

Institut International

de Paris La Défense

**DÉFINIR LE SERVICE PUBLIC,
RÉGULER UN SECTEUR CONCURRENTIEL :
GENÈSE DE LA LOI D'ORIENTATION
DES TRANSPORTS INTÉRIEURS**

RAPPORT DE RECHERCHE

**par Joëlle AFFICHARD, directeur scientifique,
Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, chercheur
Antoine LYON-CAEN, professeur à l'Université de Paris X-Nanterre**

Subvention n° 94/601

*Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme
Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques*

20 AVRIL 1997

SOMMAIRE

INTRODUCTION : ACTUALITÉ D'UNE RECHERCHE HISTORIQUE.....	3
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE	6
1.1. Problématique et méthode de travail.....	6
1.1.1. Problématique de la recherche	6
1.1.1.1. Les justifications de l'action publique.....	7
1.1.1.2. La fonction promotionnelle du droit	8
1.1.1.3. Les catégories de l'argumentation.....	9
1.1.1.4. Les compromis frayés dans les dispositifs.....	10
1.1.2. Sources de la recherche	10
1.1.2.1. Archives.....	10
1.1.2.2. Débats parlementaires.....	11
1.1.2.3. Entretiens avec des acteurs	12
1.2. La LOTI : histoire d'un texte de loi.....	13
1.2.1. La préparation de la LOTI : aperçu chronologique	13
<i>Encadré : Chronologie d'élaboration de la LOTI</i>	13
1.2.1.1. À l'origine, une conviction politique et une opportunité juridique	15
1.2.1.2. La commission de réflexion sur les transports intérieurs (commission Kahn).....	20
1.2.1.3. La préparation du projet au sein du Cabinet du Ministre des Transports.....	23
1.2.1.4. Négociations sur les principes et le contenu de la loi.....	25
1.2.1.5. La concertation interministérielle.....	28
1.2.1.6. La phase parlementaire.....	28
1.2.2. Les protagonistes	29
1.2.2.1. Les protagonistes politiques.....	30
1.2.2.2. Les protagonistes administratifs	32
1.2.2.3. Les protagonistes socioprofessionnels.....	32

DEUXIÈME PARTIE : LA CONSTRUCTION DES PRINCIPES	34
2.1. La justification de la loi.....	34
2.1.1. La rationalisation du corpus juridique.....	34
2.1.2. La promotion de valeurs collectives.....	35
2.1.3. La recherche de l'efficacité et de la cohérence.....	37
2.1.4. L'Europe ?.....	41
2.1.5. Les principales catégories de l'argumentation.....	44
2.2. Les principes généraux de la loi.....	48
2.2.1. La satisfaction des besoins des usagers	48
2.2.2. ... dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité	49
2.2.3. Le droit de se déplacer	54
2.2.4. La liberté de choisir les moyens du déplacement	56
2.2.5. Le droit au transport	58
2.2.6. La politique globale des transports	63
2.2.7. Une planification décentralisée, contractuelle et démocratique	68
2.2.8. Le service public des transports	69
2.2.9. La juste rémunération du transporteur	74
TROISIÈME PARTIE : LA CONSTRUCTION DES COMPROMIS	76
3.1. Des notions visant à concilier des principes contradictoires.....	76
3.1.1. Des notions pour dire l'intervention publique.....	77
3.1.2. Des notions pour construire les organisations.....	81
3.2. Les dénonciations des notions de compromis.....	84
3.3. Les dispositifs composites dans lesquels se réalisent les compromis	88
3.3.1. Tarifs et prix.....	89
3.3.2. Licences, autorisations	92
3.3.3. Plates-formes d'échange, répartition du fret.....	97
CONCLUSION	101
ANNEXE : ÉVOLUTION DES PRINCIPALES NOTIONS	103

INTRODUCTION : ACTUALITÉ D'UNE RECHERCHE HISTORIQUE

La définition du service public, les conditions et les limites de l'intervention publique, les tensions entre règles de concurrence et exigences collectives de solidarité sont des questions que la construction européenne rend progressivement familières en France depuis quelques années. Le thème de la régulation publique d'un secteur ouvert à la concurrence tend à s'imposer dans des termes qui sont fortement influencés par la perspective économique libérale des traités européens et par les solutions trouvées en Grande-Bretagne lors de la privatisation des services publics.

Ces questions, et plus encore cette thématique, étaient complètement absentes des argumentaires politiques qui ont entouré l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981. Pourtant la préparation et le vote d'une nouvelle loi ont donné lieu à des débats qui abordent directement ce problème et sont pour les lecteurs d'aujourd'hui d'une surprenante actualité : il s'agit de la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI), promulguée le 30 décembre 1982 après dix-huit mois d'intense concertation.

Comment ce débat a-t-il vu le jour, alors que la définition d'une nouvelle politique des transports ne figurait pas dans les cent dix propositions du candidat François Mitterrand ? Quelle importance accorder au fait que l'initiative en est venue d'un Ministre communiste ? Surtout, dans quels termes ce débat a-t-il été abordé, alors que la notion de régulation n'avait pas le sens que nous lui attribuons aujourd'hui et que la perspective de la construction européenne était singulièrement absente des préoccupations ?

Telles sont les questions qu'aborde cette recherche, qui ne vise pas seulement à restituer dans leur contexte les débats historiquement datés. Elle a l'ambition de contribuer aux réflexions actuelles sur l'évolution des formes de la régulation publique, en étudiant à la fois les arguments utilisés pour la légitimer et les dispositifs dans lesquels elle s'effectue.

Cette recherche prend place dans un programme réalisé à l'Institut International de Paris La Défense, sur le thème général des transformations de l'action publique. Entamé en 1993, ce programme a donné lieu :

- à l'organisation de journées d'étude consacrées aux modèles théoriques permettant d'aborder la question de la décentralisation et les problèmes de coordination qu'elle induit (8 et 9 mars 1994) ; ces journées ont été suivies de la publication d'un ouvrage collectif ¹ ;
- à un séminaire qui a permis la présentation de travaux de recherche appliqués à des fonctionnaires ² confrontés à l'expérience de la décentralisation (de mai 1994 à décembre 1996) ;
- à la réalisation d'une recherche comparative sur les conflits en matière d'environnement ³, réalisée simultanément en France et aux États-Unis et prolongée par un jeu pédagogique sur les justifications mises en avant par les acteurs lors de conflits en matière d'environnement ⁴ ;
- à la réalisation d'une recherche comparative sur les justifications de l'action publique en Europe, destinée à préparer une légitimation de l'intervention publique dans les traités de l'Union européenne ⁵ ; cette recherche a été publiquement présentée et discutée lors d'une colloque à Paris les 1er et 2 février 1996 ⁶ ;
- à l'organisation d'un séminaire dans le cadre des semaines de Cerisy en juin 1996, consacré aux services publics et à l'action publique : nouvelles justifications, nouvelles régulations ⁷.

1 J. Affichard, (sous la direction de), *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination. Les principaux cadres d'analyse*, (avec des contributions de O. Favereau, E. Friedberg, L.-A. Gérard-Varet, C. Lazzeri, J.-P. Segal, S. Sorin, L. Thévenot, M. Troper), L'Harmattan, 1997.

2 Personnels des Ministères de l'Équipement, de l'Environnement, du Commissariat Général du Plan, du Ministère de l'Agriculture.

3 L. Thévenot, *Le traitement local des conflits en matière d'environnement, Une comparaison France-États-Unis*, vol. 1, *Rapport sur les deux enquêtes, en France et aux États-Unis*, étude réalisée pour le Ministère de l'Environnement, Institut International de Paris La Défense, 1996.

4 J.-F. Germe et L. Thévenot, *Le traitement local des conflits en matière d'environnement*, vol. 2, *Jeu Éco-logiques. Un jeu pédagogique sur les logiques d'argumentation dans les conflits autour des projets d'aménagement*, étude réalisée pour le Ministère de l'Environnement, Institut International de Paris La Défense, 1996.

5 A. Lyon-Caen, *Le service public et l'Europe*. Étude réalisée à la demande du Commissariat général du Plan, de la DATAR et de Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, 25 mars 1996.

6 Publication en cours de réalisation.

7 Publication en cours de réalisation.

Ce programme a été réalisé sous l'impulsion initiale du Ministère de l'Équipement, auquel se sont jointes d'autres institutions : Ministère de l'Environnement, Commissariat Général du Plan, DATAR, Ministère de l'Industrie, Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, La Poste, Commission européenne, ISUPE.

*

La recherche a été réalisée avec la collaboration de Laure Albertini (dépouillement des archives, chronologie), de Marie-France Cristofari (contrôles, réalisation de l'annexe 1) et d'Alessandra Facchi (approche en terme de fonction promotionnelle du droit).

Elle n'aurait pas pu être menée sans l'aide des principaux acteurs de l'histoire de la LOTI, qui ont accepté d'ouvrir leurs archives et de répondre aux questions des chercheurs⁸. Que soient particulièrement remerciés à cet titre Sylvie Bénard, Guy Braibant, Charles Fiterman, Jean Kahn, et surtout Claude Martinand dont les questions liminaires ont été à l'origine de ce travail.

8 Voir pp. 12-13 la liste des personnes interviewées.

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE

1.1. PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODE DE TRAVAIL

Dix ans après sa promulgation, la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs, gratifiée de qualifications louangeuses⁹, est considérée par l'ensemble des partenaires du transport comme une bonne loi, qui ne nécessite aucune refonte générale. L'opinion de ces mêmes partenaires était plus nuancée lors de la préparation de ce texte.

L'écart ainsi relevé à dix ans de distance justifierait à lui seul une enquête. Mais tel n'est pas l'objectif de la présente recherche qui, sans ignorer les évolutions qui ont affecté l'appréciation de la LOTI, la considère surtout en elle-même, dans le contexte même de sa gestation. Dans quelle perspective ? Avec quelles ambitions ? Moyennant quel cadre d'analyse ? À partir de quelles sources ? Telles sont les questions qui méritent d'être d'abord évoquées.

1.1.1. Problématique de la recherche

Force est d'abord de souligner deux traits originaux de la LOTI, qui inspirent les problématiques dégagées.

Tout d'abord la LOTI a été conçue comme un ensemble de propositions tendant à *organiser* un grand secteur. Si par définition même, elle exprime une intervention de l'État en direction de ce secteur, des activités et des acteurs qui le constituent, un parti devait être pris sur le dessin de cette organisation sectorielle.

D'autre part, et ce second trait complète le premier, comme son titre l'indique, la LOTI a été définie comme une loi *d'orientation*, genre législatif qui est loin d'être inconnu dans la pratique politique et juridique française, mais genre qui impose de circonscrire ce que l'on peut attendre de son étude.

Devant une telle loi, deux partis classiques pouvaient être pris. Dans la démarche d'une certaine dogmatique juridique, il pouvait être tentant de suivre les dif-

9 Elle constitue, selon les conclusions du colloque organisé par le Conseil National des Transports, un "monument juridique" (Conseil National des Transports, *Évaluation de la LOTI*, 1993).

férentes propositions grammaticales que comportait le projet de loi dans ses états successifs, pour signaler les termes utilisés, leurs éventuels changements, et tenter ensuite de dégager leur sens, par rapprochement ou opposition avec les termes ou notions utilisés dans la langue juridique. Pareille enquête présente un indéniable intérêt, mais la LOTI, en raison de ses traits propres, appelait sans doute plus que ce travail.

Délaissant la langue législative, il pouvait être tentant de rechercher derrière les propositions, leur difficile stabilisation et les critiques qu'elles ont suscitées, les acteurs, leurs intérêts, leurs stratégies. Chacun sent plus ou moins confusément qu'une loi comme la LOTI met en cause, au sens le plus courant du terme, des positions, des projets, des représentations du monde. Et ceux qui tiennent les unes et portent les autres peuvent tenter d'infléchir les choix et les textes.

Une recherche ainsi orientée présente, bien sûr, un indéniable intérêt. Mais elle peut faire fi de l'irréductible particularité de ce qui s'énonce et se construit, en l'occurrence une loi. Un tel objet mérite un traitement spécifique.

1.1.1.1. Les justifications de l'action publique

Ni analyse de dogmatique juridique, ni sociologie des groupes d'intérêts, la recherche a voulu prendre la LOTI pour ce qu'elle est. Elle s'efforce donc de montrer comment, dans un projet global d'organisation du secteur¹⁰ des transports, se construisent des *références*, avec l'hypothèse fondamentale que ces références exprimées par les différents acteurs du processus de gestation empruntent à des registres différents. Dans un premier temps, la diversité apparaît dans des distinctions qu'on peut dire puisées dans le sens commun : l'ordre juridique est distingué, pour leur être opposé, de l'ordre économique et de l'ordre politique, pour ne prendre qu'un exemple simple. En vérité derrière ces distinctions de sens commun ou à l'aide de celles-ci, ce sont d'autres niveaux de distinction et de sources de références qui sont utilisés : la cohérence, la tradition, l'efficacité constituent quelques uns de ces termes qui manifestent ce changement de niveau argumentatif. Il peut être tentant de rechercher ainsi les divers modes ou niveaux d'expression des références. Mais le support qu'est la loi impose à l'utilisation et à la formulation de ces références certaines contraintes, sans lesquelles elles ne trouveraient pas de traduction dans un langage législatif. Et il est probable que ces contraintes présentent une certaine originalité lorsqu'il

10 Le terme n'est pas utilisé ici dans un sens précis.

s'agit d'une loi d'orientation. L'essentiel consiste néanmoins à saisir la diversité de ces références et de leurs niveaux d'expression.

Étudier ces références, les registres auxquels elles empruntent, leur traduction juridique, c'est se donner les moyens de saisir comment se forment des compromis. C'est aussi se donner les moyens de découvrir comment les acteurs donnent sens et valeur à leurs actions, à l'action des autres, et au-delà à l'organisation globale que tend à dessiner la LOTI.

1.1.1.2. La fonction promotionnelle du droit

La recherche a été également inspirée par un autre guide. Il s'est agi de vérifier, à travers l'étude de la LOTI, la pertinence d'une hypothèse relative à l'évolution du droit étatique, évolution vers une *fonction promotionnelle*.

Le concept de fonction promotionnelle du droit, forgé par Norberto Bobbio¹¹ au milieu des années 1970, prend place dans un débat interne à la théorie du droit qui s'est développé dans une perspective analytique et historique. Le constat d'une augmentation dans l'ensemble des systèmes juridiques contemporains du nombre de normes destinées à provoquer directement des comportements actifs de la part des citoyens, a permis à N. Bobbio de montrer qu'une fonction promotionnelle du droit se superposait, et parfois se substituait, à une fonction répressive considérée par le juspositivisme comme la fonction primaire et, finalement, exclusive du droit. N. Bobbio constate que si la fonction répressive et l'identification du droit public avec le droit pénal caractérisaient officiellement les ordres juridiques des États libéraux, la fonction promotionnelle caractérise pour sa part le droit dans les États contemporains. Elle correspond à une amplification du droit administratif et à un changement de la fonction politique de l'État, qui transforme son rôle d'arbitre passif en celui de sujet actif.

Deux types de fonction promotionnelle méritent d'être distingués. Au sens étroit, la fonction promotionnelle est une technique juridique qui utilise des sanctions positives (incitations, facilités, primes, etc.) pour encourager certains comportements. Au sens large, elle se présente comme une attitude générale de l'État ou du droit à l'égard de la réalisation de certains objectifs (comme l'effectivité d'un droit) ; elle recourt à des mesures plus larges et de nature différente de celles du premier type¹². Mais dans les deux sens du terme, la fonction promo-

11 N. Bobbio, *La funzione promozionale del diritto*, republié dans *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Comunità, Milano 1976, pp. 26-27.

12 Les analyses de N. Bobbio ont surtout porté sur la fonction promotionnelle au sens étroit, et plus précisément sur les sanctions positives et les techniques d'incitation. Toutefois le concept est né en

tionnelle se différencie de l'interventionnisme direct car elle ne se traduit pas nécessairement par l'extension du secteur public, ni par l'imposition aux particuliers de modèles élaborés par les organismes étatiques. Elle se développe de préférence à travers la définition d'objectifs considérés d'intérêt public mais qu'on ne veut ni ne peut imposer : seules des techniques dites promotionnelles permettront de les atteindre.

La configuration des rapports entre le public et le privé telle qu'elle apparaît dans les dispositions de la LOTI peut parfaitement s'analyser dans les cadres conceptuels de la fonction promotionnelle du droit. Alors que "l'assujettissement des transports à l'État remontait à leur naissance" ¹³, la LOTI va admettre que le rôle de celui-ci ne se limite plus seulement à imposer des obligations et des tarifs, mais à reconnaître les actions des personnes privées pour les diriger vers l'intérêt public.

1.1.1.3. Les catégories de l'argumentation

L'étude des archives et des débats parlementaires a non seulement permis d'analyser les arguments développés par les promoteurs du projet, mais aussi de retrouver ceux de ses adversaires : ceux-ci apparaîtront au fil de la présentation, tant en ce qui concerne les débats sur les principes que lors des discussions sur les dispositifs.

Il a semblé intéressant de suggérer – sans entreprendre sur ce point une démonstration systématique – que les arguments des opposants au projet pouvaient être regroupés dans les grandes catégories de la "rhétorique réactionnaire" mises en évidence par A. Hirschman ¹⁴. Il s'agit de trois types d'arguments qu'on retrouve chaque fois qu'une réforme est proposée.

Ils font d'ailleurs écho à des arguments "progressistes" développés par les promoteurs des projets, qui peuvent aussi être regroupés en trois catégories symétriques des précédentes.

Selon Hirschman, la qualité démocratique d'un débat s'apprécie à sa capacité à rompre avec cette polarisation rituelle des argumentations. On verra, par la richesse des justifications développées l'appui du projet, que le débat a véritablement eu lieu.

référence au sens large du terme, en liaison avec la nécessité de définir l'État social en ne le réduisant pas seulement à une fonction redistributive.

13 C. Broussous, "La S.N.C.F. et les transports intérieurs. Loi d'orientation du 30 décembre 1982", *Actualité Juridique du Droit Administratif*, avril 1983, p. 237.

14 A. Hirschman, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.

1.1.1.4. Les compromis frayés dans les dispositifs

Enfin, la LOTI et sa préparation se prêtent aussi à un examen qui va au-delà des références, des argumentations qui les soutiennent et de leurs critiques. Tout en demeurant une loi d'orientation, la LOTI met en place un certain nombre de *dispositifs* qui dessinent les modalités de fonctionnement du secteur des transports. Même si certains ont pu dénoncer à l'origine le caractère par trop abstrait de ce texte, une analyse détaillée fait apparaître qu'il contient nombre de dispositions précises visant à la mise en œuvre des grandes orientations : des institutions (comités régionaux ou départementaux des transports) ou des réglementations (licences ou autorisations, système de la Tarification routière obligatoire, etc.) sont créés ou transformés. Surtout, les discussions auxquelles a donné lieu la préparation de la LOTI, tant lors de l'élaboration du projet que lors de la phase parlementaire, sont très souvent nourries d'exemples qui visent à évaluer les effets des choix de principe sur le fonctionnement concret du secteur.

L'analyse de ces dispositifs *composites* et des argumentations auxquels ils donnent lieu est très riche d'enseignements pour comprendre comment vont se composer en pratique des principes qui apparaissent comme incompatibles en toute généralité. On se référera ici à l'approche en termes de *compromis frayés* proposée par Luc Boltanski et Laurent Thévenot ¹⁵.

1.1.2. Sources de la recherche

La recherche a été réalisée à partir de trois types de sources.

1.1.2.1. Archives

La principale source archivistique est constituée par les documents rassemblés par Claude Martinand quand il était directeur adjoint, puis directeur de Cabinet de C. Fiterman au Ministère des Transports. C. Martinand a alors pris une part active à la préparation de la LOTI ¹⁶. Il a confié ces archives à l'Institut au moment où celui-ci a entrepris, à la demande du Ministère de l'Équipement, un programme de recherches portant sur la décentralisation et l'évolution des modes d'action publique (cf. *supra*, Introduction).

L'ensemble de ces archives a été dépouillé ¹⁷. Il est en particulier possible d'analyser de nombreuses versions successives du projet élaborées avant son passage

¹⁵ L. Boltanski et L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*. Gallimard, 1991.

¹⁶ Cf. *infra*, 1.2.2.2. Les protagonistes administratifs.

¹⁷ Une liste complète des documents peut être consultée auprès des auteurs.

en Conseil d'État : seize versions ont ainsi été identifiées, à partir desquelles l'évolution de certaines notions clefs a pu être retracée (voir annexe).

En outre, les auteurs de la recherche ont pu consulter des archives de la Commission de réflexion sur les transports intérieurs, qui s'est réunie de septembre 1981 à l'été 1982. Ceci grâce à l'aide de Jean Kahn, qui a présidé cette Commission, et de Sylvie Bénard qui a été l'un de ses rapporteurs.

Compte tenu de la perspective adoptée ici, les documents les plus fréquemment cités sont les suivants :

- Communication de C. Fiterman sur les orientations générales de la politique des transports intérieurs (Conseil des Ministres du 9 septembre 1981)

Commission Kahn

- Lettre de mission adressée par P. Mauroy à J. Kahn (20 août 1982)
- Déclaration de P. Mauroy devant la Commission Kahn (21 septembre 1982)
- Avant-projet de la Commission Kahn (février 1982)
- Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn (février 1982)
- Rapport de la Commission Kahn (avril 1982)
- des compte rendus de réunions de la Commission Kahn

Consultation du Conseil Supérieur des Transports

- Communication de C. Fiterman devant le CST (23 avril 1982)
- Document préparatoire remis au CST (23 avril 1982)
- Rapport du CST (23 juin 1982)

Réunions interministérielles

- Comptes rendus des réunions du 18 mai au 19 juin 1982.

1.1.2.2. Débats parlementaires

Le rapport de la Commission de la Production et des Échanges qui a examiné le projet de loi, et les débats parlementaires qui se sont déroulés du 12 octobre au 18 décembre 1982 ont été complètement dépouillés :

- Rapport fait au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi d'orientation des transports intérieurs, par Alain Chénard
- Assemblée Nationale, *Journal Officiel*, 13 octobre 1982, pp. 5636 à 5691
- Assemblée Nationale, *Journal Officiel*, 14 octobre 1982, pp. 5698 à 5716 et 5763 à 5796
- Assemblée Nationale, *Journal Officiel*, 15 octobre 1982, pp. 5800 à 5818

- Assemblée Nationale, *Journal Officiel*, 16 octobre 1982, pp. 5863 à 5889
- Assemblée Nationale, *Journal Officiel*, 16 décembre 1982, pp. 8310
- Assemblée Nationale, *Journal Officiel*, 17 décembre 1982, pp. 8422 à 8451
- Assemblée Nationale, *Journal Officiel*, 19 décembre 1982, pp. 8513 à 8520
- Sénat, *Journal Officiel*, 14 décembre 1982, pp. 6759 à 6873
- Sénat, *Journal Officiel*, 18 décembre 1982, pp. 7075 à 7077

Ont été également utilisés :

- la saisine des députés RPR-UDF, 18 décembre 1982 (B. Mercuzot, *Les saisines parlementaires du Conseil Constitutionnel dans le contrôle de constitutionnalité des lois*, Thèse Université de Bourgogne, 1991, Annexe, p. 78)
- la décision rendue par le Conseil Constitutionnel (décision n° 82-150 DC du 30 décembre 1982, *Journal Officiel*, 31 décembre 1982, p. 4034)
- l'avis de la Commission européenne du 15 décembre 1982 adressé au gouvernement de la France au sujet d'un projet de loi d'orientation des transports intérieurs (82/864/CEE), *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 22 décembre 1982, n° L361/27.

La loi a été promulguée le 30 décembre 1982 (*Journal Officiel*, 31 décembre 1982).

1.1.2.3. Entretiens avec des acteurs

En complément de ces sources, un certain nombre d'entretiens ont été réalisés auprès des principaux acteurs ayant contribué à la genèse de la LOTI. Il s'agit de :

- Gaston Bessay, CFDT SNCF,
- Guy Braibant, conseiller d'État, chargé de mission auprès de C. Fiterman,
- Denis Coton, directeur du Cabinet de C. Fiterman,
- Charles Fiterman, Ministre des Transports,
- Hubert Ghigonis, délégué général de la FNTR,
- Jean Kahn, Conseiller d'État, président de la Commission de Réflexion,
- Claude Martinand, directeur adjoint puis directeur du Cabinet de C. Fiterman,
- Pierre Perrod, directeur des Transports terrestres au Ministère des Transports,

- Patrice Salini, chargé d'études au Service d'Analyse Économique et du Plan au Ministère des Transports, puis chargé de mission auprès du Directeur des Transports Terrestres,
- René Vacquier, Président du CST.

1.2. LA LOTI : HISTOIRE D'UN TEXTE DE LOI

On exposera d'abord, sur un mode essentiellement chronologique, la préparation de la loi elle-même (1.2.1), avant d'en présenter les principaux protagonistes (1.2.2).

1.2.1. La préparation de la LOTI : aperçu chronologique

La gestation de ce qui allait devenir la LOTI s'étend du mois d'août 1981 au mois de décembre 1982. Dans les archives qui ont été dépouillées, elle s'ouvre avec la lettre de mission envoyée par le Premier Ministre, Pierre Mauroy, à Jean Kahn qui est chargé de présider une Commission de réflexion ; elle s'achève avec le texte de la loi promulguée.

Chronologie d'élaboration de la LOTI

(et principaux documents analysés dans le rapport)

1981

Juillet-août : état des lieux du secteur des transports au sein d'un groupe informel réuni par C. Fiterman

20 août : lettre du Premier Ministre à J. Kahn, le chargeant de présider une commission de réflexion sur les transports intérieurs (*Lettre du Premier Ministre à Jean Kahn*)

9 septembre : déclaration de C. Fiterman devant le Conseil des Ministres (*Communication de C. Fiterman au Conseil des Ministres*)

21 septembre : installation de la Commission de réflexion sur les transports présidée par J. Kahn (*Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn*)

Novembre-décembre : état des lieux sur la situation de la SNCF préalable à la réforme de la société dont le statut arrive à expiration

1982

Janvier-février-mars : conférence tripartite sur la réforme de la SNCF.

Février : avant-projet de loi d'orientation des transports, rédigé par la commission Kahn (*Avant-projet de la Commission Kahn*), accompagné d'une note (*Note sur l'avant-projet de la Commission Kahn*)

Mars-avril : rédaction du projet de loi SNCF

21 avril : rapport de la commission de réflexion présidée par J. Kahn (*Rapport de la Commission Kahn*)

23 avril : ouverture par C. Fiterman d'une concertation au Conseil Supérieur des Transports (*Projet de loi d'orientation des transports intérieurs, Document préparatoire remis au CST*)

Mai-juin : auditions des organisations professionnelles et syndicales au cours de treize réunions de la commission du CST et au Cabinet du Ministre des Transports

23 Juin : rapport du Conseil Supérieur des Transports (*Rapport du CST et Annexes*)

18 mai au 16 juillet : six réunions interministérielles sur la LOTI

Juillet : mise au point du projet et décision du Conseil d'État

Août : inscription de la LOTI à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale

Septembre-octobre : examen du projet de loi au sein de la Commission de la production et des échanges (*Rapport Chénard*)

12-15 Octobre : 1^e lecture à l'Assemblée Nationale

13-14 Décembre : 1^e lecture au Sénat

15 Décembre : avis de la Commission des Communautés européennes sur le projet de loi

16 Décembre : 2^e lecture à l'Assemblée Nationale

17 Décembre : 2^e lecture au Sénat

18 Décembre : 3^e lecture à l'Assemblée Nationale

18 Décembre : saisine du Conseil Constitutionnel

30 Décembre : décision du Conseil Constitutionnel

30 Décembre : promulgation de la loi

Au cours de ces dix-sept mois de préparation, quatre étapes qui se chevauchent partiellement peuvent être distinguées de façon un peu simplificatrice.

Pendant la première phase (de l'été 1981 à avril 1982) est établie l'esquisse du futur projet de loi ¹⁸. Le travail est conduit sous la responsabilité du Cabinet de C. Fiterman, ainsi qu'au sein d'une Commission de réflexion sur les transports intérieurs présidée par Jean Kahn. Cette Commission commence à procéder à des auditions des partenaires sociaux.

Des négociations avec les partenaires socioprofessionnels du Ministère des Transports se déroulent au printemps 1982, sous une forme bilatérale à l'initiative du Cabinet et de façon formalisée au sein du Conseil Supérieur des Transports. Ceci constitue la deuxième phase de la préparation (d'avril à juin 1982) ¹⁹.

L'étape de la concertation interministérielle est conduite en parallèle (de mai à juillet 1982), pour aboutir au texte du projet présenté au Conseil d'État ²⁰.

La quatrième phase (septembre à décembre 1982), nettement distincte, correspond aux débats parlementaires ²¹.

Les documents dépouillés, avec l'éclairage des entretiens qui ont été réalisés en complément, permettent de retracer les grandes lignes de cette histoire. On la présentera ici de façon assez succincte, en réservant les analyses et commentaires pour les deuxième et troisième parties du rapport.

1.2.1.1. À l'origine, une conviction politique et une opportunité juridique

Dans l'émergence du projet, l'état du secteur des transports de personnes et de marchandises, et la faiblesse de sa réglementation, sont couramment invoqués. Au cours de cette première période de l'alternance politique, le nouveau gouvernement paraît choisir de mener des actions marquantes, et de préférence, dans les domaines négligés par les gouvernements précédents. La France se trouve alors dans une situation économique difficile et une des priorités du Président de la République est de favoriser la relance économique et la lutte contre le chômage. Dans ce contexte, le projet d'une nouvelle politique des transports constitue une priorité de l'action du nouveau gouvernement, selon les

18 Cf. *infra* 1.2.1.1, 1.2.1.2 et 1.2.1.3.

19 Cf. *infra* 1.2.1.4.

20 Cf. *infra* 1.2.1.5.

21 Cf. *infra* 1.2.1.6.

vœux du Ministre des Transports qui, on s'en souvient, est l'un des quatre ministres communistes.

L'idée de faire voter un texte d'orientation naît lors des entretiens conduits par Charles Fiterman durant l'été 1981, peu après son arrivée à la tête du Ministère des Transports. Plusieurs acteurs s'accordent à reconnaître une importance particulière aux suggestions émises par Gaston Bessay, syndicaliste CFDT à la SNCF ²². Les réflexions engagées au sein de la CFDT avant l'arrivée de la gauche au pouvoir viennent combler une lacune des programmes des partis politiques dans le secteur des transports.

D'autre part, la convention de 1937 établie entre l'État et la SNCF vient à expiration le 31 décembre 1982. Il est indispensable et urgent de fixer une nouvelle base législative au régime juridique des chemins de fer. Cette nécessité devient opportunément la "locomotive" du projet ²³, permettant à ses promoteurs de faire valoir l'urgence en refusant de dissocier le statut de la SNCF de la nouvelle politique des transports ²⁴. Cependant le primat de la volonté politique est indéniable.

Trois documents datés d'août et septembre 1981 illustrent cette volonté politique :

- une lettre de mission adressée le 20 août 1981 par le Premier Ministre à Jean Kahn, le chargeant de présider une Commission de réflexion sur les transports intérieurs,
- la communication du Ministre des Transports au Conseil des Ministres, le 9 septembre 1981,
- la déclaration du Premier Ministre lors de la première réunion de la Commission présidée par Jean Kahn, le 21 septembre 1981.

La lettre de mission de la Commission Kahn

Cette lettre de mission confie à Jean Kahn, conseiller d'État, la tâche de présider une commission de réflexion dont la composition définitive sera arrêtée peu après.

²² Entretiens avec Guy Braibant, Claude Martinand et Gaston Bessay, mai-juin 1995.

²³ Entretien avec Guy Braibant, 15 juin 1995.

²⁴ On n'analysera pas dans le présent rapport les nouvelles dispositions relatives à la SNCF, qui ont fait l'objet d'un important travail préparatoire et mériteraient à elles seules une étude spécifique. Signalons seulement qu'aucun des acteurs ne semble avoir critiqué le fait d'avoir saisi cette opportunité pour engager un débat plus large.

Le Premier Ministre annonce le projet : "Le Gouvernement se propose d'élaborer sur la base des engagements pris par le Président de la République une nouvelle politique des transports, qu'il incombera au Ministre d'État, Ministre des Transports de mettre en œuvre en liaison avec les autres ministères intéressés" ²⁵ et fixe les grandes lignes de la mission confiée à Jean Kahn.

Celle-ci comporte six objectifs : "favoriser le développement économique du pays, améliorer la qualité des services rendus aux usagers et les conditions de travail des personnels, contribuer à un aménagement équilibré du territoire, (...) viser à économiser les produits pétroliers et à réduire la vulnérabilité du secteur, (...), fixer les conditions dans lesquelles peut s'exercer la compétition entre les différents moyens de transport, en visant à certaine rationalité économique et sociale, (enfin) tenir compte des conditions de fait et de droit de l'environnement international."

Les grands thèmes à traiter par la Commission sont au nombre de quatre : "la définition du service public et de son champ d'application, les conditions d'utilisation du domaine public, la fiscalité et les conditions d'utilisation des infrastructures, l'organisation des marchés et la formation des prix."

La commission est appelée à "éclairer les choix des pouvoirs publics (en procédant) aux investigations nécessaires (et en entendant) les représentants des administrations, des entreprises nationales, des groupements professionnels, des organisations d'usagers et des syndicats."

Pour les transports de voyageurs, le Premier Ministre met l'accent sur "l'équilibre à rechercher entre les transports individuels et les transports collectifs". Pour les marchandises, il met en exergue le "problème mal résolu de la concurrence rail-route". La mission confiée à J. Kahn et à la commission que ce dernier va présider consiste à "mettre sur pied une formulation claire des objectifs qui doivent être assignés à la politique des transports, cette formulation étant conçue de manière à pouvoir lui donner un contenu opérationnel concret ; par ailleurs (la commission) devra faire des propositions pour que la mise en œuvre des politiques proposées puisse faire l'objet d'une confrontation avec les objectifs poursuivis au moyen d'indicateurs appropriés."

La communication du Ministre des Transports au Conseil des Ministres

Le 9 septembre 1981, Charles Fiterman présente le projet d'une nouvelle politique des transports ²⁶ : "Sur proposition du Ministre d'État, Ministre des Transports, le Conseil des Ministres a défini les orientations de la nouvelle politique des transports

25 Lettre de mission à J. Kahn, 20 août 1981.

26 Communication de C. Fiterman au Conseil des Ministres et communiqués de presse, 9 septembre 1981.

intérieurs." Cette politique est inscrite dans les orientations générales du Président de la République : relance de l'économie, lutte contre le chômage, création d'emplois et progrès social. Au lendemain d'une alternance vécue comme un avènement, C. Fiterman veut asseoir sa légitimité de Ministre d'État sur une action ambitieuse, conforme aux objectifs généraux du nouveau gouvernement.

Le "jugement sévère sur la politique passée" constitue la première des justifications des orientations du projet de loi exposées au Conseil des Ministres. La situation des transports due à la politique précédente rend nécessaire l'élaboration d'une loi d'orientation des transports intérieurs :

"Sous couvert de choisir 'l'économie libérale' contre le 'centralisme autoritaire', cette politique a eu en fait pour objectif essentiel de servir des intérêts particuliers au détriment des missions de service public, en premier lieu en s'attachant à limiter au bénéfice de ceux-ci le coût relatif du transport dans les coûts de production."

