

Rapport relatif aux instances de régulation en matière de transports

présenté par **Daniel CHABANOL**, vice-président du CNT

Il est souvent souligné que l'Etat abandonne progressivement ses compétences, soit qu'elles soient confiées à des échelons décentralisés, soit qu'elles soient déléguées à des instances supra nationales. Pour autant, il conserve la responsabilité de définir les objectifs de la politique, et surtout d'assurer, par la mise en place d'instances de dialogue et de concertation, la cohérence d'une part entre les objectifs, d'autre part entre ces derniers et les actes des divers partenaires concernés. S'agissant de la prestation de transport, laquelle va de la mise en place d'infrastructures lourdes à la décision individuelle de monter dans un bus, la question est posée de savoir si cette mission régalienne est correctement assumée, et si elle peut être améliorée.

Chargé par le président du CNT, dans cette perspective, de rechercher dans quelles conditions trouve à s'appliquer l'article 5 de la loi du 30 décembre 1982 (LOTI), et de proposer le cas échéant des pistes de réforme, le soussigné a organisé plusieurs réunions au cours desquelles diverses personnalités ont émis leurs réactions et opinions sur le thème proposé, lesquelles ont éclairé et enrichi les réflexions du responsable de ce travail. On trouvera en annexe la liste des participants à ces entretiens. Pour autant, le caractère très ouvert et novateur du sujet n'a pas permis de faire du présent rapport l'expression d'une pensée qui se serait collectivement dégagée au fil des réunions. Il ne rend compte que de la position personnelle de son signataire, éclairé par les débats collectifs qui ont eu lieu au sein du Conseil national des transports.

L'article 5 de la LOTI énumère les missions du service public des transports, désigne les responsables de leur exécution (Etat, collectivités territoriales, établissements publics " en liaison avec les entreprises privées ou publiques qui en sont chargées ou qui y participent "), et ajoute que " 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 du transport de personnes ou de marchandises ". Faire le point de l'état de ces " modalités " est l'objet de ce rapport.

Pour autant, la recherche, qui n'a qu'un objet " organisationnel ", doit s'inscrire dans le cadre plus vaste de la politique des transports, telle qu'elle est définie par la LOTI, et notamment ses articles 1 à 4 :

Article 1^{er}

(loi n° 99-533 du 25 juin 1999)

Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationales, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré et au développement durable du territoire ainsi qu'à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens.

Ces besoins sont satisfaits dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre 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.

Article 2

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.

Dans cet esprit, des mesures particulières peuvent être prises en faveur des personnes à mobilité réduite.

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.

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.

Article 3

(loi n° 99-533 du 25 juin 1999)

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, 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 transport et des coûts sociaux et environnementaux, 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, l'aménagement des lieux d'échanges et de correspondances et par le développement rationnel des transports combinés. Elle encourage, par la coordination de l'exploitation des réseaux, la coopération entre les opérateurs, une tarification combinée et une information multimodale des usagers.

Elle optimise en priorité l'utilisation des réseaux et équipements existants par des mesures d'exploitation et des tarifications appropriées.

Elle permet la desserte, par au moins un service de transport remplissant une mission de service public, des territoires de faible densité démographique, à partir des grands réseaux de transport.

Elle contribue au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports.

Article 4

(loi n° 99-533 du 25 juin 1999)

L'élaboration et la mise en œuvre de la politique globale des transports sont assurées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés. Cette politique globale donne lieu à l'établissement de schémas de services de transport tels que définis à l'article 14-1 de la présente loi. En tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement, les autorités compétentes pour l'organisation des transports et la gestion des infrastructures coordonnent leurs actions à partir d'une analyse globale et prospective des besoins de déplacements et harmonisent leur politique dans les aires urbaines et au niveau régional

Le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire. Pour les marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire ; à cet effet, des dotations du Fonds d'intervention pour les transports terrestres et les voies navigables encouragent le recours au transport combiné par des compensations tarifaires aux opérateurs, aux termes de conventions passées entre l'Etat et les opérateurs qui s'engagent sur des objectifs de développement et d'organisation. Un bilan annuel est présenté au Parlement par le ministre chargé des transports

Pour la réalisation de ces objectifs, des contrats peuvent être passés entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ces objectifs - qui doivent être complétés et amendés pour tenir compte des engagements européens de la France, et donc de la composante internationale, désormais inéluctable, de la politique des transports - doivent, par démultiplications successives, se traduire " sur le terrain " par des prestations de transport public, ou des comportements adaptés à la volonté affichée par le législateur. La question posée au groupe est de savoir si, entre la définition de l'objectif premier, voire la détermination de certains des moyens, et la réalité des politiques et des comportements existent des mécanismes de coordination entre acteurs destinés à assurer au mieux la compatibilité de ces derniers avec l'objectif

