

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983
(13^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Mardi 12 Octobre 1982.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN VIVIEN

1. — **Transports intérieurs.** — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 5635).

M. Chénard, rapporteur de la commission de la production.

M. Flierman, ministre d'Etat, ministre des transports.

Discussion générale :

MM. Rimbault,

Fèvre,

Gallard,

Michel Bérégovoy.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. — **Ordre du jour** (p. 5649).

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN VIVIEN,
vice-président.

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

TRANSPORTS INTÉRIEURS

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi d'orientation des transports intérieurs (n° 1077, 1133).

La parole est à M. Chénard, rapporteur de la commission de la production et des échanges.

M. Alain Chénard, rapporteur. Monsieur le ministre d'Etat, ministre des transports, mes chers collègues, le texte d'orientation sur les transports intérieurs que le Gouvernement soumet à notre approbation était attendu.

En matière de transport, jamais encore aucun texte de portée générale n'avait été soumis au Parlement. Je tenais d'emblée à souligner ce point et à en donner acte au Gouvernement : ce projet de loi démontre tout l'intérêt qu'il attache à un domaine vital pour notre économie, déterminant pour l'aménagement de notre territoire, fondamental pour notre sécurité, pour nos relations sociales, pour nos relations internationales et, bien évidemment, essentiel pour le maintien et l'amélioration de la qualité de la vie de chacun.

Ce projet était nécessaire. Pouvait-on, en effet, encore parler de politique des transports alors que la réglementation en vigueur était si disparate, si lacunaire, si archaïque, si complexe et si dépassée alors même que sa rigidité allait à l'encontre de cette souplesse indispensable à tous les modes de transport ?

Ce projet était attendu par un secteur de l'économie française aux prises avec une crise sérieuse que la politique du gouvernement précédent accentuait.

Cette attente, les membres de la commission de la production et des échanges et le rapporteur ont pu la vérifier tout au long des nombreuses auditions — vingt-quatre — auxquelles ils ont procédé. A cette occasion, il me faut souligner la qualité de la concertation engagée par le Gouvernement, avant le dépôt du projet, et par notre assemblée, avec les très nombreuses organisations concernées ; les grandes organisations syndicales, les organisations patronales, les organisations des usagers, toutes, sans exception, ont fait preuve d'une volonté de coopération manifeste et, surtout, fructueuse. Des suggestions, des remarques souvent judicieuses, toujours exprimées avec conviction, ont été écoutées et entendues par les commissaires de la commission de la production et des échanges, qui ont su se mobiliser en dépit de la brièveté des délais.

Le rapporteur tient à saluer non seulement le climat de grande sérénité qui a régné tout au long de ces auditions, mais aussi l'accord unanime des principales organisations sur le caractère nécessaire, utile et novateur du texte qui nous est soumis.

Ce projet a le caractère d'une loi-cadre : il s'agit non pas d'une loi-programme ou 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.

La présentation d'un projet de loi d'orientation est un choix politique qui semble judicieux.

Il convient en effet de laisser à l'exécutif le soin d'édicter les réglementations qui devront épouser les évolutions que le présent projet de loi autorise.

En fait, cet ensemble cohérent résulte d'un constat et procède d'une volonté nouvelle.

Le constat : la réglementation actuelle se résume à une coordination des transports, fondée sur un seul article d'une vieille loi de finances de 1949 et définie dans un décret de la même année, remanié maintes et maintes fois. Aujourd'hui, cette coordination incomplète, qui ne concernait que le rail et la route, a abouti à un déséquilibre dans ces deux modes de transport. Elle n'a pu éviter l'aggravation constante des conditions d'exploitation du chemin de fer en particulier. Le nouveau cadre législatif qui nous est proposé présente en outre l'intérêt de mettre fin à une foule de règlements inefficaces, car ils ne reposaient pas sur un édifice législatif suffisamment clair. Ces règlements encombrant le transport public et sont un frein à sa souplesse.

Une volonté nouvelle : c'est d'abord le souci de répondre à des impératifs politiques évidents. La large concertation entreprise par le ministre des transports, poursuivie par notre assemblée et par le rapporteur doit se prolonger et déboucher sur des décisions et sur des accords contractuels. Cette volonté nouvelle de concertation se traduit aussi par une participation étendue et active des intéressés aux décisions prises au sein d'organismes décentralisés, donc plus efficaces.

Un autre intérêt indiscutable de ces nouvelles procédures décisionnelles réside dans la mise en place d'une planification souple et décentralisée, mais suffisamment contraignante pour

maintenir la cohérence des décisions à l'égard de certaines contraintes économiques et sociales, pour garantir leur compatibilité avec les normes d'aménagement et de développement équilibré du territoire.

Gageons, mes chers collègues, que désormais ces nouvelles procédures de concertation éviteront à la France certaines erreurs du passé.

En ce qui concerne la planification relative aux infrastructures et aux grands choix technologiques, 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 prévisible des flux de transports 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.

Les choix intermodaux devront donc se fonder sur une comparaison de leur efficacité économique et sociale respective. Si cette approche s'avère complexe et difficile, elle demeure le gage d'un choix rationnel et efficace.

Je dois également souligner que le projet de loi d'orientation a su s'inscrire dans la logique de la loi de décentralisation en évitant tout empiètement de compétence et toute subordination d'une collectivité à une autre.

La commission de la production et des échanges a cependant émis le souhait que le Gouvernement y inclue les chapitres de la loi sur la répartition des compétences concernant les transports, qui sont actuellement écartés de la discussion au Sénat.

Ces critères de décision permettront la réalisation des objectifs généraux fixés par la loi :

Objectif économique avec le développement, la modernisation des modes et la rationalisation de leur utilisation ;

Objectif social avec l'amélioration des conditions de travail et de sécurité de catégories entières de travailleurs ;

Objectif d'équilibre urbain et d'aménagement du territoire, avec le nouveau régime des périmètres de transport urbain et la promotion des transports publics, d'une part, la politique de décentralisation, d'autre part.

Ces critères de décision s'appuient aussi sur l'énoncé des principes qui présideront à l'organisation et à l'exécution des transports.

Ces principes essentiels, qui sont la traduction de cette nouvelle volonté politique que j'évoquais il y a un instant, conduiront à la restauration d'un service public dynamique des transports. Il est important de noter à ce propos que la définition du service public appliquée aux transports ne subit dans ce projet de loi aucune extension, aucune altération. Elle devient simplement plus précise et mieux délimitée qu'auparavant.

Ces principes valent pour les transports publics de personnes comme pour le transport public des marchandises. Quels sont-ils ? Le droit au transport, le libre choix de l'usager, le renforcement de la complémentarité et de la coopération intermodale, la juste rémunération des transporteurs, l'amélioration des conditions de travail et du régime social, la prise en compte réelle des facteurs de sécurité, d'énergie, d'aménagement et de développement équilibré du territoire, enfin, l'assurance d'une concurrence loyale et maîtrisée.

Vous me permettez en évoquant rapidement ces principes de constater à quel point ils sont cohérents, novateurs et complémentaires.

L'affirmation du droit au transport constitue la première pierre novatrice de ce socle législatif. Le droit au transport concrétise désormais l'usage d'une liberté fondamentale, celle de se déplacer et de choisir les moyens de son propre déplacement. Ce droit a pour corollaire celui du libre choix de

l'usager, qui, également novateur, justifie la mobilisation de l'Etat 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. Certains d'entre eux aujourd'hui menacés doivent s'en trouver réhabilités.

En ce qui concerne cette réhabilitation des modes, j'aborderai les problèmes de la S.N.C.F. et de la batellerie.

La convention entre l'Etat et la S.N.C.F., établie en 1937, arrive à expiration le 31 décembre 1982. Il convient donc de mettre sur pied la réforme du régime juridique du chemin de fer et en même temps ce qu'avec vous, monsieur le ministre, j'appellerai la « renaissance du rail ».

Le nouveau statut d'établissement public de la S.N.C.F. doit contribuer à améliorer ses résultats et à dynamiser son secteur commercial. Mais cette amélioration reste également subordonnée à sa situation financière. Certes, les concours financiers publics aux charges de l'entreprise demeurent inférieurs de moitié aux concours belges ou italiens. Il n'en reste pas moins que seul l'équilibre financier de la S.N.C.F. permettra d'améliorer sa gestion.

Il faudra donc définir dans le cahier des charges et dans le contrat de plan des modalités d'apurement progressif du passif, le montant et les modalités de la contribution annuelle de l'Etat. Mais cet assainissement doit nécessairement s'accompagner d'un effort de l'établissement public industriel et commercial en vue de renforcer la rigueur de sa gestion et la surveillance active de sa productivité. Il doit s'appuyer notamment sur une politique commerciale encore plus dynamique. Je dois par ailleurs souligner les principes de gestion qui présideront à la redynamisation de la S.N.C.F. : autonomie, souplesse et décentralisation.

Je prends acte de ce que la loi définit des objectifs et des moyens sans empiéter sur le contenu du cahier des charges ou sur celui du contrat de plan.

S'agissant de la batellerie et de la nécessité de son redressement, il convient de la encore que la loi n'anticipe pas sur l'élaboration du schéma de développement qu'elle institue et sur les décisions de la commission Grégoire à laquelle votre rapporteur a l'honneur d'appartenir. La définition des priorités en matière d'infrastructures et l'institution d'une chambre nationale de la batellerie artisanale permettront la réhabilitation de ce mode de transport.

A l'égard des acteurs, des usagers et de la collectivité, ce projet constitue une avancée significative en érigeant en priorité le principe de la juste rémunération des transporteurs.

Ce concept permet d'assurer la couverture des coûts réels dans un contexte où la recherche du moindre coût s'est traduite par une sous-tarifcation noire et constante.

Cette nouvelle politique de la juste rémunération est confortée par la volonté d'instituer un régime social correct des travailleurs des transports.

A l'heure où notre législation sociale prend valeur d'exemple à l'échelon international, il devient indécent que la recherche de la compétitivité s'effectue, dans le domaine des transports, en pesant sur les conditions de travail. Cette situation est d'autant plus malsaine qu'elle provoque des négligences intolérables en matière de sécurité, aux dépens des hommes, et qu'elle conduit à l'imputation à la collectivité de coûts induits très importants.

En conséquence, la commission se félicite avec moi de la perspective de réduction des écarts, lesquels sont considérables en ce domaine. Elle approuve également la mise en place du régime de protection en cas d'incapacité et soutient l'institution des commissions paritaires chargées de veiller à la sécurité des temps de conduite et à la durée du travail.

La loi prévoit également un certain nombre de dispositions en matière de protection des usagers et de la collectivité.

Ainsi, dans le domaine des transports de marchandises, il est prévu une amélioration de la capacité et de la qualification des opérateurs, ainsi qu'une clarification de leurs obligations fondées sur des contrats de transport, de sous-traitance ou de location avec conducteur.

En ce qui concerne la protection de la collectivité, l'exemple des « plans de déplacements » traduit la volonté du législateur de prendre en compte un faisceau de critères complémentaires. Leur établissement dans nos agglomérations sera le moyen d'une réflexion globale sur l'organisation des transports, de la circulation et aussi du stationnement, de la promotion des transports collectifs basée, en particulier, sur l'amélioration quantitative et qualitative du service offert et fondée sur une tarification incitative.

Vous le constatez, ces orientations innove, clarifient et allègent. Elles traduisent la ferme volonté d'établir les bases d'une action systématique à long terme afin d'améliorer notre système de transport qui doit répondre — c'est essentiel — aux besoins de la collectivité, et ce, au meilleur coût.

Cette politique dynamique a été, je tiens à le souligner, très appréciée par la majorité des membres de la commission de la production.

Cependant, l'examen du texte a fait ressortir la nécessité de quelques aménagements demandés par la commission et par votre rapporteur.

Tout d'abord, il a semblé indispensable à la commission d'affirmer dans le texte de loi que la politique globale des transports contribue au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports.

Le fait que cette politique européenne évolue, liée à l'importance du trafic international en France, justifie la référence expresse à l'Europe dans le corps du projet, ne serait-ce que pour éviter une concurrence sauvage du transport européen à l'égard du transport national.

Il a également semblé à la commission que certains articles de loi ne se fondent pas suffisamment sur la notion essentielle de complémentarité des modes de transport. Cette insuffisance se manifeste surtout par rapport aux choix d'infrastructure. Il serait en effet dommage que le choix des infrastructures, guidé lui-même par la notion d'efficacité économique et sociale, ne soit pas un moyen de favoriser cette complémentarité.