La politique des transports que le Ministre entend mettre en œuvre se veut nouvelle, c'est-à-dire en rupture avec la politique passée. Ce sont donc d'abord ses erreurs et ses conséquences néfastes qui fondent la nouvelle loi :

"Les conséquences (de la gestion passée) sont nombreuses et graves,(...) mauvaise utilisation des crédits publics. Les priorités n'étaient pas celles dont le pays avait besoin ; il en résulte un déséquilibre entre les modes de transport, des surinvestissements et des gaspillages (...). Les transports collectifs ont été sacrifiés aussi bien en milieu urbain que dans la plupart de nos campagnes. Nos prédécesseurs ont creusé eux-mêmes le déficit énergétique qui servait d'alibi à leur politique d'austérité. Alors qu'ils se targuaient de rigueur budgétaire, ils menaient vis-à-vis des entreprises publiques une politique financière les conduisant à une crise grandissante."

Dans sa déclaration, C. Fiterman se défend de vouloir un projet qui serait doctrinaire. D'où la formule : "Ni centralisme autoritaire, ni libéralisme destructeur ; la nouvelle politique aura pour but de répondre aux besoins de transport de la Nation au coût le plus juste, en recourant aux modes les mieux adaptés à la diversité des services attendus." Il indique que "l'initiative privée doit conserver son rôle."

Cependant plusieurs points forts de la déclaration marquent une volonté déterminée d'intervention ; "La nouvelle politique des transports s'intégrera dans le plan (...) Elle devra restaurer et rénover la notion de service public (...) Le secteur public sera le point d'appui de la nouvelle politique (...) En ce qui concerne le transport des marchandises (...) créer les conditions d'un recours plus large aux transports ferroviaires

(...) (Pour) le transport des voyageurs, (...) favoriser l'utilisation des transports collectifs."

Ces orientations sont interprétées comme le signe d'une volonté interventionniste et non pas seulement régulatrice. Dans le contexte de l'automne 1981, elles donnent une connotation étatiste au projet, dont les auteurs auront ensuite quelques difficultés à départir.

La déclaration du Premier Ministre lors de l'installation de la commission présidée par Jean Kahn

Le 21 septembre 1981, le Premier Ministre manifeste son ferme soutien à l'initiative de C. Fiterman de réunir une commission et délimite le champ de réflexions qu'il en attend ; il précise que le caractère intérieur des transports exclut les transports soumis aux réglementations internationales, comme les transports maritimes et aériens sur longue distance, mais n'exclut pas les problèmes du transport de marchandises à l'intérieur de la CEE : "L'espace économique et social européen est d'ores et déjà une réalité dont l'importance continuera de s'affirmer au fil du temps : elle devra être présente dans vos réflexions" ²⁷.

Il distingue le problème des transports de marchandises de celui des transports de personnes. Pour les marchandises la question est "principalement d'ordre économique (...) Il s'agit en définitive que les prix du transport reflètent son coût économique et social réel", étant entendu que ce coût doit intégrer le respect d'une réglementation et "aller de pair avec le progrès social".

Pour les voyageurs, la question ne paraît pas pouvoir être isolée "des préoccupations d'ordre social et politique". L'accent est mis sur les besoins des personnes : "Les aspirations à la mobilité, notamment celle des classes les plus modestes, sont probablement parmi les plus puissantes et nous devons y trouver des réponses à la fois efficaces et généreuses."

Quant aux rapports entre la liberté d'entreprendre ou d'utiliser et les divers moyens de transport et le service public, le Premier Ministre précise qu'"il ne faut pas restreindre le débat (...) à un choix simpliste et manichéen entre l'économie de marché et la centralisation autoritaire." Il reprend la déclaration de C. Fiterman au Conseil des Ministres, en faisant référence au "principe du libre choix du mode de transport par l'utilisateur, tant pour les voyageurs que pour les marchandises." P. Mauroy situe l'enjeu que constitue la liberté de choix de l'utilisateur en des termes modérés et plutôt consensuels. "Il convient donc de veiller à ce que l'évolution des statuts

27 Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, 21 septembre 1981.

sociaux et des conditions de travail, le respect des réglementations, l'organisation des transports et les mécanismes de formation des prix permettent d'éliminer progressivement les désordres actuels et conduisent ainsi à une situation plus saine au plan économique comme au plan social."

1.2.1.2. La commission de réflexion sur les transports intérieurs (commission Kahn)

Composition de la commission

La commission est composée de quatorze membres ; elle est présidée par Jean Kahn, Conseiller d'État, conseiller personnel de François Mitterrand ; le vice-président est Raoul Rudeau, Ingénieur général des Ponts et Chaussées.

Sa composition a été arrêtée par le Ministre des Transports et son Cabinet et l'entourage du Premier Ministre. On y trouve certes une majorité d'ingénieurs (Mines, Ponts et Chaussées, Aviation, Génie Civil) et des hauts fonctionnaires (administrateurs civils au Ministère de l'Économie et à l'INSEE), mais aussi des universitaires (enseignants en province), un élu (René Schwint, sénateur-maire de Besançon), un philosophe (Henri Lefèbvre) et une femme (Danielle Bleitrach, maître-assistant à l'Université d'Aix-Marseille II). On note la présence de René Vacquier, Conseiller maître à la Cour des Comptes mais également président du Conseil Supérieur des Transports, qui sera chargé à ce titre d'organiser les auditions.

Cette composition témoigne de la volonté de favoriser une réflexion large, même si dans le contexte politique s'expriment quelques réticences à s'associer au projet d'un ministre communiste ²⁸. On note l'absence de défenseurs de l'environnement, en dépit du souhait formulé par C. Fiterman le 9 septembre 1981 en Conseil des Ministres : "Cette nouvelle politique (...) contribuera à l'amélioration de la qualité de la vie."

La Commission a travaillé à partir de rapports internes préparés par certains de ses membres, et par auditions de différents organismes intéressés par l'activité des transports. Au total 158 personnes représentant cinquante institutions ont été entendues.

28 Entretien avec Guy Braibant, 15 juin 1995.

L'avant-projet de loi (février 1982)

Alors qu'elle était chargée de formuler les objectifs de la politique des transports, la commission livre en février un avant-projet de loi et une note introduisant ses principales dispositions.

L'avant-projet de loi comprend quatre titres (et 70 articles) ²⁹ :

- Les dispositions générales
- Le service public des transports de personnes
- Le transport public de marchandises
- Dispositions diverses

Le canevas tracé est complet puisqu'il traite de tous les aspects qui seront inclus effectivement dans la loi, à la nuance près que les dispositions ne sont pas encore groupées par thèmes transversaux, tels qu'ils apparaissent dans le texte final.

Les articles composant les "dispositions générales" de l'avant-projet portent sur trois thèmes principaux : les principes de l'organisation des transports, la participation des intéressés à l'organisation des transports et les choix d'infrastructures de transport.

Parmi les principes de l'organisation des transports figurent, parfois en termes identiques, une grande partie des principes qui apparaîtront dans la LOTI : la satisfaction des besoins des usagers au moindre coût pour la collectivité, la mise en place des moyens de nature à rendre effectif le droit qu'a toute personne de se déplacer librement, la faculté de confier le transport à l'entreprise de son choix, une prise en compte des coûts réels et sociaux, la juste rémunération des transporteurs, la définition d'un service public de transports. Une absence est notable : celle du droit au transport, bien que celui-ci ait été évoqué lors des débats de la Commission ³⁰. La suite du chapitre règle avec détail les relations entre l'État, les collectivités territoriales et les entreprises publiques ou privées chargées de l'exécution du service public. Il est prévu un régime de conventions pour les entreprises qui seront chargées de l'exécution du service public, et une procédure de déclaration accompagnée de conditions très précises de délivrance de licences et d'autorisation pour les autres entreprises de transport public.

Le premier titre de l'avant-projet prévoit également de façon très précise les modalités de participation des usagers dans les différentes instances de décision

²⁹ Avant-projet de la Commission Kahn, février 1982.

³⁰ Cf. *infra*, 2.2.5.1.

compétentes pour l'organisation des transports. Enfin le chapitre 3 encadre fortement le choix et la création des infrastructures de transport dans des schémas nationaux, régionaux, départementaux, communaux et intercommunaux prenant en compte les besoins des usagers et notamment les flux de transports existants et prévisibles. L'avant-projet, notamment avec la création d'établissements régionaux de gestion et d'organisation des transports, accorde à la région une importance particulière dans l'organisation des transports.

Le titre II portant sur le service public des transports de personnes pose le principe selon lequel tout mode de transport, quelle que soit la qualité de son exploitant, a le caractère de service public industriel et commercial. Plusieurs articles sont consacrés au régime des conventions passées pour l'exécution du service par l'exploitant. Certaines activités de transports de personnes sont déclarées d'intérêt national. Il est prévu que soient établis des plans des déplacements urbains.

Dans le titre III consacré au transport public des marchandises sont précisés les régimes des transports publics et des transports pour compte propre, et déterminées les modalités d'intervention de l'État dans l'organisation du transport public des marchandises par rail, route, air et eau. Une conférence nationale du fret est créée. Surtout, le chapitre III prévoit la naissance d'établissements régionaux de gestion et d'organisation des transports (ERGOT) chargés d'organiser, dans chaque région, les transports des marchandises. Leurs principales missions sont de délivrer aux entreprises de transport routier les documents nécessaires à l'exercice et au contrôle de leur activité, et de participer à l'étude, à la réalisation et à la gestion de tous équipements de nature à améliorer le transport des marchandises. Les ERGOT peuvent en outre passer des contrats d'association à l'exécution du service public de marchandise avec les entreprises de transports routier public.

Dans la Note sur l'avant-projet rédigée par Jean Kahn ³¹, plusieurs aspects du projet sont mis en exergue :

- l'intermodalité, qui suppose une *organisation*, et non une simple coordination des transports,
- la nécessité d'un *plan*, inscrit dans des *schémas* d'infrastructures et de transports,
- la *démocratisation* de la prise des décisions,

31 Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, février 1982, pp. 2-5.

– le retrait des compétences jusque là dévolues au Comité National Routier, auquel a été "abandonnée" l'organisation du marché des transports de marchandises ³².

Le rapport de la commission

En avril 1982 la commission rend un rapport ³³ qui reprend, sous une présentation un peu différente et systématisée, le contenu des deux documents précédents. Un rapport définitif est annoncé pour l'été.

Le 12 mai 1982, la Commission reçoit G. Braibant, C. Martinand et P. Perrod (directeur des Transports Terrestres) pour une confrontation de son rapport d'avril avec le projet élaboré parallèlement par le Cabinet ³⁴. Le projet du Cabinet, dont les grandes lignes viennent d'être soumises au CST, reprend bon nombre d'orientations proposées par la Commission, mais de nettes divergences apparaissent sur les dispositifs. G. Braibant, notamment, exprime son désaccord sur deux points : les contraintes qui résulteront de l'obligation systématique d'une procédure de schémas ; la création d'institutions nouvelles, en particulier les ERGOT, et le pouvoir de répartition du fret.

Après cette réunion, la Commission se réunit encore quatre fois jusqu'au 22 juin. Mais des informations sur ses travaux paraissent dans la presse spécialisée, un soupçon de dirigisme et de volonté de "nationaliser le fret" entoure ses projets. La préparation de la loi au sein du Cabinet et la concertation au CST s'écartent de plus en plus des travaux de la Commission. Le rapport définitif ne sera finalement pas livré.

1.2.1.3. La préparation du projet au sein du Cabinet du Ministre des Transports

La chronologie des archives montre que le Cabinet a travaillé sur le projet sans attendre que la Commission Kahn rende ses travaux. Cependant une comparaison attentive de l'avant-projet de loi préparé par la Commission Kahn (février 1982) et des premières versions détaillées du projet élaboré au sein du Cabinet (datées de mai 1982) fait apparaître des convergences sur de nombreux points précis. Ce n'est donc pas de façon purement formelle que C. Fiterman peut déclarer devant le CST : "(Ce projet) tient compte des premiers résultats de l'important travail mené sous la présidence de Monsieur Jean Kahn, par la Commission de réflexion

32 Id., p. 11.

33 Rapport de la Commission Kahn, avril 1982.

34 Compte rendu de la réunion de la Commission Kahn, 12 mai 1982.

xion" ³⁵. On aura l'occasion dans les deuxième et troisième parties de cette étude d'approfondir les divergences entre les deux projets.

Le travail effectué au sein du Cabinet apparaît à travers des échanges entre les membres du Cabinet, dont la teneur a pu être évoquée lors d'entretiens réalisés en 1995 (cf. *supra*, 1.1.2. Sources), ainsi que grâce à quelques documents de synthèse.

Les courriers relatifs au projet de loi ont trois destinataires : ce sont les principaux acteurs du projet au sein du Cabinet :

- le Ministre Charles Fiterman,
- Claude Martinand, directeur-adjoint puis directeur du Cabinet, polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées,
- Guy Braibant, Conseiller d'État, chargé de mission auprès du Ministre,

Outre ces courriers, les données archivées sont des notes échangées avec les directeurs du Ministère des Transports ou les représentants de professionnels des transports, ainsi que d'autres notes classées par mode de transports.

Sur l'organisation du travail stricto sensu, le programme établit une séparation entre des dispositions générales et les dispositions particulières. Cette séparation constitue la trame de la loi. Les notes classées par secteur montrent que la répartition du travail entre les membres du Cabinet suit les grands axes de la LOTI.

Deux documents de synthèse particulièrement intéressants sont à signaler :

- une note intitulée "Diagnostic et propositions sur les transports" ³⁶ ; ce document, ni daté ni signé, est probablement le seul réalisé pendant cette période (fin 1981 ou début 1982) ;
- un document daté du 16 mars 1982, signé de Dominique Sarda (Direction générale des Transports intérieurs), qui traite des grandes phases de l'évolution du droit des transports intérieurs et de l'organisation des instances administratives ³⁷ ; ce document, bien que postérieur à l'avant-projet de la commission Kahn, n'apparaît pas lié à ses travaux.

35 Communication de C. Fiterman devant le CST, 23 avril 1982, p. 1.

36 *Projet de note de synthèse sur les transports en deux parties : Diagnostic / propositions*, non daté.

37 *Les grandes phases de l'évolution du droit des transports intérieurs, la route, le fer, l'eau, l'air*, 16 mars 1982.

1.2.1.4. Négociations sur les principes et le contenu de la loi

Alors que la rédaction du projet de loi avance au sein du Cabinet, notamment à travers des consultations bilatérales d'organisations professionnelles et syndicales, une consultation officielle est organisée. En mai 1982, à la demande du Cabinet du Ministre, une commission ad hoc est constituée à cette fin au sein du Conseil Supérieur des Transports (CST).

L'avis du Conseil Supérieur des Transports (CST)

Cet organisme, rattaché au Ministère des Transports, rassemble l'ensemble des partenaires concernés par la politique du secteur. Le CST a été créé par la loi du 3 septembre 1947, complétée par un décret du 30 mai 1952. "Il est habilité à donner son avis sur toutes les questions de transport qui lui sont soumises par le Ministre des Travaux publics et des Transports." Il peut ainsi être consulté sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du système de transport et des divers modes qui le composent, ou encore sur les schémas nationaux de développement des transports et des infrastructures. Le CST est en 1982 présidé par René Vacquier, Conseiller-maître à la Cour de Comptes.

La commission constituée au sein du CST pour recueillir les observations sur le projet de LOTI comprend 50 personnes, plus le Président, René Vacquier et le secrétaire général du CST, André Doguet, rapporteur de ces travaux. La commission est composée :

- de sept représentants de l'administration (Conseil d'État, Cour des Comptes, Ministère des Transports, etc.) ;
- de huit personnalités qualifiées pour leur activité dans l'industrie des transports (SNCF, transports routiers, etc.) ;
- des représentants de quatre confédérations syndicales de salariés (CFDT, CGC, CGT et FO) ;
- du président de la Chambre de Commerce et d'Industrie et de celui de la chambre de l'Agriculture ;
- du Président de Conseil Général du Loiret ;
- d'une personnalité compétente en matière de transports privés ;
- de huit personnalités ayant des compétences économiques.

La commission est installée par C. Fiterman le 23 avril 1982. Après avoir posé le principe du droit au transport comme objectif général de la loi, le Ministre indique grandes orientations de la nouvelle politique des transports :

- la recherche de l'efficacité économique,

- la contribution des transports au progrès social et humain,
- le développement des régions.

Le document préparatoire remis à la commission ³⁸ introduit le débat en justifiant la nécessité de la loi par l'archaïsme du cadre juridique existant et par un bilan critique de la situation du secteur des transports. Il présente ensuite les principales dispositions du projet, organisées en deux parties principales : orientations générales et dispositions particulières. Dans la première partie sont traités successivement :

- les principes ;
- le transport des personnes ;
- le transport des marchandises ;
- les conditions sociales ;
- infrastructures, équipements, technologies ;
- institutions et procédures.

Pendant deux mois, les discussions au sein du CST sont organisées en trois groupes spécialisés (marchandises, voyageurs, structures et procédures). Treize réunions sont tenues "au cours desquelles toutes les opinions ont pu s'exprimer" ³⁹.

Le rapport, adopté en Assemblée du Conseil le 23 juin 1982, présente de façon synthétique les opinions des participants et formule des propositions, en reprenant les items ci-dessus à l'exception des "infrastructures, équipements et technologies".

Il est accompagné de 16 annexes dans lesquelles les organisations consultées expriment leurs observations spécifiques.

Les négociations avec les professionnels des transports et les organisations représentatives

En parallèle, le Cabinet conduit des rencontres bilatérales avec de nombreux représentants d'organisations professionnelles et syndicales. On trouve trace de ces rencontres dans des notes établies de mai à juillet 1982.

Les notes proviennent des organisations suivantes :

- Assemblée Permanente des Chambres de Commerce et d'Industrie (APCCI),
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille,
- Chambre Syndicale Nationale des Loueurs de Véhicules Industriels,
- Comité National Routier,

³⁸ Document préparatoire remis au CST, 23 avril 1982.

³⁹ Rapport du CST, 23 juin 1982.

- Conférence Nationale des Usagers des Transports (CNUT),
- Conseil National des Commissionnaires de Transport (CNCT),
- Conseil National du Patronat Français (Commission des Transports),
- Fédération Française des Taxis de Province,
- Fédération Générale des Retraités des Chemins de Fer de France et d'Outre-mer,
- Fédération Nationale des Cheminots CGT,
- Fédération Nationale des Moyens de Transports CGT,
- Fédération Nationale des Transports Routiers (FNTR),
- Fédération Syndicaliste Force Ouvrière des Cheminots,
- Syndicat des Transporteurs Publics Routiers des Pyrénées-Orientales,
- Union Interfédérale des Transports CGT,
- Union Nationale des Organisations Syndicales de Transporteurs Routiers Automobiles (UNOSTRA),
- Union des Offices des Transports et des PTT,
- Union des Transports Publics (UTP).

Lorsque les organisations sont membres du CST, les avis exprimés sont très voisins, voire identiques.

Deux notes internes, datées du 12 et du 18 mai 1982, révèlent les moyens par lesquels le Cabinet entend répondre aux critiques adressées au projet, tant sur la forme de l'élaboration (par exemple, insuffisance des concertations) que sur le contenu (accusation de centralisme autoritaire, critique de la notion de service public, etc.). La note du 18 mai témoigne d'une irritation face aux attaques : les adversaires du projet critiquent essentiellement sa précipitation ; ils sont de plus en plus divisés. "Ils battent le rappel pour un refus global et solidaire de toute la profession." Elle préconise de poursuivre l'explication de l'ensemble des propositions et de la démarche suivie par le Gouvernement en insistant sur le fait que "jamais un tel débat n'a eu lieu auparavant, et dans un tel climat de concertation".

Le 5 juin 1982, C. Fiterman fait une déclaration devant les participants au Congrès de l'UNOSTRA (organisation professionnelle des PME du transport routier), qui lui fournit une occasion d'affirmer publiquement qu'il n'est pas question de s'attaquer à la liberté d'entreprise : "Cela veut-il dire que les transporteurs routiers privés se verront contester la liberté d'agir et de gérer leur entreprise comme ils l'entendent (...) ? Cela veut-il dire que cette réglementation sera alourdie ? Cela veut-il dire que la liberté de choix de l'utilisateur sera mise en cause ? Cela veut-il dire que la SNCF sera appelée à se développer inconsidérément dans le domaine routier (...) ? À

toutes ces questions, je réponds encore une fois, non, clairement et définitivement non !" ⁴⁰.

1.2.1.5. La concertation interministérielle

La période de concertation interministérielle s'étend du 18 mai au 16 juillet 1982. Avant la demande d'avis du Conseil d'État, dix réunions interministérielles ont lieu à Matignon les 18, 25 et 27 mai, 2, 3, 8, 11, 21, 24 et 29 juin.

Lors de la première réunion, le représentant du Ministère des Transports appelle les différents ministères à se prononcer sur les principaux axes de la loi, soit :

- "– (...) l'efficacité économique dans la gestion du système de transport (...);
- (le) progrès social à accomplir, surtout en ce qui concerne les transports routiers et fluviaux, et les usagers des transports collectifs ;
- le développement régional.

Trois principes guident le projet de loi :

- droit au transport
- service public des transports,
- juste rémunération du transporteur."

La présentation générale de la loi est suivie d'un débat article par article. Les observations et réserves des ministères, et en particulier de ceux chargés de l'Économie, des Finances et du Budget, portent principalement sur les notions de droit au transport et de service public, sur les conséquences de la notion de service public pour l'organisation des différents secteurs de transports, sur le système tarifaire, sur la rémunération des transporteurs et sur le financement des infrastructures. Ce sont surtout les modalités concrètes d'intervention de l'État dans la politique des transports, et les conséquences qu'emporterait la proclamation de notions générales, qui ont suscité les réactions des ministères. Un débat spécifique a également eu lieu sur le statut de la SNCF.

1.2.1.6. La phase parlementaire

L'ouverture des débats à l'Assemblée Nationale est précédée de la rédaction d'un rapport, préparé au sein de la Commission de la production et des échanges et rédigé par Alain Chénard ⁴¹.

⁴⁰ Déclaration de C. Fiterman au Congrès de l'UNOSTRA, 5 juin 1982, citée dans le Rapport du CST, p. 10.

⁴¹ Assemblée Nationale, Première session ordinaire de 1982-1983, Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1982, *Rapport fait au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi d'orientation des transports intérieurs* (n° 1077), par M. Alain Chénard, Député ("Rapport Chénard").

La discussion en première lecture à l'Assemblée Nationale commence le 12 octobre 1982, après déclaration d'urgence. Elle s'achève le 15 octobre.

Le Sénat examine la loi les 13 et 14 décembre, modifiant les principes les plus caractéristiques du projet : le droit au transport, la définition de l'ensemble des transports comme service public, la qualification des transports comme système, la considération des coûts sociaux et monétaires.

La deuxième lecture de l'Assemblée Nationale (16 décembre 1982) est précédée de la constitution d'une commission mixte paritaire. Elle rétablit les dispositions amendées par le Sénat.

Le lendemain, celui-ci discute à son tour la loi en deuxième lecture et modifie une nouvelle fois les dispositions les plus caractéristiques.

Finalement, la loi est votée en dernière lecture par l'Assemblée Nationale en application de l'art. 45 alinéa 4 de la Constitution, le 18 décembre.

Les députés RPR-UDF défèrent la loi au Conseil Constitutionnel le 18 décembre 1982. Ils demandent notamment que soient examinées les dispositions de l'article 30 de la loi remettant en cause la patrimonialité des licences. Le Conseil a estimé pour sa part que la loi ne portait pas atteinte à la Constitution (décision n° 82-150 DC du 30 décembre 1982).

La loi est promulguée le 30 décembre 1982.

1.2.2. Les protagonistes

Dans la gestation de la LOTI, avant le dépôt du projet sur le bureau de l'Assemblée Nationale, trois séries de protagonistes interviennent.

La première regroupe le Ministre, son entourage et ceux auxquels une mission peut être confiée par le Gouvernement ou le Ministre. On peut appeler ce premier groupe les acteurs politiques, même s'il faut se garder de leur prêter hâtivement une détermination liée à leur appartenance politique.

Le deuxième groupe est constitué des membres des administrations ou des institutions publiques. On peut les classer par spécialisation disciplinaire : juristes, financiers, techniciens des transports, etc. Supposés incarner l'intérêt général, ils forment les protagonistes administratifs.

Enfin, un troisième groupe, susceptible d'être qualifié de socioprofessionnel, est constitué des différents représentants ou représentations des intérêts affectés par les activités de transport, qu'il s'agisse des professionnels des transports de

marchandises ou de personnes, non salariés ou salariés, ou des usagers, la présence des représentants des usagers des transports de marchandises étant d'ailleurs sans commune mesure avec celle des usagers des transports de personnes.

1.2.2.1. Les protagonistes politiques

Le contexte sans lequel s'inscrit la préparation de la LOTI explique, sans nul doute, l'activité que déploient le Ministre et quelques-uns de ses proches conseillers.

Quatorze ans après, C. Fiterman indique avoir accédé à sa fonction de Ministre sans projet, n'avoir pas trouvé dans les programmes et documents des partis politiques représentés dans le Gouvernement de l'époque d'orientations substantielles utiles à son action, et avoir arrêté les lignes d'action dont la LOTI allait être, plus ou moins fidèlement, l'expression après des réflexions intensives avec ses proches conseillers (entre juin et août 1981).

Il dit avoir choisi un axe de politique à moyen terme, un "plan de société" et n'avoir guère obéi aux préoccupations exprimées par F. Mitterrand lors de la campagne présidentielle ni à celles des plates-formes et programmes des partis. Dans les étapes de la préparation de la LOTI, c'est d'abord et avant tout la distance prise avec la conception de la Commission présidée par Jean Kahn que rétrospectivement il souligne. Il rappelle aussi l'importance qu'il a attribuée aux réactions des professionnels, notamment R. Vacquier, le Président du CST, et des syndicalistes, notamment G. Bessay, dans lequel nombre de protagonistes voient l'un des inspirateurs du projet de loi.

C. Fiterman est entouré de collaborateurs dont l'engagement, encore actif ou non, auprès du Parti communiste, est connu.

Guy Braibant, Conseiller d'État, prend part à tout le processus qui conduit au projet. Chargé de mission auprès du Ministre, il joue un rôle essentiel dans la réflexion préalable de l'été 1982 avec, dit-il, G. Bessay. Lorsqu'il apparaîtra que les travaux de la Commission présidée par Jean Kahn ne permettent pas de dessiner l'architecture du projet, G. Braibant est investi d'une fonction d'"ingénieur en chef du projet"⁴². Il compose en avril 1982 "une équipe informelle de douze personnes ... avec des membres du Cabinet et des spécialistes des différents modes de transports ainsi que des gens des services ; seulement 50 % de gens du Cabinet, (...) le tout sans [se] soucier de la hiérarchie"⁴³. Il veillera plus tard à l'écriture même du

42 Entretien avec G. Braibant, 15 juin 1995

43 Id. Cf. aussi compte rendu d'une réunion du Cabinet : *LOTI, Programme de travail*, 22 avril 1982.

projet, mais auparavant avec R. Vacquier il organise des groupes de travail par grands thèmes : transport de marchandises, transport de voyageurs, structures, procédures. La place qu'il occupe se mesure encore aux autres responsabilités qu'il assumera : coordination du travail entre les directions du Ministère, présentation du projet devant le Conseil d'État dont il est lui-même issu, action en vue de l'inscription du projet à l'ordre du jour de l'Assemblée ⁴⁴.

Claude Martinand, directeur-adjoint puis à partir d'août 1982 directeur du Cabinet, suit quasi intégralement le processus de préparation, de la fin de la réflexion initiale interne (il arrive au Cabinet en août 1981) jusqu'au dépôt du projet sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées, il a notamment la charge de la consultation du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Dans l'organigramme du groupe de travail chargé de la préparation de la loi, il apparaît (avec G. Braibant) comme responsable de la réflexion sur les principes, et s'occupe en outre des infrastructures, des transports aériens et des transports urbains. Quatorze ans après, il mentionne comme un choix important la distance prise par le Ministre et ses proches avec les orientations de la Commission Kahn ⁴⁵.

La Commission de réflexion installée en septembre 1981 est présidée par Jean Kahn, Conseiller d'État, dont les centres d'intérêt ne comportaient guère jusqu'alors les transports. Quand aujourd'hui il évoque le travail qui lui a été confié, il signale l'effort accompli pour définir, de façon pragmatique, un cadre de procédures de décision apte à réhabiliter le transport public de marchandises. L'option essentielle était d'organiser et de réguler une concurrence intermodale en tirant parti du nouveau contexte de la décentralisation. Il note que le rapport rendu a été perçu comme exprimant son point de vue plutôt que celui de la Commission. Ce rapport n'a pas été publié, à la demande du Ministre.

Intermédiaire entre la politique et l'administration, P. Salini est en 1981-1982 chargé de mission au Ministère des Transports en même temps que responsable du transport routier à la Commission des Transports du Parti Socialiste. Interrogé aujourd'hui, il note que les dispositions proposées par la Commission Kahn ont connoté la réforme comme dirigiste, ce qui a compliqué la tâche des réformateurs qui voulaient introduire un minimum de planification dans le marché des transports. Selon lui, l'importance attachée aux principes dans la LOTI est imputable à

44 Le projet ne prenait pas place dans les cent dix propositions de F. Mitterrand.

45 Entretien du 3 mai 1995.

C. Fiterman et à son entourage, alors que le Cabinet de Matignon et lui-même avaient une approche sensiblement plus pragmatique ⁴⁶.

1.2.2.2. Les protagonistes administratifs

Au sein du Ministère des Transports (et de l'Équipement), la Direction des transports terrestres (DTT) assure la tutelle de la SNCF, de la RATP et des voies navigables. Son responsables de l'époque ⁴⁷ exprime le scepticisme suscité dans les services par les notions proposées la nouvelle loi : le droit au transport ne serait rien sans la mise en œuvre des moyens ; le principe de juste rémunération du transporteur n'est jamais appliqué par crainte de réactions chez les transporteurs routiers. La véritable réforme introduite par la LOTI est selon lui le statut de la SNCF.

L'intervention du Conseil d'État a lieu, conformément aux procédures d'élaboration normales, une fois un projet arrêté par le Conseil des Ministres. Dans le souvenir de G. Braibant, le Conseil d'État a manifesté ses réserves sur trois points importants : le service public, le droit au transport et la patrimonialité des licences.

1.2.2.3. Les protagonistes socioprofessionnels

Le Cabinet du Ministre a été très vite soucieux de discuter avec les représentants des professions. Tout au long du processus, on retrouve notamment R. Vacquier, Conseiller-maître à la Cour des Comptes, président du Conseil Supérieur des Transports. Il participe à la Commission Kahn, mais il insiste a posteriori sur l'importance de ce qu'il appelle les discussions bilatérales avec le Cabinet du Ministre, et sur le formalisme de la concertation au sein du Conseil qu'il présidait ⁴⁸.

Les structures syndicales des travailleurs salariés sont indifférentes à la distinction entre transports de marchandises et transports de personnes. La représentation des travailleurs salariés est assurée par l'Union Interfédérale des Transports (UIT-CGT), par trois Fédérations Force Ouvrière des Transports ⁴⁹, par la Fédération Générale des Transports de l'Équipement (FGTE-CFDT) et par la Confédération Générale de l'Encadrement CGC.

46 Entretien du 30 juin 1995.

47 Entretien du 23 mai 1995 avec P. Perrod.

48 Entretien du 18 mai 1995.

49 Fédérations FO des Transports, des Cheminots, des Travaux publics et portuaires de la Marine et des Transports.

La représentation des professionnels comporte des organisations à vocation transversale : le CNPF, les Chambres de Commerce et d'Industrie, l'Union des Offices des Transports et des PTT à laquelle adhèrent des CCI et des Chambres d'Agriculture, ainsi que la Fédération Nationale des Transports Routiers (FNTR) qui comporte une branche "marchandises" et une branche "voyageurs".

À l'exception de l'Union des Transports Publics (UTP), qui rassemble les concessionnaires de transports publics de voyageurs, les autres organisations professionnelles représentent des entreprises du secteur des marchandises. La profession dans son ensemble est représentée par le Comité National Routier, syndicat professionnel auquel ont été déléguées des missions de service public, telles que l'élaboration des statistiques de la branche et surtout la mise en place et le contrôle de la Tarification Routière Obligatoire (TRO). Les chargeurs sont représentés par la Conférence Nationale des Usagers des Transports (CNUT, à ne pas confondre avec la FNAUT qui représente les usagers des transports collectifs de personnes). Les auxiliaires, qui sont des intermédiaires entre chargeurs et transporteurs, sont représentés par le Conseil National des Commissionnaires de Transport et par le Groupement National des Associations Professionnelles des Commissionnaires de Transport Affréteurs Routiers. À côté de la FNTR déjà mentionnée, les petits et moyens transporteurs routiers sont représentés par l'Union Nationale des Organisations Syndicales de Transporteurs Routiers Automobiles (UNOSTRA). Il faut citer également ici la Chambre Syndicale Nationale des Loueurs de Véhicules Industriels.

Le point de vue des usagers voyageurs est exprimé par la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT) et par les collectivités locales regroupées au sein du Groupement des Autorités Responsables de Transports (GART).

DEUXIÈME PARTIE : LA CONSTRUCTION DES PRINCIPES

2.1. LA JUSTIFICATION DE LA LOI

L'élaboration d'une loi d'orientation sur les transports intérieurs a amené le Gouvernement et les promoteurs de la loi à justifier les raisons pour lesquelles ils ont pris l'initiative de légiférer. On analysera d'abord trois grands types d'arguments développés en faveur de la LOTI, avant de relever la faiblesse des références à l'Europe, et enfin de revenir sur les critiques formulées par les opposants au projet.

2.1.1. La rationalisation du corpus juridique

Le premier type d'argument est d'ordre juridique. Il s'agit à la fois de montrer les lacunes juridiques dans certains domaines des transports, et l'enchevêtrement des règlements dans d'autres domaines. Ce type de justification de la nécessité de légiférer a surtout été mis en avant par la Commission de Réflexion sur les Transports présidée par Jean Kahn ("Commission Kahn"). Le rapport rendu en avril 1982 fait valoir que l'intervention du législateur est une nécessité, "qu'il s'agisse de réformer les procédures de décision ou de décentraliser les responsabilités, de réorganiser les transports publics, d'instaurer ou de restaurer le service public, ou de définir les droits et les obligations des transporteurs et des usagers". Pour la Commission, seule une "législation renouvelée, à la fois plus ferme dans ses principes et plus souple au niveau de leur mise en œuvre" peut mettre "un frein à la prolifération des règlements, qui rend pratiquement indéchiffrable le droit du transport public". Pour éviter une multiplication de textes réglementaires, il devient nécessaire de définir des principes législatifs clairs, car "c'est la pauvreté des principes qui, dans le domaine des institutions, porte en elle le luxe des règlements de détail" ⁵⁰.

