routières. Il devrait bien entendu s'accompagner d'une refonte du système actuel de conventionnement ferroviaire "à la marge". Le bilan du conventionnement départemental, plutôt conservateur, conduit toutefois à s'interroger sur l'effet de levier d'un tel dispositif pour le développement des transports régionaux, si les régions avaient la possibilité de donner à ces crédits une autre affectation qu'aux transports ou si le transfert était effectué au sein d'une dotation globalisée (DGD). Un transfert dans le cadre des contrats de plan pourrait sans doute parer à ce type de difficultés.

Il conviendrait également de veiller à ce que la disparité possible des politiques régionales à l'issue du transfert n'affecte la cohérence nécessaire du réseau ferroviaire.

Enfin, il faut éviter la disparition de la possibilité de péréquation entre régions que permet le système actuel, à un moment où les enjeux d'aménagement du territoire sont de plus en plus pressants.

Une telle mesure et la clé de répartition entre régions nécessitent donc une étude approfondie associant l'ensemble des parties concernées.

Des progrès devraient en définitive être enregistrés au moins dans trois directions :

- une plus grande transparence financière sur le coût réel du conventionnement pour chaque région (en particulier pour les infrastructures).
- une révision du système de conventionnement dans le sens d'un plus grand intéressement des régions aux gains de productivité et aux risques d'exploitation.

- une modification du cahier des charges permettant une remise à l'autorité organisatrice régionale des liaisons ferroviaires que la SNCF se propose de transférer sur route avec mise en concurrence des entreprises routières, liées ou non à la SNCF.

c/ Une meilleure concertation

La concertation sur les modifications de la convention de service prévue à l'article 22 dans le cadre d'une commission consultative placée auprès de chaque direction régionale de la SNCF ne s'est pas déroulée dans les formes prévues en l'absence de décret d'application. Il convient que la SNCF continue de développer les concertations existantes avec les autorités organisatrices, qui ont en tout état de cause la faculté de le demander même en l'absence de décret d'application. En outre, une meilleure concertation avec les usagers est indispensable pour mieux connaître les besoins et faire comprendre les raisons des réorganisations de service (mises sur route, suppression d'arrêt, etc...) qui peuvent intervenir.

d/Développer les approches territoriales

L'approche de la LOTI, qui avait consisté à transférer dans le cadre du conventionnement l'ensemble des lignes omnibus, doit être dépassée par une approche permettant de définir globalement les réponses appropriées aux besoins de transport des différents types de territoires. Au niveau des régions, les priorités à définir sont globalement de trois types : améliorer les dessertes ville à ville en relation avec le développement du système TGV, la desserte du péri-urbain qui implique des relations plus étroites entre transport ferroviaire et transport urbain, le problème des dessertes rurales.

- **Dépassionner le choix modal pour les dessertes rurales**

Le droit au transport est fréquemment invoqué par les élus ou les représentants des usagers contre toute tentative de la SNCF de modifier le service ferroviaire en secteur rural en confondant ainsi droit au transport et droit au transport ferroviaire, conférant ainsi à la SNCF des responsabilités dans le domaine de l'aménagement du territoire qu'elle doit exercer sous l'autorité de l'Etat.

L'examen des données fournies par la SNCF fait apparaître depuis 1985 le transfert sur route de six lignes, la suppression d'un service sans substitution et la suppression d'une centaine de points d'arrêt. La SNCF et les régions s'engagent dans ce dernier cas à la mise en place de solution-relais (bus-taxis...) permettant le rabattement sur le fer des localités concernées.

Le caractère emblématique de la desserte ferroviaire, pour les populations de certaines zones rurales a conduit à une insuffisance de dialogue rationnel entre la SNCF qui a parfois eu tendance à laisser se dégrader le service ferroviaire sur les lignes non rentables et les élus ou représentants des usagers réticents à des alternatives routières perçues comme un abandon du service public. Ceux-ci considèrent aussi que la suppression du service est au seul bénéfice de la SNCF.

Si certaines critiques sont compréhensibles compte tenu de la crise profonde du secteur rural, le choix modal doit toutefois être dépassionné et apprécié uniquement en fonction des prestations qu'il permet (fréquence, confort,

coût). Le développement de la réflexion prospective et concertée dans le cadre du schéma régional de transport et d'aménagement, sur l'évolution des besoins, le choix des modes de transport, les matériels devrait permettre d'éviter les blocages au plan local. Le schéma de transport du Massif central constitue de ce point de vue un exemple intéressant de prospective. Une responsabilisation financière des collectivités locales concernées irait également en ce sens.

- Vers un élargissement du conventionnement pour mieux prendre en compte le poids de la clientèle urbaine.

Le développement des agglomérations et du péri-urbain a suscité la modernisation des réseaux de transports urbains (TCSU notamment) dont l'interface avec le chemin de fer doit être correctement assurée. Un système de conventions pluri-partites, conforme aux dispositions du cahier des charges entre la SNCF, les régions et les autorités organisatrices urbaines pourrait se développer en ce sens. Il devrait permettre en particulier la globalisation tarifaire, du type "carte orange" entre les réseaux ferroviaire et urbains en particulier, associant aussi, si possible, les autocars et les parkings afin d'aboutir à une politique cohérente sur le territoire régional.

- Le conventionnement des **express d'intérêt régional** (EIR) souhaité par la SNCF et autorisé par les textes doit être examiné dans la perspective d'une restructuration du réseau voyageur autour du système TGV qui conduit à donner un intérêt de plus en plus régional à ces dessertes, les rapprochant ainsi des lignes actuellement conventionnées. Il convient d'éviter qu'une extension du conventionnement qui doit en tout état de cause être négociée se traduise par un transfert de charges sur les régions et une atteinte à la cohérence technique du réseau.

Certains proposent une négociation globale portant sur tous les services circulant dans la région, les travaux d'électrification de grandes lignes desservant la région, ou le renforcement de services non-conventionnés, pouvant par exemple compenser des mises sur route génératrices d'économies. La formalisation de ce type de procédure relèverait plutôt du cahier des charges que de la LOTI.

2.3.4. Modifications de texte

- La LOTI, la loi du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences ainsi que la loi du 6 février 1992 fournissent les bases légales nécessaires au développement des formules de coopération et au renforcement du rôle de l'Etat entre autorités organisatrices qui nécessitent simplement de nouvelles impulsions.

- La création de schémas régionaux de transport et d'aménagement ainsi que la référence à la notion de bassin de déplacement pourrait figurer dans un texte nouveau législatif.

- L'article 27 de la LOTI devrait être modifié. Cet article donne la possibilité aux maires de modifier le PTU après un simple avis du conseil général, ce qui peut pénaliser indûment les transports départementaux.

La loi pourrait prévoir :

- soit que le préfet "autorise" et non pas "constate" la création du nouveau périmè-

tre sur la base d'une analyse des conséquences de la mesure sur la satisfaction des besoins de transport et l'équilibre d'exploitation des réseaux. Un droit prioritaire d'exploitation pourrait par ailleurs être accordé au transporteur interurbain en cas d'extension du PTU.

- soit que des formules de coopération soient recherchées entre communes et départements notamment en ce qui concerne la tarification et les responsabilités dans le domaine de l'exploitation sous contrôle du préfet, préalablement à une décision d'extension du PTU.

3. DE NOUVEAUX MOYENS DE FINANCEMENT A DÉVELOPPER

3.1. Les principes de la LOTI et leur mise en oeuvre

L'article 7.2 de la loi pose les principes suivants :

- le financement est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et en vertu de disposition législatives particulières, par les autres bénéficiaires directs ou indirects.

- la compétence tarifaire est dévolue à l'autorité organisatrice "sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'Etat en matière de prix".

3.1.1. *Financement minoritaire de l'usager en transport urbain et interurbain*

Sur la période depuis la loi, on constate une relative sous-tarification et un niveau de recettes tarifaires provenant des usagers ne couvrant selon les agglomérations que 30 à 50 % des dépenses totales des exploitants de transport, charges d'investissement comprises.

Les transports scolaires sont financés à 90 % par les collectivités publiques, essentiellement par les départements.

3.1.2 *Un contrôle tarifaire contestable en transport public urbain*

L'article 7 de la LOTI fournit les bases juridiques du contrôle tarifaire actuel de l'Etat.

Ce contrôle tarifaire est vivement contesté par les autorités organisatrices et les exploitants davantage pour des raisons de principe que compte tenu de son incidence réelle sur la politique tarifaire.

Ce contrôle tarifaire est perçu comme un archaïsme en contradiction avec les principes de la décentralisation et de l'autonomie des collectivités locales. Dans la pratique le recours large aux dérogations aux règles de plafonnement, rétablit les marges de manoeuvre tarifaires en tout état de cause limitées par les risques de report de trafic sur la voiture individuelle.

Dans ce contexte, le refus opposé par l'Etat à la libéralisation tarifaire, fondé pour l'essentiel sur les contraintes de l'indice des prix et sur la situation de monopole dans laquelle se trouveraient les exploitants de transport manque de justifications économiques réelles.

Il convient d'ajouter que ce contrôle tarifaire a des effets pervers au plan social : en effet l'encadrement s'applique au tarif de base et non aux tarifs sociaux qui peuvent être fixés librement. La diminution de ceux-ci, souhaitable dans une perspective d'insertion est rendue plus difficile par la difficulté - sinon l'impossibilité - de compenser l'effet de cette mesure en terme de recette par un relèvement du tarif de base. Le régime d'encadrement peut au contraire inciter les réseaux à relever les tarifs sociaux en cas de difficulté financière.

La libéralisation tarifaire ne nécessite pas une modification de la LOTI, l'encadrement actuel étant par ailleurs fondé sur l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

3.1.3. Un recours partiel aux bénéficiaires directs et indirects

Le recours aux bénéficiaires directs et indirects prévu par la LOTI trouve son principal point d'application en ce qui concerne le versement transport créé antérieurement à la LOTI (1974). Ce mode de contribution des entreprises au financement du transport est vraisemblablement arrivé à saturation technique, les possibilités de dé plafonnement ou d'extension ayant été pleinement utilisées.

3.2. Les enjeux d'avenir : Dégager des ressources nouvelles pour le financement des transports collectifs urbains et interurbains

La congestion croissante des grandes agglomérations impose de dégager des ressources nouvelles, le dispositif actuel ayant atteint ses limites : le recours supplémentaire à l'usager est nécessaire mais limité compte tenu des risques de transfert de trafic sur la voiture individuelle, les possibilités du versement transport sont actuellement saturées, le recours au contribuable est limité par le niveau actuel des déficits budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

Cette priorité au financement aux transports urbains ne doit toutefois être mise en oeuvre au détriment du transport routier interurbain, actuellement pénalisé par :

- la non affectation d'une ressource spécifique.
- le mécanisme d'extension des PTU sur demande des autorités urbaines qui ampute fréquemment les lignes départementales de leurs parties les plus rentables en zone péri-urbaine.
- l'insuffisance fréquente d'une réelle priorité politique de la part des départements qui tendent à limiter leurs engagements financiers liés au conventionnement. Ainsi entre 1985 et 1989 la part du budget des départements consacrée aux transports scolaires a diminué en francs constants et en moyenne nationale au delà des économies permises par les gains de productivité et les efforts de rationalisation.

- la non-compensation aux exploitants de services interurbains des réductions à caractère social, contrairement à la situation de la SNCF : l'égalité de traitement en ce domaine, entre les services routiers et ferroviaires est un objectif à poursuivre.

3.3. Les principes de la loi restent valables et doivent être pleinement exploités

3.3.1. Le principe du financement par l'utilisateur doit être valorisé :

- le principe, conforme à des exigences de bonne gestion et d'équilibre du compte d'exploitation, mérite d'être davantage rappelé et valorisé, en particulier lorsqu'il accompagne l'amélioration du service, même s'il est difficile de le satisfaire.

- le poids des déficits publics et la tendance à l'allègement des charges des entreprises notamment quand elles sont assises sur l'emploi (VT) limitent ou fragilisent les apports en provenance des collectivités publiques et des entreprises.

3.3.2. Le recours aux contributions des bénéficiaires indirect doit être pleinement exploité

Le versement transport constitue le principal cas de recours au bénéficiaire indirect du système du transport. D'autres possibilités existent qui nécessiteraient d'être précisées dans les textes d'application de la loi.

- La réalisation d'infrastructures de transport contribue fréquemment à la valorisation foncière des zones desservies. Le recours à la contribution des aménageurs et promoteurs devrait être développé. Certaines agglomérations font dorénavant et déjà appel aux aménageurs (la desserte d'un centre commercial par un site propre bus à Dijon, la contribution de l'EPAD à l'extension de la ligne 1 du métro à Paris). Cette possibilité pourrait être systématisée sur le modèle de la participation à la diversité de l'habitat, que les communes peuvent solliciter auprès des aménageurs, et qui est prévue dans la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991. Ce type de mécanisme qui pourrait être géré contractuellement avec les collectivités locales paraît préférable à des systèmes de récupération des plus-values foncières, complexe, lourd à gérer et d'un faible rendement.

- Le recours aux contributions des automobilistes qui sont des bénéficiaires indirects du système de transports collectifs devrait également être développé par une augmentation des tarifs de stationnement, la création de péages urbains et de façon plus substantielle par une affectation d'une fraction du produit de la TIPP à un fonds qui pourrait être affecté aux transports urbains et interurbains.

Cette taxe sur l'énergie pourrait être appelée à se substituer au moins partiellement au versement transport, dont l'assiette sur les salaires répond difficilement aux exigences actuelles d'allègement des charges qui pèsent sur l'emploi. La substitution de la TIPP au versement transport fournirait par ailleurs l'occasion d'effacer ou d'atténuer l'effet de seuil créé par le PTU pour la perception du VT.

Ces dispositions nécessitent des textes de nature financière mais n'impliquent pas de modification de la LOTI.