Assurer cette coordination est un but assurément ambitieux: la politique des transports se trouve au carrefour de nombreuses préoccupations publiques (environnement, sécurité, aménagement durable du territoire, urbanisme et plus généralement utilisation de l'espace urbain ou rural, on en oublie certainement) ; de plus, elle se traduit par des interventions très diverses par leur nature même, de la fourniture d'infrastructures dont l'accès (payant ou non) n'est pas organisé (essentiellement le réseau routier et autoroutier) à celle d'infrastructures à l'accès organisé (réseau ferroviaire), jusqu'à la simple incitation faite à des usagers libres de leurs choix (transports en commun contre utilisation du véhicule individuel). C'est dire que vouloir régler la question de la coordination des divers intervenants tient de la gageure, et, à la limite, pourrait obliger à bâtir un modèle administratif et économique à mailles si serrées qu'il s'en trouverait paralysé.

Prenant acte de l'impossibilité de tout réglementer, du fait acquis d'autre part de la décentralisation, enfin du mouvement qui, notamment sous l'influence européenne, oriente désormais les politiques publiques dans le sens de la régulation d'activités s'exerçant librement, le présent rapport se veut modeste, et n'entend pas ajouter une grille de compétences et de réglementation à un ensemble déjà complexe. Il s'efforcera de repérer, à des niveaux de compétences décroissants, les lacunes les plus problématiques du système de détermination des politiques publiques.

I/ La coordination au niveau de l'Etat (organes centraux)

A/ la création des infrastructures de transports

L'Etat est d'abord l'instance responsable de la décision de créer les infrastructures de transports les plus lourdes. Le récent rapport de la Cour des Comptes consacré à la politique autoroutière française critique l'insuffisance des méthodes de choix, et notamment l'absence d'une véritable comparaison multimodale - les méthodes de calcul des coûts et avantages, notamment externes, variant notamment d'un ministère à l'autre -. L'examen des dossiers préalables aux déclarations d'utilité publique de grands équipements confirme la fragilité de ces comparaisons, et la fragilité (voire le caractère sommaire) des études économiques destinées, en application de l'article 14 de la LOTI et de son décret d'application du 17 juillet 1984, à mesurer l'impact sur les autres modes de transport de l'équipement envisagé.

Il s'est confirmé, lors des travaux du groupe, que le schéma le plus dominant en la matière, consistait à répondre, dans la mesure des disponibilités budgétaires, aux besoins tels qu'ils étaient constatés (d'où le succès de la méthode de l'adossement qui, jusqu'à un passé récent, a permis, en matière autoroutière, de s'affranchir de la contrainte budgétaire), approche ayant pour effet de segmenter les choix mode par mode, chaque mode révélant ses besoins de développement propre et les réponses à ces besoins étant apportées sans égards pour leurs effets secondaires sur les autres modes, voire sans examen de solutions de substitution relevant d'autres modes.

A cette mesure nécessaire des effets secondaires doit au surplus s'ajouter celle des besoins induits, dans les autres modes de transports, par la décision de mettre en place une infrastructure dans un mode donné : l'exemple portuaire en est la meilleure illustration, comme le CNT l'a récemment souligné (avis sur les infrastructures portuaires), avec celui de la desserte des aéroports.

Il appartient à l'Etat - et l'on va ici dans le sens des recommandations de la Cour des Comptes - de se doter, en premier lieu, des outils théoriques permettant d'effectuer ces mesures avec plus de précision et de cohérence.

Il convient également de mettre sur pied une instance qui, plus officielle que le Comité des directeurs d'administration centrale chargés des infrastructures de transport au sein du ministère chargé de l'équipement et des transports, aurait pour mission non seulement d'organiser des échanges réciproques d'informations quant aux projets envisagés, mais de se prononcer, au regard des préoccupations imposés par la LOTI, et dans une perspective intermodale, sur les grands choix d'infrastructures incombant à l'Etat, qu'il s'agisse des infrastructures routières, ferroviaires, fluviales, portuaires ou aéroportuaires. Le cadre de l'instruction mixte à l'échelon central, qui fait l'objet d'une réflexion, pourrait se prêter à cette mission, pourvu que cette instruction s'opère assez en amont de la procédure de choix pour avoir une portée.