La commission a, en outre, introduit une distinction importante entre la location avec chauffeur et la location sans chauffeur. Elle a jugé, avec son rapporteur que l'on pouvait se permettre de libéraliser le régime de la location sans conducteur. A cette fin, elle n'a pas jugé opportun de soumettre à une attestation de capacité et de garantie financière l'ensemble des activités de location de véhicules industriels destinés aux transports. De même, elle a souhaité que l'on dispense la location sans conducteur de l'inscription au registre des transporteurs routiers.

En revanche, la commission a émis le vœu que la location avec conducteur fasse l'objet d'une tarification d'ordre public spécifique en complément de celle qui sera adoptée pour le transport routier de marchandises et pour les opérations connexes. Cette disposition lui semble nécessaire pour contribuer à lutter contre la sous-tarifcation qui désorganise actuellement le marché et elle permettra de mettre un terme au tractonnariat, qui est devenu une véritable perversion du transport public.

La commission a examiné tout particulièrement l'article 14. Elle a notamment adopté le principe de la publicité des évaluations d'infrastructure et des bilans. Elle a également demandé la compatibilité des schémas d'infrastructure avec les schémas de développement des transports.

En ce qui concerne la S.N.C.F., la commission et votre rapporteur souhaitent qu'elle développe une comptabilité analytique. Cela permettrait à cette entreprise de calculer les coûts économiques réels de ses missions, notamment de celles qui lui sont confiées respectivement par l'Etat et par les collectivités territoriales. La commission désire ainsi établir davantage de clarté dans les relations entre la S.N.C.F. et ses partenaires et introduire une possibilité de justification des contributions sollicitées.

Enfin, pour ce qui concerne les plans de déplacements urbains, la commission et son rapporteur souhaitent leur établissement systématique. La commission a suggéré à l'unanimité que ces plans contiennent des dispositions relatives au stationnement : celui-ci demeure trop souvent, en effet, consommateur d'espace ; il faut absolument qu'il soit pris en compte dans les plans de déplacement urbains.

En outre, la commission estime nécessaire de faire référence, non seulement aux transports collectifs mais aussi aux piétons et aux utilisateurs de deux-roues.

Il me faut rappeler, avant de terminer, que le Gouvernement a introduit un certain nombre d'amendements qui rappellent les liens entre les transports et la défense nationale.

La commission a fort bien accueilli cette réforme législative. Elle était en effet opportune. Elle était même indispensable. La commission estime que le caractère d'orientation de la loi est parfaitement adapté à la satisfaction de ses objectifs.

La loi posant les principes, les procédures, les structures, il appartient désormais à l'exécutif de déterminer sur cette base, et en concertation avec les intervenants, la réglementation qui prévaudra dans leur domaine d'activité.

Ce texte multiplie les relations contractuelles. Ces dernières aboutiront progressivement à l'érection d'un édifice juridique souple et adapté qui, situé dans le cadre que nous devons approuver aujourd'hui, constituera pour l'avenir un gage de stabilité et d'harmonie.

Cette loi d'orientation, permettra aux divers modes de transports qui feront l'effort de s'adapter non plus de survivre, mais de retrouver un dynamisme indispensable au sursaut économique de la nation.

La commission de la production et des échanges a marqué cette volonté en apportant sa confiance à ce projet de loi. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre des transports.

M. Charles Fiterman, ministre d'Etat, ministre des transports. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je tiens tout d'abord à remercier M. Chénard pour la qualité de son rapport, pour l'ampleur et la quantité de travail que lui-même et tous les membres de la commission de la production et des échanges ont accompli dans le délai assez bref qui leur était imparti.

Je voudrais souligner, après lui, l'importance de la question qui fait l'objet du projet de loi soumis aujourd'hui à l'Assemblée : établir les bases d'une politique globale des transports, préciser dans ce cadre le nouveau statut de la S.N.C.F., puisque l'ancien vient à échéance, travailler à doter notre pays d'un système de transport plus efficace et mieux adapté à ses besoins présents et à venir, constituent en effet des objectifs majeurs. C'est une grande affaire 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.

De fait, les transports interviennent aujourd'hui dans la plupart des aspects de la vie des hommes. Ils constituent un secteur vital pour l'économie du pays et l'aménagement de son territoire, pour la cohésion et l'unité de la nation, pour son rayonnement dans le monde.

C'est au regard de cette évolution et de cette importance qu'il convient d'apprécier ce qui a été fait jusqu'à présent.

Le législateur a, certes, eu des moments d'attention pour ce secteur des transports, qui ont conduit, dès le siècle dernier, à des textes de loi sur les infrastructures — le ministère des transports était à l'époque le ministère des travaux publics — puis sur un mode en particulier, principalement sur les chemins de fer. Il s'est ensuite intéressé à leurs rapports mutuels, principalement ceux du rail et de la route, dans les années 30 et avec le décret-loi de 1949, essentiellement d'ailleurs pour en délimiter les domaines respectifs.

Mais il faut bien constater que, de façon générale, les problèmes des transports ont été abordés au coup par coup, le plus souvent de manière conjoncturelle et pragmatique. Cela explique que nous nous trouvions aujourd'hui en présence d'un encadrement juridique disparate, à la fois extrêmement lourd et largement inefficace.

Cette remarque vaut pour la politique des transports dans son ensemble. Ces dernières décennies, l'évolution des capacités a globalement répondu à celle des besoins. Des investissements ont été consentis, des innovations techniques, dont certaines de premier plan, ont été réalisées. De tout cela, je donne à nouveau volontiers acte à mes prédécesseurs.

Mais ce développement s'est accompagné de distorsions graves, de surinvestissements et de gâchis, par exemple en matière d'autoroutes, en même temps que d'abandons, ou de reculs

du service public, d'une dégradation des conditions de travail et de sécurité dans certains domaines, tout cela ayant des conséquences coûteuses pour la collectivité.

De manière plus générale, les décisions ne se sont situées ni au niveau de l'importance des problèmes, ni de ce qui était nécessaire pour préparer l'avenir, dans un secteur où l'action doit s'inscrire dans la durée.

Toute l'évolution de notre société conduit, en effet, à accorder une attention accrue aux problèmes des transports. Dans les années soixante, l'apparition de nouvelles formes d'organisation du travail faisant intervenir les transports de manière plus directe dans le processus de production, l'extension du salariat, le mouvement de concentration industrielle, l'urbanisation, le développement des échanges ont constitué autant de phénomènes qui ont participé à une augmentation et à une diversification considérables des besoins.

La crise a contribué à rendre plus aigus et plus profonds les problèmes d'adaptation et de développement ainsi engendrés, alors que le progrès social, les mutations scientifiques et techniques, l'évolution des conditions de vie contribuait à l'émergence d'aspirations nouvelles. C'est ainsi que se sont progressivement affirmés des impératifs nouveaux tels ceux de l'utilisation plus rationnelle de l'énergie, de la sécurité, de l'aménagement du cadre de vie, du développement équilibré des régions, de la préservation de l'environnement.

Tout ce mouvement complexe amène à poser avec beaucoup de force le problème de la nécessaire insertion des questions de transport dans l'ensemble des choix exigés par le développement de notre société. Combien y a-t-il eu — il faut l'observer — de projets de développement économique et touristique, d'implantation d'entreprises, d'urbanisme, qui ont été mis en œuvre sans qu'on se soit vraiment soucié de savoir dans quelles conditions les gens concernés se déplaceraient, comment se résoudreaient les problèmes de transport créés par la réalisation de ces projets ?

Le Gouvernement français n'est pas le seul à se livrer aujourd'hui à une telle réflexion. Au travers des nombreux contacts que j'ai eus avec mes collègues étrangers, et notamment européens, j'ai pu constater des préoccupations semblables, et même une certaine convergence dans la recherche des solutions.

Ce sont toutes ces considérations à la fois économiques, sociales et juridiques qui ont donc conduit le Gouvernement français à décider, il y a un peu plus d'un an, la mise en chantier de la loi d'orientation des transports intérieurs.

L'objet et l'ambition du présent projet de loi découlent des problèmes ainsi posés. Nous avons souhaité clarifier et simplifier l'encadrement juridique, dégager des principes fondamentaux et des procédures, définir une base législative opérationnelle et cohérente permettant une action à long terme.

Bref, le Gouvernement propose de mettre en œuvre une politique globale des transports — politique plurimodale et intermodale — qui vise à améliorer l'efficacité du système dans son ensemble et à répondre, aux meilleurs coûts, aux besoins de la collectivité nationale.

Par quel chemin atteindre cet objectif ?

La démarche que nous proposons rejette aussi bien le libéralisme destructeur que le centralisme autoritaire.

On a essayé de maintenir, pendant tout un temps, l'illusion que l'activité des transports pouvait se développer dans les mêmes conditions que n'importe quelle autre activité et les entreprises de transports fonctionner comme n'importe quelle autre entreprise.

Il y a quelques jours, en étudiant l'analyse que la chambre de commerce et d'industrie de Marseille a faite du projet de loi d'orientation, j'ai pu lire la phrase suivante :

« 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. »

Eh bien, je ne suis pas d'accord avec cette façon de voir les choses. Je considère que le discours prétendument libéral, outre qu'à l'expérience il s'accorde parfaitement de la pire bureaucratie, constitue une véritable duperie.

Il n'a que trop servi, par exemple dans le secteur des marchandises, à justifier une pression excessive sur le prix des transports, pression qui s'est traduite, la crise aidant, par le recul du rail et de la voie d'eau — modes de transport dont l'intérêt

pour la collectivité est pourtant évident — ainsi que par une dégradation des conditions d'activité des entreprises de transport routier.

La même conception étroite de la rentabilité explique, dans le domaine du déplacement des personnes, qu'au moment où l'automobile absorbait l'essentiel des besoins, un effort insuffisant ait été consenti pour les transports en commun et que le service public ait sensiblement régressé. Chacun en connaît aujourd'hui les conséquences sur l'aménagement des villes et sur la sécurité, ainsi que les fatigues supplémentaires engendrées dans les déplacements quotidiens.

Dans les faits, ce libéralisme-là s'oppose à bien des libertés, y compris à celle d'entreprendre, que l'on prétendait si ardemment défendre.

Nous entendons repousser de la même façon l'illusion meurtrière selon laquelle on pourrait résoudre les problèmes en concentrant tous les pouvoirs de décision entre les mains de l'Etat, en uniformisant les structures, en répartissant de manière administrative les frêts entre les différents modes.

Nous ne voulons pas, et nous pensons que les Français ne veulent pas un tel type de société. Nous pensons que la diversité des besoins et la diversité des modes, des services, des missions qu'elle implique, le respect dans ce cadre du libre choix de l'usager, une large autonomie laissée aux entreprises publiques et la capacité d'initiative des entreprises privées et des différents acteurs de la chaîne des transports, et par conséquent aussi le maintien d'une certaine concurrence à l'intérieur d'un mode comme entre les différents modes, constituent autant d'éléments nécessaires au dynamisme, à la souplesse, aux facultés d'adaptation de notre système de transport.

Bien entendu, cette concurrence doit s'appuyer sur des bases assainies, maîtrisées, respectant la réglementation indispensable.

En clair, il s'agit de considérer que les transports des personnes et des biens constituent un service public. J'observe que c'est là, en matière de transport, une notion traditionnelle que je n'ai pas inventée, et qui s'est progressivement imposée non seulement au cours des dernières décennies, mais on peut même dire au cours des siècles, tout simplement, parce que l'activité dans ce domaine des transports obéit à des règles tout à fait spécifiques.

Prétendre aligner cette activité sur n'importe quelle autre dans une économie de marché aboutit au désastre et au préjudice que l'on connaît et que j'évoquais il y a un instant.

Conditions spécifiques, parce que — on l'a dit depuis bien longtemps — au plan économique, l'activité des transports traite une marchandise non stockable, ce qui place aisément le vendeur en position de faiblesse par rapport à l'acheteur. C'est une activité qui se développe sur le domaine public, qui doit s'insérer dans la circulation, dans la vie publique, et donc obéir à des règles. C'est aussi une activité vitale pour la nation, ce qui entraîne des obligations de régularité et de sécurité. C'est enfin une activité fondée sur des investissements extrêmement lourds et sur des conditions de rentabilité difficiles et spécifiques.