4.- POUR UNE APPROCHE GLOBALE DES DÉPLACEMENTS URBAINS

4.1. Le PDU est resté un instrument insuffisamment élaboré et utilisé

L'article 28 de la LOTI instaure les plans de déplacement urbain qui définissent les principes généraux de l'organisation des transports de la circulation et du stationnement dans le périmètre des PTU. En l'absence de décret d'application, leur mise en oeuvre a été facultative, partielle et hétérogène selon les agglomérations. Par ailleurs, la suppression en 1986 de l'aide financière à la mise en place de ces plans a freiné leur développement.

Les dernières statistiques connues (CETUR) recensent 500 communes impliquées dans des PDU ou des instruments équivalents représentant environ le quart de la population urbaine hors région Ile de France. L'adoption des PDU s'est heurtée à la nécessité de l'accord de tous les conseils municipaux concernés pour l'approbation du plan et à l'émiettement des compétences (police, voirie, transport collectif). Leurs prescriptions sont souvent restées des vœux pieux, l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains n'ayant pas le pouvoir de le faire appliquer. Ils n'ont donc que faiblement contribué au rééquilibrage entre transport collectif et voiture individuelle.

4.2. Pour une meilleure articulation entre transport et urbanisme et une approche globale des déplacements

L'organisation des déplacements doit répondre aux enjeux suivants : une forte métropolisation des activités, des emplois et des entreprises, une mobilité croissante des personnes et des biens, les problèmes d'environnement et de sécurité, une organisation duale des villes de plus en plus écartelées entre des centres survalorisés et des secteurs dégradés. Une réponse à ces enjeux suppose une forte cohérence entre actions d'urbanisme et de transport.

4.2.1. Coordonner les textes et les responsables

L'article 28 de la LOTI ne fait aucune référence aux documents d'urbanisme (SDAU - POS) auxquels le PDU doit pourtant s'articuler.

A l'inverse l'article L 122-1 du code de l'urbanisme sur les SDAU ne vise que de façon indirecte les PDU.

De façon à éviter des situations qui peuvent être rencontrées où par exemple des établissements scolaires sont construits sans que la desserte soit prévue, il faudrait au minimum :

- qu'une référence explicite aux documents d'urbanisme soit inscrite dans la LOTI et qu'une référence au PDU soit inscrite de la même façon dans le code de l'urbanisme

- que l'avis des responsables des déplacements soit sollicité lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et vice-versa.

4.2.2. Créer une autorité unique des déplacements

Les autorités organisatrices n'ont pas les moyens de mettre en oeuvre leurs prescriptions, en dehors de leur compétence transport, compte tenu de l'éclatement des responsabilités en matière de voirie, de stationnement et de police de la circulation dévolues au maire et de la non- opposabilité des PDU aux tiers. Il en résulte des visions distinctes et des incohérences.

Celles-ci pourraient être surmontées par la création d'une autorité unique des déplacements qui regrouperait les compétences des maires et des autorités organisatrices, dont le périmètre de responsabilité intercommunale devrait épouser les contours du bassin de déplacement. Un tel dispositif suppose des dispositions législatives compte tenu de l'impossibilité actuelle de déléguer les pouvoirs propres de police du maire. Sans proposer une délégation générale qui se heurte à des questions de principe, à tout le moins faudrait-il prévoir la possibilité pour le maire de déléguer partiellement, et sous certaines conditions, ses compétences de police de la circulation. Cette instance devrait avoir délégation de compétence pour l'ensemble des responsabilités en matière de déplacement (parkings, stationnement, circulation sur voies réservées).

4.2.3. Renforcer le rôle du PDU

Deux alternatives existent :

- Rendre le PDU obligatoire et opposable aux tiers en tout cas dans les agglomérations d'une certaine taille (+ de 100.000 habitants par exemple). Il conviendrait également d'en définir précisément la méthodologie d'élaboration et les objectifs avec l'appui du CETUR. En cas de carence des autorités responsables, l'Etat pourrait le cas échéant et selon un mécanisme analogue à celui des programmes locaux de l'habitat prévu dans la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991, se substituer à elles pour la mise au point de ces PDU lorsque certaines questions, qui dépassent le strict intérêt local, sont en jeu, telles que la solidarité sociale et urbaine, la sécurité des transports, les économies d'énergie.

- En faire une condition nécessaire à l'attribution de certaines aides de l'Etat. Ainsi les aides de l'Etat à la réalisation de TCSP pourraient être subordonnées à l'existence d'un PDU ce qui garantirait une réflexion globale sur l'organisation des transports urbains permettant de justifier l'investissement projeté. Le volet transport des contrats de ville en cours d'élaboration par la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) devrait par exemple prévoir la réalisation d'un PDU de façon que la desserte des quartiers défavorisés soit insérée de façon prioritaire dans les plans de déplacement des agglomérations.

* * *

*

Conclusions

1. Les dispositions de la LOTI sont suffisamment générales pour ne pas opposer d'obstacle majeur à la mise en oeuvre des propositions en particulier institutionnelles du rapport. Elles sont toutefois insuffisantes pour donner véritablement les orientations et impulsions nécessaires en vue de :

- Inciter les autorités organisatrices à développer les structures de coopération (syndicats mixtes...) qui doivent épouser les contours des bassins de déplacement.
- Redéfinir les missions de l'Etat notamment au niveau régional dans le sens d'un renforcement de son rôle de conciliation, voire d'arbitrage.
- Reconnaître le rôle de chef de file de la région qui deviendrait une véritable autorité organisatrice.
- Créer des schémas régionaux d'aménagement et de transport.

2. Des modifications ponctuelles de la LOTI sont nécessaires pour :

- Renforcer les compétences de l'Etat et du département dans le mécanisme de création et d'extension du PTU (art. 27).
- Rendre éventuellement le PDU obligatoire et mieux l'articuler au schéma d'urbanisme (SDAU-POS) art. 28.

3. Des dispositions législatives ou réglementaires indépendantes de la LOTI devraient être prises pour :

- Assurer la libéralisation tarifaire des transports urbains
- Affecter une fraction de la TIPP aux opérations de transport
- Créer une autorité unique des déplacements urbains
- Transférer aux régions les crédits de l'Etat pour le conventionnement ferroviaire régional.

4. Les autres propositions nécessitent :

- soit une révision des conventions SNCF/Région et du contrat de plan Etat/Région.
- des instructions ministérielles aux DRE concernant leurs missions dans le domaine des transports ou aux Observatoires régionaux des transports pour l'évaluation du droit au transport.

Les transports de personnes d'intérêt national

I. OBJECTIFS DE LA LOI

La LOTI se veut une approche pragmatique et ouverte du système global des transports en intégrant dans ses réflexions non seulement le critère financier, mais aussi les dimensions sociales et économiques. Nous allons passer en revue les grands groupes d'objectifs que fixe la loi en spécialisant notre propos au secteur des transports de personnes d'intérêt national.

1 - Dans le domaine des transports de personnes, l'objectif fondamental est celui de la mise en oeuvre progressive du **droit au transport** conçu comme un droit nouveau bien plus étendu que le simple droit d'aller et venir reconnu dans la déclaration des droits de l'homme.

Il semble que ce droit s'applique plus particulièrement aux transports urbains et régionaux. Il n'en reste pas moins qu'il y a une application dans le domaine des transports d'intérêt national. Il s'agit d'une part du désenclavement des lieux retirés, les îles, les D.O.M, certaines régions rurales d'accès difficile. Il s'agit d'autre part de certaines catégories sociales défavorisées et de personnes à mobilité réduite.

A notre avis, la principale retombée dans le secteur qui nous concerne, porte sur le système de tarification, en rappelant le critère posé par la loi : mettre à la disposition des citoyens des conditions raisonnables d'accès et de prix, compte tenu du coût pour la collectivité. Il convient donc, à chaque fois, de faire le bilan entre le coût des services offerts et les bénéfices économiques et sociaux induits. Bien entendu, il y a aussi des conséquences sur la définition des programmes d'infrastructure, mais cela relève d'un autre thème de cette évaluation.

Indépendamment de la tarification, on peut aussi estimer que la mise en oeuvre du droit au transport dans le domaine des transports d'intérêt national, s'impose aussi par une nécessaire articulation entre les transports nationaux et les transports régionaux. Il n'est pas question de doter toutes les agglomérations d'un aéroport ou d'une gare de trains rapides, mais la qualité des correspondances est un élément important de la qualité globale du voyage.

Le droit au transport comporte aussi pour le voyageur un droit à l'information et bien entendu à la transparence des tarifs. La récente controverse dans la mise en place du système de distribution *Socrate* à la S.N.C.F. montre combien cet aspect est important pour nos concitoyens. L'égalité devant le tarif, bien qu'elle ne soit pas visée implicitement par la loi, paraît tout au moins être l'une des caractéristiques essentielles du service public.

2 - Un deuxième objectif clair de la loi, vise la **liberté absolue de choix du citoyen quant à son mode de transport**. Cette affirmation très claire mérite néanmoins deux correctifs.

La liberté de choix ne signifie pas que les pouvoirs publics s'interdisent de favoriser un mode de déplacement plutôt qu'un autre. Bien au contraire, la loi affirme la **priorité** forte qui doit être accordée aux transports collectifs (sans choisir d'ailleurs entre secteur public et secteur privé). Dans le titre consacré au transport ferroviaire, elle justifie également la contribution de l'Etat à la S.N.C.F. par l'intérêt que représente ce mode de transport pour la collectivité par la contribution éventuelle du fer à la vie économique et sociale, et de son rôle dans la mise en oeuvre du droit au transport et par certains avantages qu'il procure (sécurité, économie d'énergie).

Liberté du choix de l'usager ne signifie donc pas pour les auteurs de la loi, neutralité de la puissance publique.

Une deuxième remarque doit aussitôt être faite : plus de 80 % des déplacements se font en **voiture particulière** (le pourcentage est moins important si l'on se limite au domaine des transports d'intérêt national, mais il reste néanmoins considérable). c'est le résultat du libre choix des citoyens. Mais la voiture particulière demeure le grand absent de la LOTI. Cette loi s'est voulu un instrument de l'organisation des transports collectifs, elle ne vise, en aucune manière, à organiser la circulation de manière générale.

On comprend bien le choix du législateur, il s'agit de deux domaines juridiques bien différents. Mais il n'en va pas du tout de même dans une vision économique des choses. Il y a bel et bien concurrence entre la voiture particulière, l'avion et le train rapide. Les exemples abondent, que ce soit entre Paris et Bordeaux par exemple, où autoroute, T.G.V. et lignes aériennes ont chacun des parts de marché significatives, que ce soit plus récemment entre Paris et Lille ou T.G.V. Nord-Europe et autoroute sont explicitement face à face !

On ne peut enfin évoquer la voiture particulière sans citer une activité économique qui lui est très directement liée : le tourisme. La LOTI n'en parle pas explicitement, mais cela fait bien partie des préoccupations politiques et sociales portées par la loi. Le rôle de la voiture particulière dans l'activité touristique est capital. Là aussi, il faut se le rappeler pour évaluer l'impact de la LOTI.

Cette absence de la voiture particulière dans la loi est-elle compréhensible, est-ce dommageable ? On serait tenté de répondre "oui mais" à la première question et "non si" à la seconde. Le rôle de la voiture particulière déborde largement le domaine du transport d'intérêt national et il est difficile de traiter de ce véhicule dans de nombreux textes différents sans engendrer vraisemblablement des effets pervers. Il paraît donc naturel de ne pas traiter de la voiture particulière dans la LOTI, mais il faut toujours garder son rôle présent à l'esprit.

Cela ne paraît pas dommageable pour l'économie du secteur si les décisions économiques individuelles ou les actions d'ensemble ne l'oublient pas dans leurs raisonnements. De ce point de vue la LOTI paraît neutre, elle organise des cadres de travail, mais elle n'impose aucun contenu particulier.

Volontarisme des pouvoirs publics en faveur des transports collectifs et absence de la voiture particulière dans le dispositif de la loi, voilà les deux correctifs qu'il nous paraissait important d'apporter à l'objectif de liberté de choix du citoyen.

3 - Au delà des principes généraux, la loi se fixe un objectif plus précis: organiser la concurrence et la complémentarité des divers modes. Cet objectif est particulièrement important dans le domaine des transports d'intérêt national puisque tout ce secteur baigne dans une philosophie de liberté commerciale et de loi du marché.

D'une manière plus fine la loi vise au développement harmonieux de chacun des modes, demande de prise en compte des coûts économiques réels ainsi que des coûts sociaux. Elle exige une concurrence loyale et souhaite favoriser la complémentarité.

Tous ces principes trouvent leur application dans les droits et devoirs des différents opérateurs. La loi reconnaît le droit à une juste rémunération mais elle leur impose de respecter certaines contraintes fondamentales en matière de sécurité et de conditions de travail. Là encore ce point sera traité dans un autre thème de cette évaluation.

Pour faciliter l'approche intermodale, la loi modifie la composition du Conseil Supérieur des Transports (devenu le Conseil National) et lui reconnaît explicitement une compétence transversale. Elle pose le principe de la nécessité d'une telle réflexion intermodale que seuls les pouvoirs publics sont capables de mener à bien. A côté du Conseil National sont organisées des instances régionales et locales. Si l'on peut porter un jugement positif sur le fonctionnement du C.N.T., il n'en va pas de même pour les C.R.T. et C.D.T.. Mais là, il faut se souvenir que la Loti est antérieure aux lois de décentralisation. L'intervention en ordre dispersé parfois, des collectivités locales n'est pas de nature à favoriser l'approche intermodale souhaitable. Il serait sans doute nécessaire, sans revenir sur la décentralisation, de mieux organiser la confrontation des points de vue. C'est là, à notre avis, une responsabilité majeure de l'Etat.

On peut noter, pour terminer l'examen de la recherche d'une complémentarité des différents modes que la LOTI traite le transport aérien de manière toute particulière. Elle procède - mis à part les principes généraux - par une modification du Code de l'Aviation Civile en restant résolument dans le cadre de ce Code. Il est vrai que le secteur aérien comprend une large part de lignes internationales qui, par définition, échappent au champ de la LOTI.