En avril 1982, le document qui ouvre la concertation au Conseil Supérieur des Transports reprend l'analyse et dénonce dans le secteur des transports "un encadrement juridique (...) insuffisant, dispersé, archaïque, parfois contradictoire, lacunaire

50 Rapport de la Commission Kahn, p. 2. L'état de la législation avait été exposé et discuté par la Commission lors de la réunion du 9 octobre 1981, cf. Compte rendu de la réunion de la Commission Kahn, 9 octobre 1981.

dans certains domaines, pléthorique dans d'autres ; (dont) nombre de (...) dispositions sont inappliquées ou contournées (...), inadaptées à la réalité actuelle" ⁵¹.

L'état du droit des transports se trouve également invoqué dans le rapport fait au nom de la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi d'orientation des transports intérieurs ⁵². Le rapport souligne la nécessité de remettre en ordre l'ensemble des textes relatifs aux transports intérieurs. "De l'étude de la réglementation actuelle du transport naît une évidence : elle est à la fois pléthorique, disparate, lourde et souvent archaïque. Le texte de base, le décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949 a été souvent modifié, d'autres textes s'y sont ajoutés au point qu'il n'est certainement pas facile pour les transporteurs de connaître les règles applicables, donc de s'y soumettre. De surcroît, cette réglementation s'est révélée souvent inefficace car inappliquée ou contournée. Il est souhaitable et urgent (...) que le présent projet de loi constitue le point de départ d'une codification particulièrement nécessaire dans ce secteur aussi complexe et mal connu" ⁵³.

Mais ces arguments juridiques ne suffisent pas à justifier une loi qui n'est pas seulement une remise en ordre juridique. La volonté politique de C. Fiterman, qui marque l'entreprise de toute sa détermination, conduit à justifier la légitimité de la réforme. Les arguments mis en avant peuvent être regroupés selon deux lignes de force : la première est la promotion de valeurs collectives, la seconde la recherche de l'efficacité.

2.1.2. La promotion de valeurs collectives

Les promoteurs de la loi mettent en avant l'affirmation des *valeurs du collectif*, par opposition à la protection des *intérêts particuliers* qui caractérisait les politiques précédentes.

Dès le 9 septembre 1981, C. Fiterman affirme en Conseil des Ministres qu'il a "toutes les raisons de porter un jugement sévère sur la politique passée. Sous couvert de choisir 'l'économie 'libérale' contre le 'centralisme autoritaire', cette politique a eu en fait pour objectif essentiel de servir des intérêts particuliers au détriment des missions de service public, en premier lieu en s'attachant à limiter au bénéfice de ceux-ci le coût relatif du transport dans les coûts de production" ⁵⁴. Pour Jean Kahn également, "la situation actuelle pouvait convenir aux gouvernements d'hier, qui se souciaient moins d'avoir une

51 Document préparatoire remis au CST, p. 2.

52 Rapport Chénard, op. cit.

53 Rapport Chénard, p. 6 : voir également l'intervention de présentation du projet de loi de A. Chénard à l'Assemblée Nationale, 1ère séance du 12 octobre 1982, *J.O.*, p. 5636.

54 Communication de C. Fiterman sur les orientations générales de la politique des transports intérieurs, p. 1.

politique des transports que de répondre, au jour le jour, aux sollicitations des groupes de pression" ⁵⁵

Devant le CST, C. Fiterman invoque "les besoins fondamentaux des particuliers, des entreprises, de la collectivité toute entière" ⁵⁶, De même la FGTE-CFDT se déclare favorable à l'initiative gouvernementale qui permettra "d'amorcer valablement la nouvelle politique des transports indispensable à la collectivité tout entière" ⁵⁷.

Les valeurs collectives sont présentes dans toute une série de références. L'une des plus fréquemment invoquées est le *progrès social*. Ainsi lors de la première réunion de concertation interministérielle, le Ministère des Transports indique comme un des deux axes essentiels de la loi "l'importance du progrès social à accomplir, surtout en ce qui concerne les transports routiers et fluviaux" ⁵⁸. Cette approche est aussi celle des syndicats : "L'amélioration sensible des déplacements dans le cadre des transports publics constitue pour Force Ouvrière un élément de progrès social profitable à la collectivité" ⁵⁹. Devant les Assemblées, le ministre souligne à plusieurs reprises que le système des transports proposé vise "à servir le progrès social" ⁶⁰. Il élargit même la référence à une vision globale du progrès des sociétés : "Depuis les temps les plus reculés" déclare-t-il devant l'Assemblée Nationale, "les transports ont toujours constitué un signe et un facteur essentiel de l'évolution des sociétés. Ils en ont marqué la plupart des grandes mutations en même temps que leurs rapports avec l'ensemble des activités humaines, avec les modes de vie, avec la culture se faisaient de plus en plus complexes et profonds" ⁶¹.

C'est souvent aussi sous le thème du progrès social que sont mises en avant les exigences d'amélioration des *conditions de travail* des salariés du secteur des transports : "Les Fédérations des Transports Force Ouvrière exigent que ce progrès (social) soit aussi celui des salariés du secteur des transports qui supportent depuis toujours les effets néfastes de la concurrence sauvage" ⁶².

La *lutte contre les inégalités sociales* est un des thèmes également mis en avant. C. Fiterman déclare devant le CST que : "le système de transport n'a répondu globalement aux principaux besoins économiques et sociaux qu'au prix (...) d'injustices sociales inacceptables" ⁶³, La Fédération Générale des Transports et de l'Équipe-

55 Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, p. 2.

56 Communication de C. Fiterman devant le CST, p. 7.

57 Rapport du CST, 23 juin 1982, annexe n° 7, p. 1.

58 Compte rendu de la réunion interministérielle, 18 juin 1982, p. 2.

59 Rapport du CST, annexe n° 10, p. 3.

60 Voir par exemple Séance du 17 décembre 1982, *J.O.*, Sénat, p. 7075.

61 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5638.

62 Rapport du CST, annexe n° 10, p. 3.

63 Communication de C. Fiterman devant le CST, p. 4.

ment CFDT (FGTE-CFDT) rappelle qu'elle dénonce depuis longtemps "la politique des gouvernements précédents (...) (qui) a conduit à (...) l'accroissement des disparités sociales pour les travailleurs" ⁶⁴. Cette conception trouve le soutien de certains députés qui se déclarent persuadés que la mise en œuvre de plans de transport urbain "contribuera à corriger de graves injustices sociales" ⁶⁵.

Le collectif est également présent dans la mise en valeur des *transports collectifs*, mentionnés par exemple par C. Fiterman devant le CST : "Les transports collectifs ont été sacrifiés aussi bien en milieu urbain que dans la plupart de nos campagnes" ⁶⁶ ou par le représentant du Ministère des Transports en réunion interministérielle : "l'importance du progrès social à accomplir, surtout en ce qui concerne (...) les usagers des transports collectifs" ⁶⁷. C'est même explicitement une priorité pour les associations d'usagers : "La FNAUT ne peut évidemment qu'approuver l'intention exprimée de donner priorité au transport collectif" ⁶⁸ et pour les organisations syndicales : "Les Fédérations Force Ouvrière des Transports ont toujours milité en faveur de la priorité à donner aux transports collectifs dans le cadre de l'aménagement urbain" ⁶⁹.

Enfin, c'est plutôt en référence à un choix collectif en faveur de la solidarité qu'est invoqué l'objectif de lutte contre le chômage. Ainsi C. Fiterman mentionne parmi les impératifs de la nouvelle politique des transports : "participer à la lutte contre le chômage, à la création d'emplois et au progrès social" ⁷⁰.

2.1.3. La recherche de l'efficacité et de la cohérence

L'autre grand registre d'argumentation met en valeur l'efficacité et la cohérence visées par la nouvelle politique, contre les désordres induits par le libéralisme qui a prévalu jusque là.

Dès le 9 septembre 1981, C. Fiterman dénonce en Conseil des Ministres "la mauvaise utilisation des crédits publics (...), un déséquilibre entre les modes de transport, des surinvestissements et des gaspillages, par exemple dans le domaine des autoroutes concédées, – ou au contraire une grave dégradation de notre réseau routier et des voies navigables (...) (Ses) prédécesseurs ont creusé eux-mêmes le déficit énergétique qui servait d'alibi à leur politique d'austérité. Alors qu'ils se targuaient de rigueur budgétaire, ils

⁶⁴ Rapport du CST, annexe n° 7, p. 1.

⁶⁵ P. Chomat, Séance du 14 octobre 1982, Assemblée nationale, *J.O.*, p. 5816 ; voir aussi l'allocution de J. Rimbault, Séance du 14 octobre 1982, Assemblée nationale, *J.O.*, p. 5643.

⁶⁶ Communication de C. Fiterman sur les orientations générales de la politique des transports intérieurs, p. 2.

⁶⁷ Compte rendu de la réunion interministérielle, 18 juin 1982, p. 2.

⁶⁸ Rapport du CST, annexe n° 8, p. 2.

⁶⁹ Rapport du CST, annexe n° 10, p. 3.

⁷⁰ Communication de C. Fiterman sur les orientations générales de la politique des transports intérieurs, p. 2.

menaient vis-à-vis des entreprises publiques une politique financière les conduisant à une crise grandissante" ⁷¹.

Cette vision de la politique antérieure est partagée par les syndicats. Ainsi pour la FGTE-CFDT, "la politique des gouvernements précédents, basée sur l'intensification de la concurrence à outrance entre modes de transport (...) a conduit à d'énormes gaspillages, facteurs entre autres d'inflation" ⁷².

Les orientations libérales de la politique précédente sont, pour les promoteurs du projet, particulièrement bien illustrées par le rapport rédigé en 1978 par la Commission Guillaumat ⁷³. La première des orientations du rapport Guillaumat est intitulée explicitement : "Concurrence et efficacité économique". On y lit par exemple : "L'examen auquel a procédé la Commission l'a convaincue qu'aucune des raisons habituellement avancées ne justifiait de recourir à une gestion administrative du secteur, que la recherche d'une plus grande efficacité économique requerrait (...) un fonctionnement plus concurrentiel (...) Tant le raisonnement théorique que l'observation des faits montrent le rôle essentiel de la concurrence dans la recherche de l'efficacité économique. Dans le secteur des transports comme dans les autres activités, seul l'arbitrage du marché est susceptible d'inciter tous les modes à des efforts de compétitivité – c'est-à-dire de compression de coûts – et d'en faire bénéficier les usagers" ⁷⁴. Les conclusions de ces prémisses ne sont pas moins nettes : "Aucune raison sérieuse de subventionner les déplacements de voyageurs n'a pu être avancée. Le jeu des marchés est le meilleur moyen d'offrir au voyageur le plus large choix possible de services, de qualités et de prix. (...) Cet attachement (à la mobilité individuelle) explique que l'État ait largement concouru au développement de la circulation automobile particulière. Il ne faut pas s'attendre à voir modifier, autrement qu'à la marge, un courant de civilisation aussi profond" ⁷⁵.

A contrario, l'argumentation de l'efficacité passe par une mise en valeur de la *place centrale du secteur des transports pour le développement économique* qui entraîne la nécessité d'une *action publique globale*. Comme le résume l'intervention du Ministère des Transports lors de la première réunion interministé-

71 Id., pp. 1-2.

72 Rapport du CST, annexe n° 7, p. 1.

73 *Orientations pour les transports terrestres*, Rapport de la Commission d'études présidée par Pierre Guillaumat, La Documentation Française, 1978. Cf. entretiens avec C. Fiterman, 21 juin 1985, et avec G. Braibant, 27 janvier 1997.

74 Id., pp. 30-31.

75 Id., pp. 97-99.

rielle : "l'activité de transport étant une condition du développement d'autres secteurs de la vie nationale, il importe qu'elle soit coordonnée" ⁷⁶.

Le thème de l'*interdépendance* du secteur des transports et d'autres domaines d'activité est particulièrement développé. Pour C. Fiterman au Conseil des Ministres du 9 septembre 1981, la nouvelle politique des transports doit contribuer "à l'amélioration de la qualité de la vie, à l'aménagement équilibré du territoire, aux économies de produits pétroliers, au renforcement de la sécurité et à la préservation de l'environnement" ⁷⁷. Dans la lettre de mission que le Premier Ministre adresse à Jean Kahn, il indique que la nouvelle politique des transports devra "favoriser le développement économique du pays, améliorer la qualité des services rendus aux usagers et les conditions de travail des personnels, contribuer à un aménagement équilibré du territoire et, sur le plan énergétique, (...) viser à économiser les produits pétroliers et à réduire la vulnérabilité du secteur" ⁷⁸. En installant la Commission, P. Mauroy reprend ces thèmes et indique que "la politique des transports ne peut se concevoir isolément d'autres politiques qu'il est indispensable d'y intégrer : l'aménagement harmonieux du territoire, la préservation de l'environnement les aspects énergétiques, la sécurité des personnes, enfin et surtout le progrès social et la bataille pour l'emploi" ⁷⁹.

A. Chénard souligne aussi en ouverture des débats à l'Assemblée Nationale que le projet de loi démontre tout l'intérêt que le Gouvernement attache aux transports, domaine considéré comme "vital pour notre économie, déterminant pour l'aménagement de notre territoire, fondamental pour notre sécurité" ⁸⁰. Les transports sont présentés comme un "secteur à part entière et non comme une série d'activités dont les problèmes ne seraient examinés que dans la mesure où ils seraient connexes à ceux d'autres secteurs" ⁸¹.

Cette argumentation débouche *in fine* sur l'énumération d'objectifs auxquels concourt le "système des transports", au premier alinéa de l'article 1 de la LOTI : "à l'unité et à la solidarité nationale, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux et notamment européens".

76 Compte rendu de la réunion interministérielle du 18 mai 1982, p. 3. On peut rapprocher ce constat de celui fait par le Rapport Chénard : "l'importance économique et sociale des transports n'est plus à démontrer et cependant ce secteur a jusqu'ici été négligé", p. 6.

77 Communication au Conseil des Ministres du 9 septembre 1981, projet de communiqué, p. 1.

78 Lettre de mission à J. Kahn.

79 Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, p. 3.

80 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5636 ; voir également l'intervention de C. Fiterman, p. 5638.

81 Rapport Chénard, p. 13.

L'importance centrale reconnue au secteur entraîne la nécessité d'une *intervention publique globale, efficace et rationalisatrice*. Devant le Conseil des Ministres, C. Fiterman précise : "Ce choix de rénover et développer le service public ne s'oppose pas à la recherche d'une plus grande efficacité des interventions de l'État. Cela implique aussi une meilleure gestion et un dynamisme accru des entreprises publiques de transports" ⁸². Dans la lettre de mission à J. Kahn, le Premier Ministre demande que la nouvelle politique fixe "les conditions dans lesquelles peut s'exercer la compétition entre les différents moyens de transport, en visant à certaine rationalité économique et sociale" ⁸³. En installant la Commission, il insiste sur l'objectif de bonne gestion : "Il s'agit, en bref, d'intégrer l'économique, le social et la politique en veillant à l'efficacité d'emploi de ressources par nature limitées, notamment en matière financière" ⁸⁴. Un peu plus tard, C. Fiterman indique au CST que "la première de ces grandes orientations est la recherche de l'efficacité économique (...) Cette définition nouvelle du coût global des transports ... doit conduire à la recherche d'une efficacité économique toujours meilleure et à une compétitivité accrue pour les entreprises dans une économie réelle des moyens matériels, dans l'élimination des doubles emplois et des surcapacités, dans l'amélioration de la productivité par une plus grande qualité de service et un travail plus qualifié" ⁸⁵.

De même en ouverture de la concertation interministérielle, le représentant du Ministère des Transports indique comme premier axe de la loi "la poursuite de l'efficacité économique dans la gestion du système de transport et dans sa mise à la disposition de l'économie nationale" ⁸⁶. Il conclut : "L'activité de ce secteur étant une condition du développement d'autres secteurs de la vie nationale, il importe qu'elle soit coordonnée et que les transports collectifs soient organisés" ⁸⁷.

Cette exigence de régulation visant à l'efficacité est particulièrement soutenue par les organisations syndicales. Ainsi "pour Force Ouvrière (l'efficacité économique) suppose (...) une véritable planification des différentes infrastructures (...), une organisation rationnelle des transports basée sur une réelle complémentarité (...), une recherche de nouveaux critères de jugement de l'efficacité (...), la définition objective du coût des transports" ⁸⁸. Selon la CGT, "le transport routier peut accomplir des gains de productivité très importants liés essentiellement à la diminution massive du temps de travail et à

82 Communication de C. Fiterman sur les orientations générales de la politique des transports intérieurs, p. 2.

83 Lettre de mission à J. Kahn.

84 Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, p. 7.

85 Communication de C. Fiterman devant le CST, pp. 9-10.

86 Compte rendu de la réunion interministérielle du 18 mai 1982, p. 2.

87 Id., p. 3.

88 Rapport du CST, annexe n° 10, p. 2.

une organisation plus rationnelle de son exploitation" ⁸⁹. Et pour la CFDT : "En marchandises, faisons du service public un outil pour faciliter la répartition équilibrée des activités sur l'ensemble du territoire et pour aider à la croissance économique" ⁹⁰.

2.1.4. L'Europe ?

Une mention particulière mérite d'être faite au traitement de la question internationale et européenne dans la loi. Si la LOTI finit par prévoir le concours du système des transports à "l'expansion des échanges internationaux, notamment européens" (article 1) et la contribution de la politique globale des transports "au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports" (article 3), la prise en compte, par le Gouvernement, de la dimension internationale et européenne des transports a été jugée nettement insuffisante.

Le thème de l'Europe se trouve en effet évoqué rapidement par le Premier Ministre et le Ministre des Transports. Dans sa lettre de mission du 20 août 1981, le Premier Ministre demande laconiquement que soient prises en compte les "conditions de fait et de droit de l'environnement international". Un mois plus tard lors de la première réunion de la Commission Kahn, il précise que le projet se limite aux transports intérieurs et exclut donc les réglementations internationales sur les transports maritimes et aériens de longue distance. En revanche, il accorde une attention plus grande aux problèmes de transport de marchandises à l'intérieur de la CEE, prenant acte de ce que "l'espace économique et social européen est d'ores et déjà une réalité dont l'importance continuera de s'affirmer au fil du temps" ⁹¹.

Mais la suite de la préparation du projet de loi semble avoir éliminé la question européenne. Le rapport du CST montre la préoccupation de nombreux acteurs devant l'absence de référence aux problèmes européens, et plus généralement internationaux. Les représentants des organisations professionnelles et syndicales, quels que soient le mode de transports qu'ils représentent et leur orientation politique, craignent que des incompatibilités entre les réglementations nationale et européenne ne s'avèrent dommageables pour les transporteurs français, tout particulièrement si les dispositions européennes ne sont pas bien intégrées par le droit national.

Par exemple, pour les représentants de la SNCF, "le document proposé ne paraît pas suffisamment tenir compte de la dimension de plus en plus internationale des problèmes de transport. Or ceux-ci dépendent toujours davantage de l'intégration européenne pro-

⁸⁹ Rapport du CST, annexe n 15, p. 4.

⁹⁰ Rapport du CST, annexe n° 7, p. 2.

⁹¹ Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, p. 2.

gressive de l'économie qui accroît les échanges internationaux de marchandises et les déplacements internationaux de personnes. Le fonctionnement du marché des transports internationaux de marchandises, du fait même de son importance croissante par rapport aux transports intérieurs, a sur ces derniers une influence qui ne peut être ignorée. D'autre part, les législations communautaires, qui portent non seulement sur les transports entre pays membres mais aussi sur les transports intérieurs de chaque état membre, priment le droit national. Il est donc nécessaire que le cadre législatif intérieur des transports tienne compte des règles des communautés européennes et reste compatible avec elles" ⁹².

Ce risque d'incompatibilité avec "les règles communautaires, les conventions internationales et, d'une façon plus générale, avec les contraintes qu'exercent sur l'organisation de nos transports intérieurs nos échanges internationaux" ⁹³ est également soulevé par la Conférence Nationale des Usagers des Transports (CNUT) et par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille dans une perspective beaucoup plus critique à l'égard du projet. La CCIM fait valoir plus particulièrement qu'une maîtrise de la concurrence "sur le plan national peut impliquer une augmentation des coûts et une perte de souplesse dont nos voisins européens ne manqueront pas de profiter puisqu'ils ont toute liberté de faire concurrence à notre propre système de transport. (...) Si la France s'écarte par trop des conditions existant dans les autres pays de la communauté, son économie, et à travers celle-ci l'emploi et le niveau de vie en subiront des conséquences défavorables." Une telle politique aurait alors pour conséquences "soit l'élimination des transporteurs français de certains trafics internationaux ; soit la création d'un double marché, un marché de transport international à prix inférieur au marché intérieur français" ⁹⁴.

L'argument de l'insuffisance de l'attention accordée aux politiques et droits internationaux et communautaires, comme celui du risque d'incompatibilité, ont fini par être pris en compte lors de la phase des débats parlementaires, et ce par deux biais.

Le premier est l'apparition dans le projet de loi d'une référence "à l'expansion des échanges internationaux et notamment européens" à l'article 1 et l'affirmation que la politique globale des transports "contribue au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports" à la fin de l'article 3. La référence "à l'expansion des échanges internationaux et notamment européens" est intervenue en deux temps. La mention de "l'expansion des échanges internationaux" apparaît pour la première

92 Rapport du CST, annexe n° 12, p. 1.

93 Rapport du CST, annexe n° 5, p. 3.

94 CCIM, lettre de Paul Fabre à C. Fiterman, 28 juillet 1982, p. 3.

fois en juillet 1982. Elle relève de l'initiative de la section des travaux publics du Conseil d'État. Le projet présenté par les rapporteurs de la section des travaux publics substitue aux articles 1 et 2 du projet gouvernemental un article 2 prévoyant que le système des transports intérieurs "concourt à l'unité et à la solidarité nationale, l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux". Cet ajout est conservé dans le projet de loi soumis en première lecture à l'Assemblée nationale ⁹⁵. La précision "et notamment européens", ainsi d'ailleurs que le dernier alinéa de l'article 3 sur la contribution de la politique globale des transports "au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports" ⁹⁶ résultent d'un amendement proposé par la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée Nationale ⁹⁷. Si le dernier alinéa de l'article 3 ne fera plus l'objet de contestations après son vote en première lecture ⁹⁸, en revanche, la précision "et notamment européens" à la fin de l'alinéa 1 de l'article 1, adoptée en première lecture ⁹⁹ à l'Assemblée nationale est supprimée à la suite de l'adoption d'un amendement du sénateur P. Ceccaldi-Pavard ¹⁰⁰. Elle doit sa réapparition à un amendement présenté par A. Chénard en deuxième lecture du projet en Assemblée Nationale ¹⁰¹.

D'autre part, et surtout pour parer à toute critique à l'égard de l'incompatibilité de la législation française avec la politique communautaire, le Gouvernement soumet son projet à l'avis de la Commission de Bruxelles, avis rendu le 15 décembre 1982 ¹⁰². Devant l'Assemblée Nationale, C. Fiterman peut alors se prévaloir de l'approbation générale de la Commission et de ses observations. Lors de la séance du 16 décembre 1982, il fait part aux députés de ce "qu'aucune des dispositions du projet de loi n'a été mise en cause par la commission, si ce n'est l'article 45, qui définit ce qu'on entend par transports intérieurs. La commission souhaite

95 2ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5564.

96 Rapport Chénard, pp. 22 et 144.

97 *Id.*, pp. 16 et 143.

98 3ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5585. On notera toutefois que les sénateurs ont proposé un amendement modifiant la rédaction de l'al. 2 de l'article 3 pour assurer que la politique globale des transports "établit, dans le cadre des règles définies par la Communauté économique européenne, les bases d'une concurrence saine et loyale entre les modes de transports et entre les entreprises". L'adoption de cet amendement devait avoir pour conséquence, pour éviter la redondance, de supprimer le dernier alinéa du même article portant sur la contribution de la politique globale "au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports". Devant l'opposition du Ministre des Transports, l'amendement supprimant cet alinéa est retiré (Séance du 13 décembre 1982, Sénat, *J.O.*, p. 6782).

99 2ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5568.

100 Séance du 13 décembre 1982, Sénat, *J.O.*, p. 6779.

101 Séance du 16 décembre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 8425.

102 Avis de la Commission du 15 décembre 1982 adressé au gouvernement de la France au sujet d'un projet de loi d'orientation des transports intérieurs, 82/864/CEE, *Journal officiel des Communautés européennes*, 22 décembre 1982, n° L361/27.

qu'il soit bien précisé en ce domaine que la loi s'appliquera sans préjudice des obligations découlant du traité instituant la Communauté économique européenne, et des autres traités ou accords internationaux. C'est précisément pour tenir compte de cette observation que le Gouvernement présentera un amendement" ¹⁰³.

2.1.5. Les principales catégories de l'argumentation

Certaines objections au projet de loi montrent que la nécessité ne s'en est pas imposée à tous. Les arguments mobilisés contre le projet peuvent être classés dans les catégories mises en évidence par Albert Hirschman dans ses analyses de la rhétorique réactionnaire. Hirschman montre en effet que, "presque indépendamment des aspirations, de la personnalité ou des convictions des protagonistes" ¹⁰⁴, le rejet de propositions nouvelles ou novatrices s'appuie sur trois arguments-types : l'inutilité du projet, la mise en péril d'une situation établie, les effets pervers que le projet peut engendrer. On retrouve ces trois types d'arguments dans la contestation du projet de LOTI. Donnons-en trois brèves illustrations.

Inutilité. Selon la CNUT, une loi ne saurait suffire à résoudre le problème des transports qui est lié, selon elle, à un dysfonctionnement économique et à une diminution du trafic. La CNUT estime que "la stagnation ou même la régression des trafics selon les modes considérés n'est nullement imputable à des défauts d'organisation de nos transports intérieurs. C'est un phénomène dont l'apparition est étroitement liée aux graves difficultés que traverse l'économie mondiale depuis le premier choc pétrolier et aux efforts de productivité et de rationalisation que notre appareil industriel et commercial a dû s'imposer pour y faire face. Ce n'est pas en légiférant dans le transport qu'on engendrera du trafic, à moins d'admettre qu'il puisse avoir un caractère plus ou moins artificiel" ¹⁰⁵.

Mise en péril. L'avis de la CNUT ajoute qu'une nouvelle loi mettrait en cause la grande souplesse d'adaptation que permettait l'état du droit antérieur : "Si à certains égards l'article 7 de la loi de finances du 5 juillet 1949 est marqué par son époque, il présente le grand avantage, par sa concision et par la large délégation qu'il confère au pouvoir réglementaire, d'adapter à tout moment l'organisation de notre système des transports intérieurs à l'évolution économique et sociale. (...) En un mot, il serait éminemment souhaitable qu'une loi, si elle devait intervenir, fut courte pour éviter d'introduire des rigidités dans un secteur dont la plasticité est la garantie de son efficacité éco-

¹⁰³ C. Fiterman, Séance du 16 décembre 1982, Assemblée nationale, *J.O.*, p. 8424 : voir également, Séance du 17 décembre 1982, *J.O.*, Sénat, p. 7075.

¹⁰⁴ A. Hirschman, op. cit., p. 12.

¹⁰⁵ Rapport du CST, annexe n° 5, p. 1.

nomique" ¹⁰⁶. L'argument d'une remise en cause d'un état antérieur connu et stabilisé se retrouve dans l'intervention du Conseil National des Commissionnaires de Transport: Ceux-ci "regrettent l'imprécision des termes économiques et de la philosophie évoquée dans le projet soumis au CST, qui risque d'introduire des controverses et des distorsions dans les mesures qui pourraient être prises quant à l'avenir du transport routier en général et des commissionnaires en particulier. (...) Si les commissionnaires de transport admettent la nécessité d'adapter, dans une certaine mesure, le cadre réglementaire des transports à l'évolution économique et sociale, ils estiment qu'une réforme aussi large aurait dû être présentée dans un contexte plus clair et moins précipité" ¹⁰⁷.

Effets pervers. Un exemple est fourni par la lettre adressée au Ministre des Transports par le Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille. Celui-ci estime que si les mesures prévues par la loi s'écartent "par trop des conditions existant dans les autres pays de la communauté (...) l'économie, et à travers celle-ci l'emploi et le niveau de vie (de la France) en subiront des conséquences défavorables (...) En particulier la concurrence qui sera faite à l'intérieur de notre pays par les autres transporteurs européens aura pour conséquences : soit l'élimination des transporteurs français de certains trafics internationaux ; soit la création d'un double marché, un marché de transport international à prix inférieur au marché intérieur français" ¹⁰⁸. Finalement, la loi irait donc à l'encontre même d'un des objectifs qu'elle s'est fixés : une meilleure compétitivité du secteur des transports français en France et à l'étranger. La CCIM conclut qu'elle se sent "obligée d'attirer l'attention sur ce danger majeur qui va à l'encontre de la volonté du Gouvernement de reconquérir le marché français et de récupérer les trafics détournés vers l'extérieur". Plus brièvement, on peut citer aussi le CNPF, qui dénonce "une véritable nationalisation masquée, contraire aux engagements pris et dont le résultat sera, à brefs délais, diamétralement opposé aux buts séduisants affichés" ¹⁰⁹.

À la rhétorique "réactionnaire" des opposants à une réforme correspond bien souvent une rhétorique du progrès destinée à soutenir le bien-fondé du projet ¹¹⁰. Les trois arguments types de la "réaction" peuvent être renversés par trois arguments "progressistes" : désastre imminent contre effet pervers, sens inéluc-

¹⁰⁶ Id., pp. 2-3.

¹⁰⁷ Rapport du CST, annexe n° 6, p. 1.

¹⁰⁸ Lettre CCIM, p. 3.

¹⁰⁹ Avis du CNPF sur les propositions en vue d'un projet de loi sur les transports intérieurs présentées par Monsieur le Ministre d'État, Ministre des Transports, 1er juin 1982.

¹¹⁰ A. Hirschman, chapitre 6, pp. 239 sqq., et A. Hirschman, "La rhétorique progressiste et le réformateur", in J. Affichard et J. B. de Foucauld, *Pluralisme et équité. La justice sociale dans les démocraties*, Esprit, 1995.

table de l'histoire contre inanité, consolidation ou soutien réciproque contre mise en péril.

Dans les matériaux qui ont pu être analysés au sujet de la LOTI, cette symétrie des argumentations n'apparaît pas nettement. On trouve bien en face de la thèse de l'effet pervers celle du *désastre imminent* : l'invocation des conséquences néfastes d'une absence d'intervention publique est largement présente dans les différents textes et interventions en faveur du projet. Il s'agit même d'une de ses principales justifications : les promoteurs de la loi s'appuient sur les incohérences, les insuffisances tant de la législation existante que de la politique des transports menée par leurs prédécesseurs. Ainsi le document qui ouvre la concertation au CST dénonce dans le secteur des transports "un encadrement juridique (...) insuffisant, dispersé, archaïque, parfois contradictoire, lacunaire dans certains domaines, pléthorique dans d'autres ; (dont) nombre de (...) dispositions sont inappliquées ou contournées (...), inadaptées à la réalité actuelle" ¹¹¹. De même, la Fédération Générale des Transports et de l'Équipement CFDT soutient que "la politique des gouvernements précédents (...) a conduit à d'énormes gaspillages, facteurs entre autres d'inflation, à la réduction du service public, à l'accroissement des disparités sociales pour les travailleurs (...) Les propositions gouvernementales permettront d'amorcer valablement la nouvelle politique des transports indispensable à la collectivité tout entière" ¹¹².

Le second type d'argument, celui du *sens inéluctable de l'histoire*, ne peut guère être trouvé que dans l'intervention, déjà citée, de C. Fiterman à l'Assemblée Nationale : "Depuis les temps les plus reculés, les transports ont toujours constitué un signe et un facteur essentiel de l'évolution des sociétés. Ils en ont marqué la plupart des grandes mutations en même temps que leurs rapports avec l'ensemble des activités humaines, avec les modes de vie, avec la culture se faisaient de plus en plus complexes et profonds" ¹¹³.

Enfin, le recours à l'argument de la consolidation ou du soutien réciproque des nouvelles mesures et des anciennes est naturellement absent, puisque l'objet de la loi est justement de rompre avec la politique antérieure.

Au total, on peut considérer l'absence des croisements d'arguments les plus ritualisés comme un indice de la qualité du débat. On a vu que celui-ci avait bien

111 Document préparatoire remis au CST, p. 2.

112 Rapport du CST, annexe n° 7, pp. 1-2.

113 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5638.

permis de faire émerger des justifications rompant avec les "rhétoriques de l'intransigeance" dénoncées par Hirschman ¹¹⁴.

*

Si certains ont pu émettre des réserves sur la nécessité d'une nouvelle réglementation du secteur des transports, la majorité des acteurs a fini par l'accepter ¹¹⁵. Le choix d'une loi d'*orientation* a joué un rôle non négligeable dans cette acceptation, car il a permis d'assurer que la volonté de légiférer de C. Fiterman n'était pas une volonté de tout planifier ¹¹⁶. En élaborant une loi d'orientation, le Gouvernement se donnait donc une finalité résolument politique. Il fallait une loi-cadre qui, formée de normes déclaratoires et procédurales, soit "davantage novatrice dans les principes généraux qu'elle pose que dans les prescriptions précises qu'elle impose" ¹¹⁷. Dans son rapport d'avril 1982, la Commission Kahn déclare aussi : "La loi d'orientation doit être comprise, non comme une loi-programme, et moins encore comme un catalogue de mesures qui devront être prises par le Gouvernement et les autorités décentralisées, mais comme une loi-cadre définissant un système équilibré de décisions et de structures" ¹¹⁸. Dans le même sens, le rapporteur A. Chénard rappelle lors de la première séance de présentation du projet de loi devant l'Assemblée Nationale (12 octobre 1982 ¹¹⁹) : "Ce projet a le caractère d'une loi-cadre : il ne s'agit non pas d'une programme ni d'une encyclopédie juridique des transports, mais d'une loi qui énonce et affirme des principes fondamentaux, qui prévoit la mise en œuvre de nouvelles procédures de décision et de nouvelles structures, qui institue une cohérence nécessaire car elle manquait."

Ainsi la LOTI présente également, de façon exemplaire voire anticipatrice, les caractéristiques essentielles d'une législation administrative qu'une partie de la théorie contemporaine du droit appellera "post-moderne" ¹²⁰ : création de la

114 A. Hirschman, *op. cit.*, p. 266.

115 G. Braibant, entretien du 27 janvier 1997.

116 *Id.*

117 D. Broussous, "La SNCF et les transports intérieurs. Loi d'orientation du 30 décembre 1982", *A.J.D.A.*, 1983, p. 237.

118 Rapport de la Commission Kahn, p. 2.

119 A. Chénard, 1^{ère} séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5636. Voir également l'intervention de A. Chénard lors de la dernière lecture du projet, 1^{ère} séance du 18 décembre 1982, débats, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 8513.

120 P. Amselek, "L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales", in C.-A. Morand, *L'État propulsif*, Paris, Publisud, 1991 ; J.-B. Auby, "Prescription juridique et production juridique", in F. Chazel et J. Commaille (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991 ; J. Chevalier, "La rationalisation de la production juridique", in C.-A. Morand, 1991.

norme par l'exécutif plutôt que par le législatif, prééminence des normes déclaratoires et programmatiques, rationalité et légitimation par l'efficacité plutôt que par la légalité, passage de l'imposition à la contractualisation et à la négociation du droit, passage de la direction autoritaire à la direction non autoritaire des conduites, passage de la répression à l'incitation, processus "circulaire" de la production juridique, pragmatisme plutôt que formalisme.

