

- Réglementation sociale

La réglementation spécifique du chemin de fer doit être considérée comme liée à la technique (et à l'histoire du chemin de fer) et n'introduit pas de distorsion, mais il n'en est pas de même du non-respect de la réglementation (temps de travail et de conduite) par de nombreux transporteurs routiers, en partie à cause de l'exacerbation de la concurrence dans ce mode. Sur la base des données des travaux du C.N.T. (rapport DOGUET notamment), les services de la SNCF évaluent à 6,8% le relèvement du coût moyen du transport routier qui résulterait de la disparition de ces infractions.

- Sécurité

On peut constater des infractions aux règles de charge des véhicules et de limitation de vitesse. Si ces infractions n'existaient plus, les relèvements du coût moyen seraient respectivement de 3,6 % et 4 % d'après la SNCF.

L'Union routière (cf. n° 162 de septembre 1992) ne conteste pas ces infractions aux règles de sécurité, tout en remarquant que "l'insécurité routière régresse...même s'il reste encore beaucoup à faire".

Sur ces deux postes : réglementation sociale et sécurité, on peut considérer qu'un respect rigoureux de la réglementation **actuelle** se traduirait par un relèvement du coût du transport routier "lourd" de 10% en première approximation, toutes choses égales d'ailleurs.

- Prise en charge des coûts d'infrastructure, y compris les coûts externes

Le principe retenu il y a une vingtaine d'années, à la suite du rapport Laval, était la tarification au coût marginal social, pour le trafic marchandises sur le chemin de fer et sur les réseaux routiers autres que les autoroutes concédées. Cela s'est traduit par l'instauration de la "taxe à l'essieu", et par la méthode fixée alors pour le calcul de la subvention à la SNCF pour l'entretien de la voie.

Mais la taxe à l'essieu n'a pas été revalorisée, et l'écart entre les recettes procurées par la T.I.P.P. sur le gazole et la taxe à l'essieu, et les dépenses de la route imputables au trafic lourd, est allé croissant. D'autre part, depuis quelques années le calcul de la subvention à la SNCF n'est plus directement rattaché à la notion de coût marginal social, elle est fixée chaque année à l'occasion du budget, en 1992 son montant était de 11,2 milliards de francs.

De nombreuses études sur la tarification de l'usage des infrastructures ont été produites, aussi bien en France que dans le cadre de la Communauté Economique Européenne ou de la Commission de l'O.N.U. à Genève. On indiquera seulement que d'après le dernier rapport de la Commission des Comptes des Transports de la Nation (C.C.T.N.) l'insuffisance du compte des pouvoirs publics pour le trafic des poids lourds en 1991 serait de 7,3 milliards de francs en retenant la variante la plus favorable à ce trafic dans la ventilation des dépenses. Il s'agit là d'un coût complet sans prise en compte des effets externes.

Le rapport de juillet 1992 du groupe de travail du C.G.P.C. présidé par M. BROSSIER a retenu deux méthodes de calcul (qui écartent les déplacements urbains) : appliquées à l'année 1990, l'insuffisance serait de 2,5 milliards de francs avec l'imputation au coût marginal social, et de 8,5 milliards avec l'imputation au coût complet. Ces calculs ne tiennent pas compte des externalités autres que l'insécurité et la congestion.

La comparaison entre les résultats du rapport BROSSIER et ceux de la C.C.T.N. est difficile par suite de l'existence du trafic dans les zones urbaines, pris en compte dans un cas, et pas dans l'autre, mais on peut dire qu'il n'y a pas d'incohérence.

La SNCF, en s'appuyant sur d'autres travaux, évalue à 15% du coût du transport routier, soit 30 milliards de francs, l'insuffisance de prise en charge des coûts d'infrastructure, et à 20 milliards de francs la non prise en compte des effets externes.

Ces résultats sont évidemment fortement contestés par l'Union Routière qui fait valoir en outre qu'il faudrait prendre en compte les avantages externes du transport routier, comme l'indique aussi l'Union des sociétés d'autoroutes à péage.

- Surveillance du marché. Contrôle de l'application de la réglementation

La LOTI et ses textes d'application donnent théoriquement à l'Etat les moyens d'intervenir, mais son action est limitée par suite notamment de l'insuffisance des moyens de contrôle.

D'autre part, les sanctions sont généralement faibles, et compte tenu de la faible fréquence des constats d'infractions, et du faible montant des sanctions financières, il n'y a aucune dissuasion, car le risque encouru ne représente qu'une faible partie du gain procuré par le non-respect de la réglementation.

2.2.3. Le transport des personnes

Les constats ci-dessus peuvent être étendus au secteur du transport des personnes, mais dans une moindre mesure.

La part prépondérante de la voiture particulière et le poids de la fiscalité spécifique qui procure des recettes très nettement supérieures au coût complet de l'infrastructure imputable à ce trafic conduisent à une appréciation différente.

C'est ainsi que la C.C.T.N. a retenu pour 1991 un excédent du compte des pouvoirs publics de 130 milliards de francs environ pour les véhicules particuliers et commerciaux, TVA comprise; si on exclut la TVA, cet excédent est encore de 50 milliards de francs. Ces ordres de grandeur montrent que la prise en compte des coûts externes ne devrait pas inverser les résultats.

Lorsqu'il qu'il s'agit du transport public de personnes, la SNCF fait remarquer que l'insuffisance du contrôle de l'application de la réglementation et de la surveillance du marché peut introduire des distorsions plus graves en ce qui concerne les cahiers des charges des dessertes (fréquence, points d'arrêts), le poids du transport occasionnel et la complémentarité entre modes (correspondances...).

Mais cette distorsion apparente n'est-elle pas la conséquence de la différence des possibilités techniques ?

Quant au problème de la concurrence dans les zones fortement urbanisées, il ressort d'un autre débat.

3 - PROPOSITIONS POUR MODIFIER LES CONDITIONS DE CONCURRENCE

3.1. La tarification de l'usage des infrastructures

Les problèmes de la concurrence entre le chemin de fer et la navigation fluviale ou fluvio-maritime dans le secteur du transport massif des marchandises étant marginaux, par rapport à ceux de la concurrence rail/route dans le transport des charges complètes, on se limitera à ces derniers.

Il convient de se référer aux études économiques les plus récentes, qui malgré leur caractère encore incomplet, notamment dans le domaine des coûts externes, semblent pertinentes, compte tenu de la prudence des hypothèses. L'enseignement de ces études est que le transport routier lourd bénéficie d'une sous-tarification de l'usage des infrastructures. Cette insuffisance va de 2,5 milliards de francs, en se limitant à la tarification au coût marginal social en rase campagne à 8,5 milliards avec une tarification au coût budgétaire toujours en rase campagne (rapport BROSSIER), en passant par 7,3 milliards y compris les zones urbaines au coût complet sans effets externes (C.C.T.N.)

Ces valeurs seraient augmentées avec une prise en compte des effets externes.

Une étude récente du L.E.T. de Lyon chiffre à 2 F, par véhicule-kilomètre, la fourchette haute du "coût" de ces effets externes (1), ce qui correspond à un total de 50 milliards pour une circulation totale de 25 milliards de véhicules-kilomètres (y compris les poids lourds étrangers). Ces valeurs rejoignent celles avancées par la SNCF, mais paraissent excessives. En tout état de cause la prise en compte officielle des effets externes, qui ne peut résulter que d'une décision politique, demande des études préalables.

Quoi qu'il en soit, une augmentation de la tarification d'usage du réseau routier et autoroutier par les poids-lourds semble nécessaire pour éliminer une cause importante de distorsion des conditions de concurrence, mais il s'agit là d'une conclusion fondée sur des études qui n'ont pas encore fait l'objet d'un vrai débat contradictoire.

Sous cette réserve les recommandations suivantes peuvent être faites :

3.1.1. Approfondir le calcul des coûts externes, afin de disposer de bases scientifiquement fondées, et acceptées par les milieux économiques concernés.

Une base de départ des études à entreprendre pourrait être le dossier n° 1 : "les externalités de la Route. Comment les prendre en compte ? Peut-on les estimer ?" joint au dernier rapport de la Commission des Comptes des Transports de la Nation (C.C.T.N. comptes de l'année 1991).

La méthodologie préconisée, inspirée des travaux de M. Quinet, se rattache à la théorie des surplus. Pour chaque type de "nuisance", on peut définir un niveau optimum, et le coût externe (CX) de la nuisance à prendre en compte

(1) Dans cette étude du L.E.T. la notion de coûts externes recouvre l'ensemble des insuffisances de couverture des coûts d'usage de l'infrastructure routière.

serait la somme des coûts de protection nécessaires pour atteindre le niveau optimum, en plus de ceux qui sont déjà recensés dans le compte de la route.

Sur ces bases des études devraient être engagées pour chaque type de nuisance imputable au transport routier, ces études devraient évidemment être faites en liaison avec les intéressés et soumises à la critique.

3.1.2. Approfondir les études sur la ventilation des dépenses entre les trafics

La répartition des dépenses entre les différents trafics utilisateurs du réseau routier, présent toujours une part d'arbitraire (ce qui est le cas général des productions liées). Il convient de réduire au maximum cette part d'arbitraire, afin que la part affectée au trafic lourd ne soit pas contestée.

Il faut de même revoir la répartition des dépenses de la voie (y compris la signalisation et les installations de sécurité) du chemin de fer entre les différents trafics.

3.1.3. Choix d'un type de tarification

Cette note, forcément brève, ne peut comporter les développements qui seraient nécessaires pour étudier les types de tarification possible avec leurs avantages et leurs inconvénients. On rappellera seulement que la théorie économique classique attribue à la tarification un rôle essentiel d'orientation du choix des usagers, en vue de l'allocation optimale des ressources.

On rappellera aussi que, si la tarification de l'usage des infrastructures est un élément dans la formation des coûts de transport, elle ne peut jouer son rôle d'orientation **que pour autant qu'elle est répercutée dans les prix** des prestations offertes aux usagers.

Les deux types de tarification sont :

- Coût marginal social

Avantages - utilisation optimale des ressources selon la théorie économique
- évolution connaissant assez peu d'à-coups

Inconvénients - liés à la difficulté d'élaboration et de contrôle des "lois de marginalisation"
- existence de coûts fixes et éventuellement, de subventions des pouvoirs publics pour les couvrir.

- Coût budgétaire

Avantages - bonne "lisibilité", (le message est clair : les usagers couvrent leurs coûts), et facilité relative de calcul.

Inconvénients - caractère plus ou moins arbitraire de la délimitation du champ (définition du gestionnaire de l'infrastructure)

- existence de coûts externes non couverts
- variations annuelles qui peuvent être importantes (investissements non financés par l'emprunt).

La tarification au coût budgétaire (ou complet) correspond à la politique retenue pour le réseau autoroutier concédé, pour lequel le recours à l'emprunt et une certaine péréquation entre les sociétés d'Autoroutes permettent de "lisser" les effets des investissements ; en outre les effets externes sont plus réduits sur ce réseau.

La tarification au coût complet a également été retenue pour le trafic voyageurs sur les autres réseaux routiers.

La tarification au coût marginal social est une étape indispensable pour le trafic poids lourds sur les autres réseaux.

Les instruments de la tarification sont les péages autoroutiers, les taxes spécifiques sur les carburants (T.I.P.P.) et les taxes annuelles sur les véhicules (taxe à l'essieu notamment); ils peuvent être utilisés en même temps.

Les mêmes solutions devront être retenues pour les infrastructures ferroviaires, d'autant plus que la directive CEE 91/440 impose une tarification s'appliquant de façon non discriminatoire aux diverses activités de la SNCF et aux autres entreprises éventuellement appelées à circuler sur le réseau.

Cela pourrait se traduire, à terme, par des modifications structurelles du chemin de fer, qui distingueront l'infrastructure et les équipements de signalisation et de sécurité d'une part, et les différentes activités commerciales (ou de service public) d'autre part.

Pour les bases et les routes aériennes, qui sont affectées surtout au trafic voyageurs, c'est la tarification au coût complet qui doit être retenue.

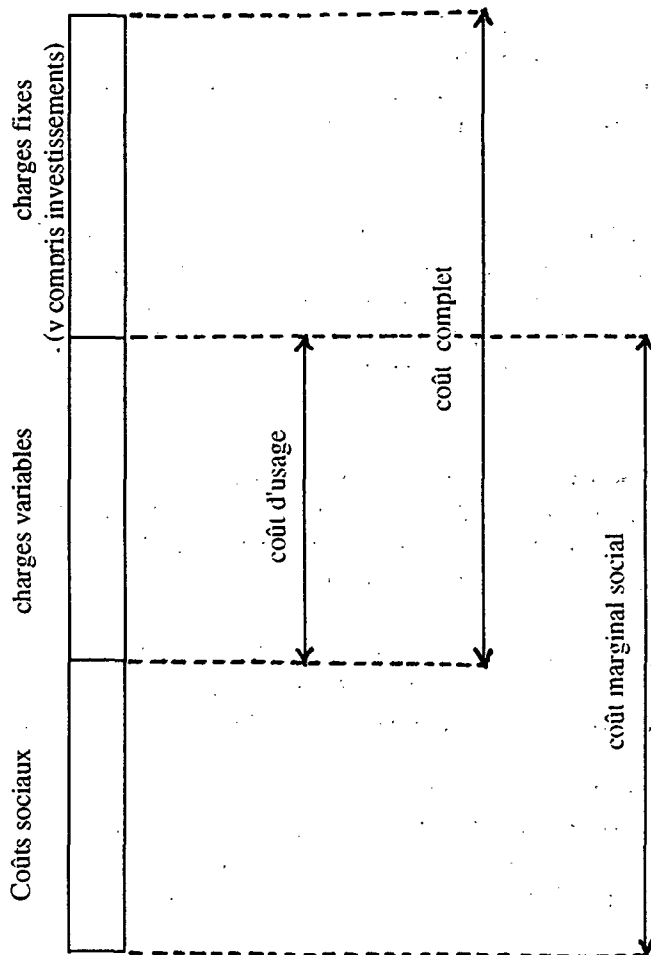
Pour la navigation intérieure, il faut retenir une tarification qui n'introduise pas de distorsion avec le trafic des trains complets du chemin de fer, mais après avoir procédé à une juste répartition des dépenses entre les différents bénéficiaires de la voie d'eau.

3.1.4. Nouvelles orientations

Il convient de revenir sur le dilemme coût-complet/coût marginal que l'on peut résumer ainsi :

- ou l'on adopte la tarification au coût marginal social, et on réalise l'allocation optimale des ressources, mais les pouvoirs publics doivent faire face à l'insuffisance des recettes obtenues;
- ou l'on adopte la tarification au coût complet, et on allège la charge des pouvoirs publics, mais la tarification ne joue plus son rôle d'orientation des choix.

Les progrès faits dans la connaissance des coûts externes pourraient en faire un faux dilemme, si on se réfère aux orientations présentées par le groupe de travail du XI^e Plan animé par Alain Bonnafous.