Naturellement, cette réforme devrait s'articuler avec les procédures d'enquête (débat public, enquête préalable à la déclaration d'utilité publique) de façon à ne pas vider ces dernières de leur portée. La question se pose, au demeurant, de savoir s'il ne conviendrait pas d'envisager de recourir en la matière, comme l'usage s'en développe, à l'intervention préalable d'un organisme indépendant. S'il n'apparaît pas souhaitable de créer une instance spécifique, de type " agence ", il ne peut qu'être recommandé que les dossiers d'infrastructures soumis à l'instruction mixte contiennent, s'agissant de leurs effets en matière de transports, une étude *qui ne soit pas réalisée par leurs promoteurs*. L'expérience du signataire, qui a eu à se pencher sur nombre de dossiers préalables à des

déclarations d'utilité publique, le convaincre en effet qu'une telle étude ne doit pas émaner du promoteur du projet.

Il existe au sein de l'Etat suffisamment d'instances dont la compétence et l'indépendance sont reconnues en la matière pour qu'il soit superflu d'envisager la création d'un nouvel organisme. Une telle instance devrait être chargée de réaliser ce que l'on pourrait qualifier d' " étude d'impact intermodale ".

Il ne saurait être question d'enfermer les décideurs gouvernementaux dans une structure de décision qui, au nom d'une logique particulière - fût-elle la logique intermodale ou la détermination d'un optimum en matière de transports -, les priverait de leur responsabilité politique et donc de la possibilité d'arbitrer entre plusieurs logiques et plusieurs impératifs contraires. Encore faut-il que les choix ainsi arrêtés soient éclairés par l'examen systématique des conséquences intermodales des diverses alternatives.

Naturellement ce souci intermodal - témoignant d'un souci de cohérence entre choix publics - devrait irriguer également les décisions prises par l'Etat d'autoriser ou d'encourager par subvention d'autres acteurs - par exemple des collectivités territoriales - à réaliser des infrastructures de transport. A la solidarité fonctionnelle unissant un grand ouvrage local (par exemple un périphérique) et le réseau routier national doit répondre un souci d'harmonisation des choix locaux et nationaux, voire des choix locaux entre eux (ce qui se décide pour Lyon a un impact à Grenoble), harmonisation que l'Etat peut assurer au titre de ses fonctions tutélaires par le biais de l'instruction mixte. On peut à cet égard proposer qu'entre l'instruction mixte à l'échelon local et l'instruction mixte à l'échelon central prennent place *un niveau régional et un niveau interrégional d'instruction mixte*, des représentants des collectivités territoriales concernées étant, en tant que de besoin, associés à ces travaux. Ces préoccupations pourraient trouver place dans les réflexions tendant à la réécriture de la loi du 25 novembre 1952 et du décret du 4 août 1955. Naturellement l'exigence d'une étude des effets du projet devrait accompagner, à ce niveau également, le dossier.

B/ Les autres actions de l'Etat en matière de transports

Identiquement le souci d'intermodalité doit pénétrer les décisions prises en ce qui concerne l'usage des infrastructures. Il appartient à l'Etat de déterminer les redevances d'usage de certaines infrastructures ou de fixer les règles applicables à cette détermination (réseau ferré, réseau autoroutier concédé). Dans ce domaine également chaque décision relative à un mode emporte des effets externes sur les autres modes. On ne peut que souhaiter que ces décisions ne soient pas préparées seulement par les structures verticales et sectorielles de l'administration, mais qu'elles soient soumises à des instances " horizontales " destinées à cerner, au regard du souci d'intermodalité, ces effets externes. L'instance envisagée ci-dessus à propos des infrastructures pourrait avantageusement voir compléter sa mission en ce domaine.

C/ Les actions de l'Etat extérieures au secteur du transport :

L'influence de l'Etat sur le transport ne se limite pas à la décision de créer des infrastructures. Outre que toute décision portant sur la localisation d'un grand équipement public ou privé a des effets en matière de transports (de la création du Grand stade à l'implantation d'un hypermarché), l'activité réglementaire de l'Etat emporte souvent des conséquences en matière de transport. Evidentes lorsque les décisions influent directement sur les conditions dans lesquelles se déroule telle

activité de transport (fiscalité, coût des facteurs de production, réglementations sociales ou techniques diverses), ces liaisons se retrouvent dans des domaines apparemment plus éloignés du transport : ainsi est-il acquis que les règles d'urbanisme ont des effets induits souvent négatifs en matière de transport. Il appartient à l'Etat de poser par la loi les bornes de ce qui ne doit pas ou plus être admis. On sait par exemple que l'obligation d'assortir une construction, notamment de bureaux, des emplacements de stationnement correspondant à l'effectif employé encourage la circulation automobile en centre ville, au point que l'on envisage désormais de poser la règle inverse, et d'interdire la construction de parkings.