Comme l'observe Henri Lefèbvre, membre de la Commission Kahn, finalement "la loi ne décide pas, mais pose les conditions de possibilités d'une décision" ¹²¹.

2.2. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA LOI

2.2.1. La satisfaction des besoins des usagers ... ¹²²

Le premier principe énoncé dans la loi est celui de la satisfaction des besoins des usagers. Cette exigence générale est mise en avant dès la communication de C. Fiterman au Conseil des Ministres du 9 septembre 1981 : "la nouvelle politique aura pour but de répondre aux besoins de transport de la Nation" ¹²³.

Le rapport d'avril 1982 de la Commission Kahn affirme aussi que l'objet de l'organisation des transports est de "satisfaire les besoins des usagers" ¹²⁴.

Mettre au centre des préoccupations de la nouvelle politique des transports la satisfaction des besoins des usagers convient à tous les partenaires sans qu'il soit nécessaire de s'engager sur les formes d'organisation qui permettront d'atteindre l'objectif. L'invocation de *besoins* à satisfaire est traduite tantôt en nécessité de "répondre à cette demande" ¹²⁵ dans une perspective libérale, tantôt (et plus fréquemment il est vrai) sous forme d'exigence collective : "aspirations à la mobilité, notamment celle des classes les plus modestes" ¹²⁶, "besoins réels" ¹²⁷ dans le discours plus politique et plus engagé à gauche tenu par le Premier Ministre devant la Commission Kahn, "principaux besoins économiques et sociaux" ¹²⁸, "besoins liés à ce droit (au transport)" ¹²⁹, "besoins fondamentaux des particuliers, des

op. cit. ; C.-A. Morand, "La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en œuvre du droit", in C.-A. Morand, 1991, op. cit. ; "La contractualisation du droit dans l'État providence", in F. Chazel et J. Commaille, 1991, op. cit.

121 H. Lefèbvre, "Note sur l'esprit de la loi", 9 février 1982, p. 3.

122 Article 1, al. 1 de la LOTI.

123 Communication de C. Fiterman au Conseil des Ministres, p. 2.

124 Rapport de la Commission Kahn, p. 6.

125 Document préparatoire remis au CST, p. 1.

126 Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, p. 3.

127 Id., p. 8.

128 Communication de C. Fiterman devant le CST, p. 4.

129 Id., p. 6.

entreprises, de la collectivité toute entière (qui) nécessitent des interventions publiques" ¹³⁰ dans les propos de C. Fiterman ouvrant la consultation du CST.

Cette position "centriste" de la référence aux besoins est explicitée dans la communication de C. Fiterman en Conseil des Ministres : "Ni centralisme autoritaire, ni libéralisme destructeur ; la nouvelle politique aura pour but de répondre aux besoins de transport de la Nation ... " ¹³¹.

La prise en compte des besoins de transports est constamment réaffirmée par les promoteurs de la loi et figure à chaque étape de la rédaction du projet de loi comme un des principaux objectifs visés, énoncé à l'article 1 ¹³². En avril 1982, C. Fiterman rappelle devant le CST que la loi a pour but de répondre aux "besoins fondamentaux de la collectivité toute entière". Au cours des débats à l'Assemblée Nationale, il justifie les dispositions du second alinéa de l'article 31 selon lesquelles "les collectivités publiques peuvent favoriser les initiatives prises par les entreprises pour développer leur coopération et promouvoir des technologies et équipements améliorant leur productivité et celle du système de transports" en rappelant qu'il s'agit d'aider les entreprises à s'insérer "dans le progrès, dans les évolutions nécessaires, pour une meilleure satisfaction des besoins" ¹³³. Cette recherche d'une meilleure satisfaction des usagers a obtenu le soutien des diverses organisations représentatives du secteur des transports. Pour, l'Union des Transports Publics par exemple, le service public des transports "doit être organisé dans un souci de complémentarité des différents modes de transport et surtout de façon à répondre pleinement aux besoins économiques et sociaux de chacun" ¹³⁴.

2.2.2. ... dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité ¹³⁵

En précisant que la satisfaction des besoins des usagers doit s'effectuer "dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité" (suite de l'article 1), le législateur ne reste pas complètement dans l'indétermination précédente. Cependant la formule oriente dans plusieurs directions. Trois termes méritent ici d'être relevés : *économiques, sociales et collectivité*.

¹³⁰ Id., p. 7.

¹³¹ Communication de C. Fiterman sur les orientations générales de la politique des transports intérieurs, p. 2.

¹³² Voir le tableau sur l'évolution des principales notions de la loi, en annexe.

¹³³ C. Fiterman, 2ème séance du 15 octobre, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5869.

¹³⁴ Rapport du CST, annexe n° 14, p. 1.

¹³⁵ Article 1, al. 1 de la LOTI.

2.2.2.1. Avec la mention de la *collectivité*, le législateur accorde une priorité à l'intérêt général. Cette subordination des besoins individuels aux intérêts de la collectivité apparaît d'abord dans les travaux de la Commission Kahn. L'avant-projet ¹³⁶ puis le rapport ¹³⁷ mentionnent comme premier principe de l'organisation des transports : "satisfaire les besoins des usagers au moindre coût pour la collectivité". Dans ces textes, la seule mention du "moindre coût" pourrait sembler renvoyer à une définition économique libérale de la réponse à la demande ; de même la note accompagnant l'avant-projet indique un peu curieusement que cet article "exprime, en termes généraux, l'optimum d'une politique des transports" ¹³⁸, suivant une formule plus souvent associée à l'équilibre du marché. Cependant le projet Kahn précise dans le même article que le coût du transport inclut l'ensemble des coûts sociaux ¹³⁹, optant pour une prise en compte des intérêts collectifs primant la seule approche marchande.

La formule "dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité" est reprise dans toutes les versions successives élaborées par le Cabinet, en général à l'article 1er du projet. La seule hésitation porte sur "la collectivité", devenue à un moment "le pays" dans quelques versions de juin ¹⁴⁰.

Il ne semble pas faire de doute, comme l'indique le rapport Chénard, que : "la notion d'intérêt collectif prime (...) toutes les autres. Il s'agit de viser le moindre coût pour la collectivité, ce qui ne coïncide pas forcément, notons-le, au moindre coût pour l'utilisateur. (...) Les besoins des usagers ne peuvent être satisfaits de façon contraire à l'intérêt collectif" ¹⁴¹.

2.2.2.2. Mais l'exigence d'une mise en œuvre de la politique des transports "dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité" exprime également un principe qu'on trouve au fondement d'une grande partie d'autres dispositions de la loi : celui de l'*efficacité économique*.

La notion d'"efficacité économique et sociale" apparaît seulement à l'article 14 de la loi, à propos des choix d'investissement ¹⁴², mais toutes les discussions analysées

136 Avant-projet de la Commission Kahn, février 1982, art. 1er.

137 Rapport de la Commission Kahn, p. 6.

138 Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, février 1982, p. 6.

139 Cf. *infra*, 2.2.9.

140 Voir annexe.

141 Rapport Chénard, p. 14.

142 "Les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération."

mettent en évidence la proximité des deux formules. Elles sont également à rapprocher des "coûts économiques et sociaux" mentionnés à l'article 3 ¹⁴³.

C'est l'efficacité qui justifie l'intervention de l'État dans le secteur vital qu'est celui des transports. Comme le rappelle le rapport Chénard : "Le projet de loi à l'ambition d'établir les bases d'une action systématique et cohérente à long terme pour améliorer l'efficacité de notre transport afin qu'il réponde, au meilleur coût, aux besoins de la collectivité nationale. (...) Il faut développer un système plus rationnel, moins coûteux pour la collectivité, plus compétitif et plus rentable" ¹⁴⁴. On trouve ici une manifestation caractéristique de l'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales. Comme l'analyse J. Chevallier, "la règle de droit est considérée de plus en plus comme une technique opérationnelle de gestion, qui doit être passée au crible de l'efficacité". "(...) Le droit n'est plus qu'un instrument (...) (et) l'efficacité devient la condition et la caution de sa légitimité" ¹⁴⁵.

Ainsi, lors de la réunion du 18 mai 1982 qui ouvre la période de concertation interministérielle, le représentant du Ministère des Transports indique comme premier axe de la loi la "poursuite de l'efficacité économique dans la gestion du système de transport et dans sa mise à la disposition de l'économie nationale" ¹⁴⁶. Le service public n'est pas nécessairement inefficace : "la notion de service public des transports ne doit pas être (...) assimilée à l'idée de déficit" ¹⁴⁷.

Cette exigence d'efficacité se traduit lors de l'élaboration de la loi par une dénonciation du gaspillage. Le document préparatoire à la consultation du CST indique que la croissance des transports s'est accompagnée

- de différents *gaspillages* : d'énergie et de produits pétroliers, d'infrastructures, d'équipements et de matériels (surcapacités) ;
- de *désordres* tarifaires et *désorganisation* des marchés, conduisant à un manque de productivité et de compétitivité des entreprises, à des déficits du secteur public ;
- d'insuffisances et lacunes : retards, vétustés, insuffisances des transports collectifs ¹⁴⁸.

143 "La politique globale des transports) tient compte des coûts économiques réels (...) et des coûts sociaux, monétaires et non monétaires, (...)"

144 Rapport Chénard, p. 6.

145 J. Chevallier, "La rationalisation de la production juridique", in C.-A. Morand, 1991, op. cit., p. 19.

146 Compte rendu de la réunion interministérielle du 18 mai 1982, p. 2.

147 Id., p. 3.

148 Document préparatoire remis au CST, pp. 3 et 4.

Le thème de la lutte contre le gaspillage est particulièrement insistant dans l'argumentation de la FGTE-CFDT. Lors d'une audition devant la Commission Kahn, un de ses principaux représentants, G. Bessay, insiste particulièrement sur le fait que pour la CFDT, "le secteur des transports est avant tout un lieu de gaspillage énorme dans le domaine économique et social (...) toutes ses propositions tendent à limiter ou supprimer ces gaspillages" ¹⁴⁹. L'observation réapparaît dans les observations présentées au CST, qui mentionnent les "énormes gaspillages, facteurs entre autres d'inflation" ¹⁵⁰.

2.2.2.3. Mais le fait d'avoir qualifié aussi les conditions, l'efficacité ou les coûts de *sociaux* ouvre à des exigences tout à fait nouvelles ¹⁵¹.

Rapporteur du projet, Alain Chénard met en valeur la signification de cet ajout : "J'appelle spécialement votre attention sur une notion nouvelle : l'efficacité économique et sociale. Cette notion se substitue fort judicieusement à celle de stricte rentabilité économique ou financière, qui a trop longtemps prévalu et qui est issue d'une conception néo-classique dépassée, souvent teintée d'un mauvais libéralisme. Dorénavant, il faudra en effet prendre en compte, pour l'appréciation de l'efficacité, des notions qualitatives, comme les besoins et les avantages, les conséquences économiques et les conséquences sociales, directes ou indirectes, immédiates ou à terme, des notions comme l'évolution prévisibles des flux de transport et des coûts financiers, les disparités et les inégalités, la comparaison multicritère des différentes solutions envisagées, les coûts totaux supportés par les différents acteurs, en particulier par la puissance publique, les différentes formes de contraintes extérieures" ¹⁵².

De même dans l'intervention du député communiste J. Rimbault : "il faut substituer à la notion étroite de rentabilité financière celle de rentabilité sociale, qui inclut non seulement la création, l'entretien et l'usage des infrastructures, mais aussi l'ensemble des éléments humains et sociaux tels que les exigences de la réglementation du travail ou encore la sécurité, les consommations énergétiques, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement" ¹⁵³.

L'emploi du terme "social" renvoie ainsi à toute une série de notions dont il est assez difficile de définir la cohérence et que l'opposition à "économique" est loin

149 Compte rendu de la réunion de la Commission Kahn, 12 novembre 1981, audition de la CFDT, p. 3.

150 Rapport du CST, annexe n° 7, p. 1.

151 Cette tension était absente des textes antérieurs : d'après la loi n° 49-874 du 5-7-1949 (art. 7) la coordination des transports avait pour objectif "la mise à disposition de l'économie du pays, dans les conditions les plus avantageuses, de l'ensemble des moyens de transports ...".

152 A. Chénard, 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée nationale, *J.O.*, p. 5636.

153 J. Rimbault, Séance du 14 octobre 1982, Assemblée nationale, *J.O.*, p. 5643.

d'épuiser ¹⁵⁴. On peut y voir tantôt tout ce qui ne résulte pas du jeu spontané du marché (alors les exigences de la planification des investissements seront incluses dans le "social"), tantôt la référence à une entité collective plus large que les seuls agents concernés par les transports (préservation de l'environnement), tantôt ce qui concerne plus étroitement les relations sociales et les conditions de travail des salariés du secteur (respect de la réglementation du travail).

Ce dernier aspect occupe une place très importante dans les auditions des syndicats par la Commission Kahn ¹⁵⁵, puis par le Gouvernement ¹⁵⁶. Les représentants des organisations syndicales de salariés revendiquent un droit social adapté à la spécificité du travail dans le secteur des transports. Ils souhaitent notamment une réduction du temps de travail des conducteurs routiers, un plafonnement de l'amplitude journalière, une prise en compte du travail de maintenance, une application de la réglementation européenne des temps de conduite et de repos, une augmentation des contrôles de l'inspection du travail, une amélioration des conditions de sécurité, une meilleure protection syndicale. Cette nécessité de conjuguer l'efficacité économique et les impératifs sociaux de toute organisation du travail sera rappelée dans les ultimes moments du débat parlementaire. G. Ansart clôt la discussion en réaffirmant que la loi doit "tendre à une meilleure efficacité économique qui ne doit pas être acquise au détriment ni de la sécurité ni des conditions de travail. À cet égard, la loi s'inspire de l'idée capitale et qui nous est chère que le progrès social et le progrès économique doivent marcher du même pas" ¹⁵⁷.

La référence aux aspects sociaux de l'efficacité apparaît aussi dans la précision "les plus *avantageuses* pour la collectivité". Le débat en première lecture sur l'adjectif "avantageuses" est sur ce point significatif. Alors que le député C. Fèvre propose de substituer à l'adjectif "avantageuses" celui de "productives", A. Chénard réplique que ce dernier adjectif "a un sens trop étroit (...), alors que le mot 'avantageuses' est beaucoup plus large. C'est toute la différence entre le coût économique seul et le coût économique et social" ¹⁵⁸. L'adjectif "avantageuses" apparaît donc comme une notion de compromis : le système des transports ne doit pas être ordonné uniquement autour de considérations marchandes.

¹⁵⁴ Cette ambiguïté se trouvait d'ailleurs déjà dans la dénonciation des gaspillages. La question de l'évaluation des coûts sociaux permettra de l'aborder à nouveau (cf. infra, 3e partie).

¹⁵⁵ Voir les comptes rendus des réunions de la Commission Kahn, notamment des 5, 12, 26 novembre et du 3 décembre 1981.

¹⁵⁶ Voir notamment les rapports des Fédérations Force Ouvrière des Transports, de la FNAUT, de l'UTP, annexes au Rapport du CST.

¹⁵⁷ G. Ansart, Séance du 18 décembre 1982, Assemblée nationale, *J.O.*, p. 8520.

¹⁵⁸ A. Chénard, 2ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée nationale, *J.O.*, p. 5667.

Il est intéressant de noter que les débats autour de la notion d'efficacité sociale semblent trouver une ultime justification dans l'efficacité économique, même chez les plus ardents défenseurs du projet. Ainsi les développements que le rapporteur A. Chénard consacrent à l'efficacité économique et sociale cités ci-dessus se referment sur la définition la plus classiquement économique de l'efficacité : "Si cette approche s'avère complexe et difficile, elle demeure le gage d'un choix rationnel et efficace" ¹⁵⁹. Le même mouvement est observable dans l'intervention du député communiste J. Rimbault, déjà citée, qui termine ainsi ses développements relatifs à la "rentabilité sociale" : "Cette notion d'efficacité économique et sociale est également la clef d'une recherche plus grande de modernisation, de rationalisation, de recours aux techniques modernes, de coopération et de mise en œuvre d'une meilleure complémentarité entre les modes" ¹⁶⁰.

2.2.3. Le droit de se déplacer ¹⁶¹

En énonçant dans le second alinéa de l'article 1 que les besoins des usagers seront "satisfaits par la mise en œuvre des dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens (...)", la loi transforme les besoins des usagers en droits. Or, ces droits engagent l'État ; celui-ci doit assurer la garantie de leur effectivité ¹⁶². Cette disposition s'inscrit pleinement dans une vision promotionnelle du droit, car il ne s'agit pas seulement de proclamer formellement des droits subjectifs, mais d'assurer que des actions sont entreprises pour leur donner un contenu substantiel.

Aussi, tant au cours de la phase de préparation ministérielle que lors des débats parlementaires, le débat porte moins sur la proclamation du droit de se déplacer (la seule critique apportée à cette proclamation vise son inutilité car elle rappelle un droit déjà inscrit dans la Constitution ¹⁶³), que sur les moyens de rendre ce droit effectif. En effet, l'objectif de la LOTI n'était pas seulement de proclamer un droit, mais aussi d'en assurer l'effectivité. La question devient alors de déterminer avec quelle intensité la loi peut prescrire aux acteurs de mettre en œuvre ce droit. À cet égard, l'évolution de la rédaction de ce second alinéa de l'article premier est assez révélatrice. À l'affirmation, dans les premières versions du projet de loi, d'une "mise en place de tous moyens de nature à rendre effectif" le droit de

159 A. Chénard, 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée nationale. *J.O.*, p. 5636.

160 J. Rimbault, Séance du 14 octobre 1982, Assemblée nationale. *J.O.*, p. 5643.

161 Article 1, al. 2 de la LOTI.

162 A. Lyon-Caen, *Le service public et l'Europe*, op. cit.

163 J. Rimbault, 2ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée nationale, *J.O.*, p. 5669.

se déplacer ¹⁶⁴ va être substituée celle d'une "mise en œuvre des dispositions permettant de rendre effectif" ce droit. Cette version qui sera celle du texte définitif apparaît dès le 31 mai, après une première modification proposée dans le projet du 27 mai qui prévoyait plus laconiquement : "les usagers ont la liberté de choisir leurs moyens de se déplacer." De même le projet des rapporteurs de la section des travaux publics du Conseil d'État (juillet 1982) proposait une rédaction muette quant aux moyens de rendre le droit effectif ("tout usager doit pouvoir se déplacer par le moyen de son choix") mais il ne sera pas repris ¹⁶⁵.

La question de la "mise en œuvre" est de nouveau soulevée lors des débats parlementaires. Certains prennent appui sur le style alambiqué ("proprement détestable") de l'expression "Ces besoins sont satisfaits par la mise en œuvre des dispositions permettant de rendre effectif le droit de se déplacer" ¹⁶⁶ pour proposer par amendement une formulation simplifiée "Chacun est libre de choisir son moyen de déplacement" ¹⁶⁷. Ceci revient non seulement à supprimer toute référence expresse à l'effectivité, mais également à substituer à une proclamation en termes de droit, une proclamation en termes de liberté estimée moins contraignante pour les transporteurs. Après le rejet de l'amendement, C. Fèvre (UDF) demande vainement que soit précisé à la fin de l'article 1er que "Le droit de tout usager de se déplacer n'entraîne pour le transporteur aucune obligation d'assurer une desserte ou de développer une équipement" en dehors de celles prévues dans les dispositions contractuelles" ¹⁶⁸.

On notera que ce lien entre la proclamation du "droit qu'a tout usager de se déplacer" et l'exigence de le rendre effectif a pour conséquence une progressive assimilation du droit de se déplacer avec la notion de "droit au transport" ¹⁶⁹. Au cours des débats parlementaires, le droit de se déplacer apparaît comme le fondement, voire l'expression même du droit au transport. Cette assimilation trouve ses principales manifestations dans un amendement proposé par C. Fèvre visant à substituer la notion de liberté de déplacement à celle de droit au transport ¹⁷⁰,

164 Version du 13 mai 1982, cf. annexe. La Commission Kahn propose déjà dans son avant-projet de loi puis dans son rapport des formules approchantes : "les besoins sont satisfaits par la mise en place de tous les moyens de nature à rendre effectifs le droit qu'a toute personne de se déplacer librement" (article 1er, Avant-projet de la Commission Kahn, février 1982), devenu "les besoins sont satisfaits par la mise en place de tous les moyens propres à rendre effectifs le droit qu'a toute personne de se déplacer librement" (Principes de l'organisation du transport, Rapport de la Commission Kahn, avril 1982).

165 Pour l'évolution détaillée de la rédaction du projet, voir le tableau en annexe.

166 R. Galley, 2ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5666.

167 2ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5668.

168 2ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5669.

169 Notion analysée *infra*, 2.2.5.

170 Rapport Chénard, p. 16.

ainsi que dans la présentation de la notion de droit au transport par A. Chénard, lors des discussions générales de la loi devant l'Assemblée Nationale. A. Chénard affirme en effet que le droit au transport concrétise et garantit "l'usage d'une liberté fondamentale, celle de se déplacer et de choisir les moyens de son propre déplacement" ¹⁷¹. En outre, L. Tinseau (PS) ouvre le débat sur l'article 1er de la loi en discutant, non la liberté de se déplacer, mais le droit au transport ¹⁷² ; ceci amène C. Fiterman à répondre que la véritable fonction des amendements visant supprimer toute référence aux moyens de rendre effectif le droit de se déplacer est la suppression du droit au transport ¹⁷³.

2.2.4. La liberté de choisir les moyens du déplacement ¹⁷⁴

Bien que ceci n'apparaisse pas explicitement dans la loi ni dans les discussions préparatoires, l'affirmation de la liberté des usagers à choisir leur mode de transports est conçue comme un moyen de garantir la liberté de concurrence entre les entreprises de transports et entre les modes de transports. Toutefois deux conceptions de l'exercice de ce libre choix peuvent être opposées, conceptions entre lesquelles le texte de la loi ne tranche pas clairement. On peut résumer ces deux conceptions à l'aide des propos de R. Vacquier lors d'une des premières discussions sur ce thème au sein de la Commission Kahn ¹⁷⁵. Pour les uns (le Gouvernement, les députés de la majorité), "le libre choix s'exerce dans le cadre de la réglementation", pour les autres (les syndicats de transporteurs, l'opposition), "la réglementation respecte le libre choix".

Pour le Gouvernement, comme le déclare P. Mauroy dès le mois de septembre 1981 devant la Commission Kahn, l'affirmation de la liberté de choix des moyens est destinée à garantir à l'utilisateur "des possibilités alternatives susceptibles de satisfaire le même besoin", possibilités alternatives devant "résulter (...) d'une compétition normale entre les entreprises et les modes de transport" ¹⁷⁶. Toutefois pour le Premier Ministre, cette compétition "doit, cependant, pour être bénéfique à la collectivité, s'exercer dans certaines limites".

171 A. Chénard, 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5636 ; séance du 16 décembre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 8422.

172 L. Tinseau, 2ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5664 ; voir également l'intervention de C. Fèvre en deuxième lecture, séance du 16 décembre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 8425.

173 C. Fiterman, 2ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5669 ; séance du 13 décembre 1982, Sénat, *J.O.*, p. 6778.

174 Article 1, al. 2 de la LOTI.

175 Compte rendu de la réunion de la Commission Kahn, 12 janvier 1982, p. 3.

176 Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, p. 4.

Plus claire encore est sur ce point la présentation générale de la loi par A. Chénard en première lecture à l'Assemblée Nationale. Pour le rapporteur, le libre choix de l'usager "justifie la mobilisation de l'État et des collectivités territoriales. Les services publics comme les autorités ont en effet le devoir de veiller avec vigilance à ce qu'aucun mode de transport ne soit délaissé, défavorisé ou pénalisé. Tous les modes doivent désormais pouvoir faire jouer librement leurs avantages respectifs dans le cadre d'une loi saine, juste et maîtrisée. Cette concurrence doit cohabiter avec la complémentarité et la coopération des modes" ¹⁷⁷. En d'autres termes, le libre choix des usagers ne peut résulter que d'une réglementation et d'une maîtrise de la concurrence.

Pour les syndicats de transporteurs et pour les parlementaires de l'opposition, la liberté de choix des moyens de transports se présente au contraire comme le principal appui argumentatif pour contester une intervention publique qui favoriserait un mode de transport ou un transporteur, tout particulièrement dans le secteur des marchandises. Si ces acteurs admettent une intervention publique correctrice, celle-ci doit rester minimale pour respecter le principe d'une libre concurrence dans le secteur des transports. Le libre choix résulte ainsi avant tout d'une libre concurrence entre modes de transport et entre transporteurs ¹⁷⁸. La proclamation de la liberté de choix devient le contrepoids indispensable à la proclamation du droit au transport analysé, par ces acteurs, comme le fondement de l'intervention étatique.

Ainsi pour la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille ¹⁷⁹, toute intervention législative nouvelle "risque d'être abusive et d'aboutir à un dirigisme plus ou moins total dans lequel sombreraient à la fois la liberté d'entreprendre, le libre choix de l'usager et la compétitivité de l'économie française". De même, si la CNUT ¹⁸⁰ admet que la liberté de choix reconnue aux usagers peut conduire à délaissé, en raison de leurs tarifs élevés, des modes de transports par ailleurs souhaitables (transports fluviaux), le libre choix implique, en particulier pour le transport des marchandises, que l'usager ait la faculté de transporter ses marchandises lui-même, de recourir à un transporteur professionnel sans contrainte ni pénalisation, de choisir son transporteur en cas de pluralité de choix et, enfin, de négocier avec lui le prix et les conditions de sa prestation. Pour la FNTR également, "s'il est vrai qu'une bonne organisation du marché suppose de contenir le transport pour compte propre dans des limites raisonnables, il faut aussi reconnaître que le principe fon-

177 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5637.

178 Voir par exemple C. Bergelin, 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5653.

179 Lettre CCIM, p. 2.

180 Rapport du CST, annexe n° 5, p. 5.

damental de la liberté de choix de l'usager conduit nécessairement à laisser à ce dernier la faculté d'exécuter lui-même ses propres transports, s'il juge préférable de la faire plutôt que de recourir au transport public". La FNTR prône alors une "égalité des chances" entre le transport public et le transport pour compte propre, égalité des chances qui pourrait se traduire juridiquement par l'affirmation d'un principe de neutralité de la politique des transports à l'égard des modes ¹⁸¹.

2.2.5. Le droit au transport ¹⁸²

2.2.5.1. La proclamation du principe

Dans les archives analysées, la notion de droit au transport apparaît pour la première fois dans la déclaration du Premier ministre devant la Commission Kahn le 21 septembre 1981. P. Mauroy estimait que "nos concitoyens qui ne peuvent (...) utiliser l'automobile doivent (...) voir satisfaire un véritable droit au transport dont la conception doit être à la base d'un réel service public régional" ¹⁸³. Cette formulation est à relier (mais ce n'est pas fait explicitement par P. Mauroy) avec les "aspirations à la mobilité, notamment celle des classes les plus modestes, (qui) sont probablement parmi les plus puissantes et (auxquelles) nous devons y trouver des réponses à la fois efficaces et généreuses" ¹⁸⁴.

Le droit au transport n'est affirmé ni dans l'avant-projet de loi, ni dans le rapport de la Commission Kahn, en dépit de la demande de l'un de ses membres ¹⁸⁵.

En revanche il est rappelé à plusieurs reprises par C. Fiterman et énoncé dans tous les autres projets de loi élaboré à partir du 13 mai 1982 ¹⁸⁶. C. Fiterman déclare ainsi devant le CST qu'un des principaux objectifs de la loi d'orientation est "d'instaurer pour tous un véritable droit au transport" ¹⁸⁷. Le Ministère des Transports ouvre la période de concertation interministérielle en indiquant que le droit au transport figure parmi les trois principes qui guident le projet de loi. Enfin devant les parlementaires, C. Fiterman présente le droit au transport comme un des principes essentiels de la loi : "Affirmer ce droit implique et fonde la volonté d'avancer de manière progressive vers la possibilité pour chaque usager d'avoir

181 Rapport du CST, annexe n° 9, pp. 2 et s.

182 Article 2 de la LOTI.

183 Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, p. 8.

184 Id., p. 3.

185 Alors que F. Damette souhaite que le texte de la loi précise la notion de droit au transport, le Président J. Kahn répond que ce genre de notion doit figurer dans un exposé des motifs annexé au texte (Compte rendu de la réunion de la Commission Kahn, 26 janvier 1982, p. 3). On notera que la notion de droit au transport avait été invoquée la première fois devant la Commission par la FNAUT (Compte rendu de la réunion de la Commission Kahn, 14 janvier 1992, p. 3).

186 Voir le tableau en annexe.

187 Communication de C. Fiterman devant le CST, p. 6.

recours à un moyen de transport public..."¹⁸⁸. Pour C. Fiterman le droit au transport, droit de nature économique et sociale, s'insère "dans la lignée des droits qui ont déjà été affirmés jusqu'à présent – droit à la santé, droit au logement –". Il concrétise et permet d'assurer l'effectivité du droit libéral d'aller et venir en répondant "aux besoins de notre époque"¹⁸⁹.

Cette présentation du droit au transport reprend une conception classique de la fonction des droits sociaux dits "de la deuxième génération", par rapport aux droits libéraux dits "de la première génération". Selon cette conception, les droits sociaux sont destinés à assurer aux individus un certain nombre de prestations de la part de l'État que les droits libéraux, droits formels fondés sur l'idée d'abstention étatique, ne peuvent garantir.

L'affirmation du droit au transport, comme d'ailleurs le droit des usagers à être informés des moyens qui leur sont offerts (al. 4 de l'article 2) illustre également un processus de multiplication et de spécification des droits, processus caractéristique de la seconde moitié du XXe siècle mis en évidence par les sociologues et théoriciens du droit. La particularité du droit au transport est qu'il ne vient pas "d'en bas", c'est-à-dire des revendications populaires, mais "d'en haut" : il est posé par le législateur.

2.2.5.2. Droit au transport, intervention publique et service public

L'affirmation du droit au transport sert à justifier l'intervention publique dans le secteur, intervention qu'aurait insuffisamment justifié la référence classique à la liberté d'aller et venir. "Il s'agit d'un droit économique et social qu'il conviendra de s'attacher à satisfaire progressivement *par une politique active*", déclare C. Fiterman devant l'Assemblée Nationale¹⁹⁰. Le droit au transport affirmé à l'article 2 de la loi fonde la "politique globale de transports" qui sera définie à l'article suivant¹⁹¹. Le plus souvent, l'intervention publique est désignée par le terme, qui prête à controverse, de *service public*¹⁹².

Ainsi le document préparatoire remis au CST indique que "l'exercice du droit au transport et du libre choix de l'usager (...) fondent la nécessité et justifient l'existence d'un service public des transports. (...) Son exécution est assurée d'une part par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, d'autre part par les entreprises

188 C. Fiterman, 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale *J.O.*, p. 5640.

189 Id.

190 C. Fiterman, 3ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale. *J.O.*, p. 5675.

191 Cf. *infra*, 2.2.6.

192 A. Lyon-Caen, *Le service public et l'Europe*, op. cit.

privées ou publiques qui en sont chargées ou qui en sont associées" ¹⁹³. L'Union Interfédérale des Transports CGT renchérit : "Ce droit au transport pour qu'il puisse être véritablement respecté passe par une revalorisation et un développement du service public, et non par la conception croupion du service public de transport telle qu'elle avait été développée précédemment" ¹⁹⁴.

C'est en raison de l'intervention publique qu'il implique que le droit au transport fait l'objet de multiples controverses ¹⁹⁵. Les critiques portent principalement sur le fait que le droit au transport pourra donner lieu à des interventions centralisatrices, et devenir un argument en faveur de revendications particulièrement coûteuses pour l'État. Comme le rappelle G. Braibant, les promoteurs du droit au transport ont dû montrer que ce droit avait un contenu concret sans pour autant impliquer un coût nouveau pour la collectivité ¹⁹⁶.

Pour les syndicats professionnels tout d'abord, une extension du service public justifiée par l'affirmation du droit au transport apparaît d'autant plus dangereuse qu'ils assimilent le sens matériel et le sens organique de la notion de service public ; ce qui est redouté à terme, c'est une disparition du transport privé. Ainsi pour le CNPF, "Les activités de transport (...) doivent devenir un service public (...) Des affirmations de principe généreuses et rassurantes conduisent en réalité à faire passer l'ensemble du transport intérieur de l'économie de marché à l'économie étatique. Il s'agit d'une véritable nationalisation masquée, contraire aux engagements pris et dont le résultat sera, à brefs délais, diamétralement opposé aux buts séduisants affichés" ¹⁹⁷. De même pour la Chambre syndicale des loueurs de véhicules industriels, "la notion de droit au transport paraît mal adaptée aux transports de marchandises (...). Les loueurs estiment que la définition actuelle du transport pour compte propre est satisfaisante et que sa remise en cause serait en contradiction avec le principe du libre choix de l'utilisateur" ¹⁹⁸. Et pour la CNUT "(le droit au transport pourrait) ouvrir la voie (...) à une étatisation de fait ou de droit de l'ensemble du secteur" ¹⁹⁹.

La critique portant sur les coûts que pourrait entraîner la proclamation du droit au transport provient initialement du Cabinet du Premier Ministre et du

193 Document préparatoire remis au CST, pp. 6-7.

194 Rapport du CST, annexe n°15, p. 5.

195 Même si certains ont soutenu à l'inverse que le droit au transport ne voulait rien dire (C. Fèvre, 1ère et 3ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale *J.O.*, pp. 5644 et 5673), autrement dit qu'il était un "droit de papier" (R. Guastini, "Diritti", *Analisi e diritto*, Giappichelli, Torino, 1994).

196 G. Braibant, entretien du 15 juin 1995.

197 Avis du CNPF sur les propositions en vue d'un projet de loi sur les transports intérieurs présentées par Monsieur le Ministre d'État, Ministre des Transports. 1er juin 1982.

198 Rapport du CST, annexe n°1, pp. 1-3 ; en ce sens, voir également la FNTR, annexe n° 9, p. 1.

199 Rapport du CST, annexe n° 5, p. 4.

Ministère du Budget. Pendant la période de consultation interministérielle, le Cabinet du Premier Ministre fait valoir que "le droit au transport n'est pas le droit au transport gratuit ; c'est un droit particulier, de nature économique, du fait qu'il s'exerce moyennant un coût, qui doit être financé par les différents bénéficiaires". Aussi est-il demandé que la loi précise la façon dont seront répartis ces coûts²⁰⁰. Le Ministère du Budget formule également "une réserve majeure sur la notion de droit au transport". Il admet qu'il faut pallier les inconvénients du système actuel mais précise qu'"il ne faut pas créer des attentes qui ne pourraient être satisfaites"²⁰¹.