Si les coûts sociaux, que ce soient les coûts internes au système (sécurité, congestion,...), ou les coûts externes (bruit, pollution, effet de serre,...) sont calculés de façon aussi complète que possible, le coût marginal social (somme du coût d'usage et des coûts sociaux) est supérieur au coût complet, et dans ce cas les recettes procurées par la tarification au coût marginal social sont supérieures à ce qu'exige l'équilibre budgétaire (cf. schéma).

Evidemment ces résultats peuvent être discutés, mais l'intérêt de ces travaux est de montrer que **l'objectif d'une tarification au coût marginal social** reste valable.

Enfin, dans ce domaine, on doit tenir compte des décisions à prendre au niveau de la C.E.E., et, à ce propos, il convient de noter que la doctrine de la Commission est fluctuante. Après s'être alignée sur le coût marginal social pour les marchandises, la C.E.E. a semblé, pour des raisons de commodité (et de "lisibilité"), se rallier à l'objectif du coût complet, sous réserve qu'il soit cohérent avec l'objectif "d'harmonisation" affiché par ailleurs. Depuis peu, la C.E.E. recommande la prise en charge par les utilisateurs des infrastructures de "tous les coûts liés à leur utilisation y compris les coûts externes"(cf rapport Van Miert). D'ailleurs il faut rappeler que les travaux de la Commission prennent en compte les contraintes de la négociation au Conseil, avec une approche autant diplomatique qu'économique.

3.1.5. Actions à entreprendre

Le CNT pourrait faire siennes les recommandations du rapport Brossier, qui sont analogues, en ce qui concerne la doctrine de tarification à retenir, à celles qui viennent d'être exposées.

Pour les moyens à mettre en oeuvre, il serait souhaitable de privilégier une hausse de la **TIPP sur le gazole** et d'augmenter de façon plus limitée les taxes annuelles (sauf pour certaines silhouettes de véhicules "agressives"). Une possibilité de réfaction de la taxe annuelle proportionnelle à l'usage des autoroutes concédées pourrait être maintenue.

Ce choix est justifié par plusieurs considérations : meilleure corrélation de la taxe avec l'usage réel des véhicules et corrélation partielle de l'écart jugé excessif entre TIPP sur le supercarburant et le carburant diesel (gazole) qui sont proposés aux usagers des voitures particulières (qui consomment désormais près de la moitié du gazole dans notre pays).

Une première étape, qui pourrait être mise en oeuvre rapidement, sans risque de fausse manoeuvre, compte tenu de la sous-tarification de l'usage de la route par le trafic poids-lourds, devrait être une augmentation simultanée de la T.I.P.P. sur le gazole et sur le supercarburant, qui pourrait aller jusqu'à 0,30 F. par litre de gazole. La recette supplémentaire due au trafic lourd qui en résulterait, serait d'environ 2,5 milliards de francs.

Par ailleurs, la **tarification des autoroutes concédées** devra être revue, pour, d'une part, assurer le financement du programme de développement qui sera décidé, et, d'autre part, pour imputer au trafic poids lourds l'ensemble des charges qu'il provoque, y compris les coûts de congestion.

Mais, dans le cadre limité de cette note, on ne peut pas discuter du bien fondé, au regard de la concurrence, de certaines propositions tendant à requalifier le péage, et étendre les possibilités d'affectation des ressources qu'il procure.

Pour la suite il faudrait poursuivre la concertation avec nos partenaires européens, et décider, **dans le cadre communautaire**, de la répartition entre les taxes sur les carburants et les taxes sur les véhicules, en considérant que le trafic de transit ne doit pas bénéficier de conditions plus avantageuses que le trafic national.

Enfin, il faudrait organiser la diffusion des études les plus significatives, telle que le rapport Brossier, pour fournir des éléments objectifs à un débat trop souvent passionnel en montrant que, s'il y a une sous-tarification des poids lourds, elle reste finalement d'un niveau assez modéré entre 2,5 et 8 milliards Fr.

Ce serait le préalable des études à entreprendre, notamment sur le plan méthodologique : compte routier en milieu urbain, nouvelle détermination du coût de congestion, valorisation des nuisances,... en suivant les recommandations faites en a) ci-dessus, avec l'approche contradictoire qui s'impose.

Par ailleurs, il faudra traiter parallèlement, et suivant les mêmes méthodes, les bases de la compensation des charges d'infrastructure de la SNCF.

3.2. Surveillance du marché. Contrôle de l'application de la réglementation

On a vu que l'Etat avait les moyens juridiques d'intervenir, et il est inutile d'envisager une nouvelle réglementation qui ne serait ni appliquée, ni contrôlée.

Il faut d'abord que l'Etat ait la volonté politique d'agir, et ensuite qu'il mène une action de communication et de concertation avec la profession.

Il faut ensuite que les moyens en matériel (appareils mobiles de pesée, etc...) et en personnel soient renforcés afin que la probabilité d'être contrôlé soit suffisante (il conviendra de déterminer le niveau optimum).

Il faudra que les sanctions administratives et pénales encourues soient appliquées, pour qu'elles présentent un minimum de dissuasion.

Il faudra enfin que le niveau des sanctions financières soit adapté pour que, lié à la probabilité d'être contrôlé, le risque soit supérieur au gain procuré par le non respect de la réglementation.

Ces recommandations sont développées avec le thème "conditions sociales et de sécurité", elles sont ici simplement rappelées, parce qu'elles sont un moyen de diminuer la distorsion des conditions de concurrence dans le secteur du transport des charges complètes.

3.3. Adaptation des interventions financières de l'Etat

3.3.1. Subventions à la SNCF

Le calcul de la contribution aux charges d'infrastructure de la SNCF devra être revue parallèlement à l'aménagement de la tarification de l'usage des infrastructures routières comme indiqué en 3.1., et en tenant compte des obligations liées à la Directive CEE 91/440. Il y a là un élément essentiel pour le rétablissement de l'égalité des conditions de concurrence.

Concernant les missions imposées pour les services d'intérêt général de transport de personnes, la SNCF fait remarquer que les concours financiers de l'Etat qui relèvent de la notion de compensations financières au titre de contrats de services publics au sens du droit communautaire, concernent les services régionaux de voyageurs, tant en province qu'en Ile de France, ainsi que la compensation des réductions tarifaires décidées au titre de la politique sociale de l'Etat. Ces dispositions ne soulèvent pas d'objections, sauf à clarifier les rôles respectifs de l'Etat et des régions en ce qui concerne l'organisation et la compensation des transports régionaux. Il reste toutefois que la SNCF pose actuellement la question de missions de service public déficitaires et actuellement non compensées, dans le domaine des dessertes de désenclavement des secteurs ruraux, ou des relations à effet de pointe très marqué, ainsi qu'en ce qui concerne la desserte du Grand Bassin parisien.

Il convient de répondre à ces questions, et de prendre les dispositions réglementaires qui seraient éventuellement nécessaires.

3.3.2. Financement des grands projets d'infrastructures

Il s'agit d'un simple rappel, la question étant traitée avec le bilan des articles 14 et 15 de la L.O.T.I..

Les grands projets d'infrastructures doivent être décidés, au vu des bilans actualisés coûts-avantages, établis suivant les mêmes méthodes et en utilisant les mêmes valeurs des effets externes quel que soit le mode de transport. Leur financement devra obéir à des règles identiques, qui tiennent compte des dispositions adoptées pour les tarifications de l'usage des infrastructures.

Il conviendra de faire application de ces principes pour le choix d'une infrastructure nouvelle devant pallier la saturation du trafic sur l'axe Nord-Sud, et plus exactement entre Dijon et Avignon, saturation due en grande partie au trafic lourd.

Les bilans économiques des projets de nouvelle voie ferrée spécialisée pouvant transporter les poids lourds, dite "autoroute ferroviaire", et d'une nouvelle autoroute, ainsi que les règles de financement devront respecter les principes indiqués plus haut. Il devra en être de même pour les projets de futurs T.G.V.

3.3.3. Aides spécifiques

On peut citer le cas du transport combiné dont le développement est un objectif communautaire. Ce point fait l'objet de l'article 25 du Contrat de Plan Etat/SNCF 1990-1994, qui prévoit que l'Etat subventionne à 50% les investissements d'infrastructure des chantiers terminaux. De tels concours pourraient concerner d'autres projets, comme l'achèvement de la mise au gabarit B+ de quelques grands axes, ou des aides plus directes au transport combiné, qui semble le mode le plus avantageux pour les transports de charges complètes à plus de 600km.

Cette modification des conditions de concurrence, devrait être vue au niveau de la C.E.E. compte tenu du fait que le trafic de transit est directement concerné. Le soutien au transport combiné est d'ailleurs beaucoup plus net chez certains de nos partenaires européens comme l'Allemagne.

3.4. Efficacité des modifications envisagées sur le partage modal du transport

Les mesures recommandées doivent, pour être non seulement efficaces, mais même légitimes, avoir pour effet de répercuter sur les prix de transport, les modifications de coût qui en résultent.

Sous cette réserve, **d'après les indications fournies par la SNCF**, un relèvement de 20 % des coûts routiers, induirait à moyen terme une augmentation du trafic d'environ 10 milliards de T.K. soit 20% du trafic fret de la SNCF, et une diminution, étalée sur plusieurs années, du trafic routier correspondant, au total, à 7,5 % environ du trafic 1991 des camions de plus de 3 tonnes de charge utile. On peut rappeler que ce taux de 7,5% est celui de l'augmentation du trafic routier de 1987 à 1988, sur une seule année, et que ce transfert se traduirait plutôt par un ralentissement de la croissance.

L'enjeu n'est donc pas négligeable, et comme il faudra plusieurs années pour atteindre les objectifs, le transport routier ne devrait pas être perturbé. C'est d'ailleurs le transport combiné, qui intéresse aussi les routiers, qui devrait être le plus développé, ce qui suppose que la SNCF adopte toutes les mesures qui favoriseront ce développement, y compris l'ouverture du réseau à d'autres opérateurs, au-delà des obligations de la Directive CEE 91/440.

3.5. Impact sur les entreprises de transport

Dans le domaine du transport du fret, le relèvement des coûts routiers visé ci-dessus aurait un impact positif d'environ 3 Milliards de francs sur le compte de la S.N.C.F., contribuant aussi à son rétablissement financier.

Pour le transport routier, ces mesures devront s'accompagner d'une lutte efficace contre la sous-tarification, pour atteindre l'objectif de "juste rémunération du transporteur" mentionné à l'article 6 de la L.O.T.I. Cette condition est, on le rappelle une fois de plus, indispensable si on veut avoir une tarification efficace de l'usage des infrastructures.

3.6. Evolution de la réglementation communautaire

Les modifications envisagées seront facilitées par une évolution correspondante de la réglementation communautaire (temps de travail, fiscalité, mesures en faveur du transport combiné,...). Il faudra que l'action de nos représentants à Bruxelles soit bien orientée dans ce sens.

Par ailleurs on peut indiquer les craintes suscitées à la S.N.C.F. par le principe, posé par la directive CEE 91/440, de concurrence entre opérateurs sur le réseau ferroviaire ; mais c'est peut-être là le moyen de développer le trafic ferroviaire.

4. MISE EN OEUVRE POLITIQUE

On ne peut que constater la cohérence des principes posés par la L.O.T.I. avec les objectifs de l'organisation de la concurrence entre les modes de transport (et dans chaque mode). Mais la mise en oeuvre de la L.O.T.I. suppose essentiellement des dispositions pratiques permettant **effectivement** au texte d'entrer dans les faits.

L'analyse qui vient d'être faite a pour seule ambition de rappeler l'existence d'une insuffisance réelle dans l'organisation de la concurrence entre les modes de transport, notamment dans le domaine du transport des charges complètes à moyenne et longue distance. Elle s'appuie sur les études économiques les plus récentes; elle évoque la nécessaire prise en compte des effets externes (sans oublier les avantages ou effets positifs), en rappelant que des études complémentaires sont encore nécessaires.

Les mesures recommandées peuvent se rattacher aux dispositions de la L.O.T.I., et notamment à celles qui sont rappelées au début de cette note. Mais on doit constater que, malgré dix ans d'existence de la loi ces mesures n'ont pas été prises, et c'est là, trop souvent, le défaut des lois d'orientation.

Au terme de cette note, qu'on pourra juger trop théorique, il est temps de conclure, en rappelant que les propositions faites ont pour objet d'alimenter un débat sur l'organisation des transports pour les cinq années à venir.

Indépendamment des mesures qui doivent être prises dans d'autres domaines (réglementation sociale, sécurité,...), il est recommandé d'agir sur la tarification de l'usage des infrastructures **pour orienter le libre choix des usagers**, notamment pour le transport des charges complètes. Bien que le trafic directement concerné, et susceptible de passer de la route au fer (généralement grâce au transport combiné), ne représente qu'une faible partie (de l'ordre de 5%) du trafic total des marchandises exprimé en tonnes-kilomètres, l'enjeu est important. En effet, l'opinion publique, même si elle admet que les poids lourds sont nécessaires au fonctionnement de l'économie et qu'il est normal qu'il y en ait sur les routes, est sensible aux nuisances qu'ils provoquent, mais, d'autre part, les professions concernées (transport routier, mais aussi chemin de fer) sont dans une situation économique difficile, avec les problèmes humains que cela entraîne.

Il faut donc rappeler que ce qui sera fait, doit s'insérer dans une politique des prix de transport telle qu'elle est définie à l'article 6 de la L.O.T.I., faute de quoi l'objectif d'une concurrence loyale ne serait pas atteint.

Il faut donc provoquer un débat politique, d'autant plus que certaines des mesures proposées constituent un enjeu politique, et il est opportun, **qu'après concertation avec les intéressés**, elles fassent l'objet d'un débat parlementaire.

Ce pourrait être un débat rattaché au débat budgétaire, pour les décisions à prendre en matière de fiscalité sur les carburants, ou de taxes sur les véhicules.

Ce pourrait être aussi un débat rattaché au débat sur le plan, car certaines mesures, dont la mise en oeuvre pratique peut évoluer dans le temps, doivent faire l'objet d'orientations définies avec précision pour une période donnée.

Mais un débat spécifique serait sans doute préférable, portant, indépendamment du relèvement éventuel de certaines sanctions financières, sur la mise en oeuvre d'une tarification socio-économique de l'usage des infrastructures, et en particulier des infrastructures routières.

Ce dernier point semble en effet essentiel pour une concurrence, loyale et conforme à l'intérêt général, entre les modes de transport.

Les études déjà faites permettent de dire qu'il y a une sous-tarification de l'usage de l'infrastructure routière par les poids lourds, même si l'incertitude subsiste sur l'importance de cette sous-tarification et sur les moyens à mettre en oeuvre pour la corriger (taxes spécifiques sur les véhicules, péages, taxes sur le gazole). Mais ces incertitudes ne doivent pas faire obstacle à l'adoption immédiate d'une première étape d'augmentation de la T.I.P.P. sur le gazole.