Et pourtant, cet objectif de développement harmonieux de chaque mode et de leur complémentarité paraît être un des aspects les plus intéressants de la LOTI. Même si la mise en oeuvre de ce principe est ardue, il faut travailler d'arrache-pied à progresser dans cette voie. La sécurité des circulations, l'amélioration des conditions de travail, la bonne utilisation des ressources publiques, l'aménagement du territoire, sans oublier le respect des vertus écologiques en seront les retombées évidentes.

4 - Dans le domaine du financement, la LOTI pose un objectif clair de financement tripartite - les usagers d'abord, la collectivité publique ensuite, les bénéficiaires directs ou indirects enfin - Dans le cas particulier qui nous occupe, il est fort difficile de déterminer ces bénéficiaires. D'ailleurs, la loi n'a pas reçu là d'application pratique. Dans le cas des transports urbains, le versement transport des employeurs est un bon exemple. Pour les transports d'intérêt national, il semble que l'on trouve face à face l'utilisateur et les collectivités publiques. On pourrait d'ailleurs reprendre ce que l'on a dit au point 1 ci-dessus pour ce qui concerne la tarification, ou ce que l'on a dit au point 2 sur l'intervention volontariste de l'Etat et des collectivités pour des motifs d'aménagement du territoire, de sécurité, d'économie, d'énergie, etc.

Cet objectif particulier de la loi, nous paraît donc - dans notre cas - s'identifier avec d'autres objectifs déjà recensés.

5 - Enfin, la LOTI réorganise la S.N.C.F.. C'était une nécessité puisque la concession de 1939 arrivait à échéance. La nouvelle organisation de la S.N.C.F. fait l'objet d'un autre thème. Quant à nous, il nous importe de décider si la loi fixe des objectifs précis sur cette vocation ferroviaire.

La réponse est aisée : la S.N.C.F. doit exploiter, aménager et développer son réseau selon les principes du service public. Cette notion a un sens bien précis dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, elle vise la permanence du service, son adaptation aux besoins raisonnables et l'égalité de traitement des usagers.

La traduction de ces principes se fait tout naturellement dans le cahier des charges de la S.N.C.F. et leur disposition séparatoire, dirions-nous, se trouve précisée tous les cinq ans dans le contrat de plan signé entre l'Etat et la S.N.C.F. C'est ce contrat qui définit en fait, le contenu du service public de la S.N.C.F. Le dispositif de la loi est parfaitement sain et satisfaisant. Mais dans la ligne de ce que l'on a dit plus haut, on peut peut-être regretter que le partenaire Etat ne soit pas en position d'atteindre deux de ses objectifs: une approche intermodale, une concertation avec les autres collectivités publiques.

Voilà, rapidement brossé ce qui nous paraît constituer les objectifs majeurs de la LOTI dans le domaine de transport des personnes d'intérêt national. Nous allons tenter maintenant de décrire et de juger la mise en oeuvre de la loi, avant de faire des propositions pour une amélioration du dispositif tout en reconnaissant d'entrée de jeu que cette loi a bien vieilli et qu'elle a, dans une certaine mesure, joué le rôle que ses promoteurs en attendaient.

Toutefois, avant d'aller plus loin, il nous paraît intéressant de rappeler succinctement les dispositions qui régissent les trois modes :

Elles sont disparates et permettent difficilement les comparaisons entre les conditions de concurrence, notamment les conditions de dévolution des lignes, certains éléments étant toutefois communs.

- Le mode ferroviaire est régi par un chapitre consacré à la SNCF, indissociable du décret d'application portant cahier des charges et du contrat de plan avec l'Etat. Ce dernier est l'autorité organisatrice de niveau national, sous réserve de l'autonomie de l'entreprise, consacrée par la Loti mais mise sous le signe du service public.

- Le mode aérien fait l'objet d'un chapitre modifiant le code de l'aviation civile où se trouvent les dispositions réglementant le transport aérien intérieur visé par la LOTI qui ne traite donc qu'une partie du sujet.

- Le mode routier est régi par l'article 29 (complété par l'article 30) qui définit les différentes autorités organisatrices, depuis le département jusqu'à l'Etat pour les relations nationales.

Dans les trois cas, la LOTI avait prévu une procédure de dévolution des services de type contractuel : contrat de plan pour la SNCF (et conventions régionales), conventions pour les services aériens, conventions également pour les services routiers.

II. BILAN DE L'APPLICATION DE LA LOI : LA MONTÉE DE L'EUROPE

Dans les trois modes concernés, on note, dans le domaine des transports à longue distance, une évolution vers l'atténuation de la distinction entre liaisons nationales et liaisons intra-communautaires, ce qui rend le texte de la Loti au moins partiellement dépassé. Cette évolution est évidemment liée à la montée du droit communautaire et au relatif effacement de l'Etat qui a accompagné la décentralisation en France.

Aujourd'hui, la réglementation européenne est omniprésente. Elle s'impose aux différents Etats souvent même, pour ce qui concerne le transport, sans qu'il soit besoin d'en reprendre les termes dans une réglementation nationale. C'est encore plus vrai dans le domaine du transport national, avec la libéralisation croissante des échanges et l'eupéanisation des marchés. Les transports d'intérêt national débordent déjà les frontières et ce n'est qu'un début.

II-1. Des principes généraux diversement incarnés :

En ce qui concerne la concurrence, on peut dire qu'elle s'est plutôt accusée entre l'aérien et le ferroviaire avec la mise en service des TGV. En revanche, c'est plutôt la complémentarité qui s'est affirmée entre la route et le fer, les liaisons nationales sur autoroutes qui eussent pu être en position concurrentielle n'ayant pas vu le jour. En l'occurrence, la liberté de choix n'a pas joué à plein, au profit de la rentabilité globale du système de transport, mais parfois sans considération de certains besoins des usagers. Pour ce qui est de l'évaluation de la concurrence, des progrès restent à faire, en particulier en matière d'imputation du coût des infrastructures et de coût social, faute de données communes.

En ce qui concerne la complémentarité, les schémas d'infrastructures sont restés modaux et n'ont pas fait l'objet d'une évaluation conjointe et aucun schéma national de liaisons n'a réellement été fait, pas même un schéma ferroviaire (seulement un schéma des liaisons à grande vitesse). Cependant, des réalisations intermodales d'envergure ont été menées à bien ou vont l'être sous peu, telles les gares de TGV de Roissy et Satolas. Par ailleurs, de même que l'on prône la complémentarité des réseaux à l'échelon régional notamment, il conviendrait de s'assurer d'une bonne complémentarité des réseaux nationaux avec ceux des pays voisins dans le cadre de véritables schémas européens qui procèdent autrement que par simple juxtaposition. La LOTI pourrait éventuellement s'ouvrir à cet aspect, le transport intérieur n'ayant plus tout à fait le sens qu'il avait en 1982.

Un autre principe contenu dans la loi, celui de la priorité aux transports collectifs, qui concerne aussi les liaisons à grande distance n'a guère été mis en pratique, le trafic des voitures particulières n'ayant cessé de progresser et d'être favorisé par la priorité longtemps donnée de facto au réseau routier sur les infrastructures des autres modes. A cet égard, la sécurité, citée dans la LOTI sans

insistance particulière mériterait une mention plus appuyée et plus circonstanciée. C'est en effet l'un des principaux éléments de concurrence favorable aux modes collectifs face à la voiture particulière.

Le principe du droit au transport est selon certains partiellement mis en cause par la politique de la SNCF accusée de miser sur un réseau national et européen à grande vitesse, au détriment de liaisons nationales moins fréquentées. Le corollaire du droit au transport, le droit à l'information, n'a pas encore suffisamment pris corps, la consultation des usagers étant au surplus l'un des points faibles du système de transport. Aucune des instances locales de concertation prévue par la LOTI n'ayant réellement fonctionné et aucune instance spécifique n'ayant été constituée, les clients ont rarement pu se faire entendre et, surtout, se faire entendre à temps, du moins à l'échelon national. Le C.N.T. fait, quant à lui, une large place aux usagers, mais il est un organisme général de représentation de tous les acteurs du transport et pas seulement de la clientèle.

Il faut souligner enfin que la définition des transports d'intérêt national souffre dans les faits d'une certaine ambiguïté à la frontière du domaine des transports régionaux. Il s'agit de toutes les relations ville à ville bi-régionales qui sont juridiquement en dehors du champ des transports régionaux, mais dont l'Etat et les opérateurs nationaux récusent le caractère national ou tout au moins dont ils refusent de s'occuper si ce n'est pour repasser la responsabilité à quelqu'un d'autre. C'est une raison de plus - outre la loi de décentralisation visée plus haut - d'organiser la concertation entre les différents niveaux de responsabilité et sans doute d'autoriser des transferts de compétence à la marge.

II-2. Les transports ferroviaires :

La période d'application de la loi a incontestablement été dominée par la signature du contrat de plan qui a favorisé une logique d'entreprise, et donc une mentalité commerciale et concurrentielle, et en ce qui concerne les liaisons nationales par la mise en service progressive d'un réseau de TGV, qui se substitue progressivement et avec succès aux grandes lignes classiques (de 3,3 milliards de voyageurs-km en 1982 à 19 en 1992 sur un trafic total de 56,85 et 63 pour toutes les catégories de services). Par ailleurs, certaines lignes qui naguère encore pouvaient passer pour plutôt nationales tendent à assumer une fonction de cabotage qui les destinent à terme au conventionnement régional organisé par la LOTI et le cahier des charges (cf Bordeaux-Lyon par exemple).

L'article 24-II de la LOTI soulignant "la contribution essentielle du transport ferroviaire à la vie économique et sociale de la nation" a donné un fondement à l'intervention financière de l'Etat, pour le développement du réseau. Cela a été et sera le cas pour la réalisation des lignes à grande vitesse, ce qui rend également difficile les comparaisons modales du point de vue de l'égalité de la concurrence, d'autant plus que la SNCF finance tout de même une grande partie des investissements. L'Etat par ailleurs compense les réductions à caractère social, ce qu'il ne fait pas pour les autres modes. Inversement, on doit souligner que l'entreprise SNCF assure aussi des transports de marchandises, secteur où elle souffre d'une concurrence tarifaire très dure de la part de la route qui tire avantage d'un respect très relatif de la réglementation sociale.

D'autre part, le réseau de TGV a été conçu pour accélérer au maximum les services sur de grandes distances, en permettant à certains trains d'éviter les pertes de temps dans la traversée des centres-villes par la construction de "gares-

bis". Sa vocation avouée n'est donc pas uniquement nationale, mais tout autant intra-communautaire, relevant alors d'accords internationaux souvent bilatéraux. Ce réseau tend à concurrencer l'ensemble du trafic aérien "moyen courrier" européen, et non pas seulement le transport aérien intérieur, la congestion de l'espace aérien continental et les préoccupations d'environnement lui étant plutôt favorables. Les questions de concurrence seront alors à traiter autant à ce niveau qu'au niveau national : elles échappent donc en partie à la LOTI.

II-3. Les transports aériens :

Durant les 10 années de référence, le transport aérien intérieur a connu un remarquable développement, en dépit de la concurrence grandissante du TGV, faite à certaines de ses lignes les plus importantes (de 5,01 milliards de passagers-km en 1982 à 9,3 en 1992 pour Air Inter par exemple). L'un des moteurs de ce développement a été sans conteste la volonté des acteurs locaux de créer des liaisons vers Paris. Le rôle des Chambres de Commerce a été déterminant dans cette affaire. On peut toutefois se poser dans quelques cas, la question de la pertinence financière et économique de telles décisions.

Air Inter, principale compagnie touchée (mais pas la seule) par la concurrence du TGV, a comme la SNCF développé des ambitions européennes à la fois en assurant certains services vers des pays voisins dans le cadre du groupe Air France. On peut considérer que le chapitre aérien de la Loti, qui n'a d'ailleurs pas été suivi de tous les décrets d'application prévus, a constitué une sorte de fausse fenêtre, par souci de symétrie avec les autres modes : en effet le système de conventionnement aérien a finalement peu fonctionné.

Quant aux procédures nationales de dévolution par autorisation ministérielle après avis du CSAM, certaines d'entre elles sont vouées à disparaître progressivement : le CSAM ne sera d'ores et déjà plus consulté pour les mises en service d'aéronefs qui n'affectent pas significativement la situation financière du transporteur et les liaisons vers un Etat de la Communauté (puis de l'E.E.E.). En revanche, il reste compétent jusqu'à 1997 pour les demandes d'autorisations de lignes régulières sur le territoire national. Là-encore, le droit national, et au premier chef la LOTI, a vu son rôle s'estomper.

II-4. Les transports routiers :

On constate que les liaisons nationales prévues dans la LOTI n'ont jamais vu le jour. La première raison, simplement en filigrane dans la loi quand elle insiste sur la nécessité de complémentarité, a été l'opposition résolue de la SNCF à la constitution d'un réseau de lignes routières nationales susceptible de concurrencer ses grandes lignes. Dès le départ, les possibilités étaient donc restreintes, ainsi qu'en témoignent les débats qui avaient eu lieu dès avant la LOTI au CNT sur le problème des "relations d'intérêt national".

L'existence d'un niveau national de conventionnement allié au développement du réseau autoroutier avait déterminé la création de deux G.I.E., "Convergence" et "Francelignes", pour exploiter les éventuelles lignes nationales en respectant des critères de qualité et des caractéristiques homogènes. Le ministère des transports, pour répondre aux propositions des transporteurs routiers, avaient élaboré une liste de lignes nationales à conventionner, en fait relativement

peu attrayante pour une exploitation aux risques et périls : Forbach-Strasbourg, par exemple. Il s'agissait d'une procédure expérimentale supposant une convention à durée limitée et sans apport financier de l'Etat d'aucune sorte. Celui-ci souhaitait en outre que les dossiers soient instruits par les D.R.E. et que les lignes soient finalement conventionnées par les régions. Une seule ligne est en passe de l'être, si les régions émettent un avis favorable : Lille-Saint-Quentin-Reims. Quant aux services réguliers par petits véhicules, dont les exemples semblent se multiplier, notamment les rabattements sur les aéroports de Paris ou Lyon, l'Etat répugne également à les conventionner et cherche à les faire prendre en charge administrativement par les départements ou les régions.