Tels sont les éléments spécifiques de l'activité du secteur des transports.

Evocant le futur statut des transports, l'éminent juriste qu'est M. Bernard Chenot écrivait en 1947 : « Souhaitons seulement que celui-ci » — il s'agissait du statut — « ait pour mérite essentiel de briser le cadre étroit de la politique traditionnelle des transports et de préparer l'avenir en éclairant le but réel de toute l'industrie des transports : une mission de service public. » Or je n'ai pas entendu dire que M. Chenot fût un redoutable champion du chambardement de la société.

Rénover cette notion de service public, l'adapter aux besoins et aux conditions de notre temps en lui donnant un contenu dynamique, diversifié, attaché à la satisfaction des demandes de la collectivité, lié aux objectifs du développement national, tel est le chemin original que nous vous proposons de suivre.

Diversifier ? Le service public ne s'identifie pas avec le secteur public. Bien entendu, les entreprises publiques y jouent et doivent y jouer un rôle important. Mais, de manière générale, ce service public doit être assuré, aux côtés de l'Etat et des collectivités territoriales, par l'ensemble des entreprises publiques et privées qui lui sont associées, au travers de conventions, d'autorisations ou d'agréments.

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.

Ainsi, 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 et du monopole de leur exploitation.

En revanche, dans le secteur des transports routiers ou fluviaux, il se limite essentiellement à la construction et à l'entretien des infrastructures et à une réglementation appropriée.

La notion de service public ne signifie pas davantage à nos yeux déficit et recours systématique aux subventions de l'Etat. Nous considérons, au contraire, que tout en prenant en compte les obligations inhérentes au service public, il convient de rechercher une gestion dynamique, efficace, bien adaptée aux situations et aux besoins.

S'agissant enfin des choix généraux à opérer, le critère de rentabilité doit y avoir sa place, mais dans le cadre de critères plus larges, prenant en compte l'ensemble des éléments économiques, sociaux, humains, notamment les impératifs d'utilisation plus rationnelle de l'énergie, de préservation de l'environnement, d'aménagement équilibré du territoire national et de sécurité.

C'est, on le voit, la bonne démarche pour répondre aux questions qui nous sont aujourd'hui posées.

Et je voudrais, à ce propos, m'arrêter sur un objectif essentiel et affirmé comme tel dans le présent projet de loi — je viens de le rappeler, mais je m'y arrête parce qu'il retient l'attention de l'opinion publique — celui de la sécurité des déplacements.

Sans doute n'y a-t-il pas de solution simple à ce problème. Il exige une action volontaire et tenace dans des domaines aussi divers que le comportement des usagers, la formation des conducteurs, l'amélioration du code de la route, la protection et l'amélioration technique des véhicules, la mise en place de bons dispositifs de sécurité, etc.

Je tiens à souligner que, pour être parfaitement efficace, cette action doit pouvoir s'appuyer sur des choix économiques et sociaux cohérents. En effet, poser le problème de la sécurité, c'est aussi poser celui du choix et de la programmation des infrastructures, de l'équilibre entre transports individuels et collectifs, entre les différents modes de transports. C'est aussi poser la question des conditions de travail des personnels de transports et, du même coup, des conditions générales d'activité des entreprises.

En faisant de cet objectif de sécurité un de ses fondements essentiels, à la fois dans ses principes généraux et dans ses dispositions particulières, en l'intégrant à l'ensemble des éléments qui la conditionnent, le projet de loi tend à donner à l'action nécessaire en faveur de la sécurité toute son ampleur et toute sa portée.

En clair, toute la démarche proposée par le Gouvernement vise à faire de notre système de transports un service public diversifié et dynamique qui trouve une efficacité nouvelle dans la valorisation des atouts propres à chaque mode, dans la recherche d'une meilleure complémentarité et d'une coopération à l'intérieur de chaque mode et entre les différents modes, tout cela au travers de mécanismes souples, décentralisés, concertés, où l'Etat joue évidemment son rôle mais aussi, et de manière accrue, les collectivités territoriales, les entreprises publiques et privées et les différents intervenants du système des transports.

Bien entendu, cet effort s'inscrit dans la politique d'ensemble du Gouvernement en faveur de l'emploi, du renforcement de notre appareil de production, d'une croissance suffisante, du progrès des conditions et de la qualité de la vie.

Il doit aussi contribuer à améliorer la compétitivité de notre industrie sur les marchés internationaux, continuer à participer au redressement de notre balance commerciale, à développer et à diversifier nos relations internationales.

A cet égard, il doit particulièrement contribuer au développement de actions communes poursuivies dans le cadre de la communauté économique européenne. Dans ce domaine, auquel je porte une attention particulière, les contacts que j'ai eus avec les représentants des Etats membres me confortent d'ailleurs dans l'idée que nous travaillons dans la bonne direction. Ce travail est en effet généralement bien accueilli.

C'est cet ensemble de données, d'objectifs que nous prenons en compte avec ce projet de loi. Ils fondent une politique cohérente, qui s'exprime dans quelques principes essentiels auxquels nous vous proposons de donner force de droit.

Tout d'abord, s'agissant du déplacement des personnes, le premier de ces principes est le droit au transport.

La liberté d'aller et de venir est inscrite de longue date dans notre Constitution. Mais ce qui est à l'ordre du jour, c'est l'affirmation d'un droit nouveau qui sera dans la lignée des droits qui ont déjà été affirmés jusqu'à présent — droit à la santé, droit au logement... droit nouveau qui concrétise pleinement cette liberté et qui réponde aux besoins de notre époque.

Cela ne veut évidemment pas dire que nous entendons tout régler du jour au lendemain, comme par un coup de baguette magique. Il s'agit d'un droit économique et social. Affirmer ce droit implique et fonde la volonté d'avancer de manière progressive vers la possibilité pour chaque usager d'avoir recours à un moyen de transport public, dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix pour lui-même et de coût pour la collectivité.

Il en résulte naturellement de nombreuses conséquences. Il convient d'accorder une priorité marquée au développement des transports publics, urbains et ruraux, y compris en prenant des mesures spécifiques, telles que l'amélioration de l'accessibilité des moyens de transport pour les personnes âgées et les handicapés.

Dans le même esprit, la solidarité nationale doit se traduire en aidant au financement d'infrastructures qui contribuent au désenclavement de certaines régions, par exemple des régions de montagne, et au maintien d'une vie rurale animée, ou encore en prenant en compte le caractère particulier de certaines situations. Il en est ainsi, par exemple, de la nécessité d'assurer la continuité territoriale pour la Corse et, éventuellement, d'autres îles proches du continent.

Le projet de loi ne se contente pas dans ce domaine de proclamer des bonnes intentions. Il s'attache, en articulation avec la loi de décentralisation et la loi sur la planification, à améliorer ou à mettre en place des procédures et des moyens qui permettront une action soutenue et diversifiée au niveau tant de l'Etat que des régions, des départements ou des communes. Il définit entre ces différents échelons des relations contractuelles: contrats de plan ou contrats de développement à partir de schémas régionaux et départementaux.

Un effort tout particulier doit être engagé en faveur de l'aménagement et de l'humanisation du cadre de vie dans ces agglomérations urbaines. A cette fin, il convient d'agir de manière résolue pour développer et améliorer les transports urbains et pour favoriser une évolution progressive des comportements vers un recours plus large à ce type de transport.

Cet effort doit s'intégrer dans une approche plus globale des problèmes de circulation, permettant notamment un partage de la voirie plus favorable aux transports en commun, une meilleure complémentarité entre les moyens individuels et collectifs de se déplacer avec, par exemple, l'organisation de parkings de rabattement et de navettes et, plus généralement, l'étude par les autorités concernées de véritables plans de circulation et de stationnement.

Je rappelle que cette orientation s'est déjà trouvée concrétisée dans le budget de 1982 et par le déblocage d'un fonds spécial pour les grands travaux, ou encore par la décision prise en faveur du financement partiel de la carte orange par les employeurs et l'abaissement du seuil du versement-transport aux agglomérations de 30 000 habitants. Elle est confirmée dans le projet de budget pour 1983 qui vous sera soumis prochainement.

S'agissant, de manière générale, du financement, notre démarche consiste à assurer une contribution proportionnellement stable de l'Etat et des collectivités publiques, de ceux que j'appellerai les bénéficiaires réels, tels que les entreprises et les centres commerciaux, et bien évidemment aussi des usagers. Pour ces derniers, les tarifs doivent être incitatifs à une utilisation plus large des transports en commun, notamment pour le trajet domicile-travail.

S'agissant du transport des marchandises, le projet de loi vise à un assainissement des conditions économiques de son exercice. Il énonce clairement la nécessité de prendre en compte les coûts réels, liés à l'ensemble des éléments écono-

miques et sociaux qui interviennent dans les opérations de transport, ainsi que, par le biais de tarifications et de conventions appropriées, d'une juste rémunération des transporteurs.

En effet, autant il est compréhensible qu'on cherche à améliorer la compétitivité, autant peser artificiellement sur les coûts, maintenir les prix en dessous de leur niveau réel est malsain et dangereux. Curieusement, on a beaucoup parlé de la vérité des prix, alors même qu'on laissait se développer des pratiques de dumping intermodales et, à l'intérieur d'un même mode, des pressions abusives sur les transporteurs.

Nous entendons, au contraire, faire respecter cette vérité des prix, en fonction des conditions normales qui doivent être celles de l'activité d'un tel secteur, qu'il s'agisse des coûts salariaux, du respect de la réglementation et de la sécurité ou du renouvellement et de la modernisation des matériels.

Cela n'est absolument pas contradictoire avec la nécessaire compétitivité. J'ai déjà dit, et je le répète, que la recherche quasi exclusive de cette compétitivité à travers une pression sur les conditions d'activité des entreprises de transport et sur les conditions de travail des salariés va exactement à l'encontre du but proclamé. C'est une solution de facilité dangereuse, et finalement coûteuse pour la collectivité, et qu'il convient donc d'écarteler.

La bonne voie, c'est la recherche d'une meilleure complémentarité entre les différents modes, d'un choix plus rigoureux des investissements, d'une meilleure organisation des chaînes de transport, d'un important effort de formation et de qualification des hommes. C'est celle d'un recours plus large aux techniques modernes, de l'amélioration de la gestion et des structures des entreprises, de la clarification et d'un meilleur fonctionnement des marchés.

Par delà la loi elle-même, il s'agit là de l'essentiel de l'action à conduire.

Cette même démarche m'amène à affirmer que le progrès social ne saurait être considéré comme le simple résidu du progrès économique. Tous deux doivent avancer du même pas.

Sans doute, s'agissant des avancées sociales, convient-il de tenir compte de la spécificité des conditions d'activité et des problèmes des différents modes. Mais cela ne saurait conduire à accepter le maintien de situations injustes ou malsaines.

D'une manière générale, il convient d'engager un effort durable visant à l'amélioration des conditions de travail et, notamment, partout où la situation le justifie — et on sait que c'est souvent le cas — à un abaissement de la durée du travail.

Cela implique aussi, je l'ai évoqué tout à l'heure, une élévation sensible de la formation et de la qualification, un contrôle plus rigoureux que des aptitudes en même temps que sera mis en place, avec les professions concernées, un système de protection sociale pour les agents frappés d'incapacité.

Dans le même ordre d'idées, et en liaison avec l'action nécessaire sur le plan de la sécurité, le projet de loi propose que soit interdite toute forme de rémunération, principale ou accessoire, de nature à compromettre la sécurité, notamment par l'incitation directe ou indirecte au dépassement de la durée du travail autorisée — le paiement au kilométrage parcouru est à proscrire absolument. Il propose encore d'engager la responsabilité des donneurs d'ordre pour tout manquement qui leur est imputable.

Améliorer l'efficacité du système de transport, c'est aussi démocratiser et décentraliser les procédures, permettre une participation plus active, plus dynamique des intéressés. C'est là également un objectif essentiel du projet de loi.

J'ai déjà évoqué les principes qui délimitent le champ d'intervention de l'exécutif, la décentralisation des compétences et des moyens, l'établissement de relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales ou entre ces collectivités et les entreprises qui participent au service public, dans le cadre de la planification nationale.

Je veux ajouter que les institutions seront elles-mêmes démocratisées et décentralisées. C'est vrai notamment du conseil supérieur des transports. Un conseil national, des comités régionaux et départementaux seront ainsi créés.