Certaines études sont encore nécessaires, notamment pour l'évaluation des coûts externes, pour que puissent être fixés les **choix politiques** qui permettront la mise en oeuvre effective des principes posés par la LOTI pour l'organisation de la concurrence dans le secteur des Transports.

Il sera également nécessaire de **mieux définir le champ des missions de service public** devant donner lieu à compensation financière de l'Etat, ou de la collectivité organisatrice, en isolant les approches touchant à l'infrastructure de celles qui concernent les activités de transport proprement dites.

NOTE COMPLÉMENTAIRE SUR LA CONCURRENCE RAIL-ROUTE

L'article 3 de la LOTI prévoit que la politique globale des transports "établit les bases d'une **concurrence loyale** entre les modes de transport". La mise en oeuvre de ce principe peut revêtir des aspects différents suivant le marché sectoriel des transports que l'on considère.

Le secteur qui, depuis des décennies, retient l'attention de l'opinion et des pouvoirs publics, est celui du transport des charges complètes à longue distance (500 km et plus), où le chemin de fer cède chaque année du terrain au transport routier, et où le transport combiné, malgré des progrès réguliers, ne réussit pas à prendre une place déterminante.

Les réflexions ci-après concerneront donc uniquement ce secteur.

① **L'enjeu**

Le constat est simple :

- un accroissement sensible de la productivité du transport routier grâce au progrès technique du matériel roulant, au développement de l'infrastructure routière et à une meilleure organisation ;
- un avilissement des prix par suite de l'existence d'une surcapacité, jointe à de nombreuses infractions à la réglementation sociale, et à celle de sécurité ;
- une partie de l'opinion supporte de plus en plus difficilement les "nuisances" engendrées par le trafic des poids-lourds ;
- le chemin de fer, de son côté, malgré les progrès technologiques considérables réalisés, l'accroissement du tonnage et de la vitesse des trains de marchandises, n'a pas pu, à cause de la rigidité de ses structures, répercuter dans les prix les progrès de productivité dont il est capable ;
- le trafic annuel de la SNCF est maintenant inférieur à 50 milliards de T.K., pour un trafic total de marchandises d'environ 180 milliards de T.K.. En chiffre d'affaires la part de la SNCF est encore plus faible (11 % en 1991) ;
- la concurrence ne porte que sur une part limitée du trafic total : les transports massifs par trains complets semblent un trafic captif du chemin de fer, comme les transports de lots à courte et moyenne distance sont un trafic préférentiel de la route ;
- on peut estimer à moins de 20 milliards de T.K. le trafic susceptible de passer d'un mode à l'autre. Si la régulation se fait uniquement par les prix, la SNCF évaluée à 10 milliards de T.K. le report sur le chemin de fer (et le transport combiné) qu'entraînerait un relèvement de 20 % des coûts routiers.

L'enjeu est donc clair : **si rien n'est fait** :

- le chemin de fer verra disparaître le trafic qui se fait actuellement par wagons isolés - et son avenir pour le fret sera des plus limités -, or le réseau ferré est une infrastructure développée par la Nation, qui doit pouvoir l'employer pour le trafic marchandises, lorsque cela est conforme à l'intérêt général,
- la circulation des poids lourds continuera à croître, avec le risque de réactions incontrôlées de l'opinion publique,
- la charge budgétaire ira croissant du fait du déficit du chemin de fer, **et** du développement du réseau routier national.

Il faut donc modifier les conditions de concurrence - non pas telles qu'elles sont posées par la LOTI - mais telles qu'elles sont vécues actuellement.

② Les mesures préalables de contrôle et de sanction

Si, restant dans le cadre libéral, on veut orienter le choix des usagers par les prix, il faut que tous les coûts que doit supporter le transport routier, soient répercutés dans les prix.

Mais il faut au préalable que l'Etat qui a les moyens juridiques d'agir, applique et contrôle la réglementation actuelle. Il faut donc une volonté politique d'agir, et une action de communication et de concertation avec la profession.

Il faut insister pour que les moyens en matériel et en personnel soient renforcés, afin que la probabilité des contrôles routiers soient suffisante ; et que les sanctions administratives et pénales encourues soient appliquées, pour qu'elles présentent un minimum de dissuasion.

Il faudra enfin que le niveau des sanctions financières soit adapté pour que, lié à la probabilité d'être contrôlé, le risque soit supérieur au gain procuré par le non respect de la réglementation.

Cela entraînera, toutes choses égales d'ailleurs, une augmentation des coûts routiers.

③ Tarification de l'usage des infrastructures

Malgré le caractère encore contestable de certaines évaluations des coûts externes, il convient de retenir la tarification au coût marginal social de l'usage des infrastructures pour le trafic des marchandises, à l'exception des autoroutes à péage. Si la décision doit être prise au niveau de la CEE, ce doit être la position qui devra être tenue fermement par nos représentants.

Les moyens à utiliser seront la T.I.P.P. sur le gazole, et les taxes annuelles sur les véhicules, indépendamment des péages autoroutiers.

Une première étape doit être une augmentation de la T.I.P.P. de 0 F 30 par litre de gazole - soit une recette d'environ 0 F 10 par véhicule kilomètre pour les poids lourds - alors que certaines études avancent le chiffre de 2 F par véhicule-kilomètre pour assurer la couverture de tous les coûts externes.

Les étapes suivantes devront être fixées en veillant à ce que le trafic de transit, par les véhicules étrangers, participent au prorata de leur parcours, à la couverture des coûts externes.

La tarification des autoroutes concédées devra être revue, pour d'une part assurer le financement du programme de développement du réseau, et d'autre part imputer au trafic des poids lourds l'ensemble de charges qu'il provoque, y compris les coûts de congestion.

Pour la SNCF il conviendra de séparer l'ensemble des dépenses affectables aux fonctions touchant à l'infrastructure et à son fonctionnement (y compris la signalisation et la sécurité), et de ne "facturer" au trafic marchandises que le coût marginal social correspondant, en retenant les seuls coûts externes imputables au trafic ferroviaire.

④ Conséquences sur la structure du chemin de fer

La directive CEE 91/440 impose déjà un minimum d'obligations, essentiellement sur le plan comptable. Mais il faut envisager une évolution plus profonde.

On peut concevoir à terme une structure marquée par la coexistence de plusieurs entreprises, autour d'une Entreprise Nationale responsable des infrastructures et équipements ferroviaires, y compris la sécurité et la signalisation, dont l'équilibre financier serait de la responsabilité de l'Etat.

Cette Entreprise Nationale "facturerait" l'utilisation de l'infrastructure à d'autres entreprises indépendantes de la première, et pouvant être chargées de missions de service public par l'Etat ou d'autres collectivités.

Pour le fret une de ces entreprises gérerait commercialement le trafic des trains complets, et pourrait, à ce titre, avoir des services de trains affectés au transport combiné. Mais il ne faut pas exclure la possibilité d'utilisation du réseau par d'autres opérateurs commerciaux qui "vendraient" du transport combiné, qui paieraient, outre la redevance d'infrastructure dans les mêmes conditions que l'entreprise Fret SNCF, des redevances "normales" pour la traction de leurs trains, et éventuellement pour la location de matériel. La "sécurité commerciale" de ces opérateurs serait ainsi garantie, et cela ferait disparaître un des obstacles actuels au développement du transport combiné.

⑤ Conclusion : objectifs pour un programme d'actions

La politique ainsi définie, qui est celle posée en principe par la LOTI est fondée sur le "juste prix" du transport dans le secteur des marchandises.

Elle suppose une volonté politique d'agir dans plusieurs directions :

- mettre en oeuvre les moyens nécessaires pour faire respecter l'ensemble des réglementations actuelles,
- atteindre la tarification au coût marginal social pour l'usage des infrastructures hors péage,

- fixer des valeurs "tutélaires" pour un certain nombre de coûts externes,
- ne pas faire obstacle à la répercussion dans le prix de transport des coûts réellement supportés par les transporteurs,
- mettre en oeuvre les réformes de structures nécessaires pour que le chemin de fer offre au coût économique réel, les prestations pour lesquelles il est structurellement le moyen le plus avantageux.

L'inconvénient est un renchérissement des prix de transport qui sont un élément du prix de revient des produits industriels et des services - en observant que l'utilisation des transports à des prix anormalement bas ne peut que générer des gaspillages qui seront ainsi évités.

D'autre part cette politique procurera pour le trafic lourd des marchandises des recettes budgétaires supplémentaires non négligeables - sans oublier les recettes induites qui proviendront des autres trafics (utilitaires légers, véhicules particuliers utilisant du gazole). Ces recettes pourraient représenter à terme, plusieurs dizaines de milliards de francs.

LES INFRASTRUCTURES ET TECHNOLOGIES

Bilan de l'application des articles 14 et 15 de la LOTI

I - LES INNOVATIONS CONTENUES DANS CES ARTICLES

Les articles 14 et 15 ont suscité beaucoup de débats et d'intérêt lors de leur élaboration.

1 - Les fondements des choix en matière d'infrastructures

Le Ministère des Transports et de l'Équipement a longtemps été considéré comme une administration en pointe dans le développement du calcul économique public et plus tard dans l'introduction des techniques de Rationalisation des Choix Budgétaires ; certains ont vu dans la rédaction de l'article 14 une reconnaissance dans la Loi d'une nouvelle rationalité pour la prise de décision, laquelle s'exprimerait par l'application d'un principe "d'efficacité économique et sociale" des opérations.

Cette interprétation des articles 14 et 15 de la LOTI devait rapidement s'avérer trop restrictive.

D'abord le problème de l'application du calcul économique au secteur des transports ne se pose pas en des termes aussi simples ; ensuite les processus de prise de décision sont devenus plus complexes, dans un environnement où les usagers, les riverains, les collectivités locales, l'État, sont parfois appelés à intervenir en concertation. Aussi, dès juillet 1984, le décret d'application de l'article 14 devait-il être publié dans une grande indifférence et la circulaire de septembre 1986 sur les recommandations pour le calcul économique est pratiquement inconnue, y compris des spécialistes (1). Et pourtant le décret est relativement précis et permet de mieux comprendre certaines dispositions de la loi. Les recommandations sur le calcul économique s'appuyaient sur des études approfondies qui avaient été menées en commun par le Commissariat Général au Plan, la Direction de la Prévision, le Ministère de l'Équipement (OEST) afin de faire prévaloir non seulement une approche multimodale du transport, mais aussi une approche intersectorielle de la prise de décision.

Ceci étant, ces articles 14 et 15 et les textes d'application contiennent aussi une autre dimension de l'approche des transports.

¹ Si ce n'est dans sa partie relative aux instructions pour les infrastructures routières en rase campagne qui a fait l'objet d'une diffusion séparée.

2. L'association dans un même chapitre de la loi des projets d'infrastructures, des équipements, des matériels, des choix technologiques traduit une conception du fonctionnement du système des transports où **la construction d'une infrastructure ne doit pas être dissociée des modalités d'exploitation**, ni séparée des modalités de financement et de gestion abordées dans l'article 15 ; dix ans après, l'expérience montre combien cette approche, peu répandue au début des années quatre-vingt, était pertinente.

De plus, l'évaluation d'un projet, quel qu'il soit, n'est pas présentée de manière isolée ; l'évaluation est associée à un bilan ; l'un et l'autre doivent être publics.

Il y a bien l'idée sous-jacente que **l'intérêt d'un projet ne peut se décider une fois pour toutes en fonction de critères théoriques**, mais que l'évaluation elle-même est un long processus, à chaque fois perfectible. Ses outils doivent être progressivement améliorés et l'expérience capitalisée ; il est possible de constituer tout un corps "de référence" et de connaissance indispensable pour l'éclairage des choix. L'attention portée à la publicité laisse bien préjuger du fait qu'il s'agit de choix de société intéressant un large public.

3. L'introduction de **schémas directeurs d'infrastructures** est aussi un volet important de ces articles de la LOTI dont on n'a peut-être pas encore expérimenté l'importance. Avec le schéma directeur, la démarche s'inscrit dans le long terme ; il n'est pas une simple description d'infrastructures et il fournit le cadre à une programmation à laquelle le texte de la loi renvoie d'ailleurs puisqu'il est fait mention de politiques contractuelles entre l'Etat et les entreprises publiques, entre l'Etat et les régions. Le souci de bien articuler cette notion de schéma directeur avec les textes existants du code de l'urbanisme confirme cette orientation.

4. S'agissant de **collectivités locales** et en particulier des régions, celles-ci **prennent une part croissante dans le financement des investissements** ; elles acquièrent avec la loi de décentralisation un rôle d'acteurs et pas uniquement de partenaires, au même titre que l'Etat. Cette évolution doit aussi être prise en compte dans l'élaboration des méthodes, la définition des procédures et la responsabilité qui incombe aux différentes instances pour réaliser l'évaluation et préparer les bilans.

La possibilité d'élaborer **des schémas directeurs multimodaux** peut être considérée comme une opportunité pour aller dans le sens d'une reconnaissance des options d'une région, avec l'autorité qu'un tel document peut conférer aux stratégies ainsi affirmées.

Toutes ces remarques préliminaires visent à souligner qu'il est possible de remettre en évidence, à partir de ce texte de loi, certaines préoccupations qui y étaient contenues en germes, mais sur lesquelles l'accent n'avait pas été mis dans les premières interprétations centrées sur le calcul économique. Il s'agit notamment de préoccupations sur la programmation des investissements et l'articulation entre différents niveaux institutionnels de décision, qui ont été soulignés depuis trois ans dans les rapports récents. La LOTI permet certainement aussi des aménagements dans ce sens.

L'objet de ce bilan de l'application des articles 14 et 15 n'est pas d'analyser en profondeur les fondements théoriques ou les principes sous-jacents et la difficulté de les mettre en oeuvre.

De nombreux groupes de travail se sont attachés récemment à cet aspect du problème, à la pertinence du calcul économique et de son utilisation, notamment dans le cadre des travaux du Plan (1). Le CGPC, la Commission d'enquête sur les coûts et rendements des services publics ont aussi abordé à plusieurs reprises ce problème ainsi que la Cour des Comptes qui s'est attachée plus récemment au volet routier. En ce qui concerne les infrastructures et les politiques européennes des transports, plusieurs missions ont été confiées ces dernières années à des personnalités par le Ministre des Transports (2).

L'éclairage rétrospectif des possibilités ouvertes par la LOTI ne doit pas faire oublier que son application est restée très limitée, voire décevante et bien souvent même, ignorée.

Le parti pris dans ce rapport est donc aussi de **privilégier les aspects plus juridiques ou réglementaires** de l'application d'un ensemble de textes en s'efforçant de faire le point sur ce qui est appliqué et ce qui ne l'est pas. Dans une deuxième partie, il s'agira d'en rechercher les causes en vue de faire des propositions d'adaptation qui ne se traduisent pas toutes, nécessairement, par des modifications de textes.

Ce parti pris s'explique pour une raison de fond et pour une raison de forme.