En tout état de cause, l'intervention de la réglementation européenne, en particulier le texte sur le cabotage, va vider d'une partie de sa portée pratique le texte national. La concurrence sera de plus en plus une concurrence entre entreprises routières de tous les Etats communautaires, bien plus qu'une concurrence entre la SNCF et les transporteurs routiers français. Outre les textes concernant l'exploitation des transports, il faudra porter une attention croissante aux textes concernant les appels d'offres pour la dévolution des services (loi Sapin en France et textes communautaires sur les "secteurs exclus").

Les 10 années de LOTI ont vu par ailleurs un développement des transports occasionnels (et plus récemment, des transports occasionnels par petits véhicules), qui constituent en fait les seuls véritables services nationaux sur route en activité. La libéralisation intervenue au niveau communautaire favorisera sans doute un nouvel essor, tout en comportant aussi le risque d'une apparition de services effectués sous couvert de la réglementation peu contraignante des services occasionnels, mais présentant les caractéristiques des lignes régulières, singulièrement dans un pays de transit comme la France.

III) PERSPECTIVES D'AVENIR

III-1 L'Europe et la législation nationale

La LOTI rédigée à une époque où le droit communautaire était moins présent dans le domaine du transport, ignore quasiment cet aspect. Or le développement des règlements et directives, particulièrement en ce qui concerne l'aérien et le fer, conduit à une question cruciale : la LOTI n'est-elle pas vidée de fait de son contenu par la réglementation européenne ? Si la réponse est positive, ce qui semble le cas, ne faut-il pas considérer que l'étude de la seule LOTI manque de pertinence et que c'est dans un contexte nouveau qu'il faut se placer ? L'exemple du transport aérien est à cet égard particulièrement frappant.

Mais cette conclusion est-elle satisfaisante ? Ne peut-il y avoir une organisation de la concurrence ou de la complémentarité entre les différents modes qu'au niveau européen ? Toute politique nationale est-elle interdite ? La mise en oeuvre du principe de subsidiarité apportera-t-elle des éléments nouveaux ?

Comme on le voit, ces questions débordent largement le seul domaine du transport. Il semble toutefois que l'on puisse mettre en avant deux conclusions :

- tout d'abord la LOTI n'a pas besoin d'être formellement modifiée, car la réglementation européenne s'impose en grande partie d'elle-même sans qu'il y ait

besoin de transposition. Tout au plus pourrait-on dire que certains passages de la loi deviendraient obsolètes et que la lecture de l'ensemble des textes serait moins aisée. On peut toutefois se demander si la loi ne pourrait pas prévoir des dispositions assurant l'articulation avec le niveau communautaire, pour les schémas d'infrastructure par exemple.

- les réflexions menées sur la LOTI d'autre part, sont loin d'être inutiles, bien au contraire, même si elles sont utilisées dans les discussions européennes pour faire évoluer la réglementation communautaire et non pas la loi française.

III-2 Activité commerciale et aménagement du territoire : vers des contrats de service public

Traditionnellement, l'aménagement du territoire fait une place privilégiée à la construction des infrastructures routières, mais aussi à la SNCF qui joue, de fait, un grand rôle en la matière. Cependant, les autres modes de transport ont apporté aussi leur contribution, notamment l'aérien lorsque ni la route, ni le fer n'assurent des liaisons suffisamment rapides. En conséquence, c'est une vision intermodale qui doit s'imposer finalement.

III-2.1. SNCF et aménagement du territoire

A la différence des transports urbains, suburbains et régionaux, le caractère marchand est très fortement marqué dans les transports d'intérêt national. ceci ne veut pas dire que la notion de mission de service public en soit étrangère, mais cette notion y revêt des aspects particuliers comme la permanence du service, la transparence des tarifs, l'égalité des clients devant le transporteur, etc.

Par contre, la notion de subvention du service par l'Etat ou tout autre collectivité publique est absente. On peut dire que la LOTI, dans ce domaine, privilégie fortement l'aspect concurrentiel des différents modes et laisse jouer les lois économiques. On peut en donner une preuve, en constatant que le cahier des charges de la S.N.C.F. pris en application de la loi, ne comporte aucune contrepartie de l'Etat pour aider l'entreprise à maintenir ses liaisons nationales même si elles sont déficitaires. Pourtant, l'extrême concentration de la population dans les villes et ses conséquences redonnent une actualité à l'aménagement du territoire et soulignent son utilité.

L'article 24 II de la LOTI n'exclut pas pour autant l'intervention de l'Etat, bien au contraire. Sur ce thème la S.N.C.F. développe une argumentation qui la conduit à demander un aménagement de l'application de la LOTI au cours des prochains contrats de plan pour prendre en compte de façon efficace les impératifs d'aménagement du territoire.

On peut même résumer la position de la S.N.C.F. de la manière suivante. La réalisation des missions de transports collectifs est d'emblée fondée, pour ce qui concerne le mode ferroviaire :

- sur le principe de service public,
- sur une approche économique de prix et de coûts raisonnables, permettant à la S.N.C.F. d'équilibrer ses comptes annuels.

En pratique au sein de l'activité de transports de personnes d'intérêt national, deux catégories apparaissent :

- les relations pour lesquelles ne se pose pas de problème de principe entre la mise en oeuvre de moyens destinés à la satisfaction des clientèles et l'équilibre du compte d'exploitation, qui présentent un compte de recettes supérieur ou égal aux charges affectables. Ces dessertes relèvent de la responsabilité de l'entreprise ferroviaire qui a ainsi la charge, tout en respectant l'intérêt général, d'adapter son offre à l'évolution du marché. Elles relèvent directement de son initiative.
- les relations et services pour lesquelles les particularités du marché ne permettent pas la mise en oeuvre d'une desserte qui réponde durablement à la fois à la satisfaction des populations et à l'équilibre du compte d'exploitation. Elles comprennent des dessertes à potentiel accessible structurellement insuffisant, qui constituent alors des dessertes complémentaires destinées à un aménagement équilibré du territoire et des dessertes liées à des migrations journalières de moyenne et grande distance entre le grand Bassin parisien et l'Ile-de-France et notamment Paris. Les premières font généralement l'objet, de la part des collectivités territoriales concernées, de demandes d'amélioration des dessertes de désenclavement, jugées tout aussi nécessaires ici qu'ailleurs.

Il convient d'y ajouter les services mis en place en période de grande pointe de la demande dont l'équilibre, compte tenu des charges de capital du matériel roulant à engager, n'est pas assuré actuellement.

Afin de permettre à la S.N.C.F. de gérer convenablement le devenir de ces dessertes, entre les différentes attentes et contraintes que lui présentent l'Etat, les populations et les collectivités territoriales, il paraît indispensable de mettre en oeuvre un type particulier de contractualisation, dit *contrat de service public* tel que rappelé dans la directive CEE 91/440, qui stipule par ailleurs que "les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires pour permettre aux entreprises ferroviaires d'ajuster au marché leurs activités".

Ces contrats, dont le champ d'action reste à préciser, seraient à passer entre la S.N.C.F. et l'Etat pour ce qui concerne les liaisons d'aménagement du territoire et les dessertes de grande pointe et entre la S.N.C.F. et les collectivités territoriales concernées et la S.N.C.F. pour la desserte du grand Bassin parisien.

La distinction ainsi introduite entre les dessertes durablement équilibrées, de la responsabilité de l'entreprise ferroviaire dans le cadre de son autonomie de gestion, et les dessertes réalisées dans le cadre d'un contrat de service public gagnerait à avoir un support réglementaire. Le texte de la LOTI ne prévoyant explicitement aujourd'hui que le cas de conventionnement avec les régions.

C'est bien sûr une question difficile, mais les problèmes posés sont redoutables et on ne peut les évacuer en mettant en avant la nécessité de privilégier l'aspect marchand et commercial des transports d'intérêt national.

Une difficulté importante subsiste toutefois, celle d'une correcte appréhension de l'aménagement du territoire. Il ne suffit pas d'accoler cette étiquette à tout projet non rentable pour résoudre le problème. L'aménagement du territoire, tarte à la crème, a causé plus de tort à la politique des transports qu'il ne lui a

procuré des ressources. Une réflexion s'impose pour préciser le concept dans chacune des déclinaisons particulières rencontrées, cette réflexion de plus doit s'appuyer sur des dossiers précis explicitant de manière convaincante les avantages attendus et ce, dans une optique intermodale.

II-2.2. Une vision intermodale

La question se complique d'autant plus en effet qu'il ne s'agit pas de traiter un problème posé par la S.N.C.F., mais bien une question de politique des transports. Toute réponse apportée à la demande légitime du mode ferroviaire doit être prise dans une étude intermodale de la situation. Chacun des modes doit pouvoir bénéficier d'un tel concours si sa contribution est pertinente. L'Etat dont les ressources sont limitées, doit pouvoir arbitrer sur le mode à soutenir, s'il y a lieu. Enfin, les aides apportées à un mode au nom de l'aménagement du territoire ne doivent pas fausser la concurrence intermodale dans les secteurs commercialement porteurs. Equation difficile à résoudre, mais la question est incontournable. Dans le cas contraire, on se paiera de mots et l'aménagement du territoire en pâtira, la concurrence sera faussée, l'équilibre financier de certains transporteurs en perpétuel déséquilibre, etc...

Il faut noter que c'est avec des arguments de cette nature que la S.N.C.F. jusqu'à présent, s'est opposée, avec un certain succès à la mise en place de services réguliers d'autocars sur autoroute ! Si ce dernier point ne paraît pas une priorité des autocaristes français qui ont misé surtout sur les liaisons régionales sur autoroutes, la question se posera toutefois nécessairement un jour dans le contexte européen. Pour l'équilibre des finances de l'Etat, de celles des différents transporteurs, et pour un impact correct sur l'aménagement du territoire, il convient d'y avoir réfléchi suffisamment en amont.

III-3. Une rationalisation de la concurrence par l'intermodalité ?

L'avenir de la LOTI dans les relations à longue distance est hypothéqué par l'extension du droit communautaire, voire des techniques de communication d'envergure planétaire. L'Etat-autorité organisatrice devra partager son pouvoir ou l'exercer au niveau communautaire. Cependant, la Loti reste, au moins dans ses principes généraux et dans la mesure où la loi nationale a un avenir dans ce domaine, un instrument possible de mise en pratique d'une "intermodalité concurrentielle" qui se dessine dans l'intérêt des usagers comme dans celui des entreprises de toutes natures. On peut souhaiter que certains de ces principes, et d'abord l'intermodalité, bénéficient d'une rédaction plus précise, voire plus contraignante dès lors qu'il s'agit de comparer des solutions modales ou de consulter les représentants des intérêts concernés.

III-3.1. Problèmes communs

Deux grands problèmes communs à tous les modes concernés peuvent d'ores et déjà être discernés.

- Le problème de l'**information** va affirmer son importance, non seulement du fait d'une forte demande émanant des usagers, mais aussi comme élément de concurrence et de complémentarité tout à la fois. Les systèmes de réservation informatisés seront de plus en plus au coeur du système de transport à

cet égard, constituant à la fois une exacerbation de la concurrence au niveau mondial entre quelques grands groupes et une rationalisation de celle-ci avec le "code de bonne conduite" communautaire. L'Etat national, et c'est sans doute significatif, s'est montré discret dans ce domaine, surtout pour les transports routiers qui ne figurent pas dans les grands systèmes et aspirent à entrer dans *Socrate* : la LOTI peut-elle alors jouer un rôle dans un système qui dépasse même l'aire communautaire ?

- La question des **dessertes terminales** constitue un autre élément fondamental de la compétitivité entre aérien et ferroviaire, mais aussi en transport routier : desserte des gares-bis éloignées des centres par les trains régionaux ou les transports urbains et routiers ; desserte des aéroports par les mêmes moyens de transport et surtout lignes ferroviaires directes avec les centres-villes ; accès aux centres-villes pour les services routiers aussi bien réguliers que touristiques. Dans le même temps, ils sont bien entendu un exemple de complémentarité des modes, y compris maintenant entre avion et TGV, ce dernier pouvant avoir un rôle d'irrigation régionale complémentaire de l'avion, mais à vrai dire plutôt pour le transport aérien international ou intracommunautaire.

Ces deux problèmes débouchent sur la **nécessité de consulter la clientèle**, à la fois pour répondre à l'obligation légale et pour des raisons commerciales d'efficacité et d'adaptation de l'offre à la demande. Si la Loti venait à être complétée sur ce point, cette question devrait être traitée de façon souple, en tout cas par l'affirmation du principe de la nécessité de consulter les utilisateurs, de façon plus explicite que ne le fait l'article 4 qui vise pêle-mêle "tous les intéressés".

III-3.2. Les transports ferroviaires :

Le premier problème qui va se poser est celui des **grandes lignes** hors du réseau TGV, qui souffriront de la comparaison, d'autant qu'il s'agira de plus en plus des lignes les moins fréquentées puisque le réseau de TGV s'étendra en priorité sur les itinéraires les plus rentables. Elles relèveront sans doute beaucoup plus de l'aménagement du territoire et du service public. Le deuxième problème à évoquer est celui des lignes de **TGV atteignant des taux de rentabilité insuffisants**, c'est-à-dire grosso modo les lignes dont la construction est encore loin d'être décidée. Le TGV-Est constitue à cet égard une sorte de cas d'école où se conjuguent priorité politique, aménagement du territoire, liaison avec l'Europe centrale et difficultés de financement. On peut se demander si la solution ne serait pas une sorte de conventionnement à coloration régionale, par analogie avec la procédure utilisée pour le TER et avec les divers syndicats mixtes qui commencent à se multiplier dans les départements et les régions pour cerner avec le maximum de pertinence chaque problème spécifique. En l'occurrence, cela pourrait se faire d'abord en coopération avec l'Etat français et avec le Luxembourg (voire l'Allemagne) et, pour les "maillons manquants", la communauté européenne. La LOTI et le cahier des charges pourraient permettre de façon plus nette l'exploration de ce type de solution. Cela peut contribuer à poser le problème plus général de la péréquation des ressources régionales dans une perspective d'aménagement du territoire.