Dans le même esprit, des commissions paritaires seront mises en place au niveau des départements, ayant notamment à charge de suivre l'application des dispositions relatives à la sécurité. C'est là une proposition importante qui devrait déboucher sur des résultats intéressants.

D'une manière générale, ce projet de loi tend à créer les conditions d'une participation beaucoup plus large des élus, des professions et des travailleurs concernés ainsi que des usagers.

On le voit, toute la démarche que j'ai exposée devant vous vise à permettre au système des transports d'évoluer selon des mécanismes souples et concertés, d'accroître la responsabilité et la part d'initiative des différents intervenants.

Le Gouvernement a voulu intégrer la création de la nouvelle S. N. C. F. dans cette réforme d'ensemble. D'abord, parce qu'elle s'inscrit dans la même démarche, ensuite parce que nous entendons donner à l'événement que constitue cette création — l'ancienne convention venant normalement à expiration le 31 décembre de cette année — toute son ampleur, toute sa signification.

Tout conduit aujourd'hui, en effet, à travailler à ce que j'ai appelé la renaissance du rail.

Nous savons que, sous prétexte de la recherche d'une rentabilité plus grande, la politique précédente, notamment dans la perspective de la mise en œuvre du plan Guillaumat, s'était engagée dans un repli des activités de l'entreprise nationale, dans la diminution massive des effectifs, dans un endettement catastrophique qui pèse aujourd'hui sur l'entreprise et qu'elle traîne comme un véritable boulet. Cette orientation a, en elle-même, provoqué le vieillissement des structures et l'affaiblissement des capacités d'initiative de l'entreprise nationale.

Le Gouvernement a fait le choix inverse, non par volontarisme abstrait ou par amour aveugle du chemin de fer, mais par souci d'efficacité économique et sociale en raison des qualités incontestables du rail et des immenses services qu'il peut et doit rendre au pays.

Bien entendu, il convient, là encore, de dégager les moyens de cette renaissance. Elle ne se décrète pas. C'est ce à quoi s'attache le projet de loi en définissant, pour l'établissement public industriel et commercial qui sera ainsi créé, de nouvelles relations de type contractuel avec l'Etat, relations qui visent à lui assurer une autonomie plus large. En effet, il n'est pas du tout dans notre démarche de considérer que l'Etat doit tout faire.

Il appartiendra à l'entreprise ainsi réformée de développer, sur la base du cahier des charges et du contrat de plan qui suivra, son dynamisme propre, de partir hardiment à la conquête de nouveaux marchés, de nouvelles clientèles, de développer une nouvelle gestion rigoureuse.

Il lui appartiendra également, pour répondre à ces objectifs, de s'inscrire dans le processus de décentralisation et de jouer tout le rôle qui peut être le sien auprès des régions pour contribuer à leur développement. Elle devra, à cet effet, établir avec elles un dialogue nouveau, dialogue bien nécessaire si l'on considère la situation qui s'est créée au long des années écoulées et qui n'est absolument pas satisfaisante. J'ai souvent entendu des élus locaux ou régionaux s'en plaindre, à juste titre.

Dans le même esprit, les instances de l'entreprise seront démocratisées dans le cadre de la loi portant sur la démocratisation du secteur public. Elles seront aussi décentralisées, associant de manière plus directe et plus dynamique les élus et les travailleurs intéressés aux décisions qui les concernent.

L'Etat apportera son concours financier au fonctionnement et au développement de la S. N. C. F. en raison de la contribution essentielle du transport ferroviaire à la vie économique et sociale de la nation.

Par ailleurs, et comme l'a indiqué tout à l'heure votre rapporteur, il conviendra également de définir un plan visant à poursuivre l'effort engagé — à hauteur de trois milliards de francs, si le projet de budget pour 1983 est adopté — en faveur de l'assainissement financier progressif de l'entreprise, de la recherche de l'équilibre financier auquel la S. N. C. F. devra contribuer, dans le cadre des relations établies avec l'Etat, par une gestion rigoureuse et dynamique.

Il va de soi qu'au point où en est aujourd'hui cette entreprise, il n'y a pas de solution en dehors d'un effort durable et soutenu. C'est une véritable bataille qu'il faut engager non seulement au niveau de l'Etat, mais aussi de l'entreprise et de chacun de ses rouages pour qu'elle s'inscrive de manière offensive dans la perspective de son renouveau, pour qu'elle joue pleinement son rôle de service public et réponde aux besoins de la nation dans le domaine qui est le sien.

C'est aussi dans le cadre général que j'ai tracé précédemment que le projet de loi aborde les dispositions relatives aux autres modes de transport. Je les évoquerai brièvement.

Pour le transport routier, d'abord, j'ai tout à l'heure parlé des dispositions relatives aux transports urbains et interurbains. Je m'en tiendrai donc ici au transport de marchandises.

L'intérêt de ce mode de transport, sa souplesse et ses facultés d'adaptation sont évidentes; il doit donc être en mesure de jouer normalement son rôle.

Le projet de loi propose à cet effet de garantir la juste rémunération du transporteur, notamment au travers de contrats plus clairs et mieux équilibrés entre les chargeurs, les donneurs d'ordre et les transporteurs. Une tarification d'ordre public sera maintenue, voire étendue. Les temps de chargement et de déchargement seront pris en compte de manière plus équitable pour les transporteurs.

Le projet fixe aussi pour objectif la remise en ordre de la sous-traitance et la résorption progressive des formes les plus insupportables d'activité, comme ce fameux tractionnariat dont on a pu dire, à juste titre, qu'il apparaissait dans nombre de cas comme un véritable esclavage.

Le problème plus général des licences fera l'objet de dispositions ultérieures, après avis des organisations professionnelles concernées, en concertation étroite avec elles car il s'agit d'un problème complexe. Mais je veux à cet égard dissiper une nouvelle fois toute équivoque: il ne saurait être question ni de précariser l'exploitation des entreprises ni de provoquer de spoliation, surtout pour ceux qui ont besoin du revenu qu'apporte la possession d'une licence. Il n'est pas question pour autant de pérenniser certaines rentes anormales et coûteuses pour les transporteurs eux-mêmes, rentes qui n'ont rien à voir avec l'objet même du transport.

Le système futur, qui ne pourra entrer en vigueur qu'au travers d'étapes décidées de manière réaliste, devra permettre un exercice continu des activités des transporteurs sans tutelle menaçante de l'Etat.

Il convient enfin que le transport routier ne reste pas à l'écart du progrès social. Il importe, notamment, d'aller vers une véritable revalorisation de la profession de conducteur routier.

Tout cela doit permettre au transport routier de se moderniser et de se rationaliser, de gagner en efficacité et en productivité et ainsi de mieux faire face à la concurrence internationale.

Si la place réservée au transport fluvial et au transport aérien est relativement réduite dans le projet de loi, c'est que l'un et l'autre, vous le savez, feront prochainement l'objet de dispositions complémentaires.

S'agissant tout d'abord du transport fluvial, qui possède lui aussi des atouts à mettre en valeur, le projet de loi propose d'en préserver la structure actuelle, mi-artisanale, mi-industrielle qui est, pour ce secteur, un facteur de souplesse indispensable. Une chambre nationale de la batellerie sera notamment créée à cet effet.

Nous en avons discuté avec les intéressés eux-mêmes, qui sont tout à fait d'accord sur ces dispositions, lesquelles seront complétées au terme des travaux de la commission présidée par M. Grégoire. Un schéma directeur pour l'amélioration et le développement des voies navigables ainsi qu'un plan de modernisation de la batellerie devront être mis en place.

Dans le domaine du transport aérien, le projet de loi propose une simple mise à jour du code de l'aviation civile. Il affirme, par ailleurs, la complémentarité des diverses compagnies et précise les modalités de leur participation à l'aménagement du territoire dans le cadre des compétences nouvelles attribuées aux régions.

Là encore, ces dispositions seront complétées pour tenter d'apporter les meilleures solutions possibles au problème de la complémentarité et de la desserte des régions — ce qu'il est convenu d'appeler « le troisième niveau ». Je dispose à cet effet d'un rapport important, de MM. Funel et Villiers, sur la base duquel doit se développer une discussion qui débouchera sur des propositions concrètes.

Telles sont, par conséquent, mesdames, messieurs, les grandes lignes et les principales dispositions du texte qui vous est soumis.

Ce projet de loi témoigne de la volonté du Gouvernement et de la nécessité, dans ces temps de crise, de conduire une politique rigoureuse qui ne peut obtenir toute son efficacité qu'appuyée sur la poursuite de réformes de structures, sur le renforcement de notre potentiel économique.

Il témoigne de notre conviction que l'efficacité indispensable n'est concevable que dans la justice sociale.

Bien entendu, je l'ai indiqué, il s'agit d'une loi d'orientation qui n'a par conséquent pas pour vocation de tout régler. Des décrets d'application seront nécessaires.

Je veux redire ici que ces décrets seront pris en concertation avec les intéressés et dans l'esprit qui est celui du projet lui-même.

Telle a été au demeurant notre démarche et la volonté constante du Gouvernement tout au long de la concertation à laquelle a donné lieu pendant un an la préparation de ce projet de loi. Je me félicite que cette concertation et l'esprit constructif qui l'a animée aient permis d'améliorer sensiblement son contenu.

Vous me voyez convaincu que le travail qui se fera ici permettra de l'améliorer encore et qu'ainsi vos débats contribueront utilement à doter notre pays d'une politique des transports conforme à ses besoins et aux exigences des temps qui viennent. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Rimbault.

M. Jacques Rimbault. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mesdames, messieurs, pour la première fois dans l'histoire récente de notre pays, le Parlement a à débattre d'un projet de loi d'orientation sur les transports intérieurs, c'est-à-dire d'une approche globale et intermodale du système des transports en France.

Il s'agit, à notre avis, d'un événement considérable de par sa nature et de par la concertation à tous les niveaux qui a prévalu dans l'élaboration des dispositions proposées. Le projet de loi vient à point dans une situation où les transports ont à jouer un rôle nouveau en liaison étroite avec les changements économiques et sociaux qu'il faut mettre en œuvre.

Incontestablement, une telle réflexion sur les transports s'imposait.

En effet, si, globalement, les transports intérieurs ont été développés, force est de constater cependant que les réponses apportées par les gouvernements précédents de droite apparaissent aujourd'hui sources de graves désordres et d'inégalités importantes.

Désordres et inégalités, tout d'abord, dans la vie quotidienne des gens. Le moyen essentiel de satisfaire les besoins croissants et diversifiés de déplacement à des fins personnelles, familiales, sociales, culturelles ou touristiques reste aujourd'hui l'automobile individuelle. Si celle-ci répond, bien sûr, à une aspiration profonde de nos concitoyens, force est de constater que l'usage intensif et — nécessité oblige — souvent exclusif de la voiture est d'un lourd coût économique et social pour la collectivité dans son ensemble.

En outre, ce choix de promotion du mode de transport individuel et sa conséquence, qui a été un développement insuffisant des transports publics de personnes, est source de profondes inégalités sociales à l'égard de ceux qui ne peuvent pas, ou n'ont pas les moyens, essentiellement financiers, d'utiliser l'automobile comme réponse à leurs besoins de déplacement.

Les transports jouent également un rôle fondamental dans le système de production et d'échanges. Ils concourent notamment aux déplacements domicile-travail des ménages.

Ceux-ci parcourent chaque année dans notre pays 35 milliards de kilomètres/jour pour se rendre à leur travail. Cela représente, en temps, l'équivalent de plus d'un mois de travail par ménage.

Là encore, le problème du déplacement des hommes entre le domicile et le travail s'est trouvé résolu essentiellement par l'utilisation de la voiture individuelle.

Quant aux besoins grandissants en matière de transport des marchandises, ils ont été essentiellement satisfaits par le développement du transport routier. Celui-ci a, certes, des qualités propres, mais il a tiré parti également de privilèges spécifiques octroyés à ce mode de transport en vue de développer une concurrence exacerbée entre les modes, de peser artificiellement sur les prix, ce qui a finalement conduit à une sous-tarifification généralisée et à un gâchis économique et social important.

Dans ces conditions de rémunération trop faible du transporteur, ce sont souvent les salariés, les petits transporteurs, qui ont fait les frais de la pression soutenue des chargeurs. Les conditions de travail, les rémunérations sont sans commune mesure avec les progrès sociaux de notre temps. Plus de soixante heures en moyenne de travail hebdomadaire pour un chauffeur routier: ce n'est certes pas par goût, mais bien plutôt par nécessité d'assurer une rémunération ou un salaire décent.