Tout d'abord parce que **l'évaluation** prise dans un sens large tel que le suggèrent les articles 14 et 15 **s'inscrit dans la durée** : il s'agit souvent plus d'une pratique que de l'application d'une théorie. Les exemples étrangers auxquels il est fait fréquemment référence depuis quelques années le démontrent.

Quant aux aspects relatifs à la forme, ils ne doivent pas être négligés et peuvent même devenir redoutables dans le blocage d'un **processus de décision** qui est déjà particulièrement difficile dans la période actuelle.

Il a été dit que les textes d'application, sont parfois plus précis qu'on ne le pense même s'ils sont souvent méconnus et peu appliqués ; or, il s'agit de textes ayant une portée juridique et qui sont donc opposables. Dans un contexte actuel, qui est celui d'un débat plus large sur les grands choix de société qu'implique le transport, le nombre de groupes concernés augmente et la compétence des nouveaux partenaires s'affirme. Les potentialités de conflits d'intérêt s'accroissent parallèlement, entre des représentants d'usagers et des riverains, entre des collectivités locales, entre des collectivités locales et d'autres instances nationales ou internationales, entre des intérêts publics et privés. Et les enjeux sont souvent considérables, les prévisions ou les estimations réalisées "ex ante" rarement incontestables.

(1) Cf. notamment le travail important réalisée dans le cadre du Groupe Transport 2010 du Plan, sous la Présidence de J. Bourdillon, A. Bonnafous, G. Dobias, M. La Carrière, et actuellement les travaux de groupes présidés par A. Bonnafous et M. Boiteux.

(2) Mission de E. Pisaní sur la politique des Transports (1991), Mission sur les réseaux à grande vitesse (C. Reynaud, 1990) - Rapport de l'Ingénieur Général J. Bourdillon sur les infrastructures en Europe, et très récemment l'animation d'un "débat national sur les Infrastructures" par le Préfet Carrère. A noter également, parmi les travaux du CGPC, ceux de M. Mills sur la cohérence de la planification et de la programmation des réseaux routiers français et européens et de C. Lamure sur l'Environnement et les transports.

Il convient donc d'être parfaitement vigilant sur l'adéquation entre les textes et les pratiques, non seulement **pour renforcer la légitimité de décisions** qui de plus en plus souvent ne manqueront pas d'être contestées, mais aussi **pour éviter les risques de recours** qui alourdisent considérablement la mise en oeuvre des politiques, et rendent plus difficiles des procédures de concertation devenues incontournables. L'esprit dans lequel se développe ces pratiques, la publicité des informations, auront aussi une incidence importante dans le bon déroulement des processus de choix qui engagent l'avenir puisqu'il s'agit d'infrastructures et de technologies, sujets qui sont traités au niveau de la LOTI dans les articles 14 et 15 du titre II.

II - UNE APPLICATION LIMITÉE, DES DISPOSITIONS DÉLAISSÉES

1. Les éléments du dispositif mis en place par l'article 14

1.1 - L'évaluation : Elle incombe au maître d'ouvrage qui en assure le financement. Elle est réalisée sur la base de critères homogènes qui permettent des comparaisons au sein d'un mode et entre les modes, voire des combinaisons de modes.

Dans les recommandations pour le calcul économique, **trois grandes familles de critères** sont distinguées : la première s'adresse au calcul de rentabilité collective traditionnel, avec le souci de bien individualiser un critère de rentabilité financière pour l'entreprise ; la deuxième cherche à éclairer le choix d'investissements par la contribution qu'il peut apporter aux grands équilibres macro-économiques ; la troisième regroupe des critères de choix plus spécifiquement utilisés en transports afin d'apprécier les divers aspects positifs et négatifs que produit un investissement de transport sur son environnement.

Il s'agit bien d'une approche multicritère, intégrant une analyse micro-économique classique complétée par une appréciation de l'incidence du projet sur son environnement, l'aménagement du territoire et les grands équilibres.

1.2 - Le bilan : Il concerne les effets économiques et sociaux. Il est établi par le maître d'ouvrage au moins trois ans et au plus cinq ans après la mise en service. La collecte d'informations est organisée par le maître d'ouvrage dès la réalisation du projet. Le bilan, comme l'évaluation, sont soumis à des obligations de publicité.

1.3 - Les schémas directeurs : Ils sont réalisés au niveau de l'Etat pour les schémas nationaux, mais ils peuvent aussi être conçus à l'échelle des communes, des départements, des régions et leurs groupements.

L'article 18 du décret du 17 juillet 1984 précise que **tout grand projet** d'infrastructure doit être **compatible** avec les schémas directeurs d'infrastructures correspondants, et prévoit qu'il soit soumis aux autorités ayant adopté ce ou ces schémas. Celles-ci ont un délai de trois mois pour émettre un avis, lequel sera mentionné dans le dossier d'évaluation et l'adoption du projet entraîne la mise en révision du ou des schémas directeurs d'infrastructures.

Il y a donc par ce biais une procédure assez souple de révision du schéma directeur aussi bien pour la modification d'un schéma national que régional ou local, que pour l'inscription d'un projet national dans le schéma d'une collectivité locale (voire réciproquement si la question se pose, pour l'adaptation d'un schéma national à un projet régional, d'"envergure" nationale si l'on admet une interprétation où tous ces schémas se retrouvent en fait avec une même légitimité.

2. Un champ d'application vaste précisé par le Décret de 1984 et la Circulaire de 1986

2.1 - Une définition large du "financement public" pour les projets soumis à des conditions d'évaluation et bilan :

Il s'agit d'investissements effectués sous la responsabilité d'une collectivité ou d'une entreprise publique, que celles-ci les réalisent elles-mêmes ou les concèdent, qu'elles les financent totalement ou en partie.

2.2 - Le critère de "grands" projets et de "grands" choix technologiques et ses conséquences.

La notion de grands projets d'infrastructures est précisée par des longueurs de voies pour les voies rapides à 2 x 2 voies, par un gabarit et une longueur pour la voie d'eau, et comprend le transport par canalisation dont le coût est égal ou supérieur à 250 MF.

Une définition plus générale fait référence à un coût global de 500 MF, somme qui peut faire l'objet d'une révision et dont le montant est porté actuellement à environ 540 MF.

Lorsque le maître d'ouvrage est une collectivité locale, l'ensemble des projets qualifiés de grands projets est plus large et il inclut également la création d'aérodromes, la création ou l'extension de ports, des projets d'infrastructures de transports ferrés ou guidés (hors remontées mécaniques) et enfin des projets de routes nouvelles d'une longueur supérieure à 15 km.

Pour les choix technologiques, le qualificatif de "grands" choix est défini par un coût global supérieur à 100 MF. Ceci ne signifie pas pour autant que les choix pour les autres investissements ne sont pas fondés sur le principe d'efficacité économique et sociale caractérisée par le premier alinéa de l'article 14 : la circulaire de 1986 introduit de ce point de vue quelques précisions en distinguant les "petits" projets, les "grands" projets sectoriels et les projets intermédiaires.

2.3 - Le statut du maître d'ouvrage (Etat ou collectivité locale).

Pour les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques, autres que ceux dont les communes, les départements, les régions et leurs groupements sont maîtres d'ouvrage, le bilan est soumis à l'avis du CGPC et, dans la limite de ses compétences, de l'Inspection Générale de l'Aviation Civile et de la Météorologie.

3. Une application très limitée pour les infrastructures et, semble-t-il, inexistante pour les projets technologiques,

3.1 - pour l'évaluation, une approche modale limitée à des grands projets routiers et ferroviaires d'infrastructures interurbaines.

3.2 - pour les bilans : pas encore d'exemple et la mise en place d'un dispositif d'analyses qui se limite à certaines infrastructures routières, interurbaines (sachant qu'il est mentionné un délai de 5 ans au plus après mise en service, ce qui, pour la route, conduit à 1994 pour le premier bilan).

3.3 - Une définition de trois schémas directeurs seulement (fluvial, autoroutier, ferroviaire à grande vitesse) dans une conception modale et nationale.

III - LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION

1. Les déséquilibres dans la rédaction du texte :

1.1 - La responsabilité confiée au maître d'ouvrage, sans qu'il soit soumis à une incitation particulière, qui a limité considérablement les possibilités d'approche intermodale, l'importance de la collecte de données et d'une manière plus générale une approche plus homogène des problèmes.

1.2 - Une prise en compte insuffisante de l'environnement qui a atténué probablement la portée du texte, dans la mesure où cet aspect est devenu plus déterminant.

1.3 - Une définition restrictive du champ de la LOTI au regard du transport international qui introduit des distorsions entre la réalité du transport et le statut des opérations d'investissements au regard des textes.

La référence aux flux internationaux prévisibles dans le fondement de l'efficacité économique et sociale est restée très souvent sans conséquences pratiques, ce qui reflète bien cette ambivalence à l'égard des enjeux de transport international.

2. Les problèmes d'organisation au niveau de l'administration sont souvent plus difficile à surmonter que les problèmes de méthodes :

2.1 - Les problèmes de méthodes bien connus pour la définition de critères homogènes.

2.2 - Au niveau de l'administration centrale, le cloisonnement des directions et des bureaux n'a guère évolué entre les modes de transport ou entre spécialistes, malgré les interventions horizontales où comme celles de la D.R.A.S.T. ou de la D.A.E.I.

2.3 - Il s'y ajoute surtout une incapacité de reconnaître à une structure d'analyse et d'étude, une autorité qui s'impose aux différentes administrations sectorielles (à l'instar de ce qui se passe dans certains pays voisins).

Ainsi que le confirme "la saga" des structures horizontales du Ministère et leur difficulté pour affirmer leur compétence : SAEI, DGTI, SAE, SAEP, OEST..

3. Des dispositions qui ne se conforteront que dans le cadre d'un dispositif plus large, comprenant :

3.1 - Une procédure parallèle de programmation qui a disparu avec l'abandon des lois de plans et qui reste à reconstituer.

3.2 - La présence de partenaires régionaux dotés eux-mêmes de capacité d'expertises suffisantes, à la hauteur de leurs nouveaux engagements financiers, dans un contexte où les régions venaient d'acquérir des responsabilités nouvelles en transport avec la loi de décentralisation.

3.3 - Des ouvertures à de larges débats publics, nécessaires pour légitimer une procédure d'évaluation ou de bilan, ainsi que l'a institué récemment la circulaire du Ministère de décembre 1992.

IV - PROPOSITIONS POUR L'ADAPTATION DES TEXTES ET L'ADÉQUATION DES PRATIQUES

1. Amender les textes et en particulier les textes d'application.

1.1 - Revoir le texte sur les recommandations concernant le calcul économique :

- à la lumière des travaux du CGP (rapport du groupe 2010 et travaux des groupes animés par M. Boiteux et M. Bonnafous) ;
- mais aussi en élargissant la démarche dans le sens d'**une approche plus prospective**, en explicitant des scénarios et en prévoyant des réajustements périodiques.

1.2 - Pour le transport urbain, rechercher une plus grande synergie entre les différentes démarches, en vue de parvenir à un suivi et un bilan plus global des politiques dont les effets des différents éléments sont plus difficiles à dissocier.

1.3 - Revoir le statut des schémas directeurs et leur procédure de mise à jour afin qu'ils restent un cadre de référence à long terme, mais demeurent suffisamment souples pour intégrer certains ajustements suite aux débats publics, et permettre une meilleure articulation entre eux.

Il faut bien voir qu'une approche généralisée en termes de schémas directeurs permet de développer des concepts de "réseaux" et d'articulation de réseaux aux différentes échelles ou pour différents modes, qui font plus directement référence aux logiques de déplacements et de territoires.

Il y a donc intérêt à pousser une réflexion précisant le rôle des schémas directeurs dans un sens qui a été discuté dans le Groupe Transports 2010 du Plan tout en s'assurant de la compatibilité entre le concept de schéma directeur, son rôle dans la programmation et son statut juridique (définition et adaptation).

2. Adapter les textes

2.1 - Intégrer explicitement les considérations relatives à l'environnement dans la mesure où il ne semble pas souhaitable de dissocier les démarches suivant qu'il s'agit de la protection de la nature ou de l'appréciation plus générale des effets socio-économiques d'une opération : de plus en plus souvent, le vocable "d'impact sur l'environnement" regroupe l'ensemble de ces effets et une approche globale est certainement préférable pour l'efficacité de l'éclairage de choix quelle que soit l'issue de la prise de décision. Cette approche prévaut dorénavant dans la circulaire de décembre, elle est clairement exprimée dans la convention internationale d'Espoo sur les projets transfrontaliers.

2.2 - Introduire le transport international, moyennant les réserves d'usage sur le respect des textes internationaux, en vue de favoriser une approche globale du système de transport qui comprend aussi des maillons, maritimes, aériens, portuaires ou aéroportuaires ; cette condition est nécessaire pour mieux prendre en compte la naissance de réseaux "transeuropéens".

2.3 - Mieux lier les procédures concernant l'évaluation, les bilans et bien entendu la préparation des schémas directeurs aux procédures de programmation des opérations et faire de leur respect une condition de l'engagement du financement public.

A ce stade, il convient de s'interroger sur l'introduction de nouveaux textes : un texte de nature législative précisant la "programmation", et la stratégie serait un complément logique du texte sur les orientations. Si le texte de la loi doit être amendé, il y a une opportunité d'introduire cet équilibre dans le dispositif et d'y faire référence dans le texte de la LOTI, qui pourrait épuiser ou non la question. Ceci n'est pas contradictoire avec l'esprit des articles concernés et, en tout état de cause, une référence à cet autre volet d'une démarche de long terme ne peut que renforcer les cohérences d'un dispositif d'ensemble dont l'application des différentes parties, prises isolément, s'avèrera toujours difficile.

3. - L'application des textes

L'administration des transports a tendance à privilégier, du fait de sa culture d'origine, la réalisation des infrastructures lourdes, au détriment de l'approche en termes de service, de gestion et d'exploitation.

Il faut donc :

3.1 - Mieux utiliser les possibilités offertes par la LOTI pour la constitution d'un dispositif d'analyse à l'échelle régionale : ceci comprend une élaboration plus systématique de **schémas directeurs multimodaux** incluant les plates-formes, l'attribution d'un rôle accru aux instances régionales de concertation dans les procédures d'évaluation, comme dans les procédures de consultation, et également la mise en place **d'observatoires régionaux**.

3.2 - Mieux définir les responsabilités de suivi de l'application des textes en précisant par exemple **le rôle du PREDIT pour les choix technologiques** ou du CREDIT pour la définition concertée de nouvelles collectes de données, comme il a commencé à le faire pour expérimenter des observatoires régionaux, pour préciser les méthodes de suivi des projets TGV.

3.3 - Renforcer les **structures horizontales, à une échelle nationale et régionale**, ayant l'autorité suffisante :

- pour capitaliser l'information relative aux évaluations et aux bilans et imposer la collecte de certaines informations jugées pertinentes, pour influencer les méthodes d'analyses ;
- pour appliquer des **outils multimodaux**, et produire un minimum de références communes sur les flux de trafic pour chacun des modes et pour tous les modes.
- pour définir **des scénarios de référence** et constituer un véritable cadre d'anticipation suffisamment stable pour la programmation des investissements et des grands choix technologiques.
- pour négocier, avec des structures semblables des pays voisins, **l'évaluation** de grands projets "d'intérêt communautaire" ou "à vocation internationale".