Face à ces critiques, le Ministère des Transports fait tout d'abord valoir que "le droit au transport n'est pas un droit dont on puisse réclamer la satisfaction en justice"²⁰². Il peut être surprenant de désigner comme "droit" une proposition que l'on admet ne pas pouvoir garantir. Comme le remarque N. Bobbio : "Peut-on encore appeler correctement 'droit', un droit dont la reconnaissance et la protection effective sont renvoyées *sine die* et sont confiées à la volonté de sujets qui ont seulement une obligation morale ou, à la limite, politique d'exécuter un 'programme' ?"²⁰³ Appeler "droits" des attentes qui ne pourront pas être satisfaites revient à vider le terme droit de son sens traditionnel. Cette critique a été reprise lors des débats parlementaires, en particulier en raison de la formule qui affirme le droit au transport : à proprement parler, la loi ne proclame pas le droit au transport ; elle indique que "la mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables, etc.". Faire dépendre un droit d'une mise en œuvre progressive est dénoncé par l'opposition comme un non-sens. Pour R. Galley par exemple, "on peut mettre en œuvre progressivement un droit, mais la mise en œuvre progressive d'un droit signifie qu'il y a un droit à géométrie variable, et c'est là une notion qui sort des limites de ce que je puis accepter"²⁰⁴. De même, C. Fèvre affirme que le droit au transport "ne signifie rien à partir du moment où vous l'assortissez d'une mise en œuvre progressive"²⁰⁵.

Une deuxième réponse à l'objection des coûts impliqués par la proclamation du droit au transport est trouvée dans la subordination de l'effectivité du droit au paiement par l'utilisateur (ce qui signifie qu'il ne s'agit pas d'un droit au transport

200 Compte rendu de la réunion interministérielle, 18 mai 1982, p. 5.

201 Id., p. 3. On retrouve ce type d'objection dans les débats parlementaires. P. Ceccaldi-Pavard souligne que la contrepartie du droit au transport sera d'entraîner, pour l'ensemble de la collectivité des charges considérables (Séance du 17 décembre 1982, Sénat, *J.O.*, p. 7076).

202 Compte rendu de la réunion interministérielle, 18 mai 1982, p. 4.

203 N. Bobbio, "Diritti dell'uomo e società", *Sociologia del diritto*, 1989, n° 1, pp. 23-24.

204 R. Galley, C. Fiterman, 3ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5676.

205 C. Fèvre, 16 décembre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 8422.

gratuit ²⁰⁶) et aux coûts pour la collectivité ²⁰⁷. Le droit au transport devra en effet permettre aux usagers de se déplacer "dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité".

2.2.5.3. Les bénéficiaires du droit au transport

La proclamation du droit au transport a soulevé le problème de la désignation des bénéficiaires de ce droit. Si le texte de la loi affirme que la mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux "usagers" de se déplacer, les différentes versions des projets ainsi que les débats parlementaires révèlent des divergences quant à cette terminologie.

Ainsi, dans la version du 13 mai 1982, l'article 2 al. 1 prévoit que "le droit au transport doit bénéficier à *toutes les catégories sociales* sur l'ensemble du territoire" et l'al. 3 mentionne que la mise en œuvre du droit au transport "permettra à *tous les usagers* quel que soit le lieu de leur résidence d'accéder à un moyen de transport" ²⁰⁸. Dans la version du 22 mai, la référence aux catégories sociales est supprimée et le droit au transport doit bénéficier à "tous". Puis le 27 mai, il doit bénéficier "à toute personne". Jusqu'à la version définitive, dans ces alinéas généraux on ne parlera plus de catégorie sociale mais de "personnes bénéficiant du droit au transport". En revanche le terme de catégorie sociale sera maintenu pour désigner certains groupes de la population que le législateur veut pourvoir de mesures spéciales : dans l'al. 3 de l'article 2, la loi précise que "*les catégories sociales défavorisées*, notamment celles des parties insulaires et des régions lointaines ou d'accès difficile du territoire national, peuvent faire l'objet de dispositions adaptées à leur situation". De même (al. 2), "des mesures particulières peuvent être prises en faveur des *personnes à mobilité réduite*".

La controverse sur la désignation du destinataire du droit et les enjeux qu'elle sous-tend réapparaît dans les débats parlementaires. Lors de la première lecture de la loi au Sénat, les sénateurs proposent de remplacer la référence au droit au transport des *usagers* pour reconnaître une "liberté essentielle de la *personne humaine*" (celle de se déplacer). Ils emploient également le terme "citoyen" plutôt que celui d'"usager" ²⁰⁹. C. Fiterman réplique que "la substitution du terme 'citoyen' à celui d'usager ne paraît pas adaptée dans ce cas précis. Tout d'abord, elle aboutit à exclure du droit au transport les personnes de nationalité étrangère résidant dans notre

206 En ce sens, P. Noé, séance du 13 décembre 1982, Sénat, *J.O.*, p. 6767.

207 Voir sur ce point les remarques générales faites à propos de l'article 1.

208 Cf. annexe.

209 P. Ceccaldi-Pavard, séance du 13 décembre 1982, Sénat, *J.O.*, p. 6778.

pays. (...) Ensuite, le terme d'usager, contrairement à celui de 'citoyen' recouvre non seulement les personnes, mais également les entreprises" ²¹⁰.

Ces débats sur la désignation des bénéficiaires renvoient sans l'énoncer explicitement à la question de l'égalité d'accès des usagers au service. Si le principe d'égalité des usagers n'apparaît pas dans la loi (il est automatiquement impliqué par la référence au service public), la question est soulevée lors des discussions préparatoires à propos de l'égalité de traitement des usagers des différents modes de transport et des entreprises privées et publiques. La FNTR demande notamment que les réductions de tarifs à caractère social dont bénéficient les usagers des services ferroviaires et routiers de la SNCF soient généralisées et étendues aux services réguliers dans leur ensemble, ce qui implique qu'il soit fait droit à la revendication de compensation des tarifs réduits ²¹¹.

2.2.6. La politique globale des transports ²¹²

Une fois les principes et objectifs exposés, la LOTI indique que leur mise en œuvre s'inscrit dans une "politique globale des transports". Cette politique peut s'analyser autour de trois axes.

2.2.6.1. Une politique "globale"

Le secteur des transports est présenté comme un tout : l'expression "politique globale des transports" fait écho à la notion de "système de transports intérieurs" inscrit au début de l'article premier.

L'emploi de l'adjectif "globale" est à souligner. C. Fiterman déclare à l'Assemblée nationale : "J'attache de la valeur à cet adjectif." Il manifeste pour lui une volonté "de conduire une politique qui soit cohérente dans les différents domaines et qui prenne en compte la diversité des besoins, en recherchant l'efficacité" ²¹³. Traiter les problèmes des transports dans leur ensemble est présenté par les promoteurs de la loi comme un des principaux points de rupture avec l'ancienne politique des transports ²¹⁴. G. Braibant expliquera l'attention particulière apportée à la définition d'une politique "globale" par la conviction que les déficits, les pertes de marchés enregistrés par la France étaient dus à l'absence de vision d'ensemble des activités de transports, et notamment à une sous-estimation de l'importance du trans-

²¹⁰ C. Fiterman, séance du 13 décembre 1982, Sénat, *J.O.*, p. 6778.

²¹¹ Rapport du CST, annexe n° 9, p. 19.

²¹² Article 3 de la LOTI.

²¹³ C. Fiterman, 3ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5680.

²¹⁴ Voir l'intervention de C. Fiterman lors de la dernière discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, 1ère séance du 18 décembre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 8514.

port combiné ²¹⁵. C'est par une prise en compte de la globalité des activités de transports que le système devait trouver son équilibre.

2.2.6.2. L'équilibre et l'harmonie du système

La politique globale des transports vise à un "développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transport individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière de ..." (al. 1er de l'article 3).

La recherche d'un équilibre et d'une harmonie dans la mise en œuvre de la politique globale est constamment rappelée par les initiateurs de la loi. Déjà dans la lettre de mission du 20 août 1981 ²¹⁶ adressée à J. Kahn, le Premier Ministre met l'accent sur "l'équilibre à rechercher entre les transports individuels et les transports collectifs". Les premières versions du projet de la Commission Kahn font état d'une exigence de "coordination et d'harmonisation" ²¹⁷ ; le rapport d'avril 1982 de la Commission est présenté comme une loi-cadre définissant "un système équilibré de décisions et de structures" ²¹⁸.

Comme le précise ensuite C. Fiterman devant les députés, le développement harmonieux des divers modes de transports ne signifie pas "qu'ils se développeront tous de la même manière, au même rythme et n'importe comment" ²¹⁹. Il s'agit au contraire de tenir compte "des atouts spécifiques de chaque mode" en veillant à ne pas éliminer un mode au profit d'un autre ²²⁰.

En outre si la politique des transports est présentée comme un tout équilibré et harmonieux, elle ne se développe pas de façon autarcique. Elle prend place dans un ensemble plus vaste de politiques publiques : la volonté d'assurer un développement harmonieux de la politique des transports se situe "dans une perspective dynamique de renforcement de l'appareil productif du pays, de développement de l'économie" ²²¹. L'article 3 prévoit en ce sens que la politique globale des transports doit tenir compte des avantages et inconvénients des divers modes de transports "en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de défense, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de sécurité". Le développement harmonieux de la politique des transports ne doit donc pas se réaliser au détriment des autres actions publiques, mais au contraire y contribuer grâce à l'apport spécifique des transports.

215 Entretien du 27 janvier 1997.

216 Lettre de mission à J. Kahn.

217 Réunion du 12 janvier 1982, p. 2.

218 Rapport de la Commission Kahn, pp. 2-3.

219 C. Fiterman, 3ème séance du 12 octobre 1982, p. 5680.

220 Rapport Chénard, p. 21.

221 C. Fiterman, 3ème séance du 12 octobre 1982, p. 5680.

On peut relever dans l'énumération ci-dessus la mention faite de la *protection de l'environnement*. Pendant les phases gouvernementales et parlementaires de préparation de la loi, l'exigence d'une prise en compte des problèmes liés à l'environnement a peu été mise en avant. Elle résulte davantage d'une initiative gouvernementale que de revendications ou de propositions de défenseurs de l'environnement. Elle apparaît indirectement dans la communication de C. Fiterman au Conseil des Ministres le 9 septembre 1981 : "Cette nouvelle politique (...) contribuera à l'amélioration de la qualité de la vie." La déclaration du 21 septembre 1981 de P. Mauroy devant la Commission Kahn est plus précise : le Premier Ministre présente comme un enjeu important la recherche de nouveaux moyens de transports urbains qui apportent "une élimination du bruit et de la pollution" dans les villes ²²². Ce point de vue est partagé par quelques acteurs. Par exemple, devant la Commission Kahn, la CGC souhaite qu'une recherche de la complémentarité intermodale s'appuie sur une égalisation des conditions de concurrence qui prenne en compte les coûts exacts des nuisances et de l'énergie ²²³. Finalement, la protection de l'environnement n'apparaît pas explicitement dans le projet et le rapport présentés par la Commission Kahn, mais elle figure dans les projets gouvernementaux dès la version du 13 mai 1982.

2.2.6.3. L'établissement d'une concurrence loyale

L'un des objectifs les plus intéressants assignés à la politique globale des transports est précisé dans l'al. 2 de l'article 3 : "(Celle-ci) établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport." Ainsi deux modalités d'action visant à la réalisation de la politique sont présentées simultanément : le recours au marché, et l'intervention publique qui en établit les bases.

L'idée selon laquelle la concurrence doit être encadrée et contrôlée par l'État est cohérente avec une conception promotionnelle de l'intervention publique. Une attention particulière doit être portée au choix du verbe "établir" (les bases d'une concurrence loyale) ²²⁴, qui met bien en évidence la distance entre la vision du Gouvernement et celle de l'opposition. Ce verbe est incompatible avec la conception libérale selon laquelle la concurrence existe spontanément dans un régime de libre marché. Ceci ressort clairement d'une intervention de

222 Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, p. 10.

223 Compte rendu de la réunion de la Commission Kahn, 19 novembre 1981, p. 3.

224 Les autres verbes utilisés dans ce même article 3 confirment l'approche volontariste et promotionnelle de l'action publique : la politique globale "assure" (le développement harmonieux et complémentaire des divers modes), "tient compte" (des coûts), "harmonise" (les conditions d'exploitation), "favorise" (la complémentarité et la coopération), "contribue" (au développement de la politique européenne).

C. Fèvre en soutien à un amendement visant substituer au verbe "établir" de l'alinéa 2 le verbe "concourir". Pour le député, "il y a tout de même une différence entre les deux. Affirmer, comme le fait le Gouvernement, que la politique globale des transports 'établit les bases d'une concurrence loyale' donne à penser que c'est la loi qui établit ou qui rétablit cette concurrence. Or, pour nous, dès lors que la liberté d'entreprise et la liberté de choix de l'usager ne sont pas contestées, nous restons dans une économie de marché dont la concurrence est une des données (...). Il n'appartient plus, dès lors, à la loi d'établir les bases de la concurrence, mais simplement de faire en sorte qu'elle joue dans des conditions normales et, si tel n'est pas le cas, d'en harmoniser les règles" ²²⁵.

L'existence d'une intervention publique implique une certaine rationalisation des différentes activités qui les rend complémentaires et interdépendantes, au lieu de les livrer à une pure et simple compétition. Ainsi, dans la lettre de mission du 20 août 1981 adressée à J. Kahn, le Premier Ministre indique qu'il conviendra de "fixer les conditions dans lesquelles peut s'exercer la compétition entre les différents moyens de transport, en visant à certaine rationalité économique et sociale" ²²⁶. La politique globale des transports s'entend alors comme organisation rationnelle par l'État des relations de compétition entre les différents éléments du système des transports.

Plusieurs adjectifs expriment cette nécessité de l'encadrement de la concurrence. L'adjectif "loyale" est par exemple à relever : comme l'affirme A. Chénard, "nous tenons à ce qu'une concurrence loyale se substitue à la concurrence libre, donc sauvage" ²²⁷. De façon tout à fait synonyme est mentionnée une concurrence "maîtrisée", "saine" ou "assainie", s'opposant à la concurrence "à outrance", "déloyale", "effrénée", "débridée", "exacerbée". Les partisans d'une concurrence peu réglementée la qualifient de "nécessaire" ²²⁸ ou de "salutaire" ²²⁹.

Face à cette dualité, les partisans d'une concurrence peu régulée dénoncent le risque de dirigisme. Ainsi pour la FNTR, "il convient de dénoncer, malgré les précautions expressément annoncées pour maintenir, dans ce secteur, les conditions d'une concurrence maîtrisée, les inconvénients particuliers que cette extension présente pour les transports de marchandises. La poursuite d'un tel objectif associé à celui d'une recherche de complémentarité entre les modes conduit à une réorganisation d'ensemble impliquant une interférence de l'État, des collectivités locales et d'éléments extérieurs aux entrepri-

225 C. Fèvre, 3ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5685.

226 Lettre de mission à J. Kahn.

227 A. Chénard, 3ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5686.

228 UOT-PTT, Rapport du CST, annexe n° 13, p. 3.

229 Rapport du CST, p. 9.

ses, dans un domaine qui reste jusqu'ici de la seule responsabilité du transporteur" ²³⁰. De même, la CNUT redoute les conséquences de mesures destinées à instaurer une meilleure complémentarité des modes qui s'effectuerait notamment au profit de la SNCF : "Les déclarations sur la complémentarité des modes de transport (...) ne vont pas sans nous inspirer des inquiétudes sur le maintien d'un bon équilibre entre les divers modes de transport en fonction de leurs qualités spécifiques" ²³¹.

Ces préoccupations se retrouvent dans les débats parlementaires. Elles se manifestent de façon significative dans un amendement proposé par plusieurs députés de l'opposition visant à compléter l'article 3 en ces termes : "L'harmonisation des conditions de concurrence entre les modes de transport et entre les entreprises ne doit pas faire obstacle à l'initiative individuelle..." R. Vuillaume soutient l'amendement en affirmant : "L'harmonisation des conditions de concurrence ne doit pas servir de prétexte à une politique dirigiste des transports" ²³².

La volonté de réglementation de la concurrence est partagée par la majorité des acteurs. Mais elle appelle de la part de chacun des précisions différentes quant à son contenu. Certains mettent l'accent sur l'imputation des coûts et sur le respect de la réglementation sociale ; ainsi pour la CGE-CGC, "la notion de 'concurrence loyale et maîtrisée' nous convient, pour autant que chaque mode de transport acquitte les charges d'infrastructures qui lui incombent et que la réglementation du travail soit respectée" ²³³. Mais quand le Comité National Routier se déclare favorable à une "saine concurrence", il insiste sur les problèmes posés par le développement du transport pour compte propre qui n'est pas soumis aux mêmes règles que les entreprises de transport : "Le transport pour compte propre a débordé de ses limites habituelles et a ainsi faussé le développement d'une concurrence maîtrisée, tous modes de transport confondus. Il est donc bien évident qu'il est indispensable que soit procédé à une vérification plus stricte du comportement économique et social du compte propre. Il est en effet contraire à l'intérêt économique général et à une meilleure appréhension de la notion délicate de productivité que ce mode de transport ait un développement irrationnel incontrôlé et, en tout état de cause, plus rapide que le transport public. La réglementation sociale et la notion de saine concurrence, y compris à travers une régulation des prix, doit concerner le transport pour compte propre" ²³⁴.

230 Rapport du CST, annexe n° 9, p. 5.

231 Rapport du CST, annexe n° 5, p. 5.

232 3ème séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5685.

233 Rapport du CST, annexe n° 4, p. 1.

234 Rapport du CST, annexe n° 3, p. 5.

2.2.7. Une planification décentralisée, contractuelle et démocratique ²³⁵

La politique globale des transports est élaborée et mise en œuvre par l'État et les collectivités territoriales "dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique". Les modalités d'application de ce principe sont précisées dans les articles 46 à 50 relatifs à la répartition des compétences entre l'État et les différentes collectivités territoriales.

Le principe d'une mise en œuvre de la politique des transports dans un cadre décentralisé est affirmé par le Premier Ministre dès le 21 septembre 1981 devant la Commission Kahn. "La décentralisation doit (...) jouer", déclare-t-il "un rôle essentiel dans l'évolution de la politique des transports de voyageurs" même si "l'État pourra cependant, et, probablement, devra, conserver un rôle d'incitation" ²³⁶.

La recherche d'un compromis entre planification et décentralisation est donc patente et sous-tend tous les débats relatifs à cet article. Selon les acteurs, c'est l'un ou l'autre pôle qui sera privilégié. Mais personne ne remet véritablement en cause leur présence concomitante qui s'inscrit dans le prolongement des lois du 2 mars 1982 relative à la décentralisation et du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification ²³⁷. On peut aussi noter que le caractère démocratique de la planification, comme d'ailleurs l'objectif de démocratisation visé par les promoteurs de la loi, ont peu été développés et débattus.

Lors de la phase de préparation ministérielle, l'acceptation du principe de décentralisation a toujours eu pour pendant la nécessité d'un contrôle central. Ainsi une note de synthèse émanant du Cabinet du Ministre des Transports rappelait qu'"un système aussi complexe que celui des transports ne peut être dirigé seulement par l'État. Il faut promouvoir une gestion nouvelle, associant la planification, les relations contractuelles entre les niveaux et les agents, tout en faisant sa part à la gestion par la profession elle-même et à la participation des travailleurs" ²³⁸.

Les organisations consultées au CST, plutôt représentatives du niveau national, craignent les excès de la décentralisation. Ainsi les Fédérations FO des cheminots indiquent qu'elles n'accepteront pas, "sous prétexte de décentralisation, que

²³⁵ Article 4 de la LOTI.

²³⁶ Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, p. 8.

²³⁷ Voir sur ce point par exemple le rapport Chénard, p. 22 et s et la 3^{ème} séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, pp. 5690 et s. ; 1^{ère} séance du 18 décembre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 8414.

²³⁸ *Projet de note de synthèse sur les transports en deux parties : Diagnostic / propositions*, non daté, p. 9.

s'instaure une véritable anarchie. C'est pourquoi elles estiment indispensable le maintien d'une structure de coordination au niveau national" ²³⁹. L'UIT-CGT exprime un souci semblable : "Pour réaliser une bonne politique d'aménagement du territoire en matière de transport, l'échelon national joue un grand rôle. C'est à ce niveau, en fonction de la cohérence définie par le plan, que s'élaborent les choix et les orientations, notamment avec l'adoption des investissements lourds qui correspondent au maintien de la continuité territoriale. L'État doit ainsi aider à surmonter les inégalités de développement régional en assurant le maillage de tout le territoire" ²⁴⁰. De même pour la FNTR, "la politique de décentralisation ne devrait pas conduire à limiter de façon excessive le rôle de l'État (...). De grandes disparités entre régions et départements, voire entre modes de transport, nuiraient à l'intérêt général, et seraient d'ailleurs contraires aux principes de solidarité nationale et d'aménagement du territoire énoncés par le Ministre lui-même" ²⁴¹. La FNAUT estime également qu'"il faudra veiller à éviter le déséquilibre entre régions riches et régions pauvres (qui) pourrait se traduire par une déperéquation tarifaire de fait" ²⁴².

En revanche les collectivités regroupées au sein du Groupement des autorités responsables de transport (GART) ont naturellement moins de réserves à l'égard de la décentralisation, mais elles réclament des transferts de ressources ²⁴³.

La question de la conciliation entre les principes généraux de planification et de décentralisation fournit une bonne illustration de la réalisation de compromis via des *dispositifs*. On y reviendra dans la troisième partie.

2.2.8. Le service public des transports ²⁴⁴

L'article 5 de la loi pose le principe de l'existence d'un service public des transports et précise ses contours. Du point de vue matériel, le service public des transports se définit par cinq missions qui ont pour but d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens :

- la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements,
- la réglementation des activités de transport et son contrôle,
- le développement de l'information sur les transports,
- le développement de la recherche, des études et statistiques,
- l'organisation du transport public.

²³⁹ Rapport du CST, annexe n° 10, p. 4.

²⁴⁰ Rapport du CST, annexe n° 15, pp. 7-8.

²⁴¹ Rapport du CST, annexe n° 9, p. 15.

²⁴² Rapport du CST, annexe n° 8, p. 2.

²⁴³ Rapport du CST, annexe n° 11, p. 4.

²⁴⁴ Article 5 de la LOTI.

Du point de vue organique, ces missions incombent aux pouvoirs publics ; leur exécution "est assurée par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics en liaison avec les entreprises privés ou publiques".

Dès le début de l'élaboration de la loi, la définition de la nouvelle politique des transports est conçue dans le cadre du service public. Dans sa lettre de mission à J. Kahn, P. Mauroy demande que soit abordée parmi les thèmes prioritaires "la définition du service public et son champ d'application" ²⁴⁵. De même le Ministère des Transports introduit la phase de consultation interministérielle en rappelant que parmi les trois principes qui guident le projet de loi figure celui du service public des transports ²⁴⁶. Pour certains, "la mise en place d'un service public de voyageurs et de marchandises dynamique et de qualité (...) prend même un caractère d'urgence étant donné la régression que le service public a connu depuis plusieurs années (fermetures de lignes, suppression de desserte, etc.)" ²⁴⁷.

Les débats soulevés par la notion de service public ont été les plus importants qu'ait suscités la LOTI. Ils ont conduit le Gouvernement à faire évoluer, sinon la conception de la notion, du moins la présentation qui en est faite.

2.2.8.1 Service public / secteur public

Le débat s'articule tout d'abord et principalement autour de la place de l'État et des personnes publiques dans l'exécution du service. Tandis que les opposants dénoncent la notion de service public des transports en la présentant comme un prétexte à un accroissement de l'intervention publique, le Gouvernement et les promoteurs de la loi sont amenés à insister de plus en plus sur la différenciation entre service public et secteur public et à affirmer la pluralité des formes de gestion. La version définitive de la loi reconnaît dans son alinéa 3 : "la liberté de gestion des entreprises privées est garantie par l'État."

Au départ, la conception du service public proposée par le Ministre des Transports et le Premier Ministre est fondée sur un large engagement public destiné à améliorer la circulation des personnes et des marchandises. Dans une note interne destinée à préparer la communication de C. Fiterman au Conseil des Ministres, les notions de secteur public et de service public se recouvrent largement : "Le secteur des transports est un secteur de base ; il constitue l'une des conditions du développement économique et social du groupe. Il doit donc être considéré au même titre que l'éducation ou la santé comme un service public, même si ce service est assuré

245 Lettre de mission à J. Kahn.

246 Compte rendu de la réunion interministérielle du 18 mai 1982.

247 FGTE-CFDT, Rapport du CST, annexe n° 7, p. 2.

conjointement par les administrations nationales régionales et locales, des entreprises publiques et semi-publiques et des entreprises privées" ²⁴⁸. Au Conseil du 9 septembre, une clarification s'est déjà opérée. Mais tout en se défendant de "centralisme autoritaire" ²⁴⁹, le Ministre présente le secteur public comme "le point d'appui primordial de la nouvelle politique" ²⁵⁰.

Le rapport rendu en avril 1982 par la Commission Kahn va plus loin que C. Fiterman dans l'assimilation du service public à un mode d'exécution : "Le service public n'est pas le seul mode d'exécution du transport public, bien qu'il doive rester la règle pour le transport des personnes" ²⁵¹.

L'évolution de la conception du service public marquée par une volonté de distinguer service et secteur public apparaîtra surtout à partir de mai 1982. Comme le souligne a posteriori G. Braibant, "personne ne voulait du service public dans les transports (...) y compris à Matignon ! Il y a eu une confusion entre service public et secteur public. On s'est battu sur cette notion qui est une notion clé de la LOTI" ²⁵². Le Ministère des Transports ouvrant la période de consultation interministérielle précise que "la notion de service public des transports ne doit pas être confondue avec celle de secteur public..." ²⁵³. Les remarques des autres ministères témoignent souvent d'une incompréhension ou de critiques à l'encontre de la notion de service public. Par exemple, le Ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire demande que "l'idée de service public soit précisée" et estime que "politique des transports et politique sociale sont très distinctes" ²⁵⁴. Le cabinet du Premier Ministre souhaite également "que l'on dissocie clairement la définition du service public (missions dont la prise en charge ne peut être assurée que par la collectivité) et les modalités d'exécution qui diffèrent selon qu'il s'agit du transport des voyageurs et des marchandises" ²⁵⁵. Le Ministère de l'Économie et des Finances "exprime des réserves à l'égard de toute confusion entre intérêt public et service public, entre l'organisation des services de transport public et l'exécution du service public des transports, entre les exécutants du service public et ceux qui y participent" ²⁵⁶. Le ministère chargé du Budget est "hostile au terme 'promouvoir' (1er alinéa [de l'art. 5]). Il n'est pas opposé au déve-

248 Note pour la communication au Conseil des Ministres et la conférence de presse, non signée, 9 septembre 1981.

249 Résumé de la Communication de C. Fiterman sur les orientations générales de la politique des transports intérieurs, Conseil des Ministres du 9 septembre 1981.

250 Communication de C. Fiterman sur les orientations générales de la politique des transports intérieurs, p. 1.

251 Rapport de la Commission Kahn, p. 7.

252 G. Braibant, entretien du 15 juin 1995.

253 Compte rendu de la réunion interministérielle du 18 mai 1982, p. 3.

254 Id., p. 4.

255 Compte rendu de la réunion interministérielle du 21 juin 1982, p. 5.

256 Id., p. 5.

loppement des transports en tant que tel, mais à la mention que le service public ait pour objet la promotion du transport" ²⁵⁷.

Du côté des professionnels ou de l'opposition parlementaire, la notion de service public a également provoqué de multiples craintes. Par exemple, pour la CNUT, "introduite comme telle sans précaution, la notion de service public pourrait être invoquée pour justifier la généralisation d'un régime d'autorisations révocables applicables à toutes les activités de transport et pour ouvrir la voie, au nom d'un droit au transport qui en serait naturellement le corollaire, à une étatisation de fait ou de droit de l'ensemble du secteur. Une telle évolution, il va de soi, ne pourrait qu'aller à l'encontre du libre choix de l'utilisateur" ²⁵⁸. De même pour la FNTR, "la conception de ce service public apparaît (...) d'une part trop générale et d'autre part tellement diversifiée qu'elle peut en fait déboucher sur l'arbitraire. La généralisation du service public à tous les transports de marchandises et de voyageurs marque une novation, voire une contradiction (...) à l'égard avec la politique commune des transports qui a adopté le principe de la suppression des obligations de service public ou de leur maintien dans des cas limités avec compensation selon des critères objectifs. Rattacher les transports de marchandises et les transports touristiques, par exemple, au service public, c'est aller à l'encontre d'un marché concurrentiel sans lequel il ne saurait y avoir de libre choix de l'utilisateur" ²⁵⁹. La Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille, pour sa part, "regrette l'extension excessive de la notion de service public au domaine des transports ; les transports sont une activité économique du même type que les autres et ne présentent pas plus le caractère de service public que bien d'autres activités productrices, aussi essentielles que le transport à la vie de la nation. Seules certaines activités de transport par le caractère de monopole que leur confère l'absence de possibilité concurrentielle directe (tel le chemin de fer ou les transports collectifs de voyageurs en agglomération), participent à la notion de service public" ²⁶⁰.

Cette crainte d'une "nationalisation" du secteur des transports dans son entier par l'intermédiaire de la notion de service public se retrouve dans les débats parlementaires. Pour le député L. Fèvre (U.D.F.), la notion de service public, qui s'était déjà progressivement élargie au fil de l'histoire juridique française, apparaît à l'article 5 de la loi "nettement extensive par rapport à celle qui était en vigueur jusqu'au présent" ²⁶¹. À plusieurs reprises, les promoteurs de la loi répondent qu'il convient de ne pas confondre service public et secteur public ; le service public

257 Id., p. 5.

258 Rapport du CST, annexe n° 5, p. 4.

259 Rapport du CST, annexe n° 9, p. 2.

260 Lettre CCIM, p. 2.

261 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5700.

concerne seulement l'organisation et la promotion des transports, alors que le secteur public s'occupe de l'exécution. Lors de la première séance du 12 octobre 1982, C. Fiterman indique ainsi que "le service public ne s'identifie pas avec le secteur public. (...) De manière générale, ce service public doit être assuré, aux côtés de l'État et des collectivités territoriales, par l'ensemble des entreprises publiques et privées qui lui sont associées (...). J'ai utilisé l'expression de 'service public à intensité variable' pour bien indiquer que ce service comporte des formes, des implications diverses selon les secteurs et les modes" ²⁶². Pour offrir plus de garanties, le Gouvernement accepte un amendement de L. Fèvre selon lequel "dans le cadre des dispositions de la loi, la liberté de gestion des entreprises privées est garantie par l'État" ²⁶³.

2.2.8.2. Transport des personnes / transport des marchandises

Le second débat suscité par la notion de service public est celui de la différenciation entre le transport des personnes et celui des marchandises. La distinction est mise en avant lors de la concertation interministérielle par le Cabinet du Premier Ministre, pour qui "la notion de service public semble effectivement ne pas avoir le même contenu et la même portée selon qu'il s'agit de voyageurs ou de marchandises. Ces deux composantes, d'une nature et d'une application très différentes, doivent être bien distinguées dans le texte de loi" ²⁶⁴. Le Ministère des Transports acquiesce de telle sorte que, dans la version du 22 mai 1982, il est précisé que les modalités des relations entre les autorités publiques et les entreprises "sont différentes pour les activités de transport de personnes et de marchandises", distinction qui n'est plus remise en cause.

Des critiques viennent également des syndicats de transporteurs ou d'usagers. La consultation du CST fait apparaître que si certains syndicats sont prêts à admettre que le transport des personnes s'effectue dans le cadre d'un service public, en revanche ils réclament des règles nettement différentes et plus souples pour le transport des marchandises. Ainsi selon la Chambre Syndicale des Loueurs de Véhicules Industriels, "la notion de 'service public' même si elle doit être appliquée selon des formes et avec une intensité variables, n'a pas de signification pour le transport de marchandises, à moins de considérer que celui-ci soit écarté de l'économie de concurrence. Si tel n'est pas le cas, on ne voit pas en quoi le transport de marchandises serait du ressort du service public, plus que ne le sont la boulangerie, les travaux publics ou l'industrie du bâtiment" ²⁶⁵. Pour la FNTR également, "dans le cas des transports de

262 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5639 ; voir également 1ère séance du 13 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5700.

263 1ère séance du 13 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5703.

264 Compte rendu de la réunion interministérielle du 18 mai 1982, p. 4.

265 Rapport du CST, annexe n° 1, p. 2.

marchandises, la notion de droit au transport, au nom de laquelle est justifiée l'extension du service public n'a pas de signification du moment que l'on demeure dans un système libéral où chacun peut organiser ses transports" ²⁶⁶.

A contrario, l'UIT-CGT considère que "c'est bien là une notion largement justifiée que celle de service public marchandises. Elle indique clairement que l'utilisation du capital public ne doit plus se faire dorénavant sans contrepartie d'un engagement contractuel sur la nature, la qualité et les conditions économiques et sociales des services offerts sur le marché" ²⁶⁷.

2.2.9. La juste rémunération du transporteur ²⁶⁸

L'article 6 pose le principe de la "juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité". La déclaration de ce principe, qui doit concerner en particulier les transporteurs routiers et la SNCF, a deux objectifs : élaborer un instrument équitable pour parvenir à une concurrence loyale entre modes de transports ; et garantir le respect des réglementations et un niveau de rémunération satisfaisant aux salariés du transport routier. Selon A. Chénard, "la garantie d'une juste rémunération (...) (permettra) un régime social correct, une concurrence plus loyale, une sécurité mieux maîtrisée" ²⁶⁹.

L'organisation d'une concurrence "loyale" entre le rail et la route suppose un mode homogène de fixation des prix. Ce point renvoie aux débats analysés plus haut autour de la notion de coûts économiques et sociaux ²⁷⁰. Dans sa déclaration devant la Commission Kahn, P. Mauroy précise que pour les transports de marchandises, "il s'agit, en définitive, que les prix du transport reflètent son coût économique et social réel" ²⁷¹. Le rapport Chénard explicite : "Il s'agit d'utiliser au mieux chaque mode de transport en tenant compte d'un ensemble de données qui englobent le prix de revient mais retiennent d'autres indicateurs plus qualitatifs" ²⁷². Une discussion oppose les parlementaires autour de la notion de coût réel. Des parlementaires de l'opposition, arguant du fait qu'"il n'y a pas de définition du coût réel ni du point de vue juridique, ni du point de vue fiscal" proposent de lui substituer celle de "charges d'exploitation" ²⁷³. Le Gouvernement soutient la notion de coûts réels,

266 Rapport du CST, annexe n° 9, p. 5.

267 Rapport du CST, annexe n° 15, p. 7.

268 Article 6 de la LOTI.

269 1ère séance du 18 décembre, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 8513.

270 Cf. 2.2.2.

271 Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, p. 3.

272 Rapport Chénard, p. 21.

273 1ère séance du 13 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5704.

opposés aux "coûts irréels. Ce sont qui aboutissent, dans trop de cas, à la détermination de prix inférieurs à la vérité, qui ne prennent pas en compte tous les impératifs de l'exécution d'opérations de transport" ²⁷⁴. L'objectif est de corriger les méfaits de la sous-tarifification. Plus généralement, comme l'affirme C. Fiterman devant l'Assemblée nationale, la question est de savoir "si pour conduire une politique des transports, il faut s'en tenir aux critères de la rentabilité financière, s'il faut laisser jouer tout simplement les lois de l'économie de marché, ou s'il faut fonder les choix sur des critères plus diversifiés (...) qui prennent mieux en compte tous les besoins" ²⁷⁵, comme par exemple l'environnement et la sécurité ²⁷⁶.