De telles conditions de travail sont au premier plan du lourd bilan de l'insécurité routière, qui se traduit annuellement par l'holocauste que chacun connaît.

Dans le même temps, ces choix anti-économiques et anti-sociaux ont eu de lourdes conséquences sur le développement et l'activité des autres modes de transport, dont les atouts ont été masqués.

Dans le domaine du rail, en quelques années, des centaines de gares et des milliers de kilomètres de lignes ont été fermés. Plus de 100 000 emplois ont été supprimés à la S.N.C.F., alors même que des réalisations de pointe comme le T.G.V. attestaient du savoir-faire des cheminots, de l'efficacité de leur outil de travail et du rôle qu'il peut jouer dans le développement des transports.

Pour la droite, il s'agirait finalement de démanteler la S.N.C.F., et le coup de force devait être parachevé le 31 décembre prochain. Il n'en sera heureusement rien, ce qui est conforme à l'intérêt national.

L'évolution a été la même, dans le secteur du transport par voie d'eau, particulièrement pénalisé par le refus des gouvernements précédents de répondre aux charges qui incombent normalement à l'Etat en matière d'entretien et de modernisation des infrastructures.

Ainsi, crise générale des transports, inadaptations et carences du système existant; le tout engendrant de profondes inégalités sociales dans le transport des personnes et des désordres importants dans le transport des marchandises, incapacité des anciennes orientations de la politique des transports à mettre en œuvre une nouvelle efficacité économique et sociale en vue de répondre aux besoins: tel est le constat tracé ici rapidement. Il s'agissait donc de faire du neuf dans les transports.

D'ores et déjà, depuis plus d'un an, nous mesurons le chemin parcouru en ce sens.

Je ne citerai que la mise en œuvre de principes nouveaux comme la prise en charge par l'employeur de la carte orange et l'extension du versement transport, qui vont changer sensiblement la vie de tous les jours de millions d'usagers des transports publics urbains.

Le projet de loi d'orientation qui nous est soumis aujourd'hui est une nouvelle pièce de taille.

Nous apprécions à cet égard la volonté de construire une base législative à cette politique globale des transports sans pour autant tomber dans le travers d'une réglementation étroite, taillonnée et contraignante.

Dans le même temps, il s'agissait de permettre à chaque mode de développer ses atouts propres dans le cadre d'une concurrence motivante mais assainie et maîtrisée, permettant la coopération et la complémentarité des différents modes. Le projet de loi répond, à notre sens, à ces préoccupations.

Nous souscrivons également aux principaux objectifs définis et, à ce sujet, je m'arrêterai plus particulièrement sur celui du droit aux transports et sur celui qui vise à une véritable efficacité économique et sociale du système de transports.

En effet, l'article 2 du projet de loi reconnaît à notre peuple un nouveau droit: le droit aux transports.

La concrétisation de ce droit qu'il s'agit de mettre en place progressivement signifie la possibilité pour chaque usager d'avoir recours à un moyen de transport public dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix pour lui-même et de coût pour la collectivité.

Deux conséquences découlent de cette définition.

La première est que l'exercice de ce droit est inséparable du principe de libre choix par l'usager de son mode de transport, ce qui implique des responsabilités nouvelles pour le service public, qui doit donc être rénové et développé.

A ce sujet, nous partageons l'idée selon laquelle service public ne se confond pas avec secteur public. Les entreprises privées ont toutes leur place pour assurer elles aussi les missions du

service public des transports. Il faut donc une certaine dose de mauvaise foi pour accuser la majorité de vouloir tout étatiser et bureaucratiser ! Cela étant, nous estimons que les entreprises publiques ont un rôle particulier et privilégié à jouer.

Il apparaît d'ailleurs que les entreprises publiques ont été particulièrement affaiblies par la politique de droite des dernières années. Il est donc nécessaire de régénérer des entreprises publiques comme la S.N.C.F. ou la R.A.T.P., afin de rendre plus efficace leur potentiel matériel et humain.

La seconde conséquence est qu'il faut lutter contre les inégalités sociales ou territoriales en développant une tarification attractive et incitative.

Cela écarte la pratique ancienne qui consistait à faire supporter de plus en plus aux seuls usagers le financement des transports publics. Par contre, il semble indispensable d'élargir rapidement aux bénéficiaires réels, directs ou indirects, leur participation au financement des transports publics.

De ce point de vue, le groupe communiste apprécie la prise en charge directe, en région parisienne, par l'employeur d'une partie du coût du transport des salariés. Nous pensons qu'il est nécessaire de généraliser ces principes à l'ensemble du territoire, avec bien sûr, des adaptations. De même, il est nécessaire de mettre en place la participation au financement des transports publics de certains bénéficiaires évidents, par exemple les grandes surfaces, qui tirent un avantage commercial indéniable de la proximité de points de desserte par les transports publics.

Nous souscrivons également à l'objectif de plus grande efficacité économique et sociale du système de transports.

La recherche du meilleur coût pour la collectivité implique de ce point de vue de remédier aux pratiques malsaines de sous-tarification qui caractérisent l'ensemble du transport marchandises. Le transport marchandises et ses activités annexes doit être payé par les bénéficiaires au coût réel ; cela signifie qu'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.

Le développement, ces dernières années, d'une concurrence sauvage basée sur l'exploitation accentuée des salariés, sur le dumping intermodal et à l'intérieur d'un même mode a conduit le système des transports de marchandises à prendre du retard sur le plan de son développement et a engendré de graves déséquilibres dans la desserte des régions, contribuant par là même à l'accentuation de la crise économique. A l'inverse, l'efficacité économique et sociale s'inscrit dans le cadre du service public des transports. Les règles du jeu sont ainsi clairement fixées et assureront une juste rémunération à chaque intervenant de la chaîne de transport correspondant à sa prestation et à son utilité sociale réelle.

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.

On le voit, la nouvelle rentabilité économique et sociale ouvre des perspectives multiples. Elle est, à notre avis, inséparable de la question des conditions de travail, des conditions sociales dans lesquelles fonctionnent les entreprises de transports.

En effet, pour nous, le progrès social et le progrès économique doivent aller de pair avec l'amélioration des conditions sociales.

Nul doute qu'à ce sujet les travailleurs du transport apprécieront comme des acquis importants les dispositions du projet de loi relatives aux conditions de travail et à la mise en place d'instances de concertation.

Cette volonté de progrès social et de démocratisation constitue, à notre avis, le bon choix.

Le groupe communiste est également particulièrement satisfait de la volonté gouvernementale de mieux aménager l'espace.

La mise en œuvre de ces objectifs passe par la possibilité, en particulier, pour les collectivités territoriales, à leur niveau de compétences respectives, de décider librement, au plus près des besoins, des nécessités et des adaptations de leurs réseaux de transports.

Nous pensons que cela n'est pas incompatible avec une planification plus rigoureuse mais démocratique et décentralisée, en particulier dans le domaine des infrastructures, où, comme chacun sait, les investissements sont lourds. Une telle planification, qui implique la mise en place de schémas directeurs des transports, de programmes pluriannuels d'investissement, de contrats de plan liant l'Etat et les acteurs de la politique des transports, mais aussi, au niveau le plus décentralisé, de plans de déplacements urbains dans les villes, concourt à la recherche de l'efficacité économique et sociale nouvelle.

En conclusion, monsieur le ministre d'Etat, le projet de loi de déplacements urbains dans les villes, concourt à la recherche globale aux nouvelles nécessités de développement de notre système de transports.

Ainsi, alors que les transports ont été l'instrument du développement et de l'approfondissement de la crise, contribuant à aggraver les inégalités sociales, à désindustrialiser des régions, à accentuer la crise urbaine, à développer des échanges inégaux entre notre pays et les autres, l'occasion nous est aujourd'hui donnée de mettre en place le cadre économique, politique et juridique qui constitue un des moyens essentiels d'issue à la crise et permettra un aménagement plus équilibré du territoire, une utilisation plus rationnelle des infrastructures et de l'énergie, la mise en place d'un droit au transport bénéficiant aux citoyens, enfin une coopération et des échanges plus équilibrés avec les nations partenaires de la France.

Nous avons également la certitude que la mise en œuvre de cette politique nouvelle des transports ne se fera pas sans la coopération et l'action de ceux à qui elle s'adresse au premier chef, c'est-à-dire des usagers eux-mêmes et des salariés des entreprises qui concourent aux opérations de transports.

Comme par le passé lorsque, dans leurs luttes, ils se montraient les meilleurs défenseurs des atouts économiques et sociaux de notre pays, dans leurs luttes d'aujourd'hui ils aident la majorité de gauche à mettre en œuvre sa politique nouvelle des transports et à vaincre les résistances de la droite et du patronat dans ce domaine.

Il n'était donc que juste et nécessaire de leur donner, à eux et à leurs organisations, la place nouvelle à laquelle ils ont droit. Les orientations du projet de loi vont dans ce sens et, une fois de plus, nous en sommes satisfaits. *(Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Fèvre.

M. Charles Fèvre. Monsieur le ministre d'Etat, depuis plus d'un an, c'est-à-dire dès votre nomination à ce grand ministère, nous entendons parler de votre nouvelle politique des transports et d'un grand projet de loi d'orientation.

J'ai lu, pour ma part, avec intérêt, vos articles dans un grand quotidien du soir les 18 septembre, 16 décembre 1981 et 29 juillet 1982. Certains, d'ailleurs, m'ont peut-être échappé. J'ai aussi de longs développements sur ce sujet dans plusieurs lettres du ministre des transports. Mais votre projet, monsieur le ministre d'Etat, c'était devenu l'Arlésienne : on en parlait beaucoup, on ne voyait rien venir. Etait-il embouteillé dans l'avalanche des projets de loi que le Gouvernement soumet au Parlement et qui, toujours votés, n'empêchent pas la situation économique, sociale et financière de la France de s'aggraver ? Ou alors était-il considéré comme non prioritaire — les transports rendant après tout les services que l'on attendait d'eux grâce au cadre législatif et réglementaire défini en 1949 ? Ou bien encore vous refusait-on simplement la possibilité de venir défendre ici ce projet, pourtant censé sauver les transports et les mettre enfin au service de l'économie et non des monopoles ?

Monsieur le ministre d'Etat, le hasard vous a bien aidé, le compte à rebours vous ayant été favorable. En effet, alors que la loi du 5 juillet 1949 avait mis une large partie des transports intérieurs, notamment terrestres, dans le domaine réglementaire, donc du Gouvernement, vous privant ainsi de la possibilité de venir à cette tribune hors de la présentation du budget des transports — je me souviens d'ailleurs que, l'an dernier, c'était un samedi — la convention conclue entre l'Etat et la S.N.C.F. en 1937 pour quarante-cinq ans vient à expiration le 31 décembre prochain et vous permet ainsi, à point nommé, de venir vous exprimer devant le Parlement.

Il est vrai que, sans ce projet de loi qui doit être voté avant la fin de 1982, la S.N.C.F. n'aurait plus d'existence juridique et, à la limite, n'importe quel Français pourrait prendre son billet de train sans en payer le prix.

A la faveur de ce passage obligé, qui aurait pu se limiter à son objet strict, vous pouvez aujourd'hui nous présenter un ample habillage dans lequel on voit bien que, pour faire bonne mesure, équilibrer le costume et donner l'impression qu'il émane d'un grand couturier, vous avez traité de tous les modes de transport, ferroviaires, routiers, fluviaux et aériens, en y ajoutant nombre de définitions, constatations et évidences qui n'ont rien à faire dans un projet de loi de cette importance.

M. Pierre Weisenhorn. Très bien !

M. Charles Fèvre. Contrairement à ce que vous pourriez penser, je ne dirai pourtant pas que ce projet est inutile, sur tout ce qui ne concerne pas les rapports entre l'Etat et la S. N. C. F., pour trois raisons au moins.

D'abord, il nous paraît naturel qu'un projet de loi traite de l'orientation dans le domaine des transports, même si la législation et la réglementation appliquées depuis trente-trois ans ont permis à nos transports de jouer un rôle décisif au service de notre économie et de tenir de manière très satisfaisante leur place sur le plan international. Estimant sans complexe qu'il y avait matière à traiter de ce problème, nous n'avons donc pas opposé la question préalable.