En première conclusion, la réflexion sur le bilan de l'application des articles 14 et 15 de la LOTI conduit à **différents niveaux d'intervention**.

- A un premier niveau, des **interventions urgentes** et probablement indispensables consistent à **recenser les grands projets soumis à "évaluation" et à "bilan"** (au titre de l'article 14), à préciser les études ou la collecte d'informations qui doivent être réalisées pour répondre aux textes ; ceci permettra aussi de capitaliser, dans une optique plurimodale, les réflexions qui ont été engagées ; pour ce faire, il faut désigner les organismes responsables de ce travail, aussi bien pour les infrastructures que pour les projets technologiques, et dans une moindre mesure pour les schémas directeurs.

Parallèlement, il convient d'engager un travail de méthode, notamment sur la définition des "bilans", afin qu'une procédure "d'avis" puisse être plus effective, et que l'on constitue à partir des projets en cours un véritable "corps" d'information et de référence, ouvert largement aux partenaires concernés.

- Un second niveau d'intervention concerne **l'adaptation des textes**, suivant les lignes esquissées dans la 3ème partie afin de renforcer la cohérence des textes et mieux les adapter à l'environnement actuel.

Il s'agit d'une sorte de toilettage nécessaire pour la cohérence du dispositif législatif et réglementaire ; ceci est probablement indispensable dans un contexte où les exigences de transparence et de pédagogie sont plus fortes du fait de l'augmentation du nombre de parties concernées.

Il serait important de mentionner dans cette adaptation de textes, les organismes administratifs responsables (pas au niveau de la loi, mais des textes d'application) car ils ont des difficultés à s'imposer dans des arbitrages face à des priorités de court terme.

- Une troisième intervention vise à **compléter les textes**, notamment par un volet concernant la **programmation et la stratégie**.

La programmation à moyen terme - entre le budget et le FDES, annuels et les schémas directeurs, à long terme - a subi une éclipse ces dernières années. Il s'agit de tirer parti du cadre ouvert de la LOTI, permettant des éclairages pour la mise en place de processus de décision à moyen et long terme ; cette réhabilitation d'une démarche pluri-annuelle et multimodale, a été souligné dans les nombreux rapports récents.

Il paraît donc essentiel de donner, ne serait-ce qu'à l'occasion du XIème Plan, un aboutissement politique et législatif aux débats publics et aux travaux d'experts, concernant la programmation et la stratégie des transports dans les prochaines années.

- **Concernant les projets technologiques**, il est certain que l'on se trouve aujourd'hui en face d'un paradoxe : la période actuelle est une période de mutation technologique profonde, mais il n'y a pas de définition suffisamment précise d'un "projet technologique".

Dans ce domaine comme pour les infrastructures, la solution n'est certainement pas d'annuler les dispositions actuelles sous prétexte qu'elles ne sont pas appliquées : les problèmes aigus que l'on rencontre aujourd'hui pour l'adaptation des employés ou des usagers du transport aux évolutions technologiques ne donnent au contraire que plus d'intérêt à la démarche inscrite dans la LOTI.

La voie préconisée consisterait alors à clarifier ce concept en s'efforçant de respecter les intentions initiales d'un débat public relatif à de tels choix sachant que le moment de "la décision du choix" est souvent difficile à discerner et qu'elle résulte plutôt de toute une succession d'étapes, depuis les travaux de recherche jusqu'à la mise en application ; les critères doivent être adaptés au stade de développement du projet comme c'est le cas pour la définition d'un projet d'infrastructure.

Il conviendra aussi de préciser quelles sont les instances responsables de cette évaluation, sachant qu'il faut désigner là encore une instance indépendante.

Enfin, il faut envisager, pour donner plus de crédibilité à la démarche, de lier les financements de l'Etat (au niveau de l'aide à la recherche ou au développement) à la réalisation d'une évaluation et d'un bilan.

De telles dispositions supposent certainement un amendement des textes.

Le chapitre social de la LOTI et la politique de l'Etat : inutilité, incohérence et inefficacité.

La question de la crédibilité de l'Etat est en cause

Le sentiment que l'on peut tirer de l'analyse du chapitre social de la Loti et de la politique mise en oeuvre dans ce domaine par l'Etat pour le transport routier est celui d'une inutilité de la Loi, d'une certaine incohérence des textes et d'une inefficacité de l'action de l'Etat. Nous en sommes même venus à nous dire que la véritable question qui se posait était simplement de savoir pourquoi un système de régulation était à ce point inefficace. et pourquoi il l'était, semble-t-il, de plus en plus.

En soi notre double constat sur la LOTI et l'action de l'Etat renvoie à une question plus générale, et par bien des aspects plus fondamentale. On peut mettre en cause l'équilibre du texte de la Loi elle-même en tant que "norme de droit", mais le phénomène le plus important est d'ordre sociologique. Il n'y a pas dans le domaine des transports routiers ce que Max WEBER appelle un "droit objectif garanti, c'est à dire assuré par l'existence d'un appareil de coercition" (1). On peut même parler ici d'une quasi dérogation consacrée par le droit coutumier". Cette dérogation ... même si elle semble avoir un certain caractère universel. ne découle nullement du seul éventuel irréalisme du droit formel. Elle résulte évidemment de la pratique de l'Etat qui. dans ce domaine détient le monopole du pouvoir de coercition.

C'est pour répondre à cette interrogation, rapportée aux conditions sociales et de sécurité dans les transports, que notre rapport établira un certain nombre de constats, avant de formuler quelques propositions concrètes, marquées du souci de leur gestion pratique.

1 - La LOTI entre inutilité et incohérence

A lire les premières lignes de la circulaire d'application du 30 juin 1983. La LOTI est tout aussi ambitieuse sur le plan social qu'elle l'est sur le plan économique, dans une approche intermodale et régulatrice. Malgré l'apparente généralité et l'imprécision du champ d'application des dispositions du chapitre 2, l'absence quasi totale de concrétisation ou de prolongement apportés aux orientations de la LOTI dans les autres modes, manifeste une spécialisation de fait du propos du chapitre 2 au seul secteur routier.

(1) M. WEBER Economie et Société PLON 1971

1.1 - Le social , alibi entre concurrence et sécurité ?

Le social est posé comme l'un des paramètres essentiels du fonctionnement harmonieux du marché que représente le système plurimodal de transports, facteur d'une "concurrence loyale et maîtrisée". Les dispositions nouvelles de l'art. 9 appelant à la mise en cause des responsabilités des donneurs d'ordre procède bien de cette logique, même si l'on verra que le dispositif suggéré ne s'est pas avéré opérationnel.

Si par ailleurs la sécurité des professionnels des transports comme celle des usagers de la route constitue une priorité tout aussi forte, alors la simple liaison entre durée du travail, inaptitude physique à la conduite et au pilotage et sécurité est insuffisante. Une politique sociale et de sécurité devrait alors être étendue aux autres facteurs des infrastructures, des matériels, de la formations professionnelle. La seule évocation des règles de sécurité et de contrôle technique (art. 9), et la seule mention de l'implication de l'efficacité sociale et de la sécurité dans les critères de choix des infrastructures et des matériel sont bien légères.

Si enfin, on entend promouvoir une politique sociale de progrès dans les transports, alors devrait-on la concevoir plus largement, et y admettre outre la durée du travail et l'inaptitude, les autres aspects de la vie au travail, soit la qualité et l'ergonomie des matériels, l'attention à l'organisation du travail, et la qualité du dialogue social.

Bien que son titre ne suggère le contraire, le chapitre II n'aborde donc pas la globalité des conditions sociales dans les transports, pas plus qu'il ne traite véritablement de leur sécurité.

1.2 - Un propos intermodal mais qui ne vise que les transports routiers

L'analyse détaillée de l'organisation réglementaire de la sécurité et des conditions sociales dans les différents modes de transport met en évidence une curieuse contradiction entre le propos "universel" de la LOTI et la rareté des prolongements qui lui ont été apportés, hormis, et bien souvent sans référence à la Loi, dans le domaine routier. Les textes organisant la sécurité du trafic dans les modes aériens et ferroviaires relèvent de constructions légales et réglementaires bien antérieures à la LOTI, parfois internationales comme dans l'aérien et peut-être demain dans le ferroviaire aussi, et de logiques techniques modales très affirmées. En matière sociale, les réglementations plus spécifiquement sociales sont rattachables à des systèmes professionnels reposant sur l'articulation entre négociations collectives, prérogatives étatiques dans la constitution des statuts, et édifice légal datant des années 40 comme dans le ferroviaire et les transports urbains. Seul le mode routier offre une déclinaison réglementaire ou conventionnelle plus nette de certaines dispositions sociales du chapitre II de la LOTI. Et encore a-t-il fallu près de 10 ans pour compléter l'édifice que le seul décret 83/40 avait ébauché.

A ce titre il y a d'ailleurs parenté d'intention et non architecture juridique, puisque le seul texte fondateur réside dans le décret 83/40, qui ne fait pas apparaître la LOTI dans ses visas.

Pour le reste, si l'intention était plurimodale, il eut fallu engager un processus de réorganisation progressive du cadre juridique social des différents modes. Or une telle ambition irréaliste, malvenue et inopérante n'a été affirmée à ce jour par personne.

1.3 - Des orientations juridiques nouvelles, parfois opportunistes, et le plus souvent inopérantes

L'autorité du code du travail en matière de conditions et de durée du travail des personnels de conduite et de pilotage et assimilés est affirmée à l'art.10. Or, **sur le plan de la sécurité**, tous les problèmes n'en ont pas été résolus pour autant, et particulièrement ceux qui sortent du cadre d'une conception sédentaire de la sécurité pourrait-on dire. Ainsi. Les véhicules. outil majeur d'exécution de son travail pour le roulant, ne constituent ni établissement. ni machine dangereuse. au sens entendu par le code.

En matière de durée du travail, la situation n'est pas plus simple. malgré l'apparente plus grande précision des dispositions des articles 10 et 11 qui amarrent la durée du travail des salariés au code du travail, non sans reconnaître le particularisme de leurs conditions de travail, et font place à une réglementation des durées d'activité des non salariés. On nage pourtant en pleine fiction juridique.

Etait-il nécessaire de rappeler l'ancrage au code du travail, dans la mesure où le code du travail prévoit lui-même l'adaptation de ses dispositions de durée du travail aux secteurs d'activité et professions, à travers l'architecture des décrets d'application de la loi de 40 heures ? Le décret du 26/1/83 se rattache à cette logique, ne citant même pas la LOTI, bien que promulgué ultérieurement. Les principes des art. 10 et 11 de la LOTI sont apparemment sans influence sur les difficultés d'évolution de la question de la durée du travail dans les transports routiers.

Si l'on analyse l'ensemble Code du travail / décret 83/40, on remarque à la fois une plasticité certaine et des limites au dispositif :

- un large écart des normes de temps passés au service de l'employeur et rémunérés (même revues par les deux décrets modificatifs) par rapport aux maxima de travail effectif de 46 et 48 h permis par l'art. L. 212.7.
- la souplesse de possibilités de calcul de la durée du travail effectif par moyenne sur deux semaines offertes par le décret 83/40 et dont personne ne parle
- mais en revanche, une limitation de la productivité de ce temps passé par le coefficient de prise en compte des temps d'attente, et l'ancrage de l'ensemble aux normes de maxima de travail effectif.
- un dispositif procédural d'autorisations d'heures supplémentaires et de calcul de repos compensateur conçu dans le code du travail comme un outil dissuasif à leur emploi.

Aucune administration ou corps de contrôle n'a mis l'accent sur le contrôle de la bonne manipulation du sélecteur de temps de travail, ce qui s'est traduit par l'impossibilité d'objectiver correctement les temps passés au service de l'employeur. Garantir sans bonne manipulation et en cas de réclamation la bonne application des dispositions tant du décret 83/40, que du code du travail sur les heures supplémentaires, du repos compensateur etc. relève d'un travail de reconstitution de détective.

La seule norme qui se soit un tant soit peu installée est celle de la **réglementation européenne des temps de conduite et de repos**, dont les seuls paramètres simples sont surveillés.

Les négociations de fond engagées l'été 92 sur le terrain de la durée du travail, qui pouvaient augurer un toilettage du dispositif réglementaire plus ambitieux que celui opéré par les deux décrets d'août et de février, sont restées infructueuses.

Enfin, **la sous-traitance** offre une échappatoire facile qui mine l'applicabilité de la réglementation du travail salarié.

Au total, personne n'est satisfait de la situation actuelle ou l'ineffectivité des règles prédomine. Il faut pourtant souligner que souplesse ne peut aller facilement de pair avec simplicité. Rechercher l'amélioration d'un dispositif qui réponde équitablement à la diversité des formes de services de transports, donc sans remise en cause excessive des standards interprofessionnels qui sont loin d'être inapplicables dans nombre de services à courte distance, suppose un dialogue approfondi entre partenaires sociaux et entre ceux-ci et les administrations concernées.

De plus, l'activité en sous-traitance, est mal encadrée par la réglementation européenne, qui ne vise que la conduite et les repos, et laisse invisibles tous autres temps. Le dernier alinéa de l'art. 10 s'attaque justement au problème de **la durée du travail des non-salariés sous l'angle de la sécurité**. Aucun prolongement opérationnel n'a apporté à cette orientation novatrice au plan national pas davantage qu'au plan européen, bien que la France ait fait deux propositions communautaire visant à transformer les normes de temps de conduite en temps de travail, que toutes les études accidentologique identifient comme facteur de risque. La réglementation de l'amplitude est sans doute une piste réaliste de limitation de l'impact d'une activité excessive sur la sécurité.

En matière d'inaptitude, l'art 12 confie à l'Etat le soin de contrôler l'aptitude physique à la conduite et au pilotage, et même de définir une politique de prévention de cette inaptitude. En matière routière, grâce à un dispositif conventionnel, l'IPRIAC, né juste avant la LOTI, seuls les conducteurs de poids lourd, et les conducteurs transportant des personnes à titre professionnel sont couverts contre les risques sociaux qui découlent de la perte de leur emploi de conduites. Mais plus généralement, il n'est pas certain que le niveau d'investigation pratiqué par les Commissions Médicales départementales soit suffisant. L'IPRIAC (Institution de Prévoyance d'inaptitude à la conduite assurant l'indemnisation de conducteurs routiers reconnus inaptes à la conduite) peut en fournir la démonstration. Il a été maintes fois démontré que des chauffeurs admis aux prestations du régime obtiennent sans difficulté le renouvellement de leur permis, et que d'autres, postulant pour les prestations, aient obtenu sans plus de difficulté, le même renouvellement.