En ce qui concerne la desserte terminale des gares-bis, on peut envisager dans une certaine mesure que l'infrastructure nationale se fasse plus en fonction de la situation locale des transports, l'inverse étant généralement la règle unique qui conduit à des solutions parfois contestées par les clients du transport

ferroviaire. Ce pourrait être l'un des éléments susceptibles de figurer dans une rédaction plus étoffée des premiers articles de la loi.

Enfin, l'application de la directive 91-440 concerne plutôt la concurrence à l'intérieur du mode ferroviaire. Mais si cette concurrence prend corps, il est possible qu'elle rende la concurrence avec l'autocar et surtout l'avion un peu plus aiguë.

III-3.3. Les transports aériens :

Les évolutions en cours rendent nécessaire au niveau national une refonte du code de l'aviation civile. La LOTI sera très probablement écartée de cette refonte. En revanche, ses principes généraux continueront à s'appliquer à l'aérien et seront précieux pour maintenir une concurrence équitable avec les autres modes.

A ce titre, un principe général notamment pourra être développé : améliorer les conditions dans lesquelles doit s'exercer une concurrence loyale entre mode aérien et ferroviaire. En effet, ce principe est déjà inscrit dans l'article 3 de la Loti, mais l'expérience actuelle montre que chacun de ces deux modes s'est développé de manière plus indépendante que concertée.

III-3.4. Les transports routiers :

Le bilan très modeste de l'action de l'Etat-autorité organisatrice inspire quelques remarques. Il semble d'abord que, tout au long des 10 années d'application de la Loti, qui ont été aussi des années de mise en place de la décentralisation, l'Etat se soit montré exagérément effacé, surtout dans son domaine d'action propre. Si l'on comprend qu'il ait fait droit aux arguments de la SNCF dans un souci de complémentarité, d'économie des deniers publics et de respect des "conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité" (article 1 de la loi), on peut regretter qu'il n'ait pas joué le rôle d'autorité organisatrice de plein droit que lui confère la loi pour mettre en oeuvre, à son niveau, le droit au transport et contribuer éventuellement quelque peu au désengorgement d'une partie du réseau autoroutier. Les transporteurs font valoir en outre que le cahier des charges qui leur était proposé, et notamment la durée des conventions, ne leur permettait pas de se lancer dans de bonnes conditions. Eu égard au caractère expérimental de la procédure, une formule plus souple aurait pu être envisagée pour déboucher réellement sur des expériences. Les deux G.I.E. se sont donc cantonnés dans l'exploitation de lignes purement régionales.

Aucune modification de la LOTI n'est nécessaire pour progresser dans ce domaine, puisque les dispositions existent déjà. Il semble que de nombreuses destinations non-desservies par la SNCF, ou dans des conditions pénibles pour les usagers, pourraient relever de liaisons routières, telle Caen-Rennes un moment envisagée ou des rabattements sur les grands aéroports. Il est même possible sans déroger à la LOTI d'envisager une forme de concurrence dans deux cas :

- une concurrence marginale : sur des itinéraires certes bien desservis par le train (TGV compris), mais intéressant une clientèle totalement différente du fait de tarifs très inférieurs et aussi de passages par des localités éloignées du TGV : certaines études ont montré qu'une telle clientèle existe.

- une concurrence-complémentarité : en pool avec le transport ferroviaire, comme sur Aix-Marseille ou le Val-de-Durance pour les transports régionaux, ce qui permet d'offrir un plus grand nombre de fréquences et donc de rendre le transport collectif globalement plus attractif au bénéfice des usagers pouvant utiliser indifféremment les deux modes à l'aller et au retour, avec des possibilités d'arrêt plus diversifiées.

Enfin, le problème des transports par petits véhicules, effectués sous couvert de la réglementation des transports occasionnels, bien souvent, mais s'apparentant à des transports réguliers, pourra poser la question de la concurrence avec les transports par autocar. L'Etat-autorité organisatrice sera peut-être amené à se pencher plus activement sur cette question, dès lors qu'il s'agira réellement de déplacements à longue distance, notamment pour requalifier juridiquement certains services. Il devra le faire surtout si les régions concernées ne parviennent pas à mener à bien un conventionnement interrégional ou jugent que cela ne ressortit pas à leur compétence.

III-4 Évolution des principes de tarification.

Ce qui est en cause ici, ce sont les principes de la tarification de base. Bien entendu, rien n'interdit aux transporteurs d'accorder sur ces tarifs des réductions de nature commerciale tirées des avantages qu'ils peuvent retirer du comportement des clients (voyages en groupes ou en couple, paiements effectués très en avance, réservations ferme sans possibilité de report, etc.). dans ce domaine, la seule exigence doit être celle de l'égalité des clients devant le tarif et donc la transparence de celui-ci.

La nécessité de cette transparence a été encore tout récemment confirmée par les réactions du public devant la mise en oeuvre par la SNCF du nouveau système de distribution *Socrate*. Malgré les démentis de cette société, le manque d'information sur le prix du billet et les potentialités du système ont pu faire croire à une augmentation déguisée des tarifs jointe à une tarification "à la tête du client". La pratique commerciale est tout à fait justifiée, le manque de transparence et d'information ne l'est pas.

Le sujet que l'on doit étudier, au regard de la LOTI concerne par contre la tarification de base.

- On peut l'aborder sous deux aspects :
- péréquation temporelle,
 - péréquation spatiale.

L'évolution actuelle, renforcée par les conclusions du Débat Carrère ("Transport 2010"), conduit à une dépéréquation temporelle pour imputer la congestion aux usagers. La S.N.C.F. et AIR INTER s'inscrivent dans cette démarche. Il est intéressant de noter que certaines sociétés d'autoroutes s'engagent dans cette voie avec succès. Il convient d'ajouter qu'une juste imputation des coûts d'infrastructures aux utilisateurs appelle effectivement une politique tarifaire de modulation en période de pointe, en application de la notion de coût marginal social, dont la part coût de congestion fait référence aux périodes de pointe. Cette approche s'inscrit dans le cadre des "conditions raisonnables de coût pour la collectivité" décrit à l'article 2 de la LOTI. Un complément, traitant des principes de tarification d'infrastructure (et partant de fiscalité pour le mode routier) pourrait toutefois être introduit dans la loi.

Il semble pourtant que cette **dépéréquation temporelle** soit maintenant entrée dans les moeurs pour tous les modes bien qu'elle suscite encore des critiques assez virulentes de la part de certains clients ou de certaines organisations (syndicats, associations).

Il n'en va pas de même pour une éventuelle **dépéréquation spatiale**. A cet égard, il faut noter un comportement très différent des deux modes aérien et ferroviaire. Dans l'aérien une assez nette tendance à la dépéréquation spatiale est observée. A plusieurs reprises, la Datar a fait remarquer que le coût de liaisons transversales d'Air Inter était sans commune mesure avec celui des radiales, renforçant ainsi une tendance à la centralisation parisienne. Pour le ferroviaire, par contre, la question est plus délicate, car la péréquation spatiale (le prix unique du kilomètre en chemin de fer sur tout le territoire) constitue le fondement historique de la tarification ferroviaire. Il convient toutefois de poser cette question, d'une part dans le prolongement de la tarification d'infrastructure assise sur les coûts marginaux sociaux, qui conduit à une dépéréquation spatiale, du fait notamment de la variabilité des coûts de congestion selon les relations et d'autre part, au moins sur certains axes en raison de la liberté dont dispose la concurrence.

A l'évidence, une telle mesure de dépéréquation est dans la logique du modèle commercial, dans lequel baignent les transports d'intérêt national, mais il s'agirait là d'une orientation politique nouvelle pour la S.N.C.F. qui rencontrerait dans l'opinion une résistance bien plus considérable encore que la dépéréquation temporelle. Même s'il y a des enjeux financiers importants pour l'entreprise ferroviaire, même si le concurrent Air Inter utilise déjà cette faculté, même si de puis longtemps, c'est pratique courante pour les péages autoroutiers, même si la lettre de la LOTI ne paraît pas s'y opposer, il semble qu'il y a là une mutation politique suffisamment importante pour que la S.N.C.F. n'en assume pas seule la responsabilité si cette orientation devait être retenue. Une caution politique est indispensable. Sans aller jusqu'à proposer un débat au Parlement et une modification de la LOTI, ce pourrait être l'objet d'un chapitre particulier du prochain contrat de plan avec la S.N.C.F. Cette méthode permettrait de mettre en balance les apports éventuels faits par l'Etat pour financer des liaisons d'aménagement du territoire, avec les engagements de limitation de la dépéréquation à consentir par l'entreprise.

En tout état de cause, il conviendra là encore d'avoir une approche intermodale et de juger les efforts ou les exigences de l'Etat dans le cadre d'un examen global du système de transport, et pas seulement au vu des relations avec un seul des opérateurs.

Pour terminer cette étude, il convient de souligner que c'est dans ce domaine du transport de personnes d'intérêt national que la LOTI paraît avoir eu le moins d'ambition à l'exclusion peut-être de la politique intermodale et que c'est dans ce domaine qu'elle paraît avoir eu le moins d'impact, peu de progrès ont été accomplis, en réalité, dans l'approche intermodale des problèmes, qu'il s'agisse de la réalisation des infrastructures, de la définition des lignes ou même de mise en oeuvre de la complémentarité des modes. A cet égard, en cas de modification de la loi, une rédaction plus précise et plus incitative de l'article 4 s'imposerait.

Les transports de Marchandises **(tous modes)**

1 - OBJECTIFS DE LA LOTI en matière marchandises

Dans une communication au Conseil supérieur des transports du 23 avril 1982, le ministre des transports déclarait :

"Les transports de marchandises se caractérisent aujourd'hui en France par une désorganisation des marchés, une déréglementation, une sous-tarifcation généralisée, une méconnaissance trop fréquente de la réglementation sociale.

Il s'agit donc d'atteindre progressivement, avec les transitions voulues et à travers un véritable apurement du passé, une situation économique et sociale plus satisfaisante, pour les entreprises et les intéressés comme pour la collectivité, dans un cadre plus rationnel et plus efficace;

pour cela il conviendra de :

- permettre à chaque mode d'occuper la place qui lui revient en fonction de ses qualités propres et en harmonisant progressivement les conditions d'exploitation entre les entreprises;*
- favoriser la complémentarité entre modes (amélioration des chaînes de transport avec des techniques mixtes)...*
- créer les conditions d'une concurrence loyale et maîtrisée, par une juste rémunération du transporteur, une revalorisation progressive des conditions d'exploitation et des conditions sociales, la modernisation du secteur et une régulation des capacités de transport;*
- améliorer à l'aide de techniques modernes, notamment la télématique, la connaissance et la répartition des frets et le fonctionnement du marché ;*
- renforcer le service public de transports de marchandises, organisé sur des bases économiques solides et des conditions sociales saines et s'appuyant à la fois sur les entreprises privées et le secteur privé."*

Ces objectifs viennent éclairer les orientations de la LOTI qui visent à satisfaire les besoins de l'économie dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité en assurant le libre choix de l'utilisateur.

Les grands principes directeurs de la LOTI sont analysés en détail dans la partie du rapport consacrée aux aspects institutionnels de la politique des transports. On peut toutefois rappeler brièvement ceux qui concernent plus particulièrement les transports de marchandises :

- le libre choix de l'usager (article 1)
- la concurrence loyale entre modes de transport et entre les entreprises basée sur l'harmonisation de leurs conditions d'exploitation et d'utilisation (art. 3)
- le développement harmonieux et complémentaire des modes en tenant compte des coûts économiques réels liés à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transport et des coûts sociaux monétaires et non monétaires supportés par les usagers et les tiers (art.3)
- la juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité (article 6).

2 - LES GRANDES ÉVOLUTIONS DU MARCHÉ

Au cours de ces dix dernières années, le potentiel transporté s'est stabilisé puisque le niveau atteint en début 93 est très voisin de celui de 80, soit environ 175 milliards de tonnes-kilomètres.

Il faut toutefois souligner une transformation profonde liée à la modification structurelle de la nature de la demande.

Le trafic terrestre (route, fer, voie d'eau) présente de fortes fluctuations. En croissance de 1975 à 1980, il diminue entre 1980 et 1985 à cause de la récession du BTP, des industries lourdes (sidérurgie, charbonnages) et du programme électronucléaire et augmente fortement de 1985 à 1991. Cette analyse est confortée par l'évolution des trafics en Europe (en croissance depuis 15 ans, avec un ralentissement moins marqué qu'en France de 1980 à 1985) et par le chiffrage de la CCTN d'un marché incluant le pavillon routier étranger et les petits véhicules routiers. Le potentiel est davantage en phase avec la croissance du CA en francs constants, qui augmente de plus de 55 % depuis 1976, de près de 40 % depuis 1985.

Entre 1980 et maintenant, il faut observer une certaine stabilité dans le potentiel transportable des matériaux de construction, des produits agricoles, des engrais et produits chimiques. Par contre, l'agro-alimentaire progresse de même que les produits manufacturés tandis que les combustibles et produits métallurgiques diminuent. Les produits à forte valeur ajoutée augmentent parce que la production est en croissance mais également du fait de la complexification des processus de production et de distribution.