Le second objectif de l'affirmation de la juste rémunération du transporteur est la garantie des règles de sécurité, et l'assurance de conditions de travail et de rémunération satisfaisantes pour les salariés du secteur des transports routiers. Devant la Commission Kahn, P. Mauroy indique que l'objectif de favoriser la compétitivité des entreprises de transport de marchandises "doit être obtenu dans le respect des réglementations et doit aller de pair avec le progrès social" ²⁷⁷. De même le député communiste A. Duroméa souligne : "L'article 6 du projet de loi aura (...) de profondes répercussions sociales dans l'intérêt non seulement de la profession elle-même, qui pourra ainsi mieux se libérer de la pression insoutenable des chargeurs, mais aussi des salariés des transports publics dont les conditions de travail et les rémunérations avaient été durement frappées du fait de la sous-tarifification généralisée" ²⁷⁸. Le principe même de juste rémunération n'est pas contesté. La seule proposition de modification provient du rapporteur, qui suggère de substituer l'expression "des conditions normales de d'organisation et de productivité" à l'expression "des conditions satisfaisantes", qui lui paraît trop "subjective". L'amendement est adopté.

274 C. Fiterman, 3ème séance du 12 octobre, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5684.

275 3ème séance du 12 octobre, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5680.

276 Voir également C. Fiterman, pour qui la notion de coût réel s'oppose clairement à la sous-tarifification, 3ème séance du 12 octobre, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5684.

277 Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, p. 3.

278 1ère séance du 13 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5704.

TROISIÈME PARTIE : LA CONSTRUCTION DES COMPROMIS

3.1. DES NOTIONS VISANT À CONCILIER DES PRINCIPES CONTRADICTOIRES

En rupture avec les postulats du rapport Guillaumat ²⁷⁹, la nouvelle politique des transports ne présuppose pas qu'une amélioration de l'efficacité viendra d'un surcroît de concurrence et de libéralisme. Au contraire ainsi qu'on l'a vu, elle pose le primat d'un certain nombre de valeurs collectives sur les intérêts particuliers, et affirme que l'efficacité économique se construit contre les excès du libéralisme.

Cependant les promoteurs de la loi ont bien marqué leur intention de ne pas s'engager dans une gestion dirigiste et de ne pas rompre avec le marché et la concurrence. En plusieurs points, la loi affirme clairement le maintien de principes libéraux : liberté de se déplacer et d'en choisir les moyens (art 1), faculté (pour l'usager) d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme de son choix (art. 1), concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises (art. 3), liberté de gestion des entreprises privées (art. 5).

La question se pose donc de savoir comment ces principes libéraux peuvent être conciliés avec l'affirmation du droit au transport, avec une définition ambitieuse du service public des transports et avec la volonté de régulation du secteur. Les débats autour de ces principes, analysés ci-dessus, ont bien fait apparaître les tensions que recèle leur juxtaposition dans un même texte.

Parmi les principes affirmés dans la loi et qui viennent d'être étudiés, certaines notions visent déjà la conciliation : il s'agit des "conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité" (art. 1), de la "politique globale des transports" (art. 3) et de la "planification décentralisée, contractuelle et démocratique" (art. 4). On ne reprendra pas ici l'analyse qui en a été faite ²⁸⁰.

279 Cf. *supra*, 2.1.3.

280 Cf. *supra*, 2.2.2. et 2.2.6.

Dans les débats qui ont accompagné la préparation de la loi, d'autres notions peuvent être relevées qui sont également destinées, en restant encore à un niveau élevé de généralité, à composer entre principes contradictoires :

3.1.1. Des notions pour dire l'intervention publique

On est d'abord frappé par le fait que la notion de "régulation" est très peu fréquente en 1981-1982. Importée des formes anglo-saxonnes puis européennes de l'action collective, elle est maintenant d'usage courant en France pour parler de l'intervention publique dans un secteur ouvert à la concurrence. Dans les débats qui ont entouré la LOTI, elle n'apparaît semble-t-il que comme une forme minimale de l'organisation du marché, présente surtout dans le vocabulaire des organisations professionnelles. Ainsi, "la FNTR n'a pas varié dans sa doctrine en ce qui concerne la nécessité d'une certaine régulation du marché. Cette régulation est justifiée par les aspects spéciaux du transport que reconnaît officiellement le Traité de Rome. Elle suppose une double intervention, dans le domaine de la capacité d'une part, dans celui de l'organisation des prix d'autre part" ²⁸¹. De même pour le Comité National Routier : "La réglementation sociale et la notion de saine concurrence, y compris à travers une régulation des prix, doit concerner le transport pour compte propre" ²⁸².

On s'est donc attaché à rechercher les formules qui, dans le contexte du début des années quatre-vingt, indiquent le souci de ne pas s'en tenir à une simple juxtaposition de principes et d'activités et qui marquent une volonté d'intervention publique. Les expressions ne sont pas synonymes.

La formule minimale est celle de la *coordination* des transports, mise en place par le décret n° 1473 du 14 novembre 1949. "Les textes de coordination instituent une réglementation qui déroge au principe de la liberté du commerce (...) En cas de doute sur le sens ou la portée d'une règle, le juge doit retenir l'interprétation la plus libérale et la plus favorable à l'utilisateur" ²⁸³.

Dans les débats qui ont été étudiés, les usages de la notion de *coordination* témoignent plutôt de sa neutralité. Ainsi en ouverture de la concertation interministérielle, le représentant du Ministère des Transports indique, dans une présentation particulièrement peu politique du projet de loi : "L'activité de transports étant une condition du développement d'autres secteurs de la vie nationale, il importe qu'elle soit coordonnée" ²⁸⁴.

281 Rapport du CST, annexe n° 9, p. 5.

282 Rapport du CST, annexe n° 3, p. 5.

283 D. Sarda, *Grandes phases de l'évolution du droit des transports intérieurs. La route, le fer, l'eau, l'air*, Ministère des Transports, DGTI, 16 mars 1982, p. 1.

284 Compte rendu de la réunion interministérielle, 18 mai 1982, p. 3.

Cette neutralité du terme de coordination peut d'ailleurs être dénoncée comme insuffisance: "Ce qu'on désigne sous le nom de 'coordination des transports', et qui n'est en fait qu'un palliatif" ²⁸⁵ ; ou encore : "C'est à dessein, du reste, que nous traitons de l'organisation des transports et non, comme il était d'usage depuis près d'un demi-siècle, de la 'coordination' des transports ; il nous a semblé que les arbitrages entre le rail et la route ne sont pas le commencement et la fin de toute politique des transports" ²⁸⁶.

La notion de *complémentarité* paraît, elle, très fédératrice. Elle peut recouvrir une visée interventionniste (dans ce cas, elle sera souvent accompagnée de qualificatifs tels que "meilleure" ou "réelle") ou exprimer une certaine neutralité. Aussi la trouve-t-on utilisée à la fois par les promoteurs du projet et par leurs opposants.

C. Fiterman en Conseil des Ministres : "Ce sont précisément ces exigences qui font du secteur public le point d'appui primordial de la nouvelle politique. Dans le même temps, l'initiative privée doit conserver son rôle. Cela suppose la recherche d'une meilleure complémentarité des différents modes de transports" ²⁸⁷.

La Confédération Générale des Cadres "s'est toujours prononcée pour une complémentarité intermodale" ²⁸⁸.

Pour la Fédération Force Ouvrière des Transports, "l'efficacité économique (...) suppose (...) une organisation rationnelle des transports basée sur une réelle complémentarité afin de combattre la concurrence effrénée, soit entre les différents modes, soit à l'intérieur d'un même mode, source de frein au développement des transports collectifs" ²⁸⁹.

Pour l'Union des Transports Publics, "ce service public doit être organisé dans un souci de complémentarité des différents modes de transport" ²⁹⁰.

La FNTR estime que : "La complémentarité doit être envisagée d'un point de vue plus large et viser à assurer la réponse aux besoins de transport de l'économie, tant du point de vue du coût ou des économies d'énergie, que de la sécurité, de la fiabilité ou de la souplesse du transport" ²⁹¹.

285 Rapport de la Commission Kahn, p. 1.

286 Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, pp. 2-3.

287 Communication de C. Fiterman sur les orientations générales de la politique des transports intérieurs, p. 3.

288 Rapport du CST, annexe n° 4, p. 1.

289 Rapport du CST, annexe n° 10, p. 2.

290 Rapport du CST, annexe n° 14, p. 1.

291 Rapport du CST, annexe n° 9, p. 10.

De même l'Union des Offices des Transports et des PTT : "Réaffirmant à nouveau son attachement à la liberté de choix de l'usager, et en insistant pour qu'elle ne soit pas remise en cause par des décisions publiques, l'UOT-PTT comme les compagnies consulaires adhérentes estiment nécessaire un effort de recherche d'une meilleure exploitation de la complémentarité des moyens dans le respect de la nécessaire concurrence" ²⁹².

La notion d'*organisation* (ou de *réorganisation*) est ambivalente.

Elle est employée d'une part par les organisations professionnelles, dans un sens voisin de celui évoqué plus haut pour le terme de régulation : il s'agit de l'organisation minimale du marché. Ainsi s'exprime la FNTR : "La profession aurait souhaité que l'État (...) assume son rôle en matière d'assainissement de la concurrence et d'organisation du secteur, qu'il en fasse le fondement de son intervention en tant que puissance publique" ²⁹³. Elle admet "qu'une bonne organisation du marché suppose de contenir le transport pour compte propre dans des limites raisonnables" ²⁹⁴, mais maintient que "l'organisation de la profession (...) relève avant tout de l'initiative et de la responsabilité des chefs d'entreprises" ²⁹⁵. On parlera de même de "la réorganisation désirable de la Batellerie" ²⁹⁶.

Pour les représentants de l'administration, la notion d'*organisation* exprime avec une certaine neutralité son activité normale et courante. Tout au plus peut-on y voir dans le contexte de 1981 un renforcement de l'intervention publique. Ainsi le Ministère des Transports présente-t-il en réunion interministérielle les objectifs de la loi : "L'activité de transport étant une condition du développement d'autres secteurs de la vie nationale, il importe (...) que les transports collectifs soient organisés" ²⁹⁷. Mais le plus significatif est une intervention du Ministère de la Justice qui se félicite d'une modification de l'article 5 du projet de loi, qui prévoyait que "Le service public des transports a pour objet d'assurer et de promouvoir le transport de personnes et de biens" et devient : "Le service public des transports a pour objet d'organiser et de promouvoir le transport de personnes et de biens" ²⁹⁸ ; "assurer" pouvait signifier une prise en charge directe du transport, "organiser" laisse ouvertes toutes les modalités de fonctionnement. De la même façon le Ministère de l'Économie et des Finances "exprime ses réserves à l'égard de toute confusion (...)

292 Rapport du CST, annexe n° 13, p. 3.

293 Rapport du CST, annexe n° 9, p. 2.

294 Id., p. 8.

295 Id., p. 9.

296 Rapport du CST, annexe n° 5, p. 6.

297 Compte rendu de la réunion interministérielle du 18 mai 1982, p. 3.

298 Compte rendu de la réunion interministérielle du 21 juin 1982, p. 5.

entre l'organisation des services de transport public et l'exécution du service public des transports" ²⁹⁹.

À l'autre extrémité, le rapport de la Commission Kahn charge le terme *organisation* d'une volonté interventionniste marquée. Comme on l'a déjà indiqué, l'expression est alors explicitement opposée à "coordination" et à "arbitrage" : "C'est à dessein, du reste, que nous traitons de l'organisation des transports et non, comme il était d'usage depuis près d'un demi-siècle, de la 'coordination' des transports ; il nous a semblé que les arbitrages entre le rail et la route ne sont pas le commencement et la fin de toute politique des transports" ³⁰⁰. Et de même : "L'organisation d'un système de transports ne se ramène pas à l'arbitrage d'une concurrence, réelle ou supposée, entre les différents modes de transport ou certains d'entre eux" ³⁰¹.

Une autre notion ambivalente est celle d'*équilibre*.

Pour les adversaires de la loi, elle renvoie à la situation actuelle, sans accentuation de l'intervention publique. On trouve ainsi dans le rapport du CST : "Ces notions (les coûts sociaux) (...) sont dangereuses à manier compte tenu (...) des risques qu'elles comportent d'une utilisation partielle ou partielle de nature à modifier artificiellement l'équilibre entre les différents modes de transport" ³⁰². De même pour la CNUT : "Les déclarations sur la complémentarité des modes de transport et la politique de groupe active que la SNCF serait invitée à pratiquer ne vont pas sans nous inspirer des inquiétudes sur le maintien d'un bon équilibre entre les divers modes de transport en fonction de leurs qualités spécifiques" ³⁰³.

En revanche pour la Commission Kahn, la notion de *système équilibré* est loin d'évoquer le résultat du libre jeu des forces du marché : "À partir de ces postulats très généraux (...) la loi d'orientation doit être comprise, non comme une loi-programme, et encore moins comme un catalogue de mesures (...) mais comme une loi-cadre définissant un système équilibré de décisions et de structures" ³⁰⁴.

Enfin, d'autres notions sont sans ambiguïté connotées avec une volonté interventionniste accrue. Il s'agit tout d'abord de la notion de *maîtrise*, utilisée presque exclusivement à propos de la concurrence et déjà analysée dans la deuxième partie du rapport ³⁰⁵.

299 Compte rendu de la réunion interministérielle du 21 juin 1982, p. 5.

300 Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, pp. 2-3.

301 Rapport de la Commission Kahn, p. 1.

302 Rapport du CST, p. 11.

303 Rapport du CST, annexe n° 5, p. 5.

304 Rapport de la Commission Kahn, pp. 2-3.

305 Cf. *supra*, 2.2.6.3. Signalons que la notion d'*harmonisation* est assez peu utilisée, sauf comme une version "douce" de la maîtrise de la concurrence. On trouve par exemple dans l'avis de la FNAUT :

Peu citée, la *coopération* relève aussi du registre de l'intervention forte. Ainsi pour l'Union Interfédérale des Transports, UIT-CGT : "Le transport routier (...) et la SNCF (...) doivent améliorer et développer leurs prestations (...) en recherchant activement des formes de coopération mutuellement avantageuses" ³⁰⁶.

3.1.2. Des notions pour construire les organisations

Quelques notions méritent un traitement particulier. Cherchant comme les précédentes à concilier à un haut niveau de généralité service public et concurrence, elles ébauchent des principes d'organisation qui pourront se traduire dans des formes institutionnelles.

La première formule est celle d'*intensité variable du service public*. Cette notion a pour but de désamorcer le soupçon d'étatisation de l'ensemble des transports, en reconnaissant la diversité des formes d'organisation. Elle vise explicitement la combinaison d'un secteur public et d'un secteur privé et laisse une place à la concurrence.

C. Fiterman explique ainsi devant le CST : "Ce service public doit avoir une intensité variable et revêtir des formes diverses selon les secteurs et les modes. Il comprend des responsabilités et des moyens particuliers pour les transports publics de voyageurs – du point de vue notamment des dessertes et des horaires – et pour les transports ferroviaires, en raison de l'importance de leurs infrastructures, du monopole d'exploitation et de leurs avantages. À l'inverse, dans le secteur des transports routiers et fluviaux de marchandises, il se limite essentiellement à la construction et l'entretien des infrastructures et à une réglementation professionnelle. (...) Il doit combiner l'existence et l'activité des secteurs public et privé et les mécanismes d'une concurrence maîtrisée" ³⁰⁷.

Le rapporteur du projet à l'Assemblée A. Chénard reprend la formule à son compte : "Il s'agit d'un service public à intensité variable selon la nature du transport : de personnes ou de marchandises, et les modes de transport. Il y a en effet une grande différence entre le transport par fer géré désormais par un établissement public industriel et commercial et le transport par route assuré par de multiples entreprises privées" ³⁰⁸.

La notion d'*intermodalité* (qui est présente dans la loi sous la forme du "développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transport" ³⁰⁹) a une

"Le respect des réglementations sociales est essentiel du point de vue de la sécurité et de l'harmonisation des conditions de concurrence", cf. Rapport du CST, annexe n° 8, p. 4.

306 Rapport du CST, annexe n° 15, p. 4.

307 Document préparatoire remis au CST, p. 8.

308 Rapport Chénard, p. 28.

309 Article 3, al. 1.

visée institutionnelle d'une autre nature. À côté d'implications techniques (dont on parlera *infra* à propos de la notion de "chaîne de transport"), elle s'attaque au découpage administratif qui structure l'organisation des transports par grands modes (rail, route, air, eau) et rend malaisée toute visée politique globale ³¹⁰.

G. Bessay souligne la responsabilité des syndicalistes de la SNCF dans la genèse de cette notion au cours des années qui ont suivi le conflit de 1968. C. Martinand la présente comme une novation importante de la loi, mais qui n'aurait pas été suivie de résultats en raison de la persistance des rigidités institutionnelles ³¹¹.

La Commission Kahn insiste particulièrement sur ce point. Dans la Note de février 1982, le premier aspect du projet mis en exergue est l'intermodalité : "Par son plan et par sa structure, l'avant-projet de loi d'orientation se veut délibérément intermodal" ³¹². L'intermodalité est présentée comme procédant d'un choix opposé à celui de la coordination, ou des seuls "arbitrages entre le rail et la route" ³¹³. Le Rapport d'avril insiste : "Il est vain de viser à la complémentarité des modes de transport tant qu'on persiste à aborder les problèmes dans une perspective modale qui ne peut qu'en déformer les données" ³¹⁴.

Le document soumis au CST proclame également : "Une politique de transports doit être résolument intermodale" ³¹⁵.

La notion de *chaîne de transport* prolonge celle d'intermodalité sur un plan plus technique. Elle peut donner lieu à l'organisation de dispositifs organisationnels. Elle est également promue par les partisans de la nouvelle loi. Ainsi pour l'Union Interfédérale des Transports CGT : "Le transport routier (...) et la SNCF (...) doivent améliorer et développer leurs prestations en raisonnant en terme de chaîne de transport" ³¹⁶. De même pour la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT) : "Les objectifs fixés correspondent à la demande de la FNAUT de continuité de la chaîne du transport collectif" ³¹⁷.

Le rapport du CST approfondit la notion et en propose une définition générale formulée par ses partisans : "Les représentants des organisations syndicales (...) estiment que la fonction transport doit permettre de dépasser l'aspect purement technique du

310 Entretien avec G. Braibant, 27 janvier 1997.

311 Entretiens avec G. Bessay et C. Martinand, mai-juin 1995.

312 Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, p. 2.

313 Id.

314 Rapport de la Commission Kahn, p. 5.

315 Communication de C. Fiterman devant le CST, p. 5.

316 Rapport du CST, annexe n° 15, p. 4.

317 Rapport du CST, annexe n° 8, pp. 2 et 3.

transport en offrant à l'utilisateur certaines aides logistiques, notamment en matière de stockage, qui doivent être intégrées dans l'appréciation de la rentabilité globale de la chaîne"³¹⁸. Il étudie aussi la traduction concrète de la notion de chaîne de transport dans les équipements que sont les plates-formes d'échanges³¹⁹.

Il est nécessaire enfin de revenir sur la notion de *coût global* déjà relevée dans la deuxième partie. Cette notion a en effet une fonction d'articulation à un double titre. D'une part, elle combine l'"économique" et le "social"³²⁰ : quand les deux termes ne sont pas cités, ce sont les qualificatifs de "global", de "réel" ou de "non monétaire" qui réalisent la combinaison. D'autre part, le "coût" renvoie à des modes de calcul et à des imputations de charges, ce qui ouvre à la question des dispositifs dans lesquels ces notions seront traduites. Dans les débats, on peut relever des illustrations de ces deux fonctions de la notion.

Le caractère composite de la formule est d'emblée introduit par le Premier Ministre dans son discours devant la Commission Kahn : "Le système des transports doit permettre le développement des activités et des échanges et favoriser la compétitivité des entreprises utilisatrices. Toutefois, cet objectif doit être obtenu dans le progrès des réglementations et doit aller de pair avec le progrès social. Il s'agit, en définitive, que les prix du transport reflètent son coût économique et social réel"³²¹. Il est spécifié dans la définition posée par le document soumis au CST (définition voisine de celle qui sera retenue dans l'article 3 de la loi) : "Le coût du transport doit s'entendre du coût économique réel, lié à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures et de l'ensemble des coûts sociaux, monétaires ou non monétaires, supportés par les usagers et par les tiers"³²². Dans ses observations, FO va plus loin et précise la nécessité d'"une recherche de nouveaux critères de jugement de l'efficacité économique des transports par la prise en considération de paramètres tels que : consommation énergétique et influence sur la balance des paiements, coûts des accidents de routes et des nuisances (pollution, bruit), impact sur l'environnement, gain de temps, aménagement du territoire, services rendus à la collectivité, progrès social dans les entreprises de transport, incidence sur l'industrie (automobile, ferroviaire, travaux publics, ...), etc."³²³.

Les enjeux concrets de la définition des coûts sont les conditions de la concurrence entre les modes de transport, et le redressement de la sous-tarification du transport routier dénoncée par les nouveaux responsables. La question de la

318 Rapport du CST, p. 26.

319 Cf. *infra*, 3.3.3.

320 Cf. *supra*, 2.2.2.3.

321 Déclaration du Premier Ministre devant la Commission Kahn, p. 3.

322 Document préparatoire remis au CST, p. 8.

323 Rapport du CST, annexe n° 10, p. 2.

mise en œuvre pratique de la notion est posée par exemple dans le rapport du CST : "Quant à la préhension des coûts sociaux, un certain nombre de participants sont partisans de tenter de les évaluer afin de permettre toute comparaison valable entre modes de transport et d'en tirer les conséquences pratiques" ³²⁴, ou dans l'avis donné par la Chambre Syndicale des Loueurs de Véhicules Industriels : "Les notions de coûts économiques et sociaux réels ont déjà été utilisées dans le passé pour tenter une meilleure imputation des charges d'infrastructures (taxe à l'essieu par exemple)" ³²⁵.

L'avant-projet de la Commission Kahn fournit également d'intéressantes précisions sur les mécanismes par lesquels devrait passer la mise en œuvre de la notion de coûts sociaux, qu'elle relie explicitement aux procédures de planification : "On notera le rôle attribué au conseil général des ponts et chaussées dans l'élaboration du schéma national (...). L'évaluation du coût économique et du coût social des infrastructures pose des problèmes difficiles, qu'il serait sans doute prématuré de résoudre à l'aide de barèmes fixés par voie réglementaire ; il a paru judicieux à la commission de confier au conseil général le soin d'élaborer une 'jurisprudence' évolutive et fiable" ³²⁶.

3.2. LES DÉNONCIATIONS DES NOTIONS DE COMPROMIS

Il faut maintenant examiner comment ces notions de compromis, qu'elle visent seulement une conciliation de principes ou avancent un peu plus en direction des formes d'organisation, atteignent leur objectif de mise en compatibilité. On va voir qu'en raison de leur caractère composite et de leur haut degré de généralité, elles se prêtent à de multiples dénonciations.

C'est d'abord la volonté même de concilier qui est mise en cause. Les formules de compromis sont dénoncées pour leur vacuité. Le meilleur exemple peut être trouvé dans la déclaration du député C. Fèvre (UDF) à l'Assemblée Nationale : "C'est véritablement un projet d'orientation à géométrie très variable. Il comporte sans doute des formules libérales (...) Mais une lecture plus précise montre qu'il ne s'agit là que d'apparences. (...) Votre système de transports (...) me fait penser à l'acteur uni-jambiste du cirque : on voit bien la jambe 'usagers' qui (...) est à l'origine de la demande de transports (...) Mais l'autre jambe, active – les entreprises qui constituent le support de l'offre de transport – (...) on ne la trouve qu'atrophiée au travers de phrases creuses, de pétitions de principe généralement incomplètes et inquiétantes (...) En réalité c'est un projet à géométrie orientée : vous préparez, derrière quelques éléments de façade libérale, une prise en main de l'appareil des transports par l'État socialiste et communiste. Vous

324 Rapport du CST, p. 11.

325 Rapport du CST, annexe n° 1, p. 2.

326 Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, p. 8.

me direz peut-être que je fais là un procès d'intention. Mais votre projet est d'intention et votre intention reste obscure" ³²⁷.

Si l'on s'attache maintenant à suivre les débats qui ont accompagné chacune des notions de compromis dégagées ci-dessus, on peut observer systématiquement la dénonciation d'une visée de mainmise autoritaire qui serait dissimulée derrière la formule. Ce dévoilement est signalé par des expressions telles que "en réalité", "au delà de", "sous couvert de", etc. Ces critiques attestent de la faible stabilisation du compromis réalisé par ces formules.

Coordination : "Au delà des procédures marquées par la décentralisation ou la démocratisation, la profession craint en réalité une politique de coordination, c'est-à-dire de priorité au chemin de fer, qui risque de compromettre le développement du transport routier dans la politique des transports" ³²⁸.

Complémentarité : "La poursuite d'un tel objectif (l'extension de la notion de service public) associé à celui d'une recherche de complémentarité entre les modes conduit à une réorganisation d'ensemble impliquant une interférence de l'État, des collectivités locales et d'éléments extérieurs aux entreprises, dans un domaine qui reste jusqu'ici de la seule responsabilité du transporteur" ³²⁹. "Les déclarations sur la complémentarité des modes de transport et la politique de groupe active que la SNCF serait invitée à pratiquer ne vont pas sans nous inspirer des inquiétudes sur le maintien d'un bon équilibre entre les divers modes de transport en fonction de leurs qualités spécifiques" ³³⁰.

Coopération : "Le rôle de l'État ne doit être qu'incitatif, un interventionnisme de caractère autoritaire s'exerçant notamment en matière de répartition du fret et de coopération entre modes de transport serait en contradiction avec les objectifs définis par le Ministre, selon lesquels, dans le secteur concurrentiel des marchandises, doivent coexister et se développer à la fois entreprises publiques et privées" ³³¹.

Organisation : "En admettant que ce secteur gagne ainsi en organisation, avec le risque sous tendu de privilégier un mode de transport par rapport à un autre" ³³².

Intensité variable du service public : "La notion de 'service public', même si elle doit être appliquée dans des formes et une intensité variables, n'a pas de signification pour le transport de marchandises" ³³³, "Faire du chemin de fer, en raison de son impor-

327 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, pp. 5644-5645.

328 FNTR, Rapport du CST, annexe n° 9, p. 4.

329 FNTR, *id.*, p. 5.

330 CNUT, Rapport du CST, annexe n° 5, p. 5.

331 FNTR, Rapport du CST, annexe n° 9, p. 9.

332 Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille, Lettre, p. 2.

333 Chambre Syndicale des Loueurs de Véhicules Industriels, Rapport du CST, annexe n° 1, p. 2.

tance, de son monopole d'exploitation et surtout de ses 'avantages propres', le secteur où le service public aura l'intensité la plus forte, c'est reconnaître que la législation et l'État ne sont plus neutres. Cette intensité variable du service public ne peut qu'aggraver les effets redoutés de sa globalité" ³³⁴. "Vous (avez) parlé d'intensité variable', belle formule qui ne veut rien dire" ³³⁵.

Les deux formules qui esquissent la prise en compte des principes dans des formes d'organisation ont donné lieu à des débats particulièrement développés.

Chaîne de transport : La notion est généralement admise, mais les débats portent sur son contenu exact. Le rapport du CST explicite les différentes positions sur ce point : "Certaines divergences se font jour quant à ce que recouvre la chaîne du transport. Comprend-elle toutes les personnes impliquées directement ou indirectement dans les différentes phases de transport depuis l'expéditeur jusqu'au destinataire, ou faut-il se limiter (position des loueurs, des commissionnaires de transport et des transitaires) aux opérations entre la prise en charge de la marchandise au départ jusqu'à sa livraison en excluant les différentes opérations logistiques (emballage, facturation, stockage) ?" ³³⁶. L'enjeu est ici la maîtrise des arbitrages entre modes de transport, dans laquelle la place laissée au marché ou aux organisations privées peut être plus ou moins importante.

Les partisans d'une intervention régulatrice forte, tels que les représentants des organisations syndicales "estiment que la fonction transport doit permettre de dépasser l'aspect purement technique du transport en offrant à l'usager certaines aides logistiques, notamment en matière de stockage, qui doivent être intégrées dans l'appréciation de la rentabilité globale de la chaîne" ³³⁷.

Au contraire pour les organisations professionnelles, "la complémentarité entre les modes de transport et les chaînes de transport ne saurait se traduire par l'organisation de plates-formes d'échanges qui limiteraient les ruptures de charges et favoriseraient l'extension d'un mode de particulier de transport arbitrairement privilégié" ³³⁸.

Coût global : Cette notion, on l'a dit, a des implications fortes quant aux conditions de la concurrence entre les différents modes de transport, puisqu'il en découlera de nouveaux modes de fixation des tarifs. Elle donne donc lieu à des débats intenses, qui dans de nombreux cas relie explicitement la question du

334 FNTR, Rapport du CST, annexe n° 9, p. 3.

335 C. Fèvre (UDF) s'adressant à C. Fiterman, 1ère séance du 12 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5644.

336 Rapport du CST, p. 25.

337 Rapport du CST, p. 26.

338 FNTR, Rapport du CST, annexe n° 9, p. 10.

coût à celle de la *maîtrise de la concurrence*. Les points particulièrement discutés sont les suivants.

– Possibilité même de chiffrer les coûts globaux : "Si elle (la sous tarification) est avancée au motif que les prix de transport n'intègrent pas tous les coûts économiques et sociaux que les transports entraînent, elle ouvre un débat primordial sur l'authenticité et sur l'imputation de ces coûts, observations faites que pour la CNUT leur caractère quantifiable est à mettre en doute" ³³⁹.

– Risques d'arbitraire de la notion : "Pour d'autres, (...) ces notions (...) sont dangereuses à manier compte tenu (...) des risques qu'elles comportent d'une utilisation partielle ou partielle de nature à modifier artificiellement l'équilibre entre les différents modes de transport" ³⁴⁰. À rapprocher aussi d'une observation de la FNAUT : "L'expression 'concurrence loyale et maîtrisée' mériterait de plus amples développements, car ainsi rédigée, elle est susceptible d'interprétation" ³⁴¹.

– Difficultés de l'imputation des coûts : "Les usagers directs, voyageurs ou marchandises, ne sont pas seuls intéressés et (...) il ne serait pas normal de n'imputer qu'à eux seuls les conséquences monétaires de l'investissement" ³⁴². À rapprocher d'une observation de la CGC : "La notion de 'concurrence loyale et maîtrisée' nous convient, pour autant que chaque mode de transport acquitte les charges d'infrastructures qui lui incombent" ³⁴³.

– Renchérissement qui va nécessairement en résulter, en particulier pour le transport routier : "Il convient de veiller à ce que l'application du coût global n'entraîne pas des coûts démesurés susceptibles de déséquilibrer les marchés intérieurs et surtout extérieurs" ³⁴⁴. "Du fait d'un renchérissement découlant d'une prise en compte du coût global réel des transports incluant tous les coûts sociaux, (...) le transport routier semble être gravement menacé par les orientations préconisées par le Ministre des Transports" ³⁴⁵. "La 'concurrence maîtrisée' n'aurait plus grande signification si le transport routier devait subir l'augmentation systématique de ses charges s'ajoutant à la 'relance' du chemin de fer" ³⁴⁶.

Cette dernière observation de la FNTR résume toutes les autres : "Le fait de limiter (la) portée (du service public) aux aspects concernant la construction des infrastructures,

339 CNUT, Rapport du CST, annexe n° 5, p. 2.

340 Rapport du CST, p. 11.

341 Rapport du CST, annexe n° 8, p. 2.

342 Rapport du CST, p. 11.

343 Rapport du CST, annexe n° 4, p. 1.

344 Rapport du CST, p. 11.

345 FNTR, Rapport du CST, annexe n° 9, p. 1.

346 FNTR, id., p. 3.

l'imputation de leurs coûts et la prise en compte des coûts sociaux, n'est pas pour autant de nature à rassurer la profession. Il est à craindre en effet, que ces seules interventions de l'État n'aboutissent à un alourdissement arbitraire et artificiel des coûts du transport routier de marchandises qui le réduira à des fonctions subalternes par rapport au mode de transport prioritaire qu'est le chemin de fer. Il en résulterait une répartition déguisée, mais en fait autoritaire, du trafic aux dépens de l'exercice du libre choix de l'usager" ³⁴⁷.

3.3. LES DISPOSITIFS COMPOSITES DANS LESQUELS SE RÉALISENT LES COMPROMIS

On a vu que des notions visant à la conciliation entre principes contradictoires prêtent très largement le flanc à la dénonciation. Au lieu de construire des compromis acceptables, elles induisent le soupçon de masquer la priorité accordée à une orientation plutôt qu'à une autre.

Dans les matériaux analysés, les critiques ne sont pas exactement symétriques : elles viennent principalement des adversaires d'un renforcement de l'intervention publique et dénoncent une étatisation qui ne dit pas son nom, tandis que les partisans du projet les soutiennent dans la mesure où elles visent à réduire la place laissée au jeu du marché. Cette dissymétrie s'explique évidemment par le contexte des débats entre adversaires et partisans d'une *réforme*. Mais on a pu relever quelques exemples de critiques ou de soutiens croisés : ainsi la "coordination" est dénoncée tantôt comme "palliatif", "modus vivendi dont les principes sont incertains et les effets contestables" ³⁴⁸, tantôt comme "priorité au chemin de fer, qui risque de compromettre le développement du transport routier" ³⁴⁹ ; de même l'"équilibre" est tantôt le résultat d'une intervention régulatrice, tantôt l'état de nature produit par le libre fonctionnement du marché.

On peut sur ce point se référer à l'analyse des "ordres de grandeur" et de la construction des compromis frayés entre eux, proposée par L. Boltanski et L. Thévenot ³⁵⁰. C'est la faible consolidation de ces notions, ni principes clairement rattachés à un ordre légitime, ni agencements institutionnels stabilisés, qui autorise de tels flottements. En revanche, les dispositifs proposés ou modifiés par la réforme se prêtent à des débats d'une autre nature, car ils constituent de premières épreuves de réalité des compromis.

347 Id., p. 5.

348 Rapport de la Commission Kahn, p. 1.

349 FNTR, Rapport du CST, annexe n° 9, p. 10.

350 *De la justification. Les économies de la grandeur*, op. cit.

On va analyser maintenant les débats relatifs à trois dispositifs cruciaux pour l'établissement des conditions de la concurrence : la tarification, le régime des autorisations, la répartition du fret. On essaiera de faire le lien entre ces débats souvent très techniques et ceux qui ont entouré les principes, en ne s'en tenant pas à une opposition entre le caractère concret des premiers et l'abstraction des seconds. On essaiera aussi de comprendre, à partir de ces trois dispositifs, ce qui a distingué la démarche des promoteurs de la LOTI de celle de la Commission Kahn.

3.3.1. Tarifs et prix

On a déjà signalé que la question des coûts, en particulier ce qu'ils incluent et leur imputation, était décisive pour la mise en œuvre du principe de "maîtrise de la concurrence" entre les modes de transports et entre les entreprises. Plusieurs dispositifs concourent au traitement de cette question.

Il y a tout d'abord un accord général sur le principe d'une régulation du marché par les prix. Ainsi la FNTR "n'a pas varié dans sa doctrine en ce qui concerne la nécessité d'une certaine régulation du marché. Cette régulation est justifiée par les aspects spéciaux du transport que reconnaît officiellement le Traité de Rome. Elle suppose une double intervention, dans le domaine de la capacité d'une part, dans celui de l'organisation des prix d'autre part" ³⁵¹. De même pour le CNUT, "le régime des prix et des tarifs (...) est un élément de régulation de la concurrence interne et de résistance à la pression des Chargeurs" ³⁵².