Dans le domaine de la médecine du travail on n'a pas aujourd'hui l'assurance qu'un médecin spécialement formé à la médecine des transports terrestres participe à tout service médical interentreprises. Par ailleurs, il n'existe pas de synergie entre l'action de ces médecins et les Commissions médicales départementales.

Enfin, plus généralement, on observe que le nombre des conducteurs mis en inaptitude avant 50 ans (âge d'admission à l'Ipriac) et leur origine professionnelle ne sont pas connus, leur prise en charge relevant de la collectivité. Les résultats de telles recherches pourraient être utiles à l'éclairage des possibilités d'évolution du régime professionnel d'inaptitude. On peut aussi suggérer que les partenaires sociaux étudient des dispositifs d'aide à la reconversion, en complément aux indemnités existantes. De tels développements seraient conformes à la suggestion de l'art. 12 qui préconise que soit recherchée une réinsertion professionnelle.

Sur le plan de l'association des professionnels et partenaires sociaux au suivi du secteur, l'article 13 prévoyait la mise en place de commissions consultatives départementales, paritaires et plurimodales, chargées du suivi de l'application des réglementations diverses des conditions de travail et de la sécurité, et sous la présidence d'un Inspecteur du travail.

Rien n'est venu pour concrétiser cette intention, trouvant sa source dans l'ambition intermodale de la LOTI. Mais il y a quelque paradoxe à avoir imaginé une telle commission intermodale chargée d'arbitrer des comportements des uns et des autres en matière de conditions de travail et de sécurité, quand les logiques juridiques des modes sont à ce point différenciées, et le fruit d'évolutions économiques et sociologiques si contrastées. Rien d'étonnant à ce qu'elles n'aient trouvé aucune concrétisation. L'intérêt des partenaires sociaux à leur égard semble d'ailleurs aujourd'hui bien modeste, voire inexistant.

Et pourtant, l'ineffectivité de ces commissions ne doit pas faire perdre de vue la nécessité d'entretenir la vitalité de la concertation entre partenaires sociaux dans les transports routiers sur les problèmes socio-économiques du secteur. Ceci nécessite sans doute de reprendre la réflexion sur les moyens (institutionnels et financiers) de cette concertation.

Le principe de la responsabilité des donneurs d'ordre est resté lettre morte pendant dix ans. Il aura fallu attendre l'été 1992 pour qu'un texte vienne, sans citer la LOTI dans ses visas, réprimer le donneur d'ordre "co-responsable" d'infractions de sécurité. L'exigence de l'élément intentionnel dans la prise en compte de la responsabilité des donneurs d'ordre démontre une ultime réticence à faire remonter la responsabilité jusqu'à lui. Plus encore, les notions relativement floues "d'instruction", et la difficulté d'apprécier l'incompatibilité d'un ordre risquent de poser de délicats problèmes d'interprétation. On doit aussi y rattacher (toujours sans visa) l'arrêté imposant la tenue d'un ordre de mission à l'employeur, et la modification de la feuille de route.

Le premier texte pose un réel problème de légalité pénale, et les deux autres s'opposent à de réelles difficultés de mise en oeuvre pertinente.

Enfin, **la sanction par nullité** des clauses de rémunération contraires à la sécurité insérées dans les contrats de transport ou de travail est inefficace, irréaliste et n'a pas reçu d'application. La nullité imposerait en effet d'impossibles restitutions, et dans le cas d'un contrat de travail, créerait un vide troublant et dangereux.

Alors, quel sens donner à un texte aussi peu conséquent, tant dans ses intentions fondatrices que dans sa mise en oeuvre ? L'art. 9, inaugurant le chapitre II, indique que l'Etat définit la réglementation sociale et de sécurité applicable aux transports, et qu'il en contrôle l'application. Or, c'est sur ce terrain qu'il y a la plus éclatante faillite, dénoncée régulièrement.

2 - Une mise en oeuvre insuffisante : les faiblesses du contrôle et de la coercition

Quel sens peut avoir le sage exposé de priorités nationales, d'objectifs de contrôle, l'énoncé de règles nouvelles et de fermes volontés régulatrices, lorsque le socle social et sécuritaire du droit de la concurrence échappe de plus en

plus à toute règle ? En effet, il n'y a pas, en ce qui concerne le transport routier, de droit objectif garanti, au sens où il serait assuré par l'existence d'un appareil de coercition.

Nous ne rééditerons pas ici un nième constat de carence. même s'il va sans dire qu'il est impossible de ne pas confirmer ce que tant de rapports - depuis au moins 20 ans - ont exprimé. déjà avec force. Comme nous l'avons dit, le problème est de savoir pourquoi un système de régulation est à ce point inefficace. et qu'il semble l'être de plus en plus.

Il serait injuste d'exonérer d'emblée les politiques de toute responsabilité, même si la sociologie administrative, le trop large contour des portefeuilles ministériels, et la faible durée moyenne de leur présence au poste de ministre chargé des transports ne leur permettent guère d'avoir à traiter du système de contrôle des conditions de travail et de sécurité.

Les politiques. avec la complicité de nombreuses organisations, n'ont guère le goût du contrôle vite perçu comme une "contrôlite", en dehors des périodes difficiles exacerbant les conditions de concurrence. Les événements poussent souvent les responsables politiques à amoindrir la rigueur des textes ou des contrôles.

Le cas de la circulaire dite "CAVILLE". exorbitante dérogation jugée illicite aux règles communautaires avait donné à la fin des années 1970 un signe évidemment perceptible par tous de ce que "l'Etat pouvait être le principal agent de légalisation de la non application d'un principe législatif" (1). La décision par la circulaire du 28 Août 1992, d'abolir le contrôle de vitesse sur disques est évidemment un autre signe.

Le drame réside sans doute dans le fait que le signe ait été reçu. En effet, le Bilan de Sécurité Routière pour 1992 met en évidence une augmentation très sensible des excès de vitesse de poids lourds. A titre d'exemple ils passent de 25,3 % à 41,2 % de 1991 à 1992 sur les autoroutes de liaison.

Face à la dégradation des conditions d'exploitation, les organisations professionnelles ont fait une prise de conscience radicalement nouvelle. Le contrôle n'est plus tabou et sa nécessité comme facteur de régulation du marché n'est plus contestée. Mais cette situation ne fait que souligner à large trait l'inefficacité, voire l'absence d'impact, du système de contrôle existant, et donc l'absence de politique au moment précis où on en a le plus besoin.

Les précédents rapports. en général sans succès, préconisent une meilleure coordination des moyens, des créations d'emplois, des évolutions de carrière. Mais aucune décentralisation réelle de la gestion et des choix ne permet, par exemple, au Directeur des Transports Terrestres d'assurer une bonne adéquation entre des objectifs relatifs au contrôle et les moyens nécessaires. A l'extrême, on doit au hasard et à de véritables débauches d'énergies le fait de disposer d'un ensemble cohérent de moyens à un moment donné. Rappelons que les contrôleurs des transports terrestres contrôlent de plus en plus de journées de transports sur route (près de 900 000 en 1992), et plus de 300 000 en entreprises, relevant 64 518 infractions à la seule réglementation sociale.

(1) On détourne ici une phrase que Patrick HAMELIN applique à l'évolution de l'ensemble de la coordination des transports. Voir son article dans "Transports 93 : Professions en devenir, enjeux et réglementations". Presses de l'E.N. des Ponts et Chaussées.

2.1 - Le contrôle des transports terrestres : marginalisé au sein des services extérieurs de l'Équipement

Pour ce qui est de la gestion du personnel le système - marginalisant la fonction transport. et a fortiori la fonction contrôle dans les services extérieurs de l'Équipement se traduit aussi par une gestion non spécifique, et même désavantageuse. La lourdeur générale du système vient au surplus allonger les délais de mise en place des renforcements d'effectifs. Concrètement, il y a aujourd'hui 289 contrôleurs en place c'est-à-dire 1 de moins qu'en 1989, lorsque les effectifs budgétaires ont augmenté de 27. Une telle situation est totalement inadmissible.

Il convient en outre de s'interroger sur le bien fondé d'une logique budgétaire et de gestion fondée sur la spécialisation des moyens et non sur la mise en oeuvre de programmes ou de politiques. Les frais de déplacements sont gérés, suivant les règles de droit commun par la Direction des Affaires Générales et Financières, sans que l'enveloppe correspondante ne soit ajustée en fonction de l'effectif et des objectifs de contrôle. Une telle situation résultant d'une centralisation de principe conduit évidemment à une situation incohérente. Le moins qu'on puisse souhaiter est ici la mise en place à la DTT d'un chapitre budgétaire permettant de regrouper un ensemble des moyens de fonctionnement et d'équipement léger, et donc d'opérer des arbitrages réels. Les dépenses d'équipement informatique sont elles aussi noyées dans la masse gérée par la Direction des Affaires Générales.

Autant dire que sauf à tricher un peu, les services extérieurs en charge du contrôle doivent subir un plan national prenant mal en compte leur spécificité. C'est ainsi que cohabitent parfois des pratiques administratives d'un autre âge (fichiers manuels, dossiers...) et un équipement informatique sous utilisé et parfois désuet. En comparaison des pratiques des entreprises, cette misère et ces rigidités ne peuvent qu'altérer la crédibilité du système de contrôle.

Les crédits propres de la DTT apparaissent ainsi comme la seule véritable marge de manoeuvre permettant au Directeur des Transport Terrestres d'exprimer une politique de contrôle. Si l'on peut se féliciter de voir qu'une somme de près de 9 millions de francs est ainsi mise en oeuvre on ne peut qu'en souligner la faiblesse. On souligne à juste titre à la DTT que les consignations prises sur les transporteurs étrangers représentent à elles seules une somme supérieure. Un équipement plus large en véhicules, en moyens de communication (il n'y a pratiquement aucun véhicule équipé de téléphone), une réelle adaptation du matériel informatique. nécessiteraient un effort budgétaire conséquent.

D'autres raisons viennent sans doute amoindrir indirectement l'efficacité du contrôle effectué. Elles peuvent être rangées dans deux grandes catégories. La première touche aux diverses imprécisions présidant à l'organisation du système. La seconde tient à l'absence de réel statut de l'Inspection Régionale des Transports et de l'absence de carrière possible dans les métiers du contrôle routier (pas de "sortie" en catégorie A pour les contrôleurs, pas de corps de catégorie A, ni de reconnaissance des fonctions d'inspection...).

2.2 - L'inspection du Travail et de la Main d'Oeuvre des Transport, une double casquette

L'Inspection est caractérisée aujourd'hui par l'incertitude de son avenir et l'hétérogénéité de son domaine d'action. Si les événements de juillet 1992 ont conduit à l'annonce de la création, en 3 ans, de 45 postes supplémentaires, on ne

sait pas aujourd'hui si l'Inspection spécialisée demeurera ou si elle sera regroupée avec l'Inspection du Travail "de droit commun".

Cette incertitude récente n'explique pas le recul continu du nombre d'entreprises contrôlées par l'ITMOT. Les difficultés en matière d'effectifs éclairent une part de cette réalité. Malgré les efforts des années récentes, on ne totalise encore au 24/3/93 sur le terrain -c'est à dire en subdivision- que 56 agents de contrôle de catégorie A et 26 agents de catégorie B, soit 82 personnes. On a encore en 1992 39 subdivisions qui contrôlent deux départements, et 2 qui contrôlent trois départements. 24 subdivisions à deux départements ne disposent que d'un seul agent de contrôle.

La spécialité de l'Inspection du travail des transports recouvre à vrai dire un monde d'activités plus ou moins proches. Le secteur routier se taille la part du lion, en nombre d'entreprises, mais le secteur des grandes entreprises nationales pèse très lourd en nombre de salariés. En outre, l'univers des entreprises intervenantes dans ces géants publics est très diversifié, allant du bâtiment à la restauration en passant par le nettoyage. Le secteur de la collecte d'ordures ménagères fait aussi partie de son champ d'intervention. Ce système n'est guère sécurisé par l'art. L 611.4. En effet, les derniers secteurs énumérés plus haut sont traditionnellement suivis par l'Inspection dans les transports au titre d'une cohérence davantage technique et socio-économique que juridique.

L'Inspection du travail des transports a construit jusqu'à il y a peu sa spécialité "sur le tas". L'Inspection intègre son action dans un milieu professionnel déterminé, sans développer de suivi ou d'analyse de contexte ni d'évaluation plus fine que des statistiques globales d'activité qui ne différencient peu ou pas les secteurs professionnels. Au plan local, ou régional, les agents de contrôle ou leurs directeurs s'efforcent de pallier cette insuffisance de contacts fonctionnels, avec un succès relatif.

Le caractère concurrent des logiques dans lesquelles l'Inspection intervient pèse sur la cohérence et le poids de son action, d'une façon plus aiguë du fait de son écartèlement entre une mission principale "Code du travail" et un engagement institutionnel dans le contrôle routier, au titre de son Ministère de tutelle.

Si l'agent de contrôle privilégie le risque routier et les aspects sécurité publique et répression des comportements déloyaux sur le marché, il déploie alors une présence sur le terrain orientée vers le contrôle routier. Si au contraire, il donne la priorité au contrôle plus global de l'application du code du travail et de la convention collective, il aborde alors la durée du travail sous les angles conjugués de la limitation de cette durée au titre de la sécurité du salarié, comme au titre du lien entre les heures effectuées et la rémunération perçue et les repos attribués. Dans un contexte de disparition de la médiation syndicale et d'émiettement des entreprises, la fonction de renseignements et de médiation est grandissante. Enfin, dans les grandes entreprises nationales, la spécificité des textes ne simplifie pas l'intervention de l'Inspection, à la frontière entre contrôle et médiation, dans un univers de relations sociales codifié autant par la réglementation que par les cultures d'entreprises.

Néanmoins, malgré ces difficultés, l'Inspection réalise une part importante des procédures en matière de réglementation sociale européenne, puisqu'en 1992, elle a relevé en entreprise plus de 12 000 infractions et analysé plus de 200 000 journées de transports. Par contre, elle est quasiment absente du contrôle sur route.

L'enjeu de l'avenir de l'Inspection est bien la capacité à mettre sur pied une organisation, vraiment "spécialisée" dans des missions d'Inspection du travail en direction des entreprises de transports et de leurs salariés. Son intégration au Ministère du travail n'y ferait pas préjudice, si l'action des services extérieurs de ce Ministère continuait de développer des savoir-faire adaptés aux multiples secteurs professionnels de son ressort, dans une problématique large des conditions de travail inspirée du code du travail. Dotée de moyens raisonnables et non dérisoires, elle devra définir des objectifs pertinents. et enfin évaluer l'atteinte de ces objectifs.

Ainsi, le bras séculier de l'Etat en matière de contrôle n'est pas structuré de façon telle qu'il puisse déployer une action organisée et coordonnée de manière efficace. Mais ceci n'est pas tout, car quand la procédure de contrôle est menée à son terme, elle est encore affectée par les délais de traitement et la faiblesse des sanctions prononcées par l'appareil judiciaire.