En second lieu, nous pensons qu'il est bon que le Gouvernement expose ses conceptions dans ce domaine important autrement qu'unilatéralement, dans des articles de presse ou des publications diverses. Ainsi, nous saurons non seulement où il veut aller, nous pourrions également débattre de ses choix et lui répondre.

Vos déclarations et vos articles de presse nous semblent, en effet, très ambigus et imprécis, volontairement ou non. Ces quelques jours de discussion nous permettront, je l'espère, d'obtenir d'utiles précisions et de voir plus clair dans vos intentions. Cela sera utile à tous, à nous comme à l'opinion publique.

Mais il y a, monsieur le ministre d'Etat, une troisième raison plus fondamentale pour justifier l'utilité d'un tel débat. Cela nous permet, en effet, de parler du passé, c'est-à-dire de ce que vous appelez « l'héritage ».

Vous nous avez dit, et nous avons lu dans le rapport remis par M. le président de la S. N. C. F. à la commission, que la France possédait le meilleur réseau de chemin de fer d'Europe, voire du monde, que, de tous les réseaux européens, le nôtre assurait le trafic le plus important, bénéficiait des équipements les plus performants et de la meilleure productivité, que son déséquilibre financier à la charge de la collectivité était nettement moins accusé que celui des autres réseaux.

Nous nous en félicitons, monsieur le ministre, et rendons hommage aux efforts des cheminots qui, à tous les échelons, ont voulu et su améliorer l'outil ferroviaire ainsi que les conditions de son utilisation, afin d'en assurer la pérennité et le développement au service du pays. Mais n'oubliez pas non plus que si vous avez hérité, c'est que d'autres gouvernements avant vous ont construit et investi avec continuité et persévérance depuis vingt-trois ans. Car si la France dispose de 5 200 kilomètres d'autoroutes et de près de 2 000 kilomètres de voies rapides, alors qu'il n'y en avait que quelques centaines il y a vingt-cinq ans, si notre réseau de chemin de fer est le plus dense et le plus performant, si la sécurité y est parfaite grâce à l'installation de blocs automatiques, si les trains arrivent à l'heure, si le matériel est, pour l'essentiel, d'une qualité et d'un confort excellents, si nos gares sont accueillantes et renouvelées, à qui le doit-on ?

Est-ce à vous, qui n'avez voté aucun budget des transports depuis vingt-trois ans...

M. Pierre Weisenhorn. C'est vrai !

M. Charles Fèvre. ...et qui êtes au Gouvernement depuis quinze mois seulement, avec le résultat que l'on sait, ou à ceux qui vous ont précédé et qui ont dégagé les financements nécessaires aux investissements et aux infrastructures, et agi pendant deux décennies dans le souci de l'intérêt général ? (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

Et ce n'est pas le transfert sur la route, donc sur des cars, de quelques milliers de kilomètres de lignes omnibus entre 1967 et 1975 — dont les dépenses, je le rappelle, étaient de vingt à trente fois supérieures aux recettes — qui peut modifier ce jugement. N'a-t-on d'ailleurs pas fermé 8 967 kilomètres de telles lignes en 1939, c'est-à-dire quelques années après avoir achevé de construire la dernière ligne de chemin de fer ?

Je prendrai deux exemples significatifs afin d'en terminer sur ce thème et de bien montrer l'effort accompli.

Vous avez inauguré en grande pompe le T.G.V. et l'interconnexion à Paris entre les réseaux S.N.C.F. et R.A.T.P. Deux grandes réalisations qui ont demandé dix années d'études et d'efforts. Alors, que penser, monsieur le ministre d'Etat, de l'exposé des motifs de votre projet, où on lit avec tristesse et la conviction de votre sectarisme : « Après une période où les pouvoirs publics ont poussé au déclin du rail, il s'agit aujourd'hui de favoriser sa renaissance » ?

Monsieur le ministre, il est facile d'inaugurer, mais beaucoup moins de financer, d'agir et de réaliser, vous vous en apercevrez rapidement.

M. Roland Vuillaume et M. Pierre Weisenhorn. Très bien !

M. Charles Fèvre. Je forme le vœu pour notre pays qu'après avoir repris le pouvoir nous ayons d'aussi grandes réalisations à inaugurer.

Nous n'avons malheureusement aucune illusion. La faillite financière dans laquelle vous entraînez la France ne vous permettra que d'élaborer des projets sans suite et de discuter sans fin sur la manière de les faire prendre pour des réalités par les Français. Ceux-ci s'en rendront vite compte. Les transports ne feront à nouveau un véritable bond en avant que lorsque des gouvernants sérieux reprendront le pouvoir. (Exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.)

Et puisque nous en sommes aux projets — j'allais parler de chimères —, examinons votre projet, dont vous essayez de faire croire à l'opinion qu'il permettra les meilleurs transports pour tous, les plus développés, au moindre coût pour les usagers et la collectivité.

Il remplace l'article 7 de la loi du 5 juillet 1949 qui, en définissant les principes de la coordination des transports terrestres, a servi de base au décret du 14 novembre 1949 modifié à plusieurs reprises.

S'il est vrai que celui-ci ne traitait que du transport routier et des activités de transport connexes, il a cependant permis dans les trois décennies passées d'en adapter les moyens aux besoins successifs de notre économie, tandis que les contrats passés entre l'Etat et la S.N.C.F., combinés à un effort d'investissement sans précédent, et pratiquement sans égal en Europe, ont conduit, en cohérence avec le transport routier, à réunir les conditions d'une gestion plus rationnelle et plus efficace du chemin de fer.

Pour être plus large quant à la panoplie des moyens de transport abordés, votre projet est-il plus cohérent ? Il faut en être convaincu à l'avance, comme vous-même ou la majorité, pour le penser !

Car c'est véritablement un projet d'orientation à géométrie très variable.

Il comporte sans doute des formules libérales, si tant est que celles-ci tiennent à l'utilisation de quelques mots clés, comme la « concurrence loyale entre modes de transports », le « libre choix de l'usager » et la « voie contractuelle », fort à la mode et miac à toutes les sauces.

Mais une lecture plus précise montre qu'il ne s'agit là que d'apparences. Les entrecroisées de transport ne sont considérées que comme des moyens à la disposition de la collectivité et des usagers. Rien n'est dit de leur liberté de gestion, sauf pour la S.N.C.F., sur laquelle je reviendrai.

Est-on en économie de marché, certes soumise à la réglementation qu'imposent les transports compte tenu de leur fonction économique et de leurs caractéristiques propres ? Point du tout : votre projet, dans son article 5, crée — vous l'avez confirmé tout à l'heure, bien que vous ayez parlé d'« intensité variable », belle formule qui ne veut rien dire — un véritable service public des transports dont on ne voit pas à quoi il conduit si ce n'est à une prise en main par le pouvoir actuel à plus ou moins long terme.

Votre système de transports, monsieur le ministre d'Etat, me fait penser à l'acteur unijambiste du cirque : on voit bien la jambe « usagers », qui est importante puisqu'elle est à l'origine de la demande de transports — encore qu'elle serve en réalité d'alibi à une intervention plus profonde et plus large de la collectivité, laquelle est le véritable partenaire.

Mais l'autre jambe, active — les entreprises qui constituent le support de l'offre de transport — opérante dans un système concurrentiel et vivifiant, capable de s'adapter aux besoins du

marché, on ne la trouve qu'atrophiee au travers de phrases creuses, de pétitions de principe généralement incomplètes et inquiétantes, sauf, il est vrai, pour la S.N.C.F., et il faut vous en rendre hommage.

Mieux encore, ce projet aggrave, en les multipliant, les obligations et contraintes, non seulement pour les entreprises, mais encore pour les collectivités locales, ce qui est une curieuse manière de décentraliser et de libérer les initiatives locales.

Quand j'ai dit à l'instant que votre projet était à géométrie très variable parce que les apparences de libéralisme se conjuguèrent avec un système plus contraignant et ignorant de la liberté d'entreprise, j'étais optimiste par souci d'équilibre.

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'Etat socialiste et communiste. (Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

Vous me direz peut-être que je fais là un procès d'intention. Mais votre projet est d'intention et votre intention reste obscure. Si elle est claire pour vous, vous aurez l'occasion à maintes reprises de nous l'expliquer pendant la discussion des articles en donnant l'avis du Gouvernement sur les amendements que nous avons déposés.

Si tel n'est pas le cas, tout sera à craindre pour l'avenir, compte tenu du nombre impressionnant de décrets d'application. Car ce sont eux qui nous permettront de savoir où vous emmenez réellement les transports. Mais pour le Parlement, il sera malheureusement trop tard !

En réalité, sans connaître vos décrets, on peut dire dès maintenant que la façade de l'immeuble que vous proposez au Parlement — sans que l'on sache quel immeuble il y aura derrière, encore que nous en pressentions déjà la couleur, rose ou rouge — est déjà mal bâtie et faite d'incohérences.

J'en citerai quelques unes, parmi les plus évidentes, que je compléterai au fur et à mesure de l'examen des articles.

Vous instituez par exemple un « droit au transport ». Ou bien celui-ci a une valeur juridique, que vous êtes bien évidemment incapable de garantir, ou bien il s'agit d'une simple faculté à objectif démagogique. Dans les deux cas, il ne veut rien dire, d'autant que vous avez prévu une « mise en œuvre progressive » et que vous serez maître du rythme de celle-ci, à moins qu'il n'y ait pas de rythme du tout pour défaut de financement.

Vous voulez d'autre part développer « tous les modes de transport », ferroviaires, routiers, fluviaux et aériens. Louable intention, mais contradictoire avec la liberté de choix des usagers et la rémunération des transporteurs fondée sur les coûts économiques réels ! Qui ne voit en effet que l'usager choisira le mode le moins coûteux, comme c'est son intérêt, et qu'en fonction de ce choix, certains modes de transport pourront, surtout en conjoncture difficile, progresser alors que d'autres régresseront ?

Troisième exemple : votre service public des transports appliqué à l'ensemble des modes de transports ou bien est une formule qui ne veut rien dire compte tenu de l'importance du secteur privé routier, fluvial, voire aérien, ou bien cache une volonté bien précise de nationalisation rampante pour homogénéiser le secteur des transports. A moins que vous ne nous éclairiez mieux, votre service public est donc une sorte d'auberge espagnole qui vous permettra de tout faire et d'aller aussi vite et aussi loin que possible.

Autre incohérence : votre projet ne comporte pas de limite au concours financier apporté par l'Etat à la S.N.C.F. en raison des motivations très larges sur lesquelles il peut s'appuyer. Au lieu d'être un peu plus libres, les autres modes de transport, la route notamment, n'ont pour seule contrepartie que la perspective d'une limitation de leurs activités et de contraintes nouvelles. Il est symptomatique à cet égard que, traitant du développement du transport routier à l'article 31, vous ayez omis de parler de l'accroissement quantitatif des autorisations en tonnage... Cet oubli est significatif de la volonté de blocage de ce secteur.

Pour en terminer avec les contradictions et les incohérences, j'étudierai les facteurs de la politique globale des transports que vous proposez. Nous souscrivons pleinement aux facteurs sérieux que vous invoquez, comme les notions de coûts économiques réels, de rendement, de productivité, d'économies

d'énergie. Mais face à ces facteurs précis, votre projet contient un nombre plus important de facteurs d'ordre qualitatif, dont l'appréciation et la mise en œuvre ne pourront être que purement subjectives.

L'énumération en serait fastidieuse. J'en citerai toutefois un certain nombre au risque de paraître en rajouter : l'unité, la solidarité nationale et l'aménagement équilibré du territoire — article 1^{er} — le développement régional, l'aménagement urbain, la protection de l'environnement — article 3 — les coûts sociaux, monétaires ou non — article 3 — tout le premier alinéa de l'article 14, la vie économique et sociale de la nation, le rôle qui est assigné à la S.N.C.F. dans la mise en œuvre du droit au transport — article 24 — les mesures économiques et sociales propres à faire participer le transport fluvial à la réalisation des objectifs de la politique des transports intérieurs — article 40... J'en passe et des meilleures...

Ce sont là des facteurs qualitatifs qui vous permettront de faire ce que vous voudrez car ils l'emporteront en réalité sur les facteurs sérieux que j'ai indiqués.

Je n'ai cité que des formules caractéristiques qui montrent tout votre art de « noyer le poisson » sans vous priver de choisir la sauce à laquelle vous avez décidé de le manger.