Toutes ces interférences, dont il serait vain de prétendre dresser la liste, commandent que l'étude d'impact qui, en vertu d'une circulaire du Premier Ministre en date du 26 juillet 1995 - reprise par circulaire du 6 juin 1997 - doit accompagner tout projet de loi et les principaux projets de décret comprenne un " volet transport " destiné à attirer l'attention des responsables sur les effets induits de telle ou telle mesure.

II / La coordination entre autorités publiques

Une fois assurée par l'Etat (ou, si elle est réalisée par une autre collectivité, en coordination avec les politiques nationales) l'ossature des réseaux de transport, il reste à définir une politique des transports, laquelle revêt plusieurs aspects qui impliquent, outre l'Etat, les collectivités décentralisées ou leurs établissements publics.

Cette politique peut consister à définir les règles d'usage des infrastructures, à la fois pour celles dont l'accès est dispensé d'autorisation préalable (et les règles prendront généralement l'aspect de péages, si règles il y a), et pour celles dont l'usage suppose - outre paiement d'une redevance - autorisation préalable, et donc *numerus clausus* (sillons, créneaux horaires). Elle peut aussi, et doit consister, dans certains cas, à organiser des services de transport publics, de voyageurs comme de marchandises, lesquels utiliseront les infrastructures, voire à agir, par l'usage des divers leviers de l'action publique, sur les comportements (promotion des transports collectifs en zone urbaine, développement de la part du ferroviaire dans le transport des marchandises).

Indépendamment des questions de détermination du contenu des règles à adopter, que le groupe a estimé être étrangères à sa mission, il est impératif que, dans la gestion par les divers intervenants de ces politiques, une harmonisation forte existe, de façon à ce que l'action menée dans un secteur ne compromette pas les efforts effectués dans un autre. A titre d'exemples, l'exercice par le maire de son pouvoir de police peut, en faisant obstacle au stationnement d'un bus, compromettre la bonne exécution du service public de transport interurbain; la politique de revitalisation des transports en commun suppose l'aménagement de parcs de stationnement de rabattement à proximité immédiate de gares routières ou de gares intermodales, et une politique de tarification de ces parcs qui soit cohérente avec le rôle que l'on entend leur voir jouer ; la volonté de développer le transport de marchandises par voie ferroviaire suppose que, en cas d'incident sur le réseau, le responsable du trafic ne soit pas conduit à donner systématiquement la priorité aux convois de voyageurs...

Force est de constater que, malgré des efforts récents, l'organisation administrative et politique actuelle ne répond qu'imparfaitement à l'impératif de cohérence.

A/ Des efforts récents :

On constate que, dans certains secteurs, s'est instaurée, de facto ou de jure, une coordination qui, tout en laissant à chaque échelon concerné son autonomie, a eu pour effet d'instiller un minimum de concertation. Dans le secteur routier par exemple, les schémas nationaux et le contrôle ou l'incitation exercés sur les collectivités territoriales par le biais soit des déclarations d'utilité publique soit des attributions de subventions permettent d'estimer que l'essentiel est atteint. De même le " club " informel des directeurs régionaux de l'équipement permet d'utiles échanges d'information sur les projets dont la portée dépasse le cadre de la région.

De même encore l'élaboration des plans de déplacements urbains, en application de la loi du 30 décembre 1996, constitue-t-elle un moment privilégié de mise à plat des problèmes de transports urbains, et de confrontation des différents acteurs concernés, Etat compris. La force contraignante de ces plans, dont le contenu s'impose aux auteurs des révisions des plans d'occupation des sols postérieures, comme aux autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation (4° alinéa de l'art. 28-2 de la LOTI) témoigne du souci de faire passer la politique des transports dans les faits. Encore l'articulation entre ces plans et les documents d'urbanisme est-elle pour l'instant imparfaite: devant être compatibles avec les schémas directeurs (art. 28 de la LOTI) les PDU seront subordonnés à des options d'urbanisme le plus souvent anciennes et parfois dépassées. On ne peut au surplus que s'inquiéter de l'empilement de normes en la matière, normes qui, élaborées en des moments parfois très éloignés, risquent d'être contradictoires. A coup sûr un effort de mise au net s'impose en la matière: l'élaboration de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain devrait en principe répondre à ce souci, pour autant que les schémas de service en matière de transports ne mettront pas à bas le souci de cohérence...