3 - Un système pénal peu cohérent

Différents entretiens menés auprès de quelques parquets ont permis de mesurer la diversité d'organisation et d'intérêt des juridictions à l'égard des infractions en matière sociale et de sécurité dans les transports, que l'insuffisant étalonnage des peines vient aggraver. La fonction de sûreté (au sens de protection des conditions d'activité et de la sécurité d'autrui) du droit des transports n'en est pas assurée.

3.1 - des Parquets très inégalement mobilisés

En premier lieu il n'existe apparemment pas d'instruction de la Chancellerie relative aux transports.

En second lieu, il n'existe pas de politique générale d'organisation des Parquets, ni d'ailleurs de communication d'informations ou d'expériences, si ce n'est à l'occasion d'une mobilité des magistrats... Ainsi, les "petits parquets" sont des "chefs d'orchestre" dont les priorités sont nécessairement liées à la sécurité des personnes (drogue, délinquance, alcool au volant, ...). Les "gros parquets" sont souvent éclatés en services cloisonnés. Un service est chargé du droit du travail, l'autre du code de la route... sans qu'une coordination ou une interaction ne soit mise en oeuvre. Par conséquent, il ne peut y avoir d'appréciation globale du comportement d'une entreprise. Cette "distance" bien compréhensible entre les préoccupations des Parquets et celles de la régulation des transports n'est pas spécifique aux transports. Ces derniers ne sont pas les seuls à donner lieu à des délits ou contraventions spécifiques, ne rentrant pas dans ce qu'on pourrait appeler le contentieux "banal". Il convient de remarquer qu'en matière d'infractions forestières soumises aux tribunaux de police, les fonctions du ministère public sont remplies par l'administration des eaux et forêts. (1)

3.2 - Un dispositif répressif inopérant

Les différents systèmes juridiques et judiciaires constitutifs de la régulation des conditions sociales et de sécurité dans les transports routiers ont pour

(1) Voir art. 45 du Code de procédure pénale. Ordonnance n° 58-1296 du 23 décembre 1958

caractéristique d'être d'inspiration différente, et de combiner, au moins en théorie, le droit pénal général et les sanctions pénales à caractère administratif, visant à restreindre ou empêcher l'activité professionnelle d'un transporteur contrevenant gravement aux réglementations. Or, en France, aujourd'hui, le système classique de répression pénale est inefficace. et le système pénal positiviste est absent ou inopérant.

Les raisons en sont simples :

- ***pas de formule pratique pour empêcher de nuire***

Une conception pénale de sûreté, visant à l'éviction des entités au comportement dangereux pour le secteur et le reste de la société ne peut résulter que du contrôle "tout venant" en entreprise, ou à l'occasion des démarches des firmes aux fins d'obtenir des autorisations administratives, et des "retours" d'information émanant des parquets (ce qui n'est, semble-t-il, pas toujours le cas). Or, en France, à l'issue de telles démarches, on ne débouche pas véritablement sur des mesures de sûreté. En effet le système français de Commission des Sanctions Administratives (CSA) n'est pas opérationnel. Il eut été d'ailleurs surprenant de voir un tel système fonctionner dans la mesure où les "manquements graves ou répétés" pouvant déclencher la saisine de la CSA ne sont nullement définis.

On est très loin de la rigueur du système britannique, qui outre qu'il s'applique au compte propre et au transport public, et qu'il suit les centres d'exploitation (et non les entreprises), prend chaque année des mesures courageuses de radiation, de suspension, de limitation ou de réduction de durée des licences (équivalent pour nous à l'inscription au registre plus les autorisations).

- ***des sanctions pénales classiques aléatoires, le déploiement d'une logique de la clémence***

La rigueur du système français intervient en réalité au niveau de la pratique pénale classique, lorsque les services de contrôle parviennent à faire valoir un point de vue circonstancié, ou sont interrogés - à l'occasion de l'examen d'un procès verbal - sur le comportement d'une entreprise. L'action des parquets, leur organisation, sont également déterminantes, comme on a pu le souligner plus haut.

Du côté des parquets - le plus souvent -, la prise en compte des infractions à la réglementation sociale communautaire néglige son impact économique. Les infractions sont traitées comme "infractions de masse" au même titre que les infractions au code de la route. Il est également vrai que la logorrhée réglementaire est en cause. Il est en effet actuellement extrêmement difficile de différencier l'essentiel de l'accessoire dans un ensemble de textes touffus et parfois inapplicables. Il est enfin vrai que la codification des infractions, le code NATINF, n'est accompagnée d'aucun vade mecum permettant de mesurer l'enjeu de la poursuite.

Du côté des tribunaux, la même logique est évidemment en cause. Compte tenu de la faiblesse de l'effort de contrôle émanant des services des transports terrestres, et du discours de "modération" régulièrement affiché en l'espèce par les préfets, n'est pas "socialement" critiquable. Non affirmé comme prioritaire par l'Etat (qu'il s'agisse du législateur ou du pouvoir exécutif), non reconnu comme prioritaire par les représentants de la profession, le respect des règles sociales et de sécurité ne peut être considéré comme devant être

scrupuleusement voire sévèrement défendu par l'institution judiciaire. Le caractère essentiellement pervers du mécanisme de poursuites en matière sociale (règle du cumul) qui conduit en définitive à ce que les infractions "pèsent" d'autant moins lourd qu'elles sont nombreuses. En fait, on tombe ici dans une logique totalement contraire à celle qui pourrait conduire à la mise en oeuvre de mesures de sûreté, dont la portée préventive est essentielle.

Et quand la jurisprudence est sévère, on peut se demander si, finalement la sévérité des tribunaux n'est pas uniquement apparente. En effet, la jurisprudence consacre la responsabilité pénale du chef d'entreprise. Celui-ci doit veiller personnellement au respect de la réglementation par ses chauffeurs, quitte à prendre contre les récalcitrants des mesures disciplinaires. Derrière cette apparente sévérité, se cache une constante indulgence des juges face à "l'avalanche" des infractions. L'application de la règle du cumul des peines en matière de contravention (1) doublé du chantage à l'emploi (2) conduit les magistrats à prononcer des peines extrêmement faibles, largement en deçà de la fourchette légale (3).

En outre un hiatus grave entre le droit pénal et le droit social. Le premier impose au dirigeant de sanctionner ses chauffeurs rebelles, alors que le second considère qu'un licenciement pour ce motif est dépourvu de cause réelle et sérieuse. Ainsi, le 27 janvier dernier, la Chambre Sociale de la Cour de Cassation a en effet condamné un employeur à verser des dommages et intérêts à un chauffeur débutant, licencié avec préavis, pour dépassement du temps de conduite, après premier avertissement (Cour de Cass. Ch. Soc. arrêt Lavigne). Sauf improbable revirement, cette jurisprudence de la Cour Suprême va contraindre les juridictions inférieures les plus attentives aux problèmes de sécurité routière à réviser leur position. Certaines d'entre elles considéraient jusqu'à présent comme injustement licenciés qui étaient congédiés pour avoir refusé d'exécuter des ordres aberrants, ou manifesté des signes de désobéissance (refus de prendre le service en insuffisance de repos, C. Nancy, 10/3/92, refus de faire un déplacement de 900 KM en 12 h après une journée de travail, C. Dijon, 10/12/91).

3.3 - Une échelle des peines à revoir

L'échelle des peines, son système, sont peut-être également en cause.

L'intervention des tribunaux, au moins à court terme, ne permet nullement d'obtenir un impact significatif sur les contrevenants ni sur les autres transporteurs. La sanction d'une faute légère ou grave constatée sur route est aléatoire et tardive. La sanction de fautes graves mises en évidence lors d'un contrôle en entreprise débouchera rarement sur des sanctions graves, et jamais sur une mesure de sûreté ou une mise à l'épreuve.

Il semble qu'il faille rendre plus systématique la sanction des fautes légères et graves constatées sur route, et faire répondre de mesures de sûreté les fautes fréquentes ou les fautes très graves. Cela nécessite un suivi réel des entreprises et une organisation pénale adéquate. Une hiérarchisation des infractions,

(1) Les infractions à la réglementation sociale sont souvent des contraventions de 4ème classe.

(2) On a même vu certains tribunaux considérer que le caractère artisanal de l'entreprise pouvait être une circonstance atténuante !

(3) 15 amendes de 300 francs pour la fourchette 1300-3000 Fr. On a même vu 127 contraventions de 80 Fr. au niveau de la Cassation.

comme par exemple en droit espagnol des transports (1), est dès lors indispensable, et peut de toutes manières renforcer significativement l'efficacité du dispositif pénal. On peut aussi réfléchir à l'introduction d'un système progressif de répression des infractions comme en Allemagne ou aux Pays Bas, en proportion de leur écart par rapport à la norme. Une place plus importante devrait être dévolue aux amendes forfaitaires dans le cadre d'un réétalonnement des peines classiques et dans le but de donner un caractère plus sécuritaire à la politique de sanctions.

On pourrait remettre en cause le principe de l'exclusion des infractions à la réglementation sociale du champ de l'amende forfaitaire pénale, s'appliquant aux infractions de la quatrième classe (Circulaire Min. Transp. n° 86/66 du 29/9/86 et circ. Min. Justice 86/19 du 19/9/86). La plupart des infractions de masse à la réglementation sociale (temps de conduite, temps de repos) relève de la quatrième classe.

Le principe de ces amendes par timbre permet aux contrevenants de régler les pénalités à un taux moindre par rapport à l'amende pénale classique, mais dans des délais brefs. Le système de taux est progressif : plus le délai est rapide, moins l'amende est forte. Mais si le taux de l'amende est moindre que celui prévu par les textes au terme d'une procédure classique, l'automatisme du processus (une infraction, une amende) le rend d'une efficacité redoutable !

L'abrogation de cette exemption redonnerait sans doute à la réglementation une fonction "sécuritaire". Une telle réintégration de la réglementation sociale dans le champ de l'amende forfaitaire, assortie d'un relèvement sensible du taux de pénalité classique, donnerait une meilleure attractivité au paiement immédiat, et préviendrait les comportements d'évitement.

Si la réglementation sociale était réintégrée dans ce système, n'exercerait-on pas une pression indirecte sur les donneurs d'ordre employeurs, pénalement responsables, telle que leur mobilisation sur la bonne organisation des tournées, trajet, sur le suivi des conditions d'exécution des transports, en cohérence avec la réglementation, serait renforcée ? Et, last but not the least, ne serait-on pas plus efficace dans le contrôle du comportement des indépendants ?

Le principe une infraction /une sanction quasi immédiate donnerait une meilleure garantie d'équité de traitement, et "sécuriserait" le processus, au moins juridique. Enfin, dernier argument, les recettes générées par un tel système ne pourraient-elles pas être mises à profit pour donner les moyens matériels nécessaires à la réforme du système ici suggéré ?

L'exemple des Licensing Authorities britanniques mériterait un approfondissement, dans le cadre de la recherche de solutions à moyen terme et d'une certaine harmonisation communautaire (cf annexe).

Comme l'ont mis en évidence plusieurs rapports importants avant nous, une importante révision de la politique pénale en matière de transports est urgente. Celle-ci devrait définir une philosophie d'un ordre public, certes lié mais aussi distinct de la problématique générale de la sécurité routière.

(1) En Espagne. La Ley de Ordenacion de los Transportes Terrestres (LOTT) du 30 juillet 1987 et le décret du 28 septembre 1990 constituent les deux pièces principales du dispositif encadrant le transport terrestre.

4. LES PROPOSITIONS

Au terme de l'examen des dispositions du chapitre II de la LOTI, on constate d'abord que leur formulation très intermodale et généraliste est restée lettre morte. Le seul vrai terrain d'application qui s'est manifesté, semble être le secteur des transports routiers. Nos propositions viseront donc principalement à rechercher les moyens d'obtenir une bonne application modale des principes affirmés dans le chapitre II.

Ces propositions peuvent être formulées pour le court terme, mais également dans la perspective d'une réforme globale du système de régulation, et donc pour le moyen terme. Elles se résument en une phrase : il faut une politique de l'Etat en matière de contrôle et de mise en oeuvre des règles sociales et de sécurité dans les transports routiers. Cette politique constituera d'ailleurs l'un des éléments si ce n'est l'élément essentiel de la régulation de ce secteur (1) autour duquel s'organiseront les autres outils.

Une organisation et une gestion distinctes des moyens de contrôle

Il faut résoudre le problème de la gestion des postes en rendant autonomes les effectifs du contrôle des transports terrestres (Contrôleurs et administratifs), et en particulier en "sortant" la totalité de ces postes des contingences de la gestion des effectifs des services extérieurs de l'Equipement. Comme le suggère le rapport Nairac, le renforcement des effectifs de contrôle peut être facilité par le reclassement d'agents des Douanes, rendus disponibles par la modification du régime douanier européen. En termes de carrière, la fonction "contrôle" doit être rapidement revalorisée et rendue plus attractive par la création de poursuite de carrière en catégorie A.

Il faut à *court terme* se donner des objectifs ambitieux portant sur les moyens en hommes et en matériel. Les ordres de grandeur réalistes d'augmentation des effectifs de contrôleurs sont compris entre 30 et 100 %, compte non tenu des conséquences d'une éventuelle suppression de l'Inspection du Travail et de la Main d'Oeuvre des Transports.

L'effort matériel à consentir parallèlement se chiffre en dizaines de millions de francs (équipements, véhicules, moyens de télécommunication informatique, aires de pesées, primes, frais de déplacement...). L'un des objectifs de la présente mission pourrait être d'évaluer un programme quinquennal.

La fonction d'animation et de coordination du contrôle doit être revalorisée tant au niveau national qu'au niveau régional. A ce titre, la structure de coordination nationale doit être rattachée directement au Directeur des Transports Terrestres.

Les fonctions d'Inspecteur Régional des Transports doivent être réinstaurées et revalorisées. Elles doivent être exclusives de toute fonction d'animation d'étude ou de statistique.

La gestion des crédits du contrôle des transports terrestres doit être assouplie. Elle passe par la création d'un chapitre de type "37-60" regroupant les

(1) Ce qui implique en particulier de ne pas en exonérer le transport pour compte propre.

dépenses du 35-41, et abondé des sommes nécessaires à faire face à l'ensemble des dépenses de fonctionnement du contrôle des transports terrestres. La répartition entre le titre 3 et le titre 5 doit permettre le renouvellement normal du parc automobile.

Une ligne informatique spécifique doit être définie. Un "Kit-contrôle" doit être étudié dans les meilleurs délais avec les personnels concernés.

Les services de contrôle devraient disposer de crédits de sous-traitance importants pour confier l'analyse de disques à des firmes spécialisées. Une telle mesure, d'effet immédiat permettrait, au moins symboliquement de banaliser le contrôle de disque.