Car ces facteurs qualitatifs vous permettent de tout justifier en vous laissant la possibilité d'interpréter comme vous le voudrez et dans le sens que vous voudrez, les notions sérieuses et objectives dont j'ai parlé et qui sont en définitive de la fumée faite pour les besoins de la cause.

M. Pierre Weisenhorn. Très bien !

M. Charles Fèvre. Dans quel sens, précisément, pour les acteurs du transport ?

Il faut rappeler les différents modes de transport en insistant sur leurs caractéristiques propres et sur leur part respective dans le marché des transports.

Le chemin de fer reste, pour le transport régulier de personnes, le moyen irremplaçable dans notre pays jusqu'aux moyennes distances, c'est-à-dire celles, du reste variables ainsi que l'a montré le T.G.V., à partir desquelles l'avion — malgré les transports d'approche qu'il impose — devient plus intéressant.

Le transport public routier de personnes est en général naturellement complémentaire du chemin de fer sur les petites distances de desserte urbaine ou rurale. S'il est assuré d'une demande, il devient tout à fait spécifique, notamment en matière touristique.

S'il y a concurrence entre les trois modes pour le transport des personnes, celle-ci ne saurait être destructrice, sinon dans des domaines limités. Il y a en fait répartition du trafic en fonction des besoins de transport, des distances et des prix. Ceux-ci sont du reste pénalisants — et là réside peut-être l'explication de certains problèmes — pour le chemin de fer sur les petits parcours ou les plus longs en raison de la péréquation des tarifs voyageurs, qui est au demeurant une bonne chose en soi.

La concurrence agressive et redoutable vient d'ailleurs. Elle vient du transport par voiture individuelle et le regretter ne sert à rien. Porter atteinte à son développement comme à la liberté de s'en servir, outre les problèmes qui en résulteraient pour l'industrie automobile, serait considéré dans toutes les couches de la population comme une régression sociale et une atteinte à la liberté individuelle, avec des nuances bien entendues pour le milieu urbain.

La véritable harmonisation entre transport public de personnes et transport individuel passe par une politique tarifaire différenciée entre ces deux grandes modalités de transport.

Celle-ci a joué depuis plusieurs années par nécessité, ce qui explique probablement, si on tient également compte de la répartition naturelle du trafic dans le transport public et de la modernisation du matériel, que le nombre des voyageurs de la S.N.C.F. n'ait pas régressé et ait même continué à progresser.

Mais une telle politique tarifaire est nécessairement inégalitaire.

Dans le cas du transport public, l'abaissement tarifaire profite de façon inégale aux titulaires de revenus élevés et à ceux disposant de faibles ressources. Dans le cas du transport individuel, il en est de même lorsque le prix de l'essence augmente, ce qui est moins ressenti par les classes aisées que par les salariés payés au S.M.I.C. On ne pourra jamais éviter cet écueil.

Votre projet, monsieur le ministre d'Etat, recherche opportunément un cadre à l'organisation du transport public de personnes, en reprenant du reste — quelquefois sous un autre nom — des modèles et dispositifs mis en place par vos prédécesseurs : plans, schémas, périmètres urbains, etc., qui étaient connus bien avant votre arrivée.

Mais on ne voit pas en quoi le dispositif prévu va améliorer le système des transports, à moins de geler les autorisations routières, ce qui aurait pour seul effet, comme je l'ai montré, de ne plus assurer certaines dessertes, notamment en milieu rural.

La seule vraie nouveauté, mais elle est plus inquiétante que rassurante, c'est de rendre obligatoire la convention entre les entreprises et les collectivités. Par cette obligation, vous risquez de pénaliser les premières et de faire courir un risque financier aux secondes, voire les deux à la fois. Ces graves inconvénients seront encore plus nets en ce qui concerne le transport aérien — et on le verra lors de l'examen des articles concernant ce secteur — en raison des caractéristiques qui lui sont propres et de l'intérêt qu'il suscite.

Le transport des marchandises pose des problèmes d'un ordre très différent. Si, incontestablement, le chemin de fer présente, comme pour les transports de personnes, des avantages décisifs du point de vue de la régularité, de la sécurité, de l'économie d'énergie et des transports de masse, il n'est vraiment le plus économique — toutes les statistiques le prouvent — que dans le porte-à-porte et pour des distances moyennes : actuellement, 70 p. 100 des tonnages transportés par la S. N. C. F. le sont de bout en bout sans rupture de charge.

Mais, dès lors qu'il y a une rupture de charge — et, a fortiori, deux — ou même simplement le passage par un triage, son caractère compétitif décroît rapidement.

Ajouterai-je — cela a été maintes fois souligné — qu'en contrepartie la souplesse d'utilisation du camion, moins tributaire de grandes infrastructures coûteuses, affranchi des servitudes du réseau, susceptible de se faufiler dans le moindre chemin communal de nos zones rurales, est de nature à accroître, en dehors des raisons de coût d'utilisation, l'intérêt du transport routier pour l'usager. Sans lui, combien de petites usines n'auraient pas vu le jour à la campagne, et combien de ces petites usines disparaîtraient s'il devenait insuffisant et beaucoup plus coûteux ?

Bien sûr, il reste des progrès à accomplir dans l'égalisation des conditions de concurrence entre les deux modes de transport, notamment quant aux charges d'infrastructure, et en matière de sécurité — cette sécurité sur laquelle nombre d'accidents appellent notre attention. Nous y reviendrons dans le courant de cette discussion.

Mais votre projet, monsieur le ministre d'Etat, apparaît sur ce point de l'harmonisation, de l'égalisation des conditions de concurrence, extrêmement directif.

Aller très ou trop loin dans cette direction — et le caractère vague et imprécis du texte le permet — et ligoté, de surcroît, le développement du transport routier par un blocage systématique des autorisations nouvelles entraînera inéluctablement un accroissement généralisé des coûts de transport, donc des coûts de production, ce dont n'a pas besoin l'économie actuellement. A moins que ne se développe en contrepartie le transport pour compte propre qui, en marchandises, représente plus de 50 p. 100 des tonnages transportés. Mais vous prévoyez de le rendre un peu plus difficile puisque vous commencez à le réglementer pour les transports de personnes, ce qui n'avait jamais été fait jusqu'à présent.

Ce risque d'augmentation des coûts du transport est d'autant plus grand que nous sommes en période de croissance faible, voire nulle, et que cette situation risque malheureusement de durer.

En effet — et c'est probablement le point le plus important qu'il ne faut jamais ignorer — si le chemin de fer, du fait du coût élevé de ses infrastructures, est bien un mode de transport à rendement croissant et à économies d'échelle, donc à coût décroissant, cet avantage décisif pour l'économie ne joue son plein rôle qu'en forte croissance. Malheureusement, nous ne nous trouvons pas en une période de forte croissance.

On le voit bien depuis quelques années où le trafic marchandises par fer subit une baisse tendancielle. Ce n'est pas une trop rigide ou trop insuffisante politique tarifaire qui en a été la cause puisque les contrats d'entreprise ont pratiquement donné la pleine maîtrise à la S. N. C. F. en matière de politique tarifaire, en lui accordant notamment la possibilité de moduler ses tarifs marchandises.

Monsieur le ministre d'Etat, c'est sur cette toile de fond que votre projet tend à privilégier le chemin de fer, en se fondant sur ses avantages spécifiques et reconnus, que personne ne conteste. Dans l'économie actuelle, vous ne pourriez le faire qu'au détriment des autres modes de transport, transports fluviaux et surtout routiers, soit en les mettant sous la tutelle de plus en plus rigoureuse de l'Etat, ce qui bloquera leur développement, soit en augmentant le coût des transports en général, soit les deux à la fois.

Craignez, monsieur le ministre d'Etat, la réaction du plus important d'entre eux par le nombre comme par la capacité de se défendre : les routiers sont près de 30 000... (Interruptions sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Alain Chénard, rapporteur. Des menaces ?

M. Charles Fèvre. ... et il n'y a pas si longtemps qu'un régime politique est tombé à la suite d'une grève générale des transports routiers. (Nouvelles interruptions sur les mêmes bancs.)

M. le ministre d'Etat, ministre des transports. Je trouve votre propos scandaleux !

M. Alain Chénard, rapporteur. Ces menaces sont inadmissibles !

M. Charles Fèvre. C'est une chose qui est arrivée !

M. le ministre d'Etat, ministre des transports. Vous vous identifiez à ceux qui ont renversé ce régime ?

M. Charles Fèvre. Je cite un fait, monsieur le ministre d'Etat. Cela peut arriver à tout le monde.

M. le ministre d'Etat, ministre des transports. J'en prends acte !

M. Charles Fèvre. Je ne parle pas, bien sûr, des 3 500 bateliers qui ne vous font pas peur car ils peuvent tout au plus bloquer Conflans-Sainte-Honorine !

Cela dit, je ne crois pas qu'avec les problèmes financiers qui assaillent le Gouvernement, vous puissiez faire beaucoup plus qu'établir un schéma de développement et de restauration des infrastructures... sur le papier.

De surcroît, pourquoi « momifier » une profession au travers d'une chambre nationale de la batellerie artisanale en lui donnant le pouvoir de délivrer les attestations nécessaires à l'exercice de la profession ?

Si l'on tient compte de l'existence de l'office national de la navigation, qui accroît son rôle, et des méthodes d'affrètement tenant essentiellement au « tour de rôle » qu'apparemment vous maintenez, vous voudriez faire mourir à petit feu cette profession, que vous ne vous y prendriez pas autrement.

Votre projet, monsieur le ministre d'Etat, ne nous satisfait pas et même nous déçoit. Nous le discuterons pourtant sérieusement en essayant de l'améliorer par nos amendements.

L'idée d'un grand projet de loi sur les transports intérieurs était intéressante. Mais il fallait reconnaître d'emblée la notion de concurrence et de marché, puisque les transports fonctionnent et se développent dans le cadre d'une économie de libre entreprise et selon les lois du marché.

Dans ce contexte, l'harmonisation des conditions de concurrence, notion complémentaire de la précédente et tout aussi essentielle, prenait alors une autre dimension, tant vis-à-vis du transport par voie ferrée, dont le développement est indispensable, mais dans des conditions financières acceptables pour la collectivité, que vis-à-vis des autres modes de transports.

Au lieu de cela, vous affirmez des principes démagogiques, qui sont ou bien vides comme le service public des transports ou au mieux source d'étatisation, ou bien juridiquement inapplicables comme le droit au transport. A cela, vous ajoutez le postulat du développement du chemin de fer avec le concours financier sans limites de l'Etat. Le contribuable « épaulera » financièrement l'usager, mais je rappelle que l'un est le sosie de l'autre. Dans votre système, les autres modes de transport deviennent des sous-produits.

Votre texte peut faire illusion. Mais le réveil sera rude pour certaines professions comme celle des transporteurs routiers et celle des auxiliaires de transport — selon votre propre expression.

A semer l'imprécision et l'illusion, on récolte — vous le constaterez — la déception, voire la colère.

Votre projet n'équilibre pas le marché, notamment du côté de l'offre. Au contraire, il le déséquilibre volontairement en donnant, en définitive, la priorité moins à un mode de transport, le chemin de fer, qu'à la C. G. T., syndicat majoritaire à la S. N. C. F. et force vive de contestation de notre système économique et social.

Pour vous, monsieur le ministre d'Etat, c'est, à coup sûr, un mieux. Pour nous, ce mieux ne peut être que l'ennemi du bien. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Gaillard.

M. René Gaillard. Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, je tiens d'abord à protester, au nom de mes amis socialistes, contre l'apologie tout à fait inopportune qui vient d'être faite par mon prédécesseur d'un moyen de renverser une démocratie, et je m'associe pleinement à ce qu'a dit M. le ministre d'Etat. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

Depuis plusieurs années, j'avais, au nom du groupe socialiste, demandé un débat général sur la politique des transports. Avec d'autres députés socialistes, j'avais, à plusieurs reprises, critiqué l'absence de cohérence de la politique conduite par les gouvernements précédents, les méfaits de son laisser-faire dans un secteur d'activité aussi essentiel pour l'économie nationale, le manque de traduction concrète de son discours en faveur des transports collectifs, les conséquences catastrophiques pour la S. N. C. F. de la situation financière dans laquelle son actionnaire principal, l'Etat, la laissait évoluer, son attitude face à la crise dans laquelle devaient se démener les entreprises, petites ou artisanales, du transport routier ou de la batellerie. C'est donc avec un plaisir certain qu'aujourd'hui, au nom du groupe socialiste, j'interviens dans la discussion du projet de loi d'orientation des transports intérieurs.