Les marchés s'élargissant, il est logique que les distances de transport progressent aussi : de 86 à 108 km en 15 ans (76-91). Mais l'allongement vient aussi des modifications de l'organisation des flux. Ainsi le parcours moyen passe de 68 Km à 80 Km pour la route et de 315 à 360 Km pour le fer. Pour la route, ce chiffre moyen n'est pas très éclairant car il faudrait distinguer la zone longue du reste. Pour la zone longue, cette distance a progressé et atteint environ 400 Km en moyenne. L'accroissement des parcours provient du trafic intérieur mais également de la hausse des trafics internationaux ; sur 10 ans le trafic international en TK enregistre une progression de 50% pour le transport routier de marchandises, mais le chiffre d'affaires à l'exportation a plus que doublé pour les entreprises de cette branche.

Quant à la répartition entre modes, si l'on se réfère à cet indicateur discutable qu'est la TK, on constate qu'en 1976 la route assurait 57%, alors qu'elle a désormais 72% des parts de marché. La SNCF pendant ce temps est passée de 36 à 24%. La voie d'eau a notoirement baissé perdant de l'ordre de 50 % de ses TK et n'assurant plus que 3 % du marché en 93 au lieu de 7% en 76. Il faut cependant observer que le fer, comme la voie d'eau a un champ de pertinence plus réduit que la route.

Encore une fois, cette comparaison s'effectue à partir d'un indicateur très partiel qui ne rend pas compte complètement de l'évolution de l'activité. Si l'on prend les chiffres d'affaires, la part de la SNCF est encore plus faible : cette part est de 11% en 1991. Cette comparaison est toutefois relative dans la mesure où la SNCF intervient très peu sur la courte distance.

La démographie des entreprises a connu une modification essentielle puisqu'en une dizaine d'années le nombre d'entreprises routières est passé de 25 000 à 35 000 ce qui est tout à fait considérable d'autant que ce sont essentiellement des petites entreprises qui ont été ainsi créées. Ces entités nouvelles sont surtout sur le marché de la traction et la surcapacité vient davantage du nombre d'entreprises que de la capacité de transport. A cette création nette il faut ajouter le turn over du fait du nombre très important de défaillances en particulier depuis la libéralisation.

Les prix ont connu une double évolution en dix ans : de 1980 à 1985 la progression a été de l'ordre de 5% en francs constants ; à partir de 86, la chute a été très sévère de l'ordre de 15 à 20% selon les Comptes Transports de la Nation. La baisse des prix a affecté dans la même proportion tous les modes (ferroviaire, route, navigation intérieure). Cette baisse des prix ne serait pas nécessairement inquiétante si les résultats des entreprises ne s'étaient pas parallèlement dégradés eux aussi. Depuis 1980, la baisse des marges est constante (sauf une remontée en 86) ; ce taux de marge (à ne pas confondre avec la rentabilité financière puisqu'il s'agit ici du rapport EBE sur valeur ajoutée) était de plus de 30% en 1981 et il atteint moins de 24% fin 1991.

Mécaniquement le taux d'épargne a diminué, ainsi que le taux d'autofinancement et maintenant le taux d'investissement.

Les entreprises ont désormais tendance à contrôler le développement de leurs investissements au risque d'ailleurs d'un vieillissement des équipements et peut-être à terme d'une baisse de la qualité des prestations.

3 - ANALYSE DE LA REGULATION ISSUE DE LA LOTI

Les principales mesures réglementaires découlant de la LOTI concernent surtout :

- la S.N.C.F., avec la création de l'EPIC au 1er janvier 1983
- la route et les professions auxiliaires avec les conditions d'accès à la profession, les conditions de délivrance des autorisations et l'instauration du régime des contrats-types
- la batellerie avec la création de la Chambre Nationale de la batellerie artisanale et de Voies navigables de France.

En revanche, le fret aérien (il s'agissait surtout d'une loi sur les transports terrestres) n'a pratiquement pas été concerné par ces dispositions réglementaires.

Bien que ne découlant pas directement de la LOTI, il faut aussi signaler la co-responsabilité des parties au contrat, la suppression de la TRO et la loi sur la sous-traitance.

Bilan juridique global de la LOTI

Si l'on effectue un bilan global un peu schématique de la LOTI, trois types d'effets peuvent être dégagés :

Un effet neutre pour le décontingement et la libéralisation des prix. Le décontingement aurait pu être effectué dans le cadre de la loi de 1949 (ce fut d'ailleurs le cas pour la zone courte). Le contingement n'a d'ailleurs jamais empêché le développement du transport routier.

Pour les prix, il s'agit de l'application de l'ordonnance de 1986 et la dégradation de la TRO avait commencé bien avant sa suppression (ce qui ne signifie nullement qu'elle ait toujours eu un effet nul, bien au contraire puisqu'elle a même constitué pendant longtemps une véritable rente de situation).

De même, le durcissement des conditions d'accès à la profession résulte d'une directive CEE et non de la LOTI, qui avait d'ailleurs omis, à l'origine, l'exigence de conditions d'honorabilité.

Un effet négatif pour la co-responsabilité et la sous-traitance.

En dépit des principes affichés dans la loi, il n'a jamais été possible d'assainir le secteur, ni de faire jouer la co-responsabilité malgré les espoirs suscités par l'article 9 de la Loti, dont le Conseil d'Etat a d'ailleurs estimé qu'il ne pouvait, ni directement, ni par l'intermédiaire d'un texte d'application, servir de fondement à des actions pénales dirigées contre des donneurs d'ordre. Il a fallu recourir à un décret spécifique ne procédant pas de la Loti pour instituer le principe de la co-responsabilité pénale des donneurs d'ordre en cas de surcharge, excès de vitesse et dépassement des durées de conduite.

De même, pour porter remède aux dévoiements de la sous-traitance, les solutions contenues dans l'article 33 de la Loti se sont révélées juridiquement mal rédigées et inopérantes et il a fallu attendre la récente loi du 31 décembre 1992 pour essayer d'améliorer le sort économique des sous-traitants. On peut même estimer que la LOTI, en favorisant-ou en acceptant- une brutale libéralisation pour l'accès aux marchés a entraîné des dysfonctionnements encore plus importants que précédemment, chacun tentant de reporter sur le voisin les contraintes réglementaires;

Un effet positif avec les contrats -types qui ont permis d'établir le droit commun des transports routiers et le soubassement fondamental qui manquait aux dix articles importants du code de commerce. Ces contrats-type à caractère supplétif structurent le droit sans porter atteinte à la liberté contractuelle; ils mériteraient d'être révisés, actualisés, éventuellement étendus et surtout mieux connus.

Lors de la mise au point des contrats-types, il est apparu une inadaptation de certains articles du Code de Commerce (en particulier de l'article 105) aux nouvelles techniques et quelques carences. Sans doute y aurait-il lieu d'étudier les conditions d'une refonte du Code de Commerce par l'introduction éventuelle dans le droit national interne des dispositions de la CMR.

*
* *

La tentation serait grande d'attribuer à la Loti toutes les vertus ou au contraire de lui imputer toutes les responsabilités des dysfonctionnements du transport marchandises notamment en ce qui concerne l'évolution des prix et des marges. Cette loi ne fournit qu'un cadre d'orientation, elle définit un certain nombre de principes, établit certaines règles mais la régulation dépend de beaucoup d'autres facteurs économiques, sociaux, voire politiques et culturels.

Effectuer une évaluation de la LOTI dans la perspective d'un débat au parlement n'est pas un exercice facile : c'est se poser la double question de sa pertinence par rapport aux données de l'action et des obstacles rencontrés pour sa mise en oeuvre. Il ne s'agit pas seulement de procéder à une analyse juridique et de déceler les imperfections d'une loi mais tout autant de dégager des propositions permettant d'adapter les modes de régulation à la nouvelle donne économique.

Fallait-il une loi?

Fallait-il une loi d'orientation ? S'agissant du transport de fret, quelle serait la situation aujourd'hui en l'absence de Loti? la réponse n'est pas évidente car bien qu'imparfaitement appliquée, la Loti a cependant eu une certaine influence sur les esprits et les pratiques. L'honnêteté ne nous contraint-elle pas à admettre que nous ne savons pas quelle serait la situation si la Loti n'avait pas vu le jour. Par exemple la Loti a-t-elle été un facteur d'accélération ou au contraire de ralentissement du processus de libéralisation ? cette loi a-t-elle influencé la dégradation des marges et des prix ? A-t-elle une responsabilité dans l'évolution des conditions sociales ? A-t-elle contribué à moderniser les entreprises de transport ?

A travers ces quelques questions on mesure la difficulté de l'analyse. Certains soutiennent la thèse que la situation serait beaucoup plus dégradée en l'absence de dispositif législatif et que la philosophie de coordination de 1949 comme celle de la LOTI ont eu le mérite de freiner voire d'empêcher certains excès. D'autres au contraire estiment que ces textes n'ont fait que retarder des évolutions indispensables.

Il semble toutefois se dégager une assez large majorité pour considérer qu'une loi était nécessaire pour servir de fondement à la réglementation dans la mesure où beaucoup de textes antérieurs manquaient de cohésion. La LOTI dans ses principes ne paraît guère contestée, le principal reproche porte sur les conditions d'application et sur une certaine inadaptation du processus de décision des pouvoirs publics.

Pourquoi une loi sur les seuls transports intérieurs ?

On pourrait s'appuyer sur le développement de l'internationalisation de l'économie pour regretter que cette loi n'ait pas pris en compte le champ international et notamment l'espace européen. C'est peut-être regrettable mais il faut avoir à l'esprit que les transports en Europe relèvent d'un double dispositif réglementaire. Les transports intérieurs sont soumis - dans le cadre de certaines orientations communautaires - aux règlements de chaque Etat et les transports intra-communautaires aux règles de la communauté.

Toutefois, n'est-il pas illusoire d'essayer d'appliquer 12 réglementations auxquelles se rajoute la réglementation européenne pour les échanges intra-communautaires ? Une réglementation commune était peut-être prématurée en 1982 mais en 1993 ? Cela supposerait sans doute que des progrès d'harmonisation plus significatifs soient réalisés mais l'objectif d'une réglementation commune n'aurait-il pas accéléré ce travail d'harmonisation ?

Depuis l'intervention de la LOTI, l'évolution du droit communautaire a été nuancée selon les modes de transport. Ainsi, le mode aérien est aujourd'hui presque entièrement régi par les textes communautaires, alors que le mode routier reste encore pour une bonne part sous l'emprise de la législation nationale.

Le mode ferroviaire, pour sa part, a connu une évolution notable avec la Directive 91/440 du 29 juillet 1991 qui a pour objet d'une part la séparation, au moins au plan comptable, entre la gestion de l'infrastructure et les activités de transport et d'autre part la mise en oeuvre d'un droit de libre accès aux infrastructures pour toutes les entreprises ferroviaires des Etats membres. Cette directive qui ouvre droit à terme à une concurrence ferroviaire intramodale en transports intérieurs appelle donc une législation nationale -ou un dispositif réglementaire- approprié.

Certains font observer que la grande majorité de l'activité s'exerçant dans l'hexagone, des dispositions nationales sont nécessaires et qu'il conviendra encore pendant longtemps de réguler à partir de dispositions nationales et communautaires, unification européenne ne signifiant pas uniformisation. Par ailleurs, la construction européenne ne doit pas se faire seulement par le haut, elle doit aussi s'appuyer sur les réalités de ses composantes et sur leurs dynamiques. Toutefois, l'internationalisation de l'économie justifie, d'urgence, une accélération des progrès d'harmonisation européenne des conditions de concurrence.

Une loi intermodale ?

La préoccupation de l'intermodalité liée souvent à la recherche de la complémentarité entre les modes est très présente dans les principes généraux affichés de la LOTI, comme en témoignent les références à l'organisation d'un système "aux conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité", à une politique "globale" des transports, au développement "harmonieux et complémentaire" des modes, à la concurrence "loyale" entre modes et entreprises ...

En fait, on constate une disproportion entre les principes affichés et les applications pratiques qui en sont faites dans les différents chapitres consacrés aux différents modes. De façon très précise, ce principe de l'intermodalité n'est guère évoqué qu'à l'article 14, concernant les critères homogènes d'évaluation de grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques. Encore faut-il indiquer que cet article 14 est un amendement qui a été ajouté au texte initial et que cette disposition n'a d'ailleurs pratiquement jamais été appliquée du fait essentiellement des réticences des grandes Directions du Ministère, très jalouses de leurs propres prérogatives.

Outre cette insuffisance relative aux équipements, il faut relever une sous estimation de la problématique de la chaîne de transport.

De même, les phénomènes de logistique sont également absents. Ne faut-il pas attribuer cette carence à un phénomène trop naissant ou bien au peu d'intérêt de le traiter par voie réglementaire?

Chaque mode est assez longuement traité de façon spécifique mais était-il bien judicieux de les séparer à ce point d'autant que les contenus de chaque chapitre correspondant sont relativement différents. Par exemple, le chemin de fer, la voie d'eau et l'aérien sont surtout abordés de façon institutionnelle tandis que la route est traitée sous l'angle de l'organisation de la concurrence.

Fallait-il des dispositions spécifiques pour chacun des modes, ne fallait-il pas les réduire le plus possible et surtout n'aurait-il pas été souhaitable d'établir des règles valables pour tous les modes ? Mais cela n'aurait-il pas affecté de façon assez fondamentale la conception de la régulation ? En effet, les dispositions communes à tous les modes n'auraient pu porter que sur les aspects mettant en cause l'intérêt général : règles de concurrence relatives aux aspects techniques, à la sécurité et à l'imputation des charges notamment d'infrastructures.

Etait-il possible de passer d'une régulation administrative et par les prix à une régulation par les contrats et les coûts en 1982 ? Avait-on la capacité et la volonté d'intégrer dans les coûts les contraintes concurrentielles communes ? L'Etat lui-même était-il prêt à opérer ce déplacement de son champ de compétence ? enfin et surtout était-on capable d'organiser et d'expliquer une telle transition ?