Pour le transport routier de marchandises, le système de la *tarification routière obligatoire* (TRO) a été mis en place par la loi de 1949 et confié au Comité National Routier, syndicat professionnel agissant par délégation de pouvoir ³⁵³.

Les débats autour de la TRO portent principalement sur deux points :

– sa maîtrise, privée ou publique. Deux positions s'opposent, celle du CNR qui souhaite conserver la maîtrise des tarifs pour le transport routier de marchandises, et celle de la Commission Kahn qui vise à la lui enlever. Dans les deux cas, les exigences sont argumentées en référence aux principes généraux (économie générale du système, besoins des usagers).

351 Rapport du CST, annexe n° 9, p. 5.

352 Rapport du CST, annexe n° 3, p. 3.

353 Pour un historique de la réglementation du marché du transport routier de marchandises, voir O. Biencourt et O. Favereau, avec le concours de F. Eymard-Duvernay, *Concurrence par la qualité et viabilité d'un marché. Le cas du transport routier de marchandises*, Rapport final d'une recherche pour le Commissariat général du plan, LAEDIX FORUM CNRS Université de Paris X-Nanterre, 1994, en particulier l'Annexe 1.

Pour le CNR, "L'existence et la pérennité de la Tarification Routière Obligatoire (...) ne peut se concevoir autrement que par la confirmation en même temps que le développement des rôles confiés au Comité National Routier ainsi qu'aux Groupements Professionnels Routiers qu'il a sous sa tutelle. Le CNR et les Groupements Professionnels Routiers sont en mesure de faire la synthèse des exigences de l'économie du système, de d'assurer de la rentabilité des opérations ainsi que des besoins des usagers pris dans leur ensemble" ³⁵⁴.

Le projet de la Commission Kahn prévoit de retirer cette compétence de fixation des tarifs au CNR ("Le régime en vigueur s'inscrit dans la logique corporatiste des années 1940-44" ³⁵⁵) et confier au Ministre des Transports une compétence générale en matière de tarifs pour les transports de marchandises. "L'organisation (du marché des transports) a été abandonnée à la profession et cette organisation s'est retournée contre la profession elle-même ; elle est à l'origine d'une sous-tarification du transport, qui n'est possible que par la méconnaissance systématique de la réglementation du travail (...) ; elle n'a évité ni la concurrence que (fait) au transport public un développement déraisonnable du transport pour compte propre (...), ni la pression exercée, sur les petites et moyennes entreprises, par des intermédiaires (...) De proche en proche (...) la désorganisation du marché des transports routiers de marchandises a contaminé les autres modes de transport (...) C'est à cette situation que le gouvernement se doit de porter remède, dans l'intérêt général de l'économie du pays comme dans l'intérêt particulier des professions du transport" ³⁵⁶. L'avant-projet de loi recommande : "Le transport public des marchandises peut être assujéti à des tarifs arrêtés par le ministre des transports, sur proposition ou sur avis de la section compétente du conseil supérieur des transports" ³⁵⁷.

Ce point de débat est évidemment décisif pour le traitement de l'intermodalité. Dans le texte de la LOTI, la question de la tarification est finalement abordée à l'article 35, soit dans le chapitre IV – Du transport *routier* de marchandises. Cependant c'est désormais "par l'État après avis des organisations professionnelles et d'usagers concernées" que "peuvent" être fixées des "tarifications d'ordre public". La solution retenue construit donc un compromis entre une intermodalité complète sous la responsabilité de l'État et une dévolution aux organisations professionnelles. La concurrence entre les différents modes de transport sera sans doute plus directement prise en compte par l'État, sous réserve du cloisonnement des structures administratives qui reproduisent un découpage par mode de transport, et de considérations externes à la politique des transports bien résumées

354 Rapport du CST, annexe n° 3, p. 2.

355 Rapport de la Commission Kahn, p. 18.

356 Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, pp. 11-12.

357 Avant-projet de la Commission Kahn, art. 45.

par le député UDF C. Fèvre : "Vous voulez mener une politique de coordination tarifaire entre le rail et la route mais les demandes d'augmentation de tarif de la SNCF ne sont pas toujours acceptées par les gouvernements (...) En effet, elles influent sur l'indice des prix et le Gouvernement actuel sera, comme les gouvernements précédents, toujours écartelé entre sa volonté d'assurer une coordination tarifaire entre la route et le chemin de fer, ce qui implique un relèvement de la TRO, et le souci de ne pas augmenter l'indice des prix. Vous serez donc toujours en quête d'un compromis" ³⁵⁸.

– son champ d'application, qui détermine l'étendue du secteur soumis à la réglementation. En effet "pour tous les transports effectués hors TRO, il y a un vide juridique, les dispositions du code du commerce étant insuffisantes pour régler ces situations" ³⁵⁹. À l'intérieur même du transport routier de marchandises, les débats sont vifs autour d'une éventuelle extension à la location de véhicules ("tractionnariat").

"Le Comité National Routier est favorable à l'extension du champ de la TRO qu'il avait été chargé dès son origine de mettre en place (...) dans les divers secteurs d'activité du Transport routier lorsque cela est souhaité par la profession et conforme à l'intérêt général, chaque fois qu'un service de transport disponible en quantité et en qualité à des tarifs non discriminatoires, (...) permet d'harmoniser au profit des consommateurs le fonctionnement du marché d'un type de produits" ³⁶⁰. De même l'Union Interfédérale des Transports CGT défend l'"extension de la TRO à toutes les catégories et le relèvement substantiel de son niveau" ³⁶¹. En revanche, la Chambre Syndicale des Loueurs de Véhicules Industriels souligne "qu'un système de tarification obligatoire est inapplicable à (son) activité, car chaque opération de location est une opération sur mesure" ³⁶².

À l'Assemblée Nationale, le rapporteur A. Chénard fait adopter un amendement qui applique les tarifications d'ordre public à la location de véhicules industriels avec conducteurs, afin de "donner à l'État les moyens de lutter contre le non-respect de la réglementation du transport public et de résorber ainsi la pratique du tractionnariat, condamnée par tous, et particulièrement par la profession" ³⁶³. Un député d'opposition plaide contre cette réglementation de la concurrence, au motif que "le système de location avec chauffeur offrait à l'économie nationale et à ceux qui l'utilisaient une souplesse importante" ³⁶⁴. Au Sénat en première lecture, c'est le Gouvernement lui-

358 2ème séance du 15 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, pp. 5874.

359 Rapport du CST, p. 33.

360 Rapport du CST, annexe n° 3, p. 1-2.

361 Rapport du CST, annexe n° 15, p. 2.

362 Rapport du CST, annexe n° 1, p. 4.

363 2ème séance du 15 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, pp. 5874.

364 C. Burgelin, id.

même qui propose de retirer la location de véhicules du champ de la tarification, considérant qu'il est suffisant de prévoir (art. 34) que le contrat de location "doit assurer la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité" ³⁶⁵. En seconde lecture l'Assemblée Nationale rétablit la mention de la location des véhicules, malgré le souci proclamé par C Fiterman de "régler toutes ces questions complexes et assez techniques dans le cadre d'une concertation attentive avec les professionnels" ³⁶⁶. Le rapporteur souligne que l'article rend une tarification possible ("Le transport public routier de marchandises et les opérations qui lui sont connexes ainsi que la location de véhicules industriels avec conducteurs peuvent, dans des cas et des conditions déterminés par décret, faire l'objet ...") mais ne l'impose pas.

En 1986, l'article 35 sera abrogé en totalité, dans la vague des ordonnances libérales supprimant tout régime de fixation des prix ou des tarifs. Il est notable que les réformateurs libéraux de 1986 aient jugé nécessaire d'abroger l'article 35 de la LOTI, qui ne prévoyait pourtant que la *possibilité* de la tarification. Ceci revenait à priver leurs successeurs de la possibilité de revenir à un régime de tarification, sauf à repasser devant le Parlement, et donc à les priver d'un des instruments-clefs de la maîtrise de la concurrence (dont il faut rappeler qu'il n'était pas contesté dans son principe par les professionnels eux-mêmes en 1981-1982).

Dans leur recherche déjà citée, Biencourt, Favereau et Eymard-Duvernay ³⁶⁷ montrent qu'il s'agit d'un changement décisif, faisant passer d'un marché réglementé à un marché de concurrence par les prix. Jointe à la suppression du contingentement des licences ³⁶⁸, qui provoquera une entrée d'entreprises de plus en plus nombreuses sur le marché, elle entraînera une chute brutale des marges et exposera la SNCF à une concurrence accrue. L'équilibre général du système des transports en sera profondément modifié au profit du marché.

3.3.2. Licences, autorisations

On traitera ici des autorisations concernant le transport routier de marchandises, pour lequel le régime des autorisations a essentiellement une fonction de contrôle de l'accès au marché (contingentement), à la différence du transport routier de voyageurs pour lequel le régime des conventions relève de l'exécution de services organisés par des autorités publiques.

³⁶⁵ Séance du 14 décembre 1982, Sénat, *J.O.*, p. 6862.

³⁶⁶ Séance du 16 décembre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, pp. 8446.

³⁶⁷ O. Biencourt et O. Favereau, avec le concours de F. Eymard-Duvernay, *Concurrence par la qualité et viabilité d'un marché. Le cas du transport routier de marchandises*, op. cit.

³⁶⁸ Cf. *infra*, 3.3.2.

Le dispositif d'autorisation est évidemment avec le contrôle des prix un élément clef de la maîtrise du marché, tant à l'intérieur du transport routier que pour l'organisation de la concurrence entre le rail et la route. Le système existant comporte deux régimes de licences, celles qui ont été délivrées avant 1972 dont la durée est illimitée, et celles délivrées récemment qui ont une validité limitée à sept ans. La valeur des licences se trouve inscrite au bilan des entreprises qui les détiennent (patrimonialité). Les licences font l'objet de transactions (achat-vente et location), de sorte que "certains transporteurs qui disposent de licences en nombre insuffisant acquittent une véritable rançon aux propriétaires de ces licences. Le contingentement, en créant la rareté, a eu d'indiscutables effets pervers : augmentation de la location et du faux compte propre, trafic de licences..."³⁶⁹.

Le principe d'un contrôle de l'accès au marché n'est pas plus contesté par les professionnels, en 1981-1982, que celui d'un contrôle des prix : "La FNTR n'a pas varié dans sa doctrine en ce qui concerne la nécessité d'une certaine régulation du marché. Cette régulation est justifiée par les aspects spéciaux du transport que reconnaît officiellement le Traité de Rome. Elle suppose une double intervention, dans le domaine de la capacité d'une part, dans celui de l'organisation des prix d'autre part"³⁷⁰.

La Commission Kahn propose une transformation profonde du régime des licences existant, suivant "un processus qui doit aboutir (...) à l'extinction (des autorisations antérieures), soit par la voie d'une consolidation contractuelle (...), soit par le remplacement des licences anciennes par des autorisations personnelles et temporaires"³⁷¹. Plus précisément, son avant-projet de loi prévoit :

- la suppression de la patrimonialité des licences³⁷² ("Une loi d'orientation se doit de prohiber toute transaction sur les autorisations"³⁷³),
- la création d'un double régime (inscription simple au registre des transporteurs) ou licence, en fonction de la capacité des véhicules, de la nature du transport et de la zone desservie³⁷⁴,
- la création pour les entreprises d'un nouveau régime leur permettant d'être associées, par un contrat passé avec l'établissement régional de gestion et d'organisation des transports³⁷⁵, à l'exécution du service public du transport des marchandises. L'association (...) dispense, pendant la durée du contrat, des licences qui peuvent être

369 Rapport Chénard, p. 112.

370 Rapport du CST, annexe n° 9, p. 5.

371 Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, p. 6.

372 Avant-projet de la Commission Kahn, art. 5.

373 Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, p. 6.

374 Avant-projet de la Commission Kahn, art. 44.

375 Il s'agit des ERGOT, cf. *infra*, 3.3.3.

exigées pour le transport public des marchandises" ³⁷⁶. "L'association au service public comporte, de la part des entreprises, l'engagement de se conformer aux mesures prescrites par l'établissement régional en vue d'améliorer la qualité du transport routier et d'alléger les coûts économiques et sociaux de ce mode de transport (...) De son côté, l'établissement régional apporte son assistance à la gestion des entreprises associées au service public" ³⁷⁷. Les entreprises associées bénéficient en outre d'exemptions fiscales ³⁷⁸.

– une inscription révocable des transporteurs pour compte propre sur un registre *ad hoc* ³⁷⁹.

Le document soumis pour consultation au CST propose, de façon beaucoup moins détaillée, "une substitution progressive au système du contingentement et des licences, de l'attribution d'autorisations à durée déterminée, fondées sur une plus grande qualification, et liées au respect de la réglementation, sans spoliation des transporteurs et en tenant compte des situations sociales" ³⁸⁰.

Autour de cette proposition, plusieurs questions sont soulevées par les organisations représentées au CST : quelle doit être la durée des autorisations ? suivant quels critères les attribuer ? quels effets sur la concurrence rail/route ? comment gérer les conséquences de la suppression de la patrimonialité ? À partir de quelques exemples, on peut montrer que ces débats sont nourris de références aux principes généraux posés par la loi.

Ainsi en ce qui concerne la révocabilité des autorisations est invoqué le risque d'une mainmise par l'État sur le secteur. La CNUT craint que "introduite comme telle sans précaution, la notion de service public (puisse) être invoquée pour justifier la généralisation d'un régime d'autorisations révocables applicables à toutes les activités de transport et pour ouvrir la voie (...) à une étatisation de fait ou de droit de l'ensemble du secteur" ³⁸¹. De même pour la FNTR, "la proposition (...) constitue une novation fondamentale dans l'organisation des transports. En effet, la pérennité dans l'exploitation des entreprises serait remise en cause et les Pouvoirs Publics pourraient d'une manière arbitraire arrêter ou limiter l'activité des entrepreneurs en place. La FNTR est donc opposée à cette transformation" ³⁸². "Pour éviter tout arbitraire, la réglementation devra prévoir de façon tout à fait précise les motifs de non renouvellement des autorisations (...) Une

376 Avant-projet de la Commission Kahn, art. 55.

377 Id., art. 56.

378 Id., art. 48.

379 Id., art. 43.

380 Document préparatoire remis au CST, p. 26.

381 Rapport du CST, annexe n° 5, p. 4.

382 Rapport du CST, annexe n° 9, pp. 6-7.

décision de non renouvellement d'une autorisation ne pourra intervenir sans qu'il y ait eu une mise en garde préalable de l'entreprise" ³⁸³.

En ce qui concerne la régulation des capacités, les représentants des transporteurs contestent que cet instrument puisse être utilisé à des fins de maîtrise de la concurrence entre le rail et la route : "(Ils) souhaitent que l'on ne revienne pas aux pratiques de 'blocage des contingents' qui seraient considérées par eux comme la manifestation d'une volonté systématique d'assujettissement du transport routier aux intérêts du chemin de fer" ³⁸⁴. Au contraire la FNTR ne voit dans le système des autorisations qu'un moyen de régulation interne au transport routier. Elle "renouvelle sa position traditionnelle favorable à une adaptation permanente de l'offre à la demande de transport. Elle considère que des licences ou des autorisations nouvelles de transport doivent être attribuées aux entreprises, pour autant que leurs besoins le justifient et chaque fois que les nécessités de l'Économie paraissent l'exiger (...) Dans cette perspective, il conviendrait d'améliorer les moyens d'observation du marché. Quant aux attributions nouvelles, elles pourraient faire l'objet de décisions décentralisées" ³⁸⁵.

La patrimonialité n'est pas un avantage indu qui aurait été accordé dans le passé aux entreprises, un privilège qu'il faudrait maintenant abolir (pourtant l'Union des Offices de Transport et des PTT reconnaît que "le système actuel de contingentement a donné naissance à de véritables rentes de situation" ³⁸⁶). C'est pour les transporteurs la juste contrepartie d'une entrave à leur libre développement économique. "La FNTR est donc opposée à cette transformation (...) L'équité exigerait que les entreprises qui sont propriétaires de licences à durée illimitée ne puissent en aucun cas se trouver spoliées du fait des réformes qui pourraient intervenir. En effet, loin de constituer un avantage, ces licences n'ont été que la contrepartie de l'interdiction qui a été faite aux entreprises de transport public de se développer, au moment même où le camion prenait sa place dans l'économie moderne" ³⁸⁷.

En ce qui concerne les critères et procédures d'attribution et de renouvellement sont invoqués à la fois le respect de la réglementation du travail et la bonne gestion des entreprises. "Le principe même du remplacement progressif des licences par des autorisations à durée déterminée dont le renouvellement sera subordonné au respect des réglementations, et en particulier de la réglementation sociale, constitue, aux yeux des représentants des salariés, un moyen de pression important sur les entreprises

383 Rapport du CST, p. 28.

384 Id., p. 27.

385 Rapport du CST, annexe n° 9, p. 6.

386 Rapport du CST, annexe n° 13, p. 5.

387 Rapport du CST, annexe n° 9, pp. 6-7.

permettant de changer le comportement du transporteur routier" ³⁸⁸. De même, "les organisations syndicales de salariés ont exprimé le souhait que dans les commissions qui auront à connaître les dossiers de renouvellement des autorisations, la concertation soit étendue aux représentants des salariés" ³⁸⁹. De leur côté, "les représentants des transporteurs souhaitent que pour l'attribution des autorisations, le critère 'respect de la réglementation' ne soit pas le seul retenu et que soit également prise en compte la qualité de la gestion des demandeurs" ³⁹⁰.

Un assez long débat est consacré par les députés à la question de la durée des licences, qui fournit à C. Fiterman l'occasion de s'expliquer sur la position finalement retenue par le gouvernement. Deux principes sont clairement affirmés ; le souci d'un traitement conjoint de cette question avec les professionnels, et une prise en compte de la logique économique de long terme du secteur du transport routier. "Cette question des autorisations a fait l'objet d'un examen attentif avec les professionnels concernés. Nous posons des principes dans ce projet de loi et nous laissons ensuite la place à une concertation qui permette de définir, par décret, les modalités qui conviennent (...) Nous avons prévu un système nouveau d'autorisation (...) Il ne m'apparaît pas utile que ces autorisations soient à durée déterminée (...) Il n'est pas question de placer les professionnels dans une situation d'instabilité ou d'incertitude concernant leur avenir, de les mettre en difficulté pour réaliser leurs programmes d'investissement, pour conclure des contrats à long terme" ³⁹¹.

En ce qui concerne les retraits d'autorisation, le projet de loi en prévoit la possibilité "en cas de manquements graves ou répétés à la réglementation des transports, du travail ou de la sécurité" ³⁹². Les parlementaire de l'opposition tentent de rendre plus difficiles ces retraits en invoquant "une mise en cause de la vie de l'entreprise (...) Vous vous donnez les moyens de mettre à mort une entreprise de transport (...) En limitant les cas de radiation aux manquements à la fois graves et répétés, on écarte les risques d'arbitraire et d'inégalité entre les entreprises incriminées sans restreindre l'efficacité de la sanction" ³⁹³.

Finalement, l'article 36 de la LOTI prévoit que "le transport routier public et la location de véhicules industriels destinés au transport de marchandises peuvent être soumis à autorisations en fonction des nécessités économiques et selon les catégories de transport. Ces autorisations sont délivrées à l'entreprise ou à un groupement d'entreprises doté de la

388 Rapport du CST, p. 27.

389 Id., p. 28.

390 Id., p. 27.

391 2ème séance du 15 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, pp. 5875.

392 Article 38 du projet, article 37 de la LOTI.

393 C. Bergelin, 2ème séance du 15 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, pp. 5876.

personnalité morale en prenant en compte notamment leur capacité de transport, leurs efforts pour améliorer leur productivité et leur respect des dispositions de la présente loi (...) Les autorisations (...) ne peuvent être utilisées que par l'entreprise ou le groupement d'entreprises qui en bénéficient ; elles ne peuvent être ni cédées ni louées indépendamment de la totalité du fonds de commerce auquel elles sont rattachées". En ce qui concerne les retraits, c'est la formule des "manquements graves ou répétés" qui est retenue (art. 37).

Un débat est aussi consacré au Parlement à la question de la régulation des capacités ³⁹⁴. L'article 31 prévoit en effet que "le développement du transport routier de marchandises (...) (est) régulé en fonction des besoins de l'économie". Une première critique de l'opposition porte sur le principe de la régulation : "Régulé par qui , Pour qui ? Comment ? Cela reste extrêmement vague" ³⁹⁵. Mais surtout, le débat relie cette question à celle des autorisations : "La régulation devient dangereuse parce qu'elle signifie que les pouvoirs publics ne renouveleront pas (en période de contraction du marché) les autorisations de transport précédemment accordées" ³⁹⁶. L'opposition demande qu'il soit fait explicitement référence à "l'accroissement des capacités de transport en tonnage" ³⁹⁷.

C. Fiterman défend sa conception, dont il dit qu'elle a "reçu le meilleur accueil des professionnels" : "Le terme 'développement' revêt ici une acception très large qui excède l'aspect purement quantitatif pour englober amélioration de la qualité et meilleure réponse aux besoins des usagers. Le texte précise en effet que ce développement doit être 'régulé en fonction des besoins de l'économie' (...) Si l'on devait accroître les capacités sans considération des besoins réels, on risquerait de désorganiser la profession et de porter préjudice au bon fonctionnement des entreprises et de l'ensemble du secteur" ³⁹⁸.

Comme il a déjà été signalé, la libéralisation de 1986 s'attaquera simultanément aux deux instruments de régulation constitués par le contrôle des prix et les limitations de l'accès au marché.

3.3.3. Plates-formes d'échange, répartition du fret

On se souvient que la création des ERGOT (Établissements régionaux de gestion et d'organisation des transports) et le pouvoir de répartition du fret constituent selon G. Braibant un point de désaccord entre le projet de la Commission

³⁹⁴ On trouve ici l'usage du terme "régulation" signalé *supra*, cf. 3.1.1.

³⁹⁵ C. Bergelin, 2ème séance du 15 octobre 1982, Assemblée Nationale, *J.O.*, p. 5868.

³⁹⁶ C. Fèvre, *id.*

³⁹⁷ *Id.*

³⁹⁸ C. Fiterman, *id.*

Kahn et celui de C. Fiterman ³⁹⁹. Bien que les plates-formes d'échange n'aient pas directement une fonction de répartition du fret, elles y contribuent et il est intéressant d'analyser simultanément les deux dispositifs, qui sont très liés dans une perspective de complémentarité.

L'avant-projet de loi la Commission Kahn va loin dans l'intervention publique en matière de répartition, puisqu'il crée une conférence nationale du fret à laquelle devra être faite une déclaration préalable d'affrètement "des lots dont l'importance est de nature à justifier, le cas échéant, une dérogation au principe du libre choix du transporteur. Lorsque le mode de transport envisagé par les intéressés impose à la collectivité une charge anormale, le ministre des transports peut décider, sur proposition de la conférence nationale du fret, que les marchandises seront, en totalité ou en partie, acheminées par d'autres moyens" ⁴⁰⁰. Cette disposition est justifiée dans la Note sur l'avant-projet comme "un correctif nécessaire au principe du libre-choix posé à l'article 1er", "pour les frets qui, en raison notamment de leur importance, ont un caractère d'intérêt national" ⁴⁰¹.

Il faut souligner ici une rupture avec la construction de compromis entre des principes de niveau équivalent que l'on a vue esquissée dans les dispositifs précédemment analysés : il est explicitement prévu une *dérogation*, et cette dérogation est justifiée par un "intérêt national", c'est-à-dire par un des principes posé initialement par la loi au même niveau que les autres (sous le vocable équivalent de "collectivité").

Par ailleurs il est proposé au niveau régional la création des ERGOT, auxquels plusieurs fonctions seraient attribuées. L'une d'elles consiste à leur confier des missions d'"étude, (de) réalisation et (de) gestion de tous équipements de nature à améliorer le transport public des marchandises, tels que plates-formes régionales, installations d'échange de véhicules de traction et centres routiers, et de tous systèmes permettant une meilleure adaptation de l'offre à la demande de transport" ⁴⁰².

De plus, "on pouvait (...) songer à confier à l'ERGOT une mission complète d'organisation du transport des marchandises, y compris la répartition du fret, soit par des moyens de nature libérale (bourse de fret), soit par des moyens autoritaires (l'ERGOT faisant écran entre le chargeur et le transporteur). L'avant-projet offre (...) une solution moyenne, qui n'exclut pas la mise en place d'un système d'informatisation de l'offre et de la demande de fret, mais qui tient l'établissement public à l'écart des relations entre

³⁹⁹ Compte rendu de la réunion de la Commission Kahn, 12 mai 1982.

⁴⁰⁰ Avant-projet de la Commission Kahn, art. 50.

⁴⁰¹ Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, p. 13.

⁴⁰² Avant-projet de la Commission Kahn, art. 51.

affréteurs et transporteurs (et) (...) permet aux entreprises qui le désirent de souscrire des contrats d'association au service public" ⁴⁰³. Cette proposition tient en la formule : "L'établissement régional apporte son assistance à la gestion des entreprises associées au service public" ⁴⁰⁴.

De façon très contrastée, le document soumis pour concertation au CST adopte une position extrêmement prudente. Il invoque la recherche de l'efficacité par la limitation des "ruptures de charges par exemple par des plates-formes d'échange" ⁴⁰⁵, vise à "améliorer à l'aide de techniques modernes, notamment la télématique, la connaissance et la répartition des frets et le fonctionnement du marché" ⁴⁰⁶ et mentionne plus loin le souci d'"améliorer le fonctionnement du marché par l'extension et la modernisation des activités des bureaux régionaux de fret" ⁴⁰⁷.

Cette position est justifiée de façon particulièrement nette dans la présentation du projet de loi par le Ministère des Transports en réunion de concertation interministérielle : "Toute forme de contrainte et d'étatisme doit être évitée afin de laisser jouer au maximum les règles de concurrence et du marché : c'est pourquoi il n'est pas proposé de créer un nouvel établissement public spécifique ni de mesure de répartition autoritaire du fret" ⁴⁰⁸.

En ce qui concerne les plates-formes d'échange, les avis exprimés au CST marquent une grande convergence quant à leur utilité fonctionnelle. "Notre Compagnie adhère tout à fait à l'idée de plates-formes de transports intermodales, dont le besoin se fait sentir avec acuité dans notre région" ⁴⁰⁹. "On doit noter au sujet de la mise en place de plates-formes d'échange intermodales que les professionnels du transport ainsi que les établissements industriels et commerciaux utilisant des installations où sont effectuées les opérations de groupage ou de dégroupage des marchandises" ⁴¹⁰.

Les réserves des professionnels portent sur la responsabilité de leur gestion : "La gestion (de nouvelles plates-formes, à créer seulement en cas de défaillance du secteur privé) pourrait être confiée autant que possible aux organisations consulaires (...) Le caractère d'établissement public des CCI offrirait une garantie de neutralité comme exploi-

403 Note sur l'Avant-projet de la Commission Kahn, p. 14.

404 Avant-projet de la Commission Kahn, art. 56.

405 Document préparatoire remis au CST, p. 9.

406 Id., p. 15.

407 Id., p. 26.

408 Compte rendu de la réunion interministérielle du 18 mai 1982, p. 3.

409 Lettre CCIM, p. 2.

410 APCCI, Propositions du Ministre des Transports en vue de l'élaboration d'un projet de loi d'orientation sur les transports intérieurs, Observations des Chambres de Commerce et d'Industrie, 15 juillet 1982, p. 6.

tant tant vis-à-vis des chargeurs que des transporteurs" ⁴¹¹, ainsi que sur les risques de répartition autoritaire du fret qu'elles recèlent potentiellement : "La complémentarité entre les modes de transport et les chaînes de transport ne saurait se traduire par l'organisation de plates-formes d'échanges qui limiteraient les ruptures de charges et favoriseraient l'extension d'un mode de particulier de transport arbitrairement privilégié" ⁴¹².

Les réactions concernant les bureaux de fret sont très voisines : "Les participants à leurs activités, c'est-à-dire les transporteurs routiers et les commissionnaires, soulignent que (leur) fonctionnement doit rester confié aux seuls professionnels (...) Le recours aux nouvelles techniques de communication comme la télématique ne doit être envisagé que dans le but d'améliorer la liberté de négociation entre l'usager et le transporteur. Les parties prenantes aux BRF se déclarent opposées à toute extension de compétence de ces organismes qui leur donnerait la maîtrise de l'ensemble du marché (...) Elles marquent également leur opposition à toute transformation des BRF en service public régional dont le fonctionnement serait placé sous le contrôle de représentants d'organismes extérieurs aux professions du transport routier" ⁴¹³.

Sur tous ces points, les inquiétudes des professionnels répondent à l'évidence plus à ce qui avait filtré des propositions de la Commission Kahn, qu'aux propositions du Gouvernement.

Dans le texte de la loi, l'article 31 indique seulement que "le développement du transport routier de marchandises (...) nécessite l'augmentation de sa productivité notamment à l'aide de technologies modernes (...) la coopération des entreprises entre elles et avec les autres modes de transport. Les collectivités publiques peuvent favoriser les initiatives prises par les entreprises pour développer leur coopération et promouvoir des technologies ou des équipements améliorant leur productivité et celle du système des transports".

Le rapporteur A. Chénard indique que ce sont bien des équipements tels que les plates-formes qui sont ici visés, et en particulier "le transport combiné, (...) formule particulièrement intéressante car elle permet une utilisation optimale de tous les modes de transport au moindre coût" ⁴¹⁴. Le choix est clairement fait ici en faveur d'une formule minimale d'intervention publique, et les débats au Parlement ne reviendront pas sur la question de la répartition du fret.

411 APCCI, Propositions du Ministre des Transports en vue de l'élaboration d'un projet de loi d'orientation sur les transports intérieurs, Observations des Chambres de Commerce et d'Industrie, 15 juillet 1982, p. 6.

412 Rapport du CST, annexe n° 9, p. 10.

413 Id., p. 36.

414 Rapport Chénard, p. 105.

CONCLUSION

L'analyse précise des dispositifs régulateurs ou organisationnels contenus dans la LOTI aurait pu être étendue à d'autres exemples : définition du transport public et délimitation du compte propre et de la location, instances de concertation et dispositifs de planification, niveaux de décision, contrat entre le chargeur et le transporteur (coresponsabilité), réglementation du travail, etc.

Les trois exemples auxquels on s'est limité dans la troisième de la recherche font bien apparaître que l'accord peut se réaliser sur des dispositifs de compromis, après des discussions techniques. En revanche, les positions exprimées à propos des principes restent tranchées et ne peuvent être surmontées par de simples formules visant à leur conciliation.

Ces observations trop vite parcourues pourraient conduire à une conclusion erronée et renforcer une position du sens commun : les débats sur les principes seraient stériles parce qu'abstraites, tandis que les discussions sur les dispositifs seraient plus intéressantes parce qu'elles soulèvent des questions pratiques et permettent de faire l'accord. Au contraire, l'analyse qui vient d'être faite montre un lien étroit entre les débats sur les principes et les arguments mobilisés lors des débats sur les dispositifs.

Il suffira dans cette conclusion de dégager deux résultats de la recherche qui contredisent la conclusion simpliste et étayent la problématique retenue.

Le premier résultat est une explication des difficultés rencontrées par la Commission Kahn. Sur les principes, les propositions de la Commission étaient un peu en retrait sur celle de C. Fiterman, puisqu'elles ne comportaient pas le droit au transport. Mais la Commission a fait le choix :

a) de préciser de façon beaucoup plus détaillée la forme des dispositifs : "La politique des transports doit être animée par des procédures de décision qui en assurent la cohérence, et prendre corps dans des structures adaptées à leur objet. Plus que les options de fond, qui peuvent évoluer et dont il convient de laisser la responsabilité à l'exécutif, ce

sont ces procédures et ces structures qui, dans l'esprit de la commission, forment la matière d'une loi d'orientation" ⁴¹⁵ ;

b) de construire ces dispositifs de telle façon que la balance penchait nettement du côté de l'intervention publique ⁴¹⁶ ; ceci pouvait donner l'impression que les principes n'étaient posés que pour la forme, et qu'il pouvait y être dérogé quand la nécessité s'en faisait sentir.

Au total, les débats sur les principes s'en sont trouvés sensiblement affaiblis au bénéfice de la discussion sur les dispositifs, qui ont été rejetés en bloc.

En second lieu, et c'est sans doute le plus important, la recherche incite à prendre au sérieux les argumentations que les acteurs ont développées pour justifier ou combattre le projet. Si les discussions sur les dispositifs techniques avaient seules quelque enjeu en raison de leurs effets pratiques, il faudrait se contenter d'interpréter les oppositions à partir de rapports de pouvoir (concertation au CST) ou sur de présupposés politiques et idéologiques (débats au Parlement).

Ceux-ci ont parfois des mérites explicatifs. Ainsi a-t-on pu voir les députés d'opposition essayer de faire obstacle à des dispositions sur lesquels le Gouvernement s'était entendu avec les professionnels.

Mais une telle grille ne permet nullement d'expliquer le paradoxe de la LOTI : une loi promue par un Ministre communiste ne met pas en place une politique dirigiste ; elle permet même ultérieurement une évolution libérale ⁴¹⁷. Le fait que C. Fiterman soit l'un des ministres communistes lui a sans doute précisément interdit le dogmatisme auquel les observateurs de la vie politique se seraient attendus. L'autonomisation du projet par rapport aux déterminismes politiques illustre les limites d'une lecture mécaniste de la position des acteurs.

415 Rapport de la Commission Kahn, p. 3.

416 Ce qui aurait pu aussi être illustré par les dispositifs de planification proposées dans le projet via les procédures de schémas.

417 Qui aurait pu avoir lieu sans l'abrogation du régime de la tarification.

**ANNEXE : ÉVOLUTION DES PRINCIPALES NOTIONS
CONTENUES DANS LE TITRE I, CHAPITRE I
"DU DROIT AU TRANSPORT ET DES PRINCIPES GÉNÉRAUX
APPLICABLES AUX TRANSPORTS INTÉRIEURS"**

d'après 16 versions successives du projet entre mai et juillet 1982,
le projet des rapporteurs du Conseil d'État (juillet 1982),
le projet discuté en première lecture par l'Assemblée Nationale (12-15 octobre 1982),
le texte de la loi promulguée (30 décembre 1982).