La réforme de l'ITMOT n'est pas un problème relevant de la seule problématique des transports. Il convient cependant qu'une évaluation précise de ses conséquences soit menée, et intégrée dans le plan quinquennal envisagé plus haut. Dans le cas où la fusion des services d'Inspection deviendrait effective au sein du Ministère du travail, il faut recommander qu'une approche sectorielle des conditions de travail et d'emploi y soit développée, soutenue par les moyens adéquats d'analyse et d'observation sociale.

Une structure d'autorités administratives indépendantes

Ces autorités, dotés de pouvoirs quasi-juridictionnels, devraient être chargées de mettre en oeuvre une politique de sûreté, à l'instar des Licensing Authorities.

La réforme de l'article 17 de la LOTI et du décret 84-139 est nécessaire pour rendre opérationnelles les Commissions des Sanctions Administratives. Leur dissociation des CRT pourrait être assurée pour tendre vers la mise en place d'**autorités indépendantes** chargées de la gestion du registre, des autorisations, d'ouverture d'enquêtes et de la prise de mesures de sûreté. Cette mesure suppose la transformation du système "registre / autorisations. Il faudrait imaginer également un cadre et des mesures appropriées assurant l'extension de cette politique sécuritaire au compte propre.

A moyen terme, on devrait réfléchir à simplifier, et mieux finaliser le suivi des entreprises, la gestion du registre (et des éventuelles autorisations) (1). On peut ici s'interroger sur la place et l'organisation de ces services, et en particulier se demander s'il ne serait pas meilleur de les dissocier des Services Extérieurs de l'Équipement.

Un système pénal cohérent

L'ensemble du dispositif de sanctions pénales applicables en matière sociale et de sécurité dans les transports devrait être revu, en prêtant attention au fait que le caractère massif de ce contentieux ne doit pas le banaliser. Une nouvelle hiérarchisation des sanctions pénales doit accompagner une hiérarchisation des infractions.

(1) Cet objectif pose à l'évidence le problème de l'égalité de traitement entre les entreprises de compte propre et de compte d'autrui.

L'étude et la mise en oeuvre d'une loi pénale de modulation des peines, pourrait prévoir l'intégration de la réglementation sociale dans le système de l'amende forfaitaire, en revoyant alors à la hausse les taux des amendes conventionnelles classiques applicables.

Les Inspecteurs Régionaux des Transports pourraient participer aux fonctions du ministère public auprès des tribunaux de police pour les infractions à la réglementation des transports. Le procureur conservant la faculté de se substituer s'il le désire au représentant habituel du ministère public.

Une notice devrait être préparée qui expliciterait les enjeux des diverses infractions répertoriées dans le code NATINF. Une circulaire commune Transport/Chancellerie pourrait exprimer des axes forts de la politique pénale en matière de transports.

Des textes à modifier

- La nullité des clauses de rémunérations de nature à compromettre la sécurité, prévue par l'alinéa 3 de l'article 9 de la LOTI, serait avantageusement remplacée par l'interdiction des clauses, et des poursuites pénales pourraient être prévues pour délit en cas d'infraction à cette interdiction...

- L'article 13 prévoyant les commissions consultatives paritaires départementales devrait être abrogé. Ceci n'empêche pas une réflexion sur le rôle effectif, l'organisation et les pouvoirs d'éventuelles commissions chargés de suivre les problèmes de sécurité, et la représentation des partenaires sociaux en leur sein. On imagine difficilement qu'elles ne soient pas modales

- Toujours d'un point de vue de sécurité, la nullité des contrats de transport prévue à l'article 32 dans le cas où, notamment, ils ne comporteraient pas la mention des temps nécessaires à leur exécution, devrait être supprimée, dans la mesure où cette nullité n'a pas d'effet sécuritaire.

La pénalisation de certaines rédactions de contrats serait préférable.

- En matière de durée du travail, les articles 10 et 11 pourraient être abrogés, du fait de leur caractère superfétatoire.

Ils n'ajoutent rien à l'autorité du Code du travail qui s'exerce pleinement dans les transports routiers, moyennant la mise au point de décrets adaptés aux spécificités d'exploitation, pris en application de l'art. L.212.2 du Code du travail, comme pour l'ensemble des secteurs professionnels et branches d'activité.

Comme le précise l'article L.212.2. la sortie ou la révision de ces décrets s'appuie sur une intense concertation avec les partenaires sociaux concernés, et le cas échéant, sur le résultat de leurs négociations.

Il faut donc souligner que la définition d'une réglementation, techniquement adaptée et socialement équitable, repose dans les transports sur la volonté de négocier des partenaires sociaux, étayée par des informations les plus objectives sur les conditions d'exploitation des différentes spécialités de transport.

- Mais, dans un objectif de sécurité, on peut suggérer que la réglementation mette l'accent sur l'amplitude de travail journalière, alors quasi-synonyme de temps de service ou d'activité. Une telle notion, attachée au premier et dernier tour de clef de contact, pourrait s'appliquer aux salariés comme aux non-salariés. Elle serait plus opératoire sur le plan de la sécurité, englobant tous (ou presque) temps d'activité. La recherche d'une solution commune européenne doit donc constituer une priorité. Les pays fonctionnant actuellement sur des systèmes internes de temps de service devraient être acquis à un tel progrès.

- L'impact négatif de la circulaire du 28/8/92 abrogeant les contrôles de vitesse sur disques a été souligné. Le difficile problème à résoudre est de parvenir à renforcer le contrôle effectif de la sécurité sans pour autant porter atteinte à l'égalité des citoyens devant la loi. Le traitement différent de la responsabilité du conducteur, de l'employeur et du donneur d'ordre selon qu'il s'agit d'infractions au code de la Route, ou au règlement social européen, conduit à une incohérence profonde. Celle-ci a ému les professionnels au point de justifier la circulaire précitée. Si elle en amoindrit les conséquences sur les conducteurs, elle conduit à des dérives en matière de vitesse et de sécurité. Une telle situation impose donc un réexamen global.

Dans une optique plus pédagogique, on pourrait déployer les aides au conseil destinées aux petites entreprises dans le domaine de l'organisation du temps de travail et de la gestion des ressources humaines (FRAC par exemple), et intégrer dans les formations "transports" une formation aux réglementations sociales, intégrant les aspects contrôle.

- Enfin, si l'on veut améliorer l'effectivité de l'éviction de la conduite professionnelle des personnes inaptes, il faut lier perte du permis de conduire PL ou transport de personnes à l'admission à l'IPRIAC. D'autre part, le niveau de l'examen médical périodique du permis de conduire devrait être renforcé.

On pourrait enfin engager une évaluation et une réflexion complémentaires sur tous les problèmes de suivi médical dans les transports, visant à déterminer les mesures d'organisation et de coordination utiles.

Le Système britannique de licences

Pour comprendre le système britannique, il convient de rappeler quelques éléments de base du système de régulation.

Le "Transport Act" - révisé- de 1968 constitue la pièce maîtresse du système britannique de régulation des transports routiers de marchandises.

L'élément central du dispositif de régulation réside dans la gestion des "Operator's licences".

Les autorités transport ¹

La Grande Bretagne est divisée en HUIT zones de trafic (Traffic Areas), chacune d'elle dispose d'un Bureau Régional du Transport (Traffic Area Office). Ces bureaux fournissent le support administratif aux autorités transport (Licensing Authorities, LA).

Les autorités transport réglementairement nommées par le Secrétaire d'Etat aux Transports comme **Commissaires aux Transports (Traffic Commissioners)** sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions de gestion des licences. Le but principal du système d'autorisation est d'assurer un usage correct et conforme à la sécurité des poids lourds, et de protéger l'environnement autour des centres d'exploitation. Les frais (taxes) prélevés à l'occasion des différentes opérations sont censées couvrir le coût du système de gestion des licences, et du contrôle des règles relatives aux opérateurs, aux véhicules et aux centres opérationnels. La demande d'une licence fait l'objet d'une taxe de 170 £, plus 7 £ par trimestre et par véhicule.

Cette formule de "cotisation" est en cours de réexamen.

Le juge de qualification (Licensing Authority, LA) présente un rapport annuel au Secrétaire d'Etat.

La procédure

Sont considérés comme opérateurs (operators) les "utilisateurs de véhicules" de plus de 3,5 tonnes de PTAC, qu'ils soient propriétaires ou locataires.

Les opérateurs doivent formuler des demandes de licences pour chaque ressort de "Licensing Authority" (LA) dans lequel ils ont un **centre d'exploitation**. Ils doivent indiquer s'ils ont besoin d'une licence standard ou réduite (compte propre), et dans le premier cas, s'ils mènent des activités intérieures et internationales ou seulement intérieures.

Le Transport Act de 1932 définit un centre d'exploitation (operating center) comme une base ou un centre auquel les véhicules sont habituellement attachés.

La demande indique le nombre de véhicules couverts par la licence ainsi que leur type.

Les demandes doivent parvenir à la "Licensing Authority" (LA) au moins 9 semaines avant la date d'effet de la licence ou de sa modification.

Une notice (répondant à des normes précises, GV 79 ou GV 80) doit être publiée dans un journal local dans les 21 jours précédant la soumission de la demande à la "Licensing Authority" (LA).

Les objections présentées par les particuliers et par 11 organisations désignées portent sur les points suivants :

- l'honorabilité du demandeur,
- son comportement à l'égard des heures de conduite (absence de contrôle des durées de conduite),
- son comportement à l'égard du chargement des véhicules (absence de contrôle des poids),
- le défaut de maintenance de ses véhicules, ou la pénurie de moyens qu'il y consacre.

¹ Ce terme n'est probablement pas le meilleur. Il devrait caractériser l'indépendance. Le terme d'autorité est peu utilisé en France sauf pour la Haute Autorité de l'Audio-visuel, système s'inspirant d'ailleurs des procédures anglo-saxonnes.

Il faut probablement inventer un terme.

- l'insuffisance de ressources pour assurer une bonne maintenance du parc,
- l'insuffisance de ressources financières pour administrer l'entreprise (licences standards),
- l'insuffisance de sa qualification, ou de celle de ses employés (licences standards).

Les objections sont formulées par écrit, simultanément auprès des LA et des demandeurs, dans les 21 jours suivant la publication de la notice visée plus haut.

Les autorités transport ("**Licensing Authorities**" (LA)) publient dans "Applications & Decisions" (A's and D's) :

- Les nouvelles demandes,
- Les variations significatives du contenu des licences,
- Les dates et lieux des enquêtes et d'examen des demandes
- Les décisions - incluant les détails des cas ayant donné lieu à des refus totaux ou partiels d'attribution de licences.
- Toute décision de révocation, de suspension ou de limitation de licences.

Les autorités transport ("**Licensing Authorities**" (LA)) doivent considérer toute objection à l'exception de celles qu'ils considèrent comme vexatoires, frivoles, ou irrecevables. Si une enquête publique doit être tenue, la LA en notifie le lieu et la date. Le demandeur peut demander à la LA de tenir la séance à huis clos dès lors qu'on examine ses ressources financières.

Les autorités transport (Les "**Licensing Authorities**" (LA)), conformément au Transport Act de 1982 doivent également considérer l'environnement lorsqu'ils délibèrent sur une demande de licence. Elles peuvent ainsi refuser l'attribution de licences ou l'assortir de conditions relatives :

- à la taille et au type de véhicules,
- aux conditions de stationnement des véhicules,
- aux conditions d'accès aux installations,
- aux horaires d'activité.

Le Transport Act de 68 a institué le pouvoir de limitation, de révocation et de suspension des licences des "Licensing Authorities" (LA).

Si la durée normale d'une licence est de 5 ans, mais la "Licensing Authority" (LA) peut en moduler la durée.

L'attribution de licences donne lieu à l'attribution de vignettes de couleur destinées à être collées sur les pare-brise des véhicules.

Le tribunal des transports

Le tribunal des transports est une cour d'appel, et ses pouvoirs sont équivalents de ceux de la Haute Cour de Grande Bretagne. Il reçoit en particulier les appels contre les décisions des autorités transport ("**Licensing Authorities**" (LA)). Le nombre d'appels est très réduit, seulement d'une trentaine en 1992.

Le Ministère de la Justice a la responsabilité de l'administration du tribunal, qui est supervisé par le Conseil des Tribunaux conformément au "Tribunals and Inquiries Act 1992".

Le Tribunal consiste en un Président et deux Vice-Présidents. Chacun d'eux doit être avocat ou avoué, (Le président doit avoir 10 ans d'expérience, les Vice-présidents 7 ans). Ces 3 membres sont nommés par le Ministre de la Justice

Il comprend également actuellement 4 autres membres nommés par le Secrétaire d'Etat aux Transports.

Quelques éléments chiffrés

(source : Annual Reports of the Licensing Authorities 1st April 1991 - 31st March 1992)

1. Nombre de licences

Situation des licences au 31 mars 92

Traffic Area	Restreintes	Standard	International	Total	Véhicules
North Eastern	9 538	8 811	2 348	20 697	67 198
North Western	10 568	9 351	2 403	22 322	71 255
West Midland	7 368	6 085	1 352	14 805	45 082
Eastern	9 950	8 931	3 217	22 098	70 738
South Wales	3 532	2 704	530	6 766	18 313
Western	8 635	7 512	2 250	18 397	57 745
South Eastern & Metro	8 526	6 531	2 706	17 763	77 596
Scottish	5 398	4 823	891	11 112	38 485
Total	63 515	54 748	15 697	133 960	446 412

2. Requêtes (demandes relatives de licences, ou modifications) et contestations

Année 1991-1992

Traffic Area	Requêtes	Contestées	%
North Eastern	5 181	212	4%
North Western	5 990	146	2%
West Midland	4 071	261	6%
Eastern	6 863	598	9%
South Wales	1 787	72	4%
Western	5 029	415	8%
South Eastern	5 598	390	7%
Scottish	3 003	147	5%
Total	37 522	2 241	6%

3. Actions engagées

Traffic Area	Radiations	Suspensions	Réductions	Fin anticipée	Rap. à l'ordre	Sans suite	Total
North Eastern	35	3	18	38	16	11	121
North Western	32	4	4	8	16	22	86
West Midland	3	0	1	2	4	8	18
Eastern	62	1	12	21	6	5	107
South Wales	14	3	4	28	21	10	80
Western	17	0	5	2	10	6	40
South Eastern	182	4	7	15	17	6	231
Scottish	17	0	14	16	12	0	59
Total	362	15	65	130	102	68	742

4. Origine des actions engagées en application des règles relatives à la capacité des opérateurs

Traffic Area	Réputation	Cap. Financière	Compétence	Total
North Eastern	19	12	43	74
North Western	20	18	5	43
West Midland	10	4	1	15
Eastern	25	25	6	56
South Wales	7	7	3	17
Western	11	9	2	22
South Eastern	10	3	3	16
Scottish	1	2	4	7
<i>Total</i>	<i>103</i>	<i>80</i>	<i>67</i>	<i>250</i>

5. Actions engagées au titre d'autres motifs

Traffic Area	Nombre
North Eastern	218
North Western	169
West Midland	72
Eastern	183
South Wales	175
Western	125
South Eastern	306
Scottish	91
<i>Total</i>	<i>1 339</i>