Enfin la place désormais faite à l'agglomération conduit à examiner les problèmes de transports urbains à un niveau plus pertinent que ne l'était le cadre communal.

B/ Une harmonisation imparfaite :

La coordination affectant un seul secteur est insuffisante si elle n'intègre pas une vision inter-modale. Or on constate qu'à l'échelon local les instances de coordination soit des décisions d'infrastructure, soit des politiques de transports sont ou bien absentes ou bien partielles et éclatées entre divers échelons, correspondant grosso modo aux autorités organisatrices désignées par la LOTI. Il n'existe pas d'instance officielle permettant par exemple de réunir la région, responsable des transports régionaux de voyageurs par voie ferroviaire, et les départements, à qui incombe l'organisation des transports inter-urbains de voyageurs par voie routière, ou les communes ou établissements publics organisant les transports urbains de voyageurs. Lesquels ont par ailleurs leur mot à dire sur les modalités d'utilisation de certains ouvrages routiers (par exemple couloirs réservés aux transports collectifs).

C/ Propositions :

Placé devant un réseau serré d'interdépendances, le groupe a constaté tout d'abord que la politique des schémas de services à laquelle tend la loi sur l'aménagement durable du territoire devrait conduire, en tout cas en ce qui concerne la problématique à moyen terme, à une vision intégrée des problèmes de transports. Il a d'autre part estimé qu'il n'était pas souhaitable de mettre sur pied des structures nouvelles de concertation ou de coordination, quelle qu'en soit la forme

juridique, lesdites structures ne faisant qu'ajouter de la complexité à un système déjà lourd. Pas plus n'a-t-il estimé souhaitable de procéder à un nouveau découpage des compétences, compte tenu de la montée en puissance, citée ci-dessus, de la notion d'agglomération. Il n'estime donc ni nécessaire ni souhaitable la mise sur pied de nouveaux échelons administratifs ou politiques, ou de nouvelles catégories d'établissements publics dédiés à la politique des transports¹

- Une instance de dialogue :

Deux instances existent, qui pourraient à première vue se voir dévolues des missions non de décision, mais d'échange d'informations, chaque autorité responsable y exposant ses propres projets. Ces échanges pourraient faire ressortir l'incompatibilité éventuelle de projets, ou encore les améliorations qui, sur la suggestion de l'une des autorités, pourraient être apportées au projet de l'autre. Sans porter atteinte aux compétences de chacun, l'échange d'information devrait permettre de resituer chaque projet dans une vision plus globale. Surtout la perspective de devoir présenter son projet aux autres modifierait l'approche, et l'on pourrait d'ailleurs prévoir que les plus importants comportent, comme cela est suggéré pour l'Etat, une étude d'impact intermodale.

La première instance est le comité économique et social de la région. Certains CESR sont déjà dotés d'une section " transport ", et constituent donc déjà le cadre d'échanges en la matière. Le seul problème que posent ces CESR, mais il est majeur, est que l'Etat n'y est pas formellement représenté, ce qui, en matière de transports, est un obstacle dirimant.

La seconde instance est le comité régional des transports. Au prix d'aménagements notables de sa composition (adjonction notamment de représentants des collectivités territoriales), ce comité devrait pouvoir, dans une formation allégée, constituer l'instance permanente chargée d'aborder, dans leur globalité et de façon intermodale, les divers problèmes de politique des transports posés dans la région. A cet effet, outre l'ajustement de sa composition (qui fera l'objet d'un rapport distinct), ce comité doit voir ses compétences obligatoires élargies. Comme son avis devrait être recueilli préalablement à la prise de certaines décisions émanant d'autorités décentralisées (à déterminer : il n'est pas question de faire délibérer le CRT sur des décisions " mineures "), il y faudrait une loi.