**Les phrases substituées ou ajoutées à la version précédente apparaissent en caractères gras.
Sauf exception signalée, les modifications sont mentionnées par rapport à la version
immédiatement précédente.**

1. BESOINS DES USAGERS, LIBERTÉ DE SE DÉPLACER ET DROIT AU TRANSPORT

	Art. 1	Art. 2
13 mai	<p>1. Le système de transport doit répondre aux besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité.</p> <p>2. Ces besoins sont satisfaits par la mise en place de tous les moyens de nature à rendre effectif le droit qu'a toute personne de se déplacer librement et la faculté qui lui est reconnue de confier le transport de ses biens à l'organisme ou à l'entreprise de son choix.</p>	<p>1. Le droit au transport doit bénéficier à toutes les catégories sociales sur l'ensemble du territoire national.</p> <p>2. La satisfaction du droit au transport concourt à l'unité nationale, à l'aménagement équilibré du territoire et, par des systèmes tarifaires harmonisés, à la solidarité nationale.</p> <p>3. Sa mise en œuvre progressive permettra à tous les usagers quel que soit le lieu de leur résidence, d'accéder à un moyen de transport ouvert au public dans des conditions raisonnables de temps, de distance et de tarif : elle appelle des mesures particulières pour les personnes à mobilité réduite et pour les catégories sociales défavorisées des territoires insulaires ou éloignés.</p>
17-18 mai	<i>Inchangé</i>	<p><i>Suppression de l'al. 1.</i></p> <p><i>L'al. 2 devient al. 1 avec un ajout :</i></p> <p>1. La satisfaction du droit au transport concourt à l'unité nationale, à l'aménagement équilibré du territoire, par une desserte suffisante de ce territoire et par des systèmes tarifaires harmonisés à la solidarité nationale.</p> <p><i>L'al. 3 raccourci devient l'al. 2 :</i></p> <p>2. Sa mise en œuvre progressive permettra à tous les usagers quel que soit le lieu de leur résidence, d'accéder à un moyen de transport ouvert au public dans des conditions raisonnables de temps, de distance et de tarif : elle appelle des mesures particulières pour les personnes à mobilité réduite et pour les catégories sociales défavorisées habitants des territoires insulaires ou éloignés.</p>

22 mai	Inchangé	<p>Retour à la version du 13 mai. Réapparition de l'al. 1. Modification dans l'al. 2. Rétablissement de l'al. 3 du 13 mai avec des modifications. Sa dernière phrase devient al. 4. Ajout d'un al. 5 :</p> <p>1. [Modifications par rapport à la version du 13 mai] Le droit au transport doit bénéficier à tous toutes les catégories sociales sur l'ensemble du territoire national.</p> <p>2. [Modifications par rapport à la version du 17-18 mai] La satisfaction du droit au transport concourt à l'unité nationale, à l'aménagement équilibré du territoire, par une desserte suffisante de ce territoire et par des systèmes tarifaires harmonisés à la solidarité nationale.</p> <p>3. [Modifications par rapport à la version du 13 mai] Sa mise en œuvre progressive doit permettre aux usagers quel que soit le lieu de leur résidence, d'accéder à un moyen de transport ouvert au public de se déplacer dans des conditions raisonnables de temps, de distance, de prix et de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.</p> <p>4. Elle appelle des mesures particulières pour les personnes à mobilité réduite et pour les catégories sociales défavorisées des territoires insulaires ou éloignés.</p> <p>5. Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation.</p>
23 mai	Inchangé	Inchangé
24 mai	Inchangé	Inchangé

<p>27 mai</p>	<p><i>Al. 1 inchangé, al. 2 remplacé :</i></p> <p>2. Les usagers ont la liberté de choisir leurs moyens de se déplacer et l'organisme ou l'entreprise à qui ils confient le transport de leurs biens.</p>	<p><i>Modifications al. 1 et 2. Al. 3 et 4 modifiés et fusionnés. Al. 5 devenu al. 4 inchangé :</i></p> <p>1. Le droit au transport doit bénéficier à tous toute personne sur l'ensemble du territoire national.</p> <p>2. La satisfaction du droit au transport concourt à l'unité et à la solidarité nationales ainsi qu'à l'aménagement équilibré du territoire, et par des systèmes tarifaires harmonisés à la solidarité nationale.</p> <p>3. Sa mise en œuvre vis à (alternative/progressive doit) permettre aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables de temps, de distance, d'accessibilité, de qualité et de prix pour l'utilisateur ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public. Elle appelle des mesures particulières pour les personnes à mobilité réduite et pour les catégories sociales défavorisées des territoires insulaires ou éloignés de la métropole.</p> <p>4. Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation.</p>
<p>31 mai</p>	<p><i>Al. 1 inchangé. Retour à l'al. 2 du 13 mai amendé par la version du 27 mai [corrections indiquées par rapport à la version du 5 juillet] :</i></p> <p>2. Ces besoins sont satisfaits par la mise en œuvre des dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a toute personne de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue de confier le transport de ses biens à l'organisme ou à l'entreprise de son choix.</p>	<p><i>Al. 3 modifié :</i></p> <p>3. Sa mise en œuvre progressive permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accessibilité, de qualité et de prix pour l'utilisateur ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public. Elle appelle des mesures particulières pour les personnes à mobilité réduite et pour les catégories sociales défavorisées des territoires insulaires ou éloignés de la métropole.</p>
<p>1er juin</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>

<p>7 juin</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Al. 1 inchangé.</i> <i>L'al. 2 est intégré dans l'art. 3 en perdant la référence au droit au transport.</i> <i>Al. 3 modifié devient al. 2.</i> <i>Al. 4 inchangé devient al. 3 :</i></p> <p>1. Le droit au transport doit bénéficier à toute personne sur l'ensemble du territoire national.</p> <p>2. La satisfaction du droit au transport concourt à l'unité et à la solidarité nationales ainsi qu'à l'aménagement équilibré du territoire.</p> <p>2. Sa mise en œuvre progressive permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix pour l'utilisateur ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public. Elle appelle des mesures particulières pour les personnes à mobilité réduite et pour les catégories sociales défavorisées des territoires insulaires ou éloignés de la métropole.</p> <p>3. Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation.</p>
<p>9 juin</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>10 juin</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>18 juin</p>	<p>1. Le système de transport doit répondre aux besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité le pays.</p> <p><i>Al. 2 inchangé.</i></p>	<p><i>Al. 1 et 3 inchangés.</i> <i>Modification al. 2. :</i></p> <p>2. Sa mise en œuvre progressive permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix pour l'utilisateur ainsi que de coût pour la collectivité, notamment, par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public. Elle appelle des mesures particulières pour les personnes à mobilité réduite et pour les catégories sociales défavorisées des territoires insulaires ou éloignés de la métropole.</p>
<p>21 juin</p>	<p><i>Al. 1, hésitation entre "la collectivité" et "le pays", tous deux mentionnés.</i> <i>Al. 2 inchangé.</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>

<p>29 juin</p>	<p>1. Le système de transport doit répondre aux besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour le pays. <i>Al. 2 inchangé.</i></p>	<p>Al. 1 inchangé. Al. 2 scindé à nouveau en deux , retour à la version du 7 juin. Al. 3 inchangé al. 4 :</p> <p>2. Sa mise en œuvre progressive permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix pour l'utilisateur ainsi que de coût pour la collectivité, notamment, par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.</p> <p>3. Elle appelle des mesures particulières pour les personnes à mobilité réduite et pour les catégories sociales défavorisées des territoires insulaires ou éloignés de la métropole.</p> <p>4. Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation.</p>
<p>1er juillet</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>5 juillet</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Al. 1 et 4 inchangés.</i> <i>Modifications al. 2 et 3 :</i></p> <p>2. La Sa mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.</p> <p>3. Elle appelle des mesures particulières peuvent être prises pour les personnes à mobilité réduite et pour les catégories sociales défavorisées des territoires parties insulaires ou éloignées de la métropole lointaines du territoire national.</p>
<p>Projet des rapporteurs de la Section des Travaux publics du Conseil d'État, non daté, juillet</p>	<p><i>Un nouvel art. 1 apparaît, de sorte que l'art. 1 devient l'art. 2, etc. :</i></p> <p>1. Sont considérés comme transports intérieurs au sens de la présente loi, dès lors que leur régime n'est pas fixé par des traités ou accords internationaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les transports de personnes entre deux points d'origine et de destination situés sur le territoire national, - les transports par voie terrestres et aériennes de marchandises entre deux points d'origine et de destination situés sur le territoire national. <p>2. Les dispositions des chapitre III et IV du titre I de la présente loi s'appliquent aux transports de marchandises par conduite.</p>	<p><i>L'art. 2 remplace les art. 1 et 2 et certains éléments de l'art. 3, en faisant disparaître toute référence au droit au transport :</i></p> <p>1 Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité [ancien art. 1]. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationales, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux [ancien art. 3].</p> <p>2. Tout usager doit pouvoir se déplacer, par le moyen de son choix [ancien art. 1] dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix de transport [ancien art. 2] ; il a la liberté de confier le transport de ses biens à l'organisme ou à l'entreprise de son choix [ancien art. 1].</p> <p>3. Des dispositions particulières peuvent être prises en faveur des personnes à mobilité réduite et des usagers des territoires insulaires ou éloignés de la métropole [ancien art. 2].</p>

<p>Projet de loi, A. N. 1ère lecture, 12-15 octobre</p>	<p><i>L'art. 1 de la version CE est supprimé. L'art. 2 al. 1 et 2 de la version du CE redevient l'art. 1 avec quelques modifications à l'al. 1 et pour l'al. 2 un retour presque complet à la version du 31 mai :</i></p> <p>1. <i>[Modifications par rapport à la version CE]</i> Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationale, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens.</p> <p>2. <i>[Modifications par rapport à la version du 31 mai]</i> Ces besoins sont satisfaits par la mise en œuvre des dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a toute personne tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix.</p>	<p><i>Retour à une version proche de celle du 5 juillet, avec suppression de la caractérisation générale du droit au transport (ancien al. 1) et scission de l'al. 3 en deux al. (2 et 3) [corrections indiquées par rapport à la version du 5 juillet] :</i></p> <p>1. Le droit au transport doit bénéficier à toute personne sur l'ensemble du territoire national.</p> <p>1. La mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.</p> <p>2. Dans cet esprit, des mesures particulières peuvent être prises en faveur des personnes à mobilité réduite.</p> <p>3. Les catégories sociales défavorisées des parties insulaires ou lointaines du territoire national peuvent faire l'objet de dispositions adaptées à leur situation.</p> <p>4. Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation.</p>
<p>Loi promulguée</p>	<p><i>Inchangé :</i></p> <p>Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationale, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens.</p> <p>Ces besoins sont satisfaits par la mise en œuvre des dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix.</p>	<p>La mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.</p> <p>Dans cet esprit, des mesures particulières peuvent être prises en faveur des personnes à mobilité réduite.</p> <p>Les catégories sociales défavorisées, notamment celles des parties insulaires et des régions lointaines ou d'accès difficile du territoire national, peuvent faire l'objet de dispositions adaptées à leur situation.</p> <p>Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation.</p>

2. LA POLITIQUE GLOBALE DES TRANSPORTS : CONCURRENCE LOYALE, JUSTE RÉMUNÉRATION

	Art. 3	Art. 7 (art. 6 loi promulguée)
13 mai	<p>1. La politique globale de développement des transports tient compte de leur coût pour la collectivité, qui s'entend du coût économique réel, lié à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, et de l'ensemble des coûts sociaux monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et par les tiers.</p> <p>2. Elle prend notamment en considération les avantages des divers modes de transports en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de la sécurité. Elle doit tendre à établir les bases d'une concurrence loyale entre les modes, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et en favorisant leur complémentarité et leur coopération, notamment par le développement des transports combinés.</p>	<p>Les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations de transport public et, notamment, les conditions tarifaires applicables et les clauses des contrats de transport assurent la juste rémunération du transporteur.</p>
17-18 mai	<p><i>L'art. 3 modifiée devient art. 4 :</i></p> <p>Article 4</p> <p>1. La politique globale de développement des transports tient compte de leur coût pour la collectivité, Le coût du transport s'entend du coût économique réel, lié à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, et de l'ensemble des coûts sociaux monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et par les tiers.</p> <p>2. La politique globale des transports tient compte de leur coût pour la collectivité ainsi défini. Elle prend notamment en considération les avantages des divers modes de transports en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de la sécurité. Elle doit tendre à établir les bases d'une concurrence loyale entre les modes, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et en favorisant leur complémentarité et leur coopération, notamment par le développement des transports combinés.</p>	<p><i>L'art. 7 devient art. 6.</i></p>

<p>22 mai</p>	<p><i>Retour à la version du 13 mai, avec une modification de l'al. 2 :</i></p> <p>Article 3</p> <p>1. La politique globale de développement des transports tient compte de leur coût pour la collectivité, qui s'entend du coût économique réel, lié à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, et de l'ensemble des coûts sociaux monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et par les tiers.</p> <p>2. Elle prend notamment en considération les avantages des divers modes de transports individuels et collectifs en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de la sécurité. Elle doit tendre à établir les bases d'une concurrence loyale entre les modes, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et en favorisant leur complémentarité et leur coopération, notamment par le développement des transports combinés.</p>	<p><i>L'art. 6 redevient art. 7 avec une modification :</i></p> <p>Les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations de transport public et, notamment les conditions tarifaires applicables et les clauses des contrats de transport assurent la juste rémunération du transporteur.</p>
<p>23 mai</p>	<p><i>Al. 1 et 2 inchangés, ajout d'un 3ème al. :</i></p> <p>3. Dans l'intérêt des usagers, l'adaptation temporelle du flux de transport aux capacités du système de transport, outre l'information et l'aménagement du temps d'activité et de loisir, peut donner lieu à des mesures d'exploitation, de réglementation ou de modulation tarifaire.</p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>24 mai</p>	<p><i>Al. 1 et 2 inchangés, suppression de l'al. 3.</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>27 mai</p>	<p><i>Interversion des al. 1 et 2 et modifications :</i></p> <p>1. La politique globale de développement des transports prend notamment en considération les avantages respectifs des divers modes de transports individuels et collectifs en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de la sécurité. Elle doit tendre à établir les bases d'une concurrence loyale entre les modes et entre les entreprises, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et à favoriser leur complémentarité et leur coopération notamment par le développement des transports combinés.</p> <p>2. Elle tient compte de leur coût pour la collectivité, qui s'entend du coût économique réel, lié à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, et de l'ensemble des coûts sociaux monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et par les tiers.</p>	<p><i>Inchangé</i></p>

<p>31 mai</p>	<p><i>Al. 1 retour à la version du 22 mai ; al. 2 inchangé :</i></p> <p>1. La politique globale des transports prend en considération les avantages respectifs des divers modes de transports individuels et collectifs en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de la sécurité. Elle doit tendre à établir les bases d'une concurrence loyale entre les modes et entre les entreprises, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et à favoriser leur complémentarité et leur coopération, notamment par le développement des transports combinés.</p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>1er juin</p>	<p><i>Les deux al. agencés dans un ordre différent sont ramassés en un seul :</i></p> <p>La politique globale des transports prend en considération les avantages respectifs des divers modes de transports individuels et collectifs en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de sécurité. Elle tient compte de leur coût économique réel, lié à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, et de l'ensemble des coûts sociaux monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et par les tiers. Elle doit tendre à établir les bases d'une concurrence loyale entre les modes et entre les entreprises, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et à favoriser leur complémentarité et leur coopération, notamment par le développement des transports combinés.</p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>7 juin</p>	<p><i>Modifications :</i></p> <p>La politique globale de développement des transports de personnes et de marchandises concourt à l'unité et à la solidarité nationales et à l'expansion des échanges internationaux. Elle prend en considération les avantages respectifs des divers modes de transports individuels et collectifs en matière d'aménagement du territoire, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de sécurité. Elle tient compte de leur coût économique réel, lié à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, et de l'ensemble des coûts sociaux monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et par les tiers. Elle doit tendre à établir les bases d'une concurrence loyale entre les modes et entre les entreprises, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et à favoriser leur complémentarité et leur coopération, notamment par le développement des transports combinés.</p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>9 juin</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>

<p>10 juin</p>	<p><i>Modifications :</i></p> <p>La politique globale de développement des transports de personnes et de marchandises concourt à l'unité et à la solidarité nationales et à l'expansion des échanges internationaux. Elle prend en considération les avantages respectifs des divers modes de transports individuels et collectifs, en matière de développement régional, d'aménagement du territoire, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de sécurité. Elle tient compte de leur coût économique réel, lié à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, et de l'ensemble des coûts sociaux monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et par les tiers. Elle doit tendre à établir les bases d'une concurrence loyale entre les modes et entre les entreprises, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation et à favoriser leur complémentarité et leur coopération, notamment par le développement rationnel des transports combinés.</p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>18 juin</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>21 juin</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>29 juin</p>	<p><i>Découpage du texte en 3 alinéas et modifications :</i></p> <p>1. La politique globale de développement des transports de personnes et de marchandises concourt à l'unité et à la solidarité nationales, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux. Elle prend en considération les avantages des divers modes de transports individuels et collectifs, en matière de développement régional, d'aménagement du territoire, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de sécurité.</p> <p>2. Elle tient compte de leur coût économique réel, lié à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transports et de l'ensemble des coûts sociaux monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et par les tiers.</p> <p>3. Elle doit tendre à établir les bases d'une concurrence loyale entre les modes et entre les entreprises, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation et à favoriser leur complémentarité et leur coopération, notamment par le développement rationnel des transports combinés.</p>	<p><i>Modifications :</i></p> <p>Les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations de transport public, notamment les conditions tarifaires la formation des tarifs applicables et les clauses des contrats de transport, permettent une juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité.</p>
<p>1er juillet</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>5 juillet</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>

<p>Projet des rapporteurs de la Section des Travaux publics du Conseil d'Etat, non daté, juillet</p>	<p><i>Le début de l'al. 1 est transféré dans l'art. 2. Modifications aux al. 2 et 3 :</i></p> <p>En vue d'atteindre les objectifs définis à l'article 2, la politique des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de sécurité.</p> <p>Elle tient compte de leurs des coûts économiques réels liés à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transports et de l'ensemble des coûts sociaux, monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et les tiers.</p> <p>Elle doit tendre à établir établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transports et entre les entreprises, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et favorise leur complémentarité et leur coopération, notamment par le développement rationnel des transports combinés.</p>	<p><i>L'art. 7 modifié devient l'art. 8 :</i></p> <p>Les dispositions prévues aux articles 6 et 7 de la présente loi, en matière de financement, de tarification et de conditions d'exécution du contrat de transport doivent être mise en œuvre de manière à assurer au transporteur public de personnes ou de marchandises, la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité.</p>
<p>Projet de loi, A.N. 1ère lecture, 12-15 octobre</p>	<p><i>Modifications :</i></p> <p>En vue d'atteindre les objectifs définis à l'article 2, La politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de sécurité.</p> <p>Elle tient compte des coûts économiques réels, liés à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transports et des coûts sociaux, monétaires et non monétaires supportés par les usagers et les tiers.</p> <p>Elle établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises, en harmonisant leurs conditions d'exploitation et favorise leur complémentarité et leur coopération, notamment par le développement rationnel des transports combinés.</p>	<p><i>En art. 6, retour intégral à la version de l'art. 7 du 29 juin :</i></p> <p>Article 6</p> <p>Les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations de transport public, notamment la formation des tarifs applicables et les clauses des contrats de transport, permettent une juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité.</p>

**Loi
promulguée**

La politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de défense, d'utilisation rationnelle de l'énergie, et de sécurité et de leur spécificité. Elle tient compte des coûts économiques réels liés à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transports et des coûts sociaux, monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et les tiers.

Elle établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation.

Elle favorise leur complémentarité et leur coopération, notamment dans les choix d'infrastructures et par le développement rationnel des transports combinés.

Elle contribue au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports.

Art. 6 inchangé :

Les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations de transport public, notamment la formation des prix et tarifs applicables et les clauses des contrats de transport, permettent une juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité.

3. DÉFINITION ET MISE EN ŒUVRE DU SERVICE PUBLIC

	Art. 5	Art. 8 (art. 7 loi promulguée)
13 mai	<p>1. Le service public des transports a pour objet de promouvoir le transport des personnes et des biens.</p> <p>2. Il comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport, ou concourant à son exécution, b) la réglementation et le contrôle des activités de transport, c) le développement de toutes études, recherches et travaux statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports, d) l'organisation des services de transport public de personnes et de marchandises. <p>3. Son exécution est assurée d'une part par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics et d'autre part, par les entreprises privées ou publiques, chargées du service public des transports qui y sont associées.</p> <p>4. Les modalités des relations entre les autorités publiques et les entreprises varient selon la nature des activités et l'objet du transport. Elles donnent lieu, selon les cas à des conventions, autorisations, agréments ou déclarations.</p>	<p><i>Pas encore de développements sur la mise en œuvre du service public.</i></p>

<p>17-18 mai</p>	<p><i>L'art. 5 devient art. 3, avec un ajout à l'al. 1.</i> <i>À l'al. 2, "l'organisation des services de transport public de personnes et de marchandises" remonte au 2e rang.</i> <i>Apparition d'un 5e al. :</i></p> <p>Article 3</p> <p>1. Le service public des transports a pour objet de promouvoir le transport des personnes et des biens, permettant ainsi progressivement à tout usager d'accéder dans des conditions acceptables de temps, de distance, de tarif et de coût pour la collectivité à un moyen de transport ouvert au public.</p> <p>2. Le service public des transport comprend :</p> <ul style="list-style-type: none">a) la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport, ou concourant à son exécution,b) l'organisation des services de transport public de personnes et de marchandises,c) la réglementation et le contrôle des activités de transport,d) le développement de toutes études, recherches et travaux statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports, <p>3. Son exécution est assurée d'une part par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics et d'autre part, par les entreprises privées ou publiques, chargées du service public des transports ou associées à l'exécution de ce service.</p> <p>4. Les modalités des relations entre les autorités publiques et les entreprises varient selon la nature des activités et l'objet du transport. Elles donnent lieu, selon les cas à des conventions, autorisations, agréments ou déclarations.</p> <p>5. Les opérations de transport, qu'il soit public ou non public, exécuté par des tiers ou pour le compte propre de l'entreprise qui l'assure ne doivent en aucun cas être conduites dans des conditions incompatibles avec les nécessités de la sécurité des personnes ou les exigences de la réglementation du travail.</p>	<p><i>Idem</i></p>
-------------------------	---	--------------------

<p>22 mai</p>	<p><i>Retour à la version du 13 mai, art. 5. À l'al. 2, l'"organisation des services de transport public" est rétrogradée. L'al. 5 modifié devient un art. 6 :</i></p> <p>Article 5</p> <p>1. Le service public des transports a pour objet de promouvoir le transport des personnes et des biens.</p> <p>2. Il comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers, dans des conditions normales d'entretien, de sécurité et de régularité, b) la réglementation et le contrôle des activités de transport, c) le développement de toutes études, recherches et travaux statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports, d) l'organisation des services de transport public de personnes et de marchandises. <p>3. Son exécution est assurée d'une part par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics et d'autre part, par les entreprises privées ou publiques, chargées du service public des transports ou qui y participent.</p> <p>4. Les modalités des relations entre les autorités publiques et les entreprises varient selon la nature des activités et l'objet du transport. Elles sont différentes pour les activités de transport de personnes et de marchandises. Elles donnent lieu, selon les cas, à des conventions, autorisations, agréments ou déclarations.</p>	<p><i>Dans le titre I chapitre II, "Transports de personnes", l'art. 8 traite de l'exécution du service public :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Les transports publics réguliers de personnes sont assurés soit par l'État ou les collectivités territoriales, soit par les entreprises publiques ou privées ayant passé une convention avec l'autorité compétente pour l'organisation de ces services. 2. Lorsque l'exploitation du service est effectuée par une personne morale de droit public, elle revêt le caractère d'un service public industriel et commercial. 3. Les conventions passées pour l'exécution du service public du transport des personnes fixent la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elles définissent les actions à entreprendre par l'une et par l'autre parties afin de promouvoir le transport public de personnes et d'assurer à toute époque les conditions d'un exercice effectif du droit au transport. 4. L'exécution des services de transport non réguliers peut être soumise à autorisation.
<p>23 mai</p>	<p><i>Art. 5 inchangé</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>24 mai</p>	<p><i>Al. 1, 3 et 4 inchangés. Modification de l'al. 2 :</i></p> <p>2. Il comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers, dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité et de régularité. b) la réglementation et le contrôle des activités de transport, c) le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports, d) l'organisation des services de transport public de personnes et de marchandises. 	<p><i>Modification al. 1 :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Les transports publics réguliers de personnes sont assurés exécutés soit par l'État ou les collectivités territoriales, soit par les entreprises publiques ou privées ayant passé une convention avec l'autorité compétente pour l'organisation de ces services.

<p>27 mai</p>	<p><i>Al. 2, 3, 4 inchangés.</i> <i>Modification de l'al. 1 :</i></p> <p>1. Le service public des transports a pour objet d'assurer et de promouvoir le transport des personnes et des biens.</p>	<p><i>Ajout d'un al. 3, l'al. 3 devenant l'al. 4 et l'al. 4 devenant l'al. 5 :</i></p> <p>3. La politique tarifaire de l'autorité compétente recherche l'utilisation la meilleure sur le plan économique et social du système de transports.</p>
<p>31 mai</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Inchangé</i></p>
<p>1er juin</p>	<p><i>Al. 1 inchangé.</i> <i>Al. 3 et 4 fusionnés, avec contenu identique à la version précédente.</i> <i>Modification de l'al. 2 :</i></p> <p>b) la réglementation des activités de transport et le contrôle de son application.</p>	<p><i>Ajout à l'al. 4 :</i></p> <p>4. Les conventions passées pour l'exécution du service public du transport des personnes fixent la consistance générale et les conditions de fonctionnement et du financement du service. Elles définissent les actions à entreprendre par l'une et par l'autre parties afin de promouvoir le transport public de personnes et d'assurer à toute époque les conditions d'un exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes. Leur passation et leur renouvellement sont subordonnés au respect de la réglementation du travail et de la sécurité par l'entreprise de transport.</p>
<p>7 juin</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Al. 1 et partie de 2 fondus en un nouvel al. 1.</i> <i>Partie de al. 2 et al. 4 fondus en al. 2.</i> <i>Al. 3 reformulé.</i> <i>L'al. 5 inchangé devient al. 4 :</i></p> <p>1. L'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes. L'exécution du service peut être assurée soit par une personne morale de droit public sous la forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise publique ou privée ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée.</p> <p>2. La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre parties afin d'assurer les conditions d'un droit effectif au transport et de promouvoir le transport public de personnes. Les entreprises doivent être inscrites au registre des transporteurs publics tenu par les autorités de l'État. Elles peuvent en être radiées en cas de manquement grave ou répété à la réglementation du travail ou de la sécurité. La radiation entraîne de plein droit la résiliation de la convention.</p> <p>3. L'autorité compétente définit sa politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, de son système de transports.</p> <p>4. L'exécution des services de transport non réguliers peut être soumise à autorisation.</p>

9 juin	<i>Inchangé</i>	<i>Inchangé</i>
10 juin	<i>Inchangé</i>	<i>Inchangé</i>
18 juin	<p><i>Al. 1, 2, 3, 4, inchangés.</i> <i>Ajout d'un 5ème al. définissant le transport public :</i></p> <p>5. Tout transport qui n'est pas exécuté par une personne publique ou privée pour son propre compte est considéré comme un transport public. Un décret en Conseil d'État précisera en tant que de besoin la définition des transports pour compte propre et pour compte d'autrui.</p>	<p><i>Modifications des al. 1, 2 et 4 ; al. 3 inchangé :</i></p> <p>1. L'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes. L'exécution du service peut être est assurée soit en régie par une personne morale de droit public publique sous la forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise publique ou privée ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente pour l'organisation du service.</p> <p>2. La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre parties afin d'assurer les conditions d'un droit exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes. Les entreprises doivent être inscrites au à un registre des transporteurs publics tenu par les autorités de l'État. Elles peuvent en être radiées notamment en cas de manquement grave ou répété à la réglementation des transports du travail ou de la sécurité. La radiation entraîne de plein droit la résiliation de la convention.</p> <p>4. L'exécution des services de transport non réguliers peut être soumise à autorisation par un décret en Conseil d'État.</p>
21 juin	<i>Inchangé</i>	<i>Inchangé</i>

<p>29 juin</p>	<p><i>Al. 5 seul inchangé.</i></p> <p>1. Le service public des transports est constitué de l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens.</p> <p>2. Ces missions sont les suivantes :</p> <p>a) la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers, dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité,</p> <p>b) la réglementation et le contrôle des activités de transport et le contrôle de son application,</p> <p>c) le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports,</p> <p>d) l'organisation des services de transport public de personnes et de marchandises.</p> <p>3. L'exécution de ces missions est assurée d'une part par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics et d'autre part, par les entreprises privées ou publiques, chargées du service public des transports ou qui y participent.</p> <p>4. Les modalités des relations entre les autorités publiques et les entreprises de transport public varient en fonction du mode de transport et de la nature des activités selon qu'il s'agit notamment de transport de personnes ou de marchandises.</p>	<p><i>Al. 1 et 2 inchangés.</i></p> <p><i>Suppression de l'al. 3.</i></p> <p><i>L'al. 4 modifié devient l'al. 3 :</i></p> <p>3. L'autorité compétente définit sa politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, de son système de transports.</p> <p>3. L'exécution des services de transport non réguliers peut être soumise à autorisation dans des cas et conditions déterminées par un décret en Conseil d'État.</p>
<p>1er juillet</p>	<p><i>Inchangé</i></p>	<p><i>Modification de l'al. 2 :</i></p> <p>2. La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre parties afin d'assurer les conditions d'un de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes. Les entreprises doivent être inscrites à un registre des transporteurs publics tenu par les autorités de l'État. Elles peuvent en être radiées notamment en cas de manquement grave ou répété à la réglementation des transports, du travail ou de la sécurité. La radiation entraîne de plein droit la résiliation de la convention.</p>

<p>5 juillet</p>	<p><i>Al. 2, 3, 4 inchangés. Al. 1 et 5 modifiés :</i></p> <p>1. Le service public des transports est constitué de l'ensemble des missions qui incombent aux sont définies par les pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens.</p> <p>5. Tout transport qui n'est pas exécuté par une personne publique ou privée pour son propre compte est considéré comme un transport public. Un décret en Conseil d'État précisera en tant que de besoin la définition des transports pour compte propre et pour compte d'autrui.</p>	<p><i>Modifications de l'al. 2. Suppression de l'al. 3.</i></p> <p>2. La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre parties afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes. Les entreprises doivent être inscrites aux registres des transporteurs publics tenus par les autorités de l'État. Elles peuvent en être radiées notamment en cas de manquement grave ou répété à la réglementation des transports, du travail ou de la sécurité. La radiation entraîne de plein droit la résiliation de la convention.</p> <p>3 L'exécution des service de transport non réguliers peut être soumise à autorisation dans des cas et conditions déterminées par un décret en Conseil d'État.</p>
<p>Projet des rapporteurs de la Section des Travaux publics du Conseil d'État, non daté, juillet</p>	<p><i>Al. 4 inchangé. Al. 1, 2, 3 et 5 modifiés :</i></p> <p>1. Le service public des transports est constitué de l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport de personnes et des biens.</p> <p>2. Ces missions sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers, dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité, b) la réglementation et le contrôle des activités de transport, c) le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports, d) l'organisation des services de transport public y compris l'information des usagers. <p>3 L'exécution de ces missions est assurée d'une part par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics et d'autre part, par les entreprises privées ou publiques, qui en sont chargées ou qui y participent en vertu des dispositions de la présente loi.</p> <p>5. Est considéré comme transport public tout transport de personnes ou de marchandises qui n'est pas effectué par un organisme public ou privé pour son propre compte dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État.</p>	<p><i>L'art. 8 devient l'art. 6. Al. 1 inchangé. Dans l'al. 2 scindé en deux, la mention de l'exercice effectif du droit au transport est supprimée.</i></p> <p>Article 6</p> <p>2. La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre parties afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et e n vue de promouvoir le transport public de personnes.</p> <p>3. Les entreprises doivent être inscrites à un registres des transporteurs publics tenu par les autorités de l'État. Elles peuvent en être radiées notamment en cas de manquement grave ou répété à la réglementation des transports, du travail ou de la sécurité. La radiation entraîne de plein droit la résiliation de la convention. Les entreprises inscrites au registre à la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent article conservent le bénéfice de cette inscription.</p> <p><i>Suivent deux al. relatifs au financement et aux tarifs.</i></p>

**Projet de loi,
A.N.
1ère lecture,
12-15 octobre**

Al. 3 et 4 inchangés. Al. 1, 2 et 5 modifiés :

1. Le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens.

2. Ces missions sont les suivantes :

a) La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité ;

b) La réglementation des activités de transport et le contrôle de son application ainsi que l'organisation des transports pour la défense,

b bis) le développement de l'information sur le système de transport,

c) le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transport ;

d) l'organisation du transport public ~~y compris l'information des usagers.~~

3. L'exécution de ces missions est assurée par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics en liaison avec les entreprises privées ou publiques qui en sont chargées ou qui y participent en vertu des dispositions de la présente loi.

4. Les modalités des relations entre les autorités publiques et les entreprises de transport public varient en fonction du mode de transport et de la nature des activités selon qu'il s'agit notamment de transport de personnes ou de marchandises. Dans le cadre des dispositions de la loi, la liberté de gestion des entreprises privées est garantie par l'État.

5. Sont considérés comme des transports publics tous les transports de personnes ou de marchandises à l'exception des transports qu'organisent pour leur propre compte des personnes publiques ou privées, agissant individuellement ou dans le cadre d'un groupement.

L'art. 8 devenu art. 6 devient art. 7.

Modifications al. 1 et 2.

Al. 3 inchangé.

Article 7

1. L'État et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes. L'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente pour l'organisation du service.

2. La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre parties en vue afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes.

Suivent les deux al. relatifs au financement et aux tarifs.

**Loi
promulguée**

Al. 1, 2 et inchangés. Al. 4 et 5 modifiés :

Article 5

1. Le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport de personnes et des biens.

2. Ces missions sont les suivantes :

a) La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité.

b) La réglementation des activités de transport et le contrôle de son application ainsi que l'organisation des transports pour la défense.

c) Le développement de l'information sur le système de transports.

d) Le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports.

e) L'organisation du transport public.

3. L'exécution de ces missions est assurée par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics en liaison avec les entreprises privées ou publiques, qui en sont chargées ou qui y participent en vertu des dispositions de la présente loi.

4. Les modalités des relations entre les autorités publiques et les entreprises de transport public varient en fonction de mode de transport et de la nature des activités selon qu'il s'agit notamment de transport de personnes ou de marchandises. Dans le cadre des dispositions de la loi, la liberté de gestion des entreprises ~~privées~~ est garantie par l'État.

5. Sont considérés comme des transports publics transport public tous les transports de personnes ou de marchandises à l'exception des transports qu'organisent pour leur propre compte des personnes publiques ou privées ~~agissant individuellement ou dans le cadre d'un groupement.~~

L'al. 3 modifié devient al. 1.

Les al. 2 et 3 modifiés deviennent al. 2.

I.- Les entreprises de transport public de personnes doivent être inscrites à un registre tenu par les autorités de l'État. **L'inscription à ce registre peut être subordonnée à la délivrance d'une attestation de capacité professionnelle et, le cas échéant, à des conditions de garantie financières, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.** Les entreprises peuvent être radiées en cas de manquements graves ou répétés à la réglementation des transports, du travail ou de la sécurité. ~~La radiation entraîne de plein droit la résiliation de la convention.~~ Les entreprises inscrites au registre à la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent article conservent le bénéfice de cette inscription.

II. - L'État et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes. L'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée **avec l'autorité compétente.** La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre parties afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes. **Elle est résiliée de plein droit en cas de radiation du registre.**

Suivent quatre al. relatifs au financement et aux tarifs.