La question vaut surtout pour l'avenir dans la mesure où les acteurs retrouvant progressivement une totale liberté d'établissement de leurs contrats commerciaux, notamment dans le domaine des prix, il pourrait se révéler plus efficace pour les pouvoirs publics (français ou européens) de se recentrer sur les questions d'intérêt général (normes techniques, infrastructures, fiscalité, sécurité, environnement) en laissant au marché le soin de réguler les autres aspects de la concurrence. Mais a-t-on pour autant réglé le problème de la transition ?

Force est de constater que la seule régulation par le marché a conduit à des niveaux de prix anormalement bas, sous la pression des autres intervenants de la chaîne de transport, poussant ainsi les transporteurs routiers à recourir à des réductions artificielles des coûts (sous-traitance dévoyée, non respect des réglementations techniques et sociales...). Une économie de marché ne peut fonctionner normalement que si parallèlement les pouvoirs publics font entrer effectivement dans les faits l'égalisation des conditions de concurrence par des dispositifs efficaces de contrôle du respect des réglementations techniques et sociales.

Complémentarité

A l'évidence, le problème du multimodal est mal résolu. L'une des voies (mais pas la seule) passe par le transport combiné dont le développement est loin d'être satisfaisant du fait de problèmes techniques (sillons, chantiers) mais aussi d'un manque de clarté et de transparence dans les coûts et les responsabilités.

Le transport combiné peut-il bénéficier de mesures d'encouragement ? De quelle nature ? Là aussi faut-il des mesures d'ordre réglementaire ou bien des incitations économiques ou fiscales qui tiennent réellement compte du bilan coût/avantage pour la collectivité. L'organisation du transport combiné n'est-il pas complètement à repenser ?

Si la complémentarité passe par l'harmonisation et la loyauté des conditions de concurrence, elle passe également par l'existence de plate-formes inter-modales bien localisées facilitant les ruptures de charge et assurant l'exécution de la chaîne de transport de bout en bout quel que soit le mode employé.

Répartition modale

Depuis toujours, un des objectifs plus ou moins explicite de la réglementation est de protéger le chemin de fer mais cette réglementation n'a pas eu les effets escomptés. Faut-il en imputer la responsabilité à la faiblesse du dispositif juridique ou bien existe-t-il des causes internes à la régression du fer ? la même question se pose pour la voie d'eau, concurrencée par le fer et la route. La reconquête de parts de marché par le fer ou la voie d'eau dépend d'abord de la capacité d'adaptation technique et commerciale des opérateurs sur les marchés où ils sont performants et compétitifs malgré une évolution économique structurellement défavorable à des transports par grandes masses.

Pour le fer (et parfois la voie d'eau) se pose le problème des ruptures de charge et des trajets terminaux : la productivité du transport en wagon isolé est de plus en plus difficile en regard des gains réalisés par la route; en termes de prix et de qualité de service.

Le déclin de la voie d'eau est d'autre part imputable en partie à la réglementation du tour de rôle.

Le fret aérien est à peu près absent de la Loti, cela peut se comprendre car son développement n'était sans doute pas très prévisible, pour autant faut-il l'écarter du champ de réflexion ?

Encore faudrait-il s'assurer que le fret qualifié d'aérien emprunte bien la voie aérienne. Dans le cas où il est transporté par route, il doit être soumis à l'ensemble des règles applicables au transport routier.

Pour un éventuel changement de répartition modale est-il nécessaire de donner davantage d'influence à la réglementation, comment et pour quoi faire ?

Sauf dans de très rares cas (matières très dangereuses ou espace complètement saturé) est-il envisageable d'opérer des transferts modaux par voie autoritaire ? Même si cela était possible, le fer ou la voie d'eau seraient-ils capables d'acheminer dans de bonnes conditions les trafics transférés ?

Les mesures habituellement proposées (tarification, transport combiné, autoroute ferroviaire ...) ne peuvent à elles seules régler le problème de la croissance du transport routier de marchandises. Il apparaît dans ce domaine le besoin d'orientations majeures complétant les principes généraux de la LOTI.

Dans ce domaine des transferts modaux, l'action des pouvoirs publics ne doit-elle pas se limiter essentiellement à égaliser les conditions de concurrence (après prise en compte de l'intérêt général) en laissant le marché arbitrer entre les modes ?

A supposer- ce qui est souhaitable - que chaque mode supporte bien l'intégralité de ses coûts, serait-ce suffisant pour modifier la répartition modale ? Le fer comme la voie d'eau ne sont-ils pas surtout victimes de leurs propres inadaptations techniques et commerciales ?

Face à la dégradation du trafic, des parts de marchés et des résultats financiers de la SNCF, l'Etat n'a-t-il pas une responsabilité pour exiger du fer un réajustement de ses missions et une plus grande efficacité ou faut-il envisager d'autres formes d'organisation?.

La structuration du secteur est-elle un moyen de régulation ?

La Loti ne comporte pas d'objectif explicite de restructuration du secteur. Pourtant l'évolution de la demande logistique dans un espace élargi contraint à développer des stratégies d'offre plus complexes à l'intérieur de réseaux plus étendus et plus maillés. Les entreprises sont de plus contraintes de s'intégrer dans les logistiques des producteurs et des distributeurs mais aussi de s'aligner sur les normes de qualité de leurs clients. Notre intérêt est de disposer de pôles transport susceptibles de rivaliser avec d'autres groupes européens. Faut-il en conclure que l'avenir passe uniquement par les très grands groupes de transport ? Sans doute pas mais d'une manière ou d'une autre, les exigences de qualité auront un caractère normatif évident qui devrait favoriser une certaine concentration et une solidification des structures.

L'atomisation n'est elle pas l'un des principaux facteurs de fragilisation du secteur? la surcapacité génératrice de baisse des prix n'est-elle pas surtout une surcapacité de nombre d'entreprises plus encore qu'une surcapacité de cale? dans la mesure où le non respect des règles de concurrence vient pour une part non négligeable des petites entreprises, ne peut-on se fixer un objectif de politique de transport pour solidifier une profession qui souffre surtout de son éclatement et de ses propres dérèglements. La loi est-elle cependant adaptée pour agir dans ce sens ? Le renforcement des conditions d'accès à la profession devrait y contribuer notamment grâce à une meilleure formation économique des transporteurs.

En l'état actuel de la structure du secteur et des rapports de force existants, la notion de juste "rémunération" ne relève-t-elle pas de l'utopie ?

Si l'on ne doit pas écarter le problème d'une meilleure imputation des charges d'infrastructures- (intégrant les effets externes) voir chapitre ad hoc-, l'objectif premier est celui d'un redressement des marges (qui passe nécessairement par une meilleure adéquation entre les prix et la qualité) afin de rétablir des conditions normales d'exploitation de l'activité (respect des règles, financement des investissements, améliorations sociales).

Insuffisance ou excès réglementaire ?

En dépit de certaines carences évoquées ci-dessus, peut-on réellement se plaindre de l'insuffisance de notre dispositif réglementaire?

Au contraire, on constate une multiplication de réglementations, mal appliquées et mal contrôlées traduisant trop souvent l'impuissance des pouvoirs publics. Au moment où nous réexaminons la portée de la Loti, le risque serait grand de la compléter par un autre texte tout aussi mal appliqué et qui n'apporterait pas de remèdes durables à la restauration des marges .

Notre principal défaut n'est-il pas de ne pas prendre les moyens d'appliquer sérieusement ce qui existe? L'urgence ne serait-elle pas d'abord de simplifier et de diviser par dix ou par 20 des règles qui ne satisfont souvent que ceux qui les élaborent. Ne faudrait-il pas également pour redonner une légitimité à l'action de l'État s'engager résolument dans une démarche partenariale avec la profession? Avec la profession, ne serait-il pas possible de déterminer les grands axes "simples" d'intervention et de solliciter son appui pour faire réellement appliquer les priorités qui auraient ainsi été retenues.

A l'occasion de cette réflexion sur la LOTI, n'y a-t-il pas l'opportunité de redéfinir les objectifs et de repréciser les moyens d'une régulation plus moderne, plus efficace et moins coûteuse? Dans cette étude, une attention particulière doit être portée aux professions de la route et aux auxiliaires, compte tenu de leur poids dominant en transport terrestre et de leur effet d'entraînement sur la régulation des autres modes.

4 - QUELLES PRIORITÉS POUR UNE MEILLEURE RÉGULATION (les aspects infrastructures et sociaux sont traités dans d'autres chapitres)

La LOTI présente des lacunes importantes, relatives au rôle de l'Etat, aux modalités de planification et au système d'évaluation.

Le marché retrouvant progressivement sa place en tant que moyen d'ajustement de l'offre à la demande, il convient parallèlement de repréciser les priorités pour l'action de l'État à la lumière, en particulier du nouveau partage des pouvoirs apparu depuis 10 ans ; l'Europe, la décentralisation, les grands opérateurs. Les exemples des effets d'une libéralisation sans limites sont connus. Ils conduisent à une concentration de l'offre sur les trafics les plus rentables, à la détérioration en quantité et en qualité de l'offre diffuse puis à sa disparition. Il convient donc d'aboutir à une libéralisation maîtrisée où l'Etat exerce son droit régalien et fasse respecter les règles du jeu mettant en cause la sécurité et l'intérêt général.

Dans le cadre de la préparation du XIème plan, un débat parlementaire sur les transports, dix ans après la LOTI, aurait vocation de définir :

- les grandes orientations de l'Etat en matière de transport : politique routière (redéfinition du péage et réorganisation du système autoroutier), politique ferroviaire (articulation TGV - réseau classique ; financement des TER...) etc..

- les règles du jeu techniques et financières : conditions de concurrence entre modes, imputation des charges d'infrastructures, orientations tarifaires ;

- les objectifs et critères de choix des infrastructures à réaliser, la prise en compte de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

En matière de planification, il conviendrait de mieux intégrer les incertitudes de la prévision, les retournements conjoncturels et les difficultés de réalisation des programmes.

Plutôt que des schémas directeurs à long terme ou des plans très élaborés, mais relativement figés, il faudrait mettre en place des processus plus légers et dynamiques, mais régulièrement contrôlés et repositionnés. D'où l'importance des observatoires des transports et des indicateurs d'évaluation de la situation et de l'avancement des politiques engagées.

Il est important, en effet, de souligner que la libéralisation d'un marché va de pair avec une observation du fonctionnement de ce marché.

En ce qui concerne les différents modes, l'action de l'Etat pourrait porter principalement sur les points suivants :

Pour la **route**, il semble que le renforcement de l'accès à la profession, les contrôles fondés sur des objectifs clairs et moins tatillons et les sanctions constituent les trois leviers principaux. Les autres évolutions envisageables sont également importantes mais elles ne dépendent pas en premier de l'Etat. L'Etat peut cependant accompagner ces évolutions.

Pour la **batellerie**, il s'agit de l'intégrer dans le droit commun et pour la **SNCF** d'aboutir à un redressement de l'activité et d'opérer un recentrage de ses activités vers l'offre de train complet et le développement du transport combiné.

1 - Pour la route

1- Renforcer les conditions d'accès, de maintien et de sortie dans la profession

Les nouvelles orientations relatives à la capacité auront des effets à moyen terme ; il convient de maintenir cette exigence de plus grande compétence en matière notamment de gestion et de négociation commerciale et de revoir en nette hausse la capacité financière.

Il faut aussi agir sur le court terme, donc sur ceux qui sont aujourd'hui dans la profession. L'un des moyens serait d'imposer à ceux qui ne possèdent pas l'attestation de se mettre en règle dans un délai d'un an.

Enfin il faut prévoir le retrait de l'inscription pour les entreprises qui se mettent en dehors du droit et cela relève de la compétence du ministère des transports.

Avant d'en arriver à cette solution, le Ministère des transports peut procéder par mise en demeure et avertissement, par exemple en retirant les autorisations aux entreprises, ce qui impose évidemment la mise en place et le fonctionnement des commissions des sanctions administratives.

Peut-être, pourrait-on même envisager l'instauration d'un système d'autorisations, voire même de certificat d'inscription à durée limitée, dont le renouvellement dépendrait du comportement de l'entreprise. Cette mesure pourrait contribuer à l'assainissement de la profession car il est psychologiquement plus facile de ne pas renouveler une autorisation que de prendre l'initiative d'une procédure de retrait.

D'autre part, ne serait-il pas urgent d'avoir un débat sur les conditions d'application de la loi du 25 janvier 1985 sur les faillites qui, en partant d'un principe louable de préservation de l'emploi, a révélé des effets pervers et très perturbateurs en prolongeant inutilement la vie d'entreprises en mauvaise santé continuant à exercer dans des conditions de concurrence parfaitement déloyale, mettant ainsi en péril des entreprises saines.

2- Mieux contrôler, mieux sanctionner

Il paraît souhaitable qu'en matière de contrôles, les pouvoirs publics privilégient l'aspect qualitatif pour rendre les vérifications plus efficaces. Moins de contrôles mais des contrôles plus pertinents sur des objectifs clairs et suivis de sanctions. Cela impose de définir des priorités, parmi lesquelles pourraient figurer les vitesses -limites, les poids et dimensions, les temps de conduite et de repos, étant entendu que ces contrôles devraient également être applicables aux transporteurs étrangers travaillant ou circulant en France. (Le champ social est un domaine d'action privilégié qui est traité dans un autre chapitre).

3- Mieux structurer les contrats

En s'appuyant sur les contrats - types, il est possible d'aider la profession avec la mise au point de modèle de contrats . Le CNT peut apporter sa capacité d'expertise dans un domaine qu'il connaît parfaitement; cette compétence n'est d'ailleurs pas contestée par la profession. Les contrats doivent être clairs, tant les contrats passés avec les clients que les contrats passés avec les sous-traitants. Dans ce domaine, deux modèles de contrat de sous-traitance ont été mis au point par le CNT et la Direction des transports terrestres, en collaboration étroite avec la profession. Ces contrats devraient être étendus et bénéficier d'une promotion suffisante de la part notamment des organisations professionnelles, qui ont, au surplus, un rôle important de conseil et d'accompagnement à jouer auprès des entreprises. Par ailleurs, il conviendra de poursuivre le travail de simplification des formalités administratives et commerciales et de favoriser le recours aux nouvelles technologies de gestion de l'information en particulier les EDI.