- La déclinaison de la politique des transports :

Les axes majeurs de la politique des transports définie par l'Etat doivent s'imposer aux autorités subordonnées et à leurs délégataires. Cette pétition de principe ressort de l'évidence. Mais il est impératif qu'elle passe dans les faits, et que notamment les délégataires et gestionnaires des systèmes de transport y soient tenus. Il ne suffit pas par exemple d'affirmer publiquement une volonté de privilégier le transport ferré de marchandises, si on n'assortit pas cette affirmation des moyens, notamment contractuels, propres à orienter dans ce sens le comportement du gestionnaire du système de transport. L'option prise de laisser à la SNCF son autonomie d'entreprise, avec comme corollaire la liberté pour elle de prendre des engagements contractuels à l'égard de ses clients, relatifs à la qualité du service, qui trouve entre autres sa raison d'être dans l'ouverture du marché des transports, doit avoir pour contrepartie la définition claire et ferme d'objectifs imposés à l'entreprise, et non limités à l'obtention d'un compte d'exploitation équilibré ou bénéficiaire. Il y a

¹ Sous réserve évidemment de ce que décidera le législateur saisi du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains.

délégation de service public, et c'est à l'Etat de traduire les exigences du service public dans ses relations avec l'opérateur, étant entendu que tous les opérateurs devront être soumis aux mêmes contraintes lorsque le marché sera totalement ouvert.

Il appartient ainsi à l'opérateur, dans un premier temps, sous le contrôle de l'autorité délégante (en l'occurrence l'Etat) de définir les limites de sa propre liberté contractuelle, limites découlant de son cahier des charges, et de les formaliser à l'usage de ses agents. Pour autant, et dans la perspective de la libéralisation du transport ferroviaire, peut-on difficilement imaginer que l'Etat pourra imposer identiquement ces contraintes de politique des transports aux opérateurs autres que le délégataire national. Il conviendra alors, et la loi devra y pourvoir, de donner à l'autorité régulatrice, dont la création devrait accompagner nécessairement cette libéralisation, les orientations lui permettant de peser sur les choix des opérateurs, et au besoin de les sanctionner : les critères d'attribution des sillons devront traduire les orientations définies par l'Etat.

De même, s'agissant du réseau routier, dont l'accès, payant ou non, demeure libre sauf exceptions, appartient-il à l'Etat de se donner les moyens d'orienter les libres choix des agents, notamment par une politique de péages adaptée. A cet égard, la définition du péage telle qu'elle figure à l'article L 122-4 du code de la voirie routière appelle une révision, dans la mesure où elle donne à cette redevance pour objet exclusif de financer l'infrastructure, et sur les seuls ouvrages concédés (sous la seule réserve des ouvrages urbains ou départementaux). La politique des transports, en ce qu'elle doit se traduire, sur le réseau " non administré " que constitue le réseau routier (si l'on néglige des interventions ponctuelles de police, portant ici ou là ou à certains moments limitation de la circulation des poids lourds) par une orientation des comportements libres des usagers, appelle la mise sur pied d'instruments valant pour ces usagers signaux de bonne ou mauvaise utilisation de ce réseau, au regard des objectifs de la politique des transports. A cet égard la problématique est simple : ou bien les comportements sont fortement encadrés par des contraintes législatives ou réglementaires fortes (ex. interdiction de circulation certains jours pour certains types de véhicules, interdiction d'accès à certaines zones) ou bien la puissance publique procède par incitations, positives (tarification attrayante des transports collectifs, amélioration de l'offre de services collectifs) ou négatives (tarification modulée de l'usage du domaine public viaire, sous forme soit de droits de stationnement soit de péages, urbains ou non).

Indépendamment des investigations théoriques qu'appelle cet objectif, il convient de se donner le cadre juridique nécessaire.

ä ä ä ä ä

ANNEXE

Liste des participants aux entretiens

M. ALLARD	Direction des Transports Terrestres
M. BEGAULT	Réseau Ferré de France
M. BROSY	Direction Régionale de Franche-Comté
M. CHARMEIL	Conseil Général des Ponts et Chaussées
M. DIAS	Conseil Economique et Social du Nord Pas de Calais
M. DINH	Direction des Transports Maritimes, des Ports et du Littoral
M. DRAPIER	Direction Générale de l'Aviation Civile
Mme DUCHESNE	Direction Régionale de l'Équipement d'Ile de France
M. FORTIN	Direction des Routes
Mme GUEGUEN	Direction des Transports Terrestres
M. GUILLOT	Syndicat des Transports Parisiens
M. GOLIAS	Groupement des autorités responsables de transports
M. HUERRE	Direction générale de l'aviation civile
M. MOULINIER	Direction des affaires économiques et internationales
M. PARENT	Voies navigables de France
M. ROHOU	Réseau Ferré de France
M. SONCARRIEU	Société nationale des Chemins de Fer Français
M. TERRAZ	Direction des Transports Terrestres
M. TIERCELIN	Société nationale des Chemins de Fer Français

äääää