4- Réduire les délais de paiement

La réduction des délais excessifs est indispensable . Cette perspective peut être atteinte par des accords contractuels ou professionnels.

Si la voie contractuelle s'avère inopérante, il faudrait envisager le recours à la voie réglementaire en étendant aux transports les délais de paiement imposés par la loi du 31/12/1992 à d'autres secteurs d'activité. Par ailleurs, les conditions de paiement doivent être prises en compte pour apprécier le comportement des entreprises, dans le cadre d'attribution de droits de transport ou de procédures conduisant à des sanctions.

5- Responsabiliser le donneur d'ordre

Le donneur d'ordre n'est pas responsable des conditions d'exécution du contrat de transport mais sa responsabilité doit pouvoir être recherchée et même engagée pour les manquements de son fait qui imposeraient des conditions d'exécution d'un contrat incompatibles avec les réglementations en vigueur, notamment de travail ou de sécurité. Des textes viennent de sortir, il convient maintenant de les appliquer.

6- Améliorer la gestion

Pour faciliter une meilleure approche commerciale et renforcer la capacité de gestion et de négociation commerciale des transporteurs, des moyens, notamment financiers, doivent être dégagés au service de la profession afin qu'elle dispose du soutien pédagogique nécessaire pour une approche plus saine du marché.

Dans ce cadre, des synergies encore plus importantes doivent être trouvées entre le CNR-l'AFT-Promotrans- le CNT et l'OEST afin que la profession dispose des outils techniques nécessaires.

Il faut éviter de tomber dans les errements passés avec des aides à la gestion aboutissant à fausser les conditions de concurrence mais favoriser des modes d'encouragement aux entreprises (développement des FRAC, institution de crédits d'innovation en matière de qualité ou d'environnement).

7- Aider à la restructuration

En dépit de certaines réticences, la constitution de réseaux de qualité est un phénomène irréversible et souhaitable; la crainte pour un transporteur de perdre son identité n'est pas une raison suffisante pour refuser les nécessaires regroupements d'une profession bien trop éclatée pour être performante. Des moyens, notamment financiers, doivent être également mis au service de cette modernisation et de ces regroupements.

Pour contribuer à un meilleur ajustement de l'offre à la demande, il faut aussi étudier un plan de reconversion sociale pour les petites entreprises qui le souhaitent par la mise en place de mesures incitatives.

8 - Harmonisation des droits internes européens

Alors que le cabotage est appelé à se développer, les opérateurs seront de plus en plus confrontés à la diversité des droits internes des transports. A plusieurs reprises, la nécessité d'un toilettage du droit français a été évoqué, en particulier à propos de l'article 105.

La CMR constituant une base commune à l'ensemble de l'Europe, une harmonisation des droits internes sur la CMR pourrait être étudiée en s'accompagnant dans les divers pays d'une approche similaire à celle des contrats-types français qui représentent un acquis important dont l'intérêt est reconnu par tous les acteurs.

Pour la France, pays de transit, le cabotage revêt un caractère tout-à-fait stratégique, ce qui justifie d'engager rapidement une réflexion sur cette harmonisation.

2 - Pour la voie d'eau

Aligner progressivement la voie d'eau sur les dispositions routières

Depuis 10 ans, on note la création :

- de la chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) jouant dans le secteur le rôle de chambre des métiers.
- de Voies Navigables de France (VNF). Etablissement public industriel et commercial, prenant la suite de l'ancien Office national de la navigation, VNF est en charge de l'exploitation technique, de l'entretien et du développement des réseaux, gère le domaine public fluvial, organise un observatoire du transport fluvial et veille à l'exploitation commerciale du secteur réglementé.

En navigation intérieure, l'économie administrée gérée par l'ancien office national de la navigation reposait sur le système traditionnel du tour de rôle à l'abri duquel un comportement malthusien de la profession s'était installé, ce qui, avec l'ouverture des frontières, rendait la batellerie française particulièrement vulnérable à la concurrence étrangère.

En concertation avec la CNBA, les pouvoirs publics ont préparé un projet de loi réformant sur une durée de six ans le système du tour de rôle en lui substituant un système plus libéral qui devrait consacrer le principe de libre concurrence. Il faut rapidement mener à bien ce projet car la philosophie de la régulation doit être la même pour tous les modes et les principales dispositions réglementaires routières doivent être progressivement transposées à la batellerie. De la même manière, il faut encourager la formation, la restructuration et la modernisation de la profession.

3 - Pour le transport ferroviaire

Créer les conditions de développement du transport combiné

L'Etat doit se montrer plus volontariste, ce qui suppose des aides à l'investissement pour la création de sillons et les chantiers. En retour, l'Etat doit mieux fixer les règles du jeu et rendre le combiné plus accessible et plus compétitif. Un développement notable de celui-ci suppose trois préalables :

- des prix de transports plus élevés et des conditions normales d'exploitation du transport routier (respect des réglementations techniques et sociales et imputation des réelles charges d'infrastructures) ;
- une distinction plus claire dans l'activité de transport combiné de la SNCF entre sa mission de promoteur de ce mode au bénéfice de la collectivité pour le compte d'autres transporteurs, et son rôle commercial d'organisateur de transport pour le compte de ses clients chargeurs ;
- un acheminement ferroviaire plus performant en coût et en qualité :
 - sur les relations à trafic massif (au moins un train complet par jour de chantier terminal à chantier terminal) par mise à disposition des capacités en infrastructures modernes nécessaires (sillons et plate-

formes - l'équivalent pour le ferroviaire de ce que représente le Schéma directeur autoroutier pour le transport routier de marchandises) ;

- sur les relations à trafic diffus, par utilisation de techniques de massification plus productives que le système traditionnel de triage, en faisant appel notamment à un plan de transport de type point nodal.

Dynamiser l'outil ferroviaire

Constatant l'obsolescence d'une partie de l'offre et en attendant les effets de projets à long terme, l'Etat doit engager la SNCF dans la voie d'un redressement et d'un développement fondé sur ce qu'elle sait le mieux faire, à savoir l'offre de trains complets de point à point, le développement du transport combiné compensant la contraction du trafic ferroviaire diffus.

A cet égard, il serait urgent d'envisager un recours accru par les commissionnaires de transport aux prestations ferroviaires sous réserve, bien entendu, d'une clarification des responsabilités commerciales déjà évoquées pour le transport combiné.

+ + +

En conclusion, l'action du marché doit être rééquilibrée par une action de l'État qui exerce son droit régalién dans les champs d'intérêt général, qui définit et fait respecter les règles fondamentales et qui accompagne les efforts des acteurs économiques. De ce point de vue, l'effort de simplification engagé au CNT il y a plusieurs années mériterait d'être poursuivi et surtout suivi d'effet.

Une large procédure de concertation et de partenariat avec les transporteurs et les chargeurs sur les grandes orientations de la politique des transports et sur ses modalités de mise en oeuvre pourrait se concrétiser par un contrat de progrès.

L'État comptable ne suffit pas, il faut aussi un état régulateur et animateur. Cela suppose toutefois des outils d'observation et d'analyse du marché pertinents et efficaces aux niveaux national et régional. Les transports constituent un bon terrain pour illustrer cette transformation nécessaire de l'action de l'État.

L'ORGANISATION DE LA CONCURRENCE ENTRE LES MODES DE TRANSPORT

1 - DISPOSITIONS DE LA LOTI RELATIVES A L'OBJET

L'article 1er rappelle que "le système des transports **intérieurs** doit satisfaire les besoins des usagers, dans les conditions **économiques** et **sociales** les plus avantageuses pour la **collectivité**". Il ajoute qu'il doit "rendre effectifs le droit qu'a tout usager de se déplacer et la **liberté** d'en choisir les moyens, ainsi que la faculté... de confier le transport de ses biens à l'entreprise **de son choix**".

Cette liberté de choix des usagers est un principe fondamental de la L.O.T.I., et on peut dire que les dispositions explicitement relatives à la concurrence en sont le corollaire.

L'article 3 précise que la politique globale des transports "établit les bases d'une **concurrence loyale** entre les modes de transport..." et ajoute qu'elle "favorise leur complémentarité et leur coopération".

L'article 24 comporte un alinéa qui fonde le concours financier de l'Etat à la S.N.C.F.

La L.O.T.I. comporte d'autres dispositions qui peuvent avoir un lien avec la concurrence entre les modes de transport, mais qui ne concernent pas directement l'objet de cette note. Notamment on ne traitera pas de la concurrence entre entreprises de transport à l'intérieur d'un mode (transport routier par exemple).

Ce dernier point peut d'ailleurs être contesté, car la concurrence intramodale n'est pas sans effet sur la concurrence intermodale, c'est ainsi que l'exacerbation de la concurrence dans le transport routier de marchandises a entraîné une concurrence plus vive vis à vis du chemin de fer. Mais le transport des marchandises fait l'objet d'une autre note aux conclusions de laquelle il convient de se reporter.

Toutefois, il convient d'évoquer au début de cette note, une autre disposition de la L.O.T.I. qui est essentielle, c'est l'article 6 qui prévoit que "...la formation des prix et les tarifs applicables...permettent **une juste rémunération** du transporteur assurant la couverture **des coûts réels** du service rendu...".

Ainsi donc les réflexions de cette note sur la concurrence sont forcément balisées par deux impératifs :

- Celui **du libre choix** de l'utilisateur (article 1), qui implique le refus de toute répartition autoritaire du trafic entre les modes, ainsi que le recours aux moyens de l'économie de marché pour orienter les choix. Cela entraîne par voie de conséquence que ce sont les règles de l'économie de marché et les enseignements de la science économique classique qui doivent nous guider dans l'analyse du problème.

- Celui **du juste prix**, qui subordonne l'efficacité des mesures qui seront éventuellement recommandées pour optimiser la concurrence, à une **réelle répercussion dans les prix de transport** pratiqués des coûts qui seront supportés par le transporteur.

2 - L'ÉTAT ACTUEL DE LA CONCURRENCE

2.1. Segments du marché des transports concernés par la concurrence entre modes

2.1.1. Les prestations substituables

La concurrence implique des prestations substituables. Dans la concurrence entre modes, il ne s'agit pas de prestations exactement substituables; elles diffèrent par le prix, le temps de transport, le confort, la sécurité, les effets externes, les conditions d'accès, etc.... La comparaison doit être prise au sens large. Lorsque le transport n'est qu'un élément d'une prestation plus globale, c'est sur cette dernière que doit porter la comparaison, de même il faut prendre en compte l'ensemble des services liés au transport, ce qui pose le problème de la commercialisation des produits "transport" et des services associés, notamment pour le transport des voyageurs.

Deux bilans comparatifs doivent être établis :

- pour l'utilisateur (c'est ce qui détermine son choix) ce bilan ne prend pas en compte directement les effets externes.

- pour la collectivité, il faut un bilan socio-économique complet, qui comporte notamment une évaluation des effets externes lorsqu'elle est possible.

2.1.2. Transport intérieur des personnes

- Pour les transports à grande distance, la concurrence existe entre le chemin de fer (et notamment le réseau T.G.V.), le réseau routier (et notamment le réseau autoroutier) et les lignes aériennes. Lorsqu'il s'agit de transport collectif (chemin de fer, avion, autocar) la comparaison doit inclure les trajets terminaux. Pour ce segment du marché la concurrence peut dépendre de la réglementation, comme dans le cas des services réguliers d'autocars sur autoroute.

- Pour les transports à courte distance et urbains la concurrence existe entre la voiture particulière et les transports collectifs (qu'ils soient routiers ou ferroviaires).

2.1.3. Transport des marchandises

- Pour les **transports massifs** la concurrence intéresse surtout le chemin de fer, le transport fluvial et le cabotage fluvio-maritime. Le transport routier peut être éventuellement concerné par le transport des agrégats et des matériaux de construction à courte distance.

- C'est le **transport des charges complètes ou des lots** qui est le domaine essentiel de la concurrence entre le chemin de fer et la route. Le transport combiné rail-route, qui est un exemple de la complémentarité recommandée par la LOTI, doit être considéré comme un mode de transport autonome, qui permet de percevoir les fonctions différentes de l'opérateur (responsable du transport de bout en bout) et du transporteur (le chemin de fer sur la partie centrale du parcours). Dans ce domaine de concurrence un troisième acteur doit être considéré : "le régulateur du marché" qui peut être l'Etat, ou la Communauté Européenne.

Si on ajoute à cette segmentation qui résulte de la dimension unitaire de l'envoi, celle qui tient à la distance on peut préciser que la concurrence joue surtout pour les **transports à longue distance**. En effet la route a un quasi-monopole pour les transports de livraison à courte distance. D'autre part, pour les transports à grande distance il convient de dépasser le cadre national compte tenu des pouvoirs réglementaires de la C.E.E. d'une part, et de l'importance du trafic de transit des poids lourds d'autre part.

2.2. La concurrence est-elle loyale ?

2.2.1. La problématique

Peut-on traduire concurrence loyale par égalité des conditions de concurrence ? La réponse peut-être positive en première approximation; il convient alors de distinguer ce qui est commun aux différents modes de transport et ce qui est spécifique. Les conditions doivent être égales pour ce qui est commun et ne pas introduire de distorsions inacceptables pour ce qui est spécifique. L'étude doit être faite dans les domaines suivants :

- réglementation sociale
- réglementation de la sécurité
- prise en charge des coûts d'usage des infrastructures de transport y compris les coûts externes
- surveillance du marché
- contrôle de l'application de la réglementation.

Sur ces bases un constat va être tenté tant pour le transport des marchandises que pour le transport des personnes.

A partir de ce constat, l'égalité étant un objectif abstrait, il conviendra de proposer des modifications des conditions de concurrence tendant à se rapprocher de cet objectif.

2.2.2. Le transport des marchandises

C'est sur les conditions de concurrence entre le fer et la route que portera l'examen.