Le projet gouvernemental qui, je l'espère, sera encore amélioré grâce à l'excellent travail fait par notre collègue Alain Chénard, son rapporteur, au nom de la commission de la production et des échanges, contient en effet des dispositions très positives de nature à faciliter l'évolution du système de transports dans notre pays, à améliorer son efficacité économique et sociale, à en faire un outil meilleur au service des citoyens et des entreprises industrielles ou commerciales qui l'utilisent quotidiennement.

Je souhaite souligner les principaux aspects novateurs du texte que nous allons examiner, et j'indiquerai au passage quelques modifications que le groupe socialiste estime indispensables.

Le droit au transport, enfin reconnu, a toujours été revendiqué par nous comme un droit essentiel des citoyens, car n'est pas libre celui qui n'a pas les moyens de se déplacer dans des conditions raisonnables de qualité et de prix. Sa mise en œuvre progressive, qui devra bien sûr tenir compte du coût pour la collectivité, est la garantie d'une meilleure qualité de vie pour les habitants des secteurs qui ont poussé trop vite à la périphérie des grandes agglomérations, ou des zones rurales dont le dépeuplement s'est accentué ces dernières années.

La définition plus précise du service public était nécessaire : comme vous, monsieur le ministre d'Etat, nous n'entendons pas que l'on confonde service public et secteur public. Ce dernier a, certes, un rôle déterminant à jouer dans la mise en œuvre de la nouvelle politique des transports, mais il est clair que les entreprises privées devront continuer à être associées aux missions de service public, à l'exécution des opérations de transport qui donnent à celui-ci un contenu réel et concret.

A ce propos, il nous paraît indispensable d'ajouter aux missions de service public prévues dans le projet, celle relative au développement de l'information sur le système de transport. Composante du droit au transport pour les voyageurs, une bonne information est de plus susceptible d'améliorer la transparence du marché des transports de marchandises, donc de contribuer à son assainissement, ce qui est bien l'un des objectifs du Gouvernement, objectif largement partagé par la majorité parlementaire.

Il fallait affirmer le principe de la juste rémunération du transporteur. La sous-tarifification actuelle ronge les entreprises privées du secteur ; elle interdit aussi à la S. N. C. F. de redresser sa situation financière.

La revalorisation des prix de transport de marchandises associée à la mise en place d'une concurrence plus maîtrisée, donc plus loyale, entre les modes de transport et, à l'intérieur même d'un mode, entre les entreprises, sont des facteurs essentiels d'assainissement dans ce secteur dont les conditions d'activité ont été trop souvent contestées jusqu'à présent.

L'évolution rapide des conditions sociales et de sécurité dans les secteurs des transports sera rendue possible par les dispositions contenues dans le projet de loi : il aurait, en effet, été inadmissible que ce secteur reste à l'écart du progrès social alors qu'il connaît souvent, dans ce domaine, un retard important par rapport aux autres activités économiques.

Nous approuvons pleinement le rôle réservé à la planification. La politique des transports s'appuie sur des infrastructures ou des choix technologiques dont les effets sont structurants pour l'aménagement du territoire. On ne saurait donc continuer de se déterminer à la légère dans ce domaine. Il est en conséquence nécessaire d'établir, non seulement au niveau national, mais aussi à celui des différentes collectivités territoriales, des schémas de développement des transports, en ayant toujours le souci d'une approche intermodale, ainsi que des schémas directeurs d'infrastructures.

La prise en compte des coûts sociaux correspond également au souci, que nous avons exprimé à maintes reprises, de ne pas déterminer la politique des transports au seul vu des coûts économiques, de ne pas la faire dominer par des considérations purement financières ou comptables qui ont trop souvent conduit les gouvernements précédents à prendre des décisions contraires aux intérêts bien compris de la collectivité.

Votre texte, monsieur le ministre d'Etat, prévoit d'appliquer au secteur des transports le processus de décentralisation engagé par le Gouvernement. Sans doute, les choses seront-elles précisées plus avant dans le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales ; sans doute, sera-t-il nécessaire que le Gouvernement accompagne, comme il s'y est engagé à maintes occasions, tout transfert de compétence d'un transfert de ressources ; mais il nous semble indispensable, dans un domaine qui concerne tant la vie des gens, de rapprocher d'eux les décisions qui commandent une partie de leur vie.

Complément naturel de la décentralisation, la participation de l'ensemble des intéressés est également une bonne orientation ; elle est la garantie d'un réel débat démocratique. A ce propos, il nous paraît tout à fait souhaitable de veiller, comme le recommande la commission, à la publicité tant des évaluations préalables que des bilans relatifs aux infrastructures, aux équipements et aux matériels de transport. Cela vaut d'ailleurs non seulement pour l'Etat mais aussi pour les collectivités territoriales.

La réforme du statut juridique de la S. N. C. F., qui doit intervenir avant la fin de cette année, est, pour cette grande entreprise, l'occasion d'un second souffle. Les socialistes estiment qu'il serait inacceptable de ne pas saisir cette occasion pour permettre une véritable renaissance du transport ferroviaire en France. Pour cela, il faut, entre autres, que l'Etat veille à assainir progressivement la situation financière de l'entreprise. Comment espérer qu'elle puisse y parvenir seule alors que l'incurie des gouvernements précédents l'a conduite à avoir un endettement de 55 milliards de francs, dont 49 milliards à long terme, à payer 6 milliards de francs de frais financiers en 1982, soit 10,6 p. 100 de ses dépenses d'exploitation, à supporter un déficit cumulé de 13 milliards de francs ? L'article 40 du règlement de l'Assemblée nous interdisant tout amendement dans ce sens, nous attendons du Gouvernement qu'il précise la rédaction de l'article 24 de son projet. Il y va de la capacité pour la S. N. C. F. de développer son activité, d'améliorer sa gestion, sa productivité et ses résultats financiers.

Le cahier des charges du futur établissement public et le contrat de plan qu'il devra signer avec l'Etat auront à fixer le concours financier de ce dernier, de telle sorte que l'assainissement progressif, dont je viens de souligner la nécessité, puisse intervenir rapidement et que la situation particulière qui est faite au transport ferroviaire en matière d'investissements et d'entretien de ses infrastructures soit prise en compte dans un souci d'harmonisation des conditions de concurrence entre les modes de transport.

L'établissement des plans de déplacements urbains nous semble une excellente occasion d'une réflexion globale sur l'organisation de l'ensemble des déplacements à l'échelle des aggloméra-

tions. Comme notre rapporteur, nous estimons que leur élaboration devrait avoir un caractère systématique et qu'ils devraient déboucher sur une utilisation plus rationnelle de la voiture en ville et favoriser la marche à pied, les transports collectifs et les deux roues.

Le remplacement du régime des autorisations par un régime de convention à durée déterminée permettra aux collectivités territoriales, en particulier aux départements, de réorganiser leurs réseaux de transports routiers non urbains de voyageurs pour mieux les adapter à la demande. A cet effet, l'Etat a un rôle d'accompagnement à jouer : comme il l'a déjà fait pour les transports urbains, il pourrait passer des contrats de développement avec les départements qui souhaitent engager un effort significatif de promotion des transports collectifs.

Nous ne croyons pas que ces réorganisations soient de nature à entraîner une perte d'activité pour les transporteurs, bien au contraire. Néanmoins, dans les rares cas où cela se produirait, nous approuvons pleinement la suggestion de notre rapporteur de laisser au juge le soin d'apprécier le préjudice éventuellement subi et de fixer l'indemnité à verser, le cas échéant, au transporteur. En cette matière si complexe, nous ne pensons pas, en effet, qu'il faille tout codifier de façon rigide.

Les dispositions relatives au transport routier de marchandises nous paraissent de nature à permettre une évolution salubre de ce secteur. Nous approuvons, en particulier, la clarification des relations entre parties dans un contrat de transport ou de location de véhicule industriel avec conducteur, l'assainissement des relations de sous-traitance qui sont très développées dans cette activité, et la fixation de tarifications d'ordre public, spécifiques pour les différentes catégories d'opérations de transport.

Ces tarifications d'ordre public devraient intervenir également pour la location de véhicules industriels avec conducteur. Il serait, en effet, tout à fait regrettable que la réglementation tarifaire du transport public puisse continuer à être contournée par le recours à la location avec conducteur, dont la tarification resterait libre. Ce type d'effet pervers a de plus entraîné le développement du tractionnariat, forme moderne de l'esclavage, que les socialistes ont dénoncé avec fermeté dans le passé, et qu'ils entendent voir résorber rapidement.

L'élaboration d'un schéma de développement du transport fluvial correspond à un engagement du Président de la République. Ce schéma est de nature à susciter un renouveau dans ce secteur confronté à une crise grave.

Enfin, le code de l'aviation civile méritait une adaptation pour le rendre cohérent avec les nouveaux principes généraux de la politique des transports.

Votre projet, monsieur le ministre d'Etat, est essentiellement un « texte cadre », ainsi que le marque son intitulé. Néanmoins, il contient un ensemble de dispositions déterminantes pour assurer le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports.

Complété par les amendements du rapporteur et par quelques autres que le groupe socialiste, notamment, déposera lors de l'examen des articles, votre projet constitue une bonne base législative pour la modification tant attendue de la réglementation en vigueur.

Les socialistes voteront donc ce texte avec l'espoir qu'il contribuera au renouveau d'un secteur qui en a grand besoin, à l'amélioration de son efficacité économique et sociale pour le plus grand bien de notre pays. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Bérégovoy.

M. Michel Bérégovoy. Monsieur le ministre d'Etat, le projet que vous nous soumettez correspond à une volonté d'appréhender les transports dans leur globalité, de définir une politique cohérente, économiquement efficace, prenant en considération la décentralisation et marquant des progrès indéniables sur le plan social.

Vous avez subi, et nous mêmes nous le subissons très certainement lors de l'examen des articles, le harcèlement de ceux qui s'opposent à une organisation rationnelle des transports, à un assainissement d'une concurrence nécessaire ou à la complémentarité des différents modes de transport, c'est-à-dire de ceux

qui se contentaient hier de l'insuffisance et de l'anachronisme des textes qui réglementent encore, mais pour peu de temps, ce secteur vital de notre économie.

Le projet d'orientation qui nous est présenté constitue une excellente base de discussion car il permet de poser des principes, de dégager les moyens, de définir les procédures favorisant la mise en place d'un système de transports bien adapté aux besoins de tous et tenant compte des coûts sociaux qui résultent de l'utilisation de telle ou telle technique.

Je consacrerai l'essentiel de mon propos à différents aspects du transport ferroviaire — il fait l'objet du titre II, chapitre 1^{er} du projet en discussion.

D'abord permettez-moi de préciser que le milieu des cheminots ne m'est pas étranger car j'ai personnellement connu les difficultés et les grandeurs d'une profession qui remplit, chaque jour, une mission primordiale pour la collectivité.

Je rappellerai aussi les craintes éprouvées par les cheminots avant le printemps de l'an passé : ils savaient que la convention entre leur Société et l'Etat allait arriver à expiration le 31 décembre de l'année suivante ; ils connaissaient aussi les menaces plus ou moins prononcées pesant sur le maintien de leur statut et sur l'avenir de leur entreprise.

Aujourd'hui, en raison du changement intervenu le 10 mai, le statut des cheminots est conservé, à la fois dans son contenu et dans ses procédures d'élaboration. Maintenant, il ne s'agit plus de constater le déclin du rail, voulu par les pouvoirs publics antérieurement, mais de favoriser un nouvel élan du transport ferroviaire qui a, d'ailleurs, toujours été possible techniquement.

Confortable et sûr, économe en énergie comme en espace, le chemin de fer est un moyen de transport irremplaçable pour l'organisation de notre pays et un atout important pour son développement économique.

Le transport ferroviaire est économe en énergie.

Actuellement, grâce à la traction électrique, il est le seul moyen de transport apte à utiliser des énergies primaires autres que le pétrole.

De plus, dans tous les cas, sa consommation spécifique est inférieure à celle des autres modes de transport dès que les flux unitaires sont suffisants, à l'exception, bien sûr, des transports par tubes dont la consommation est plus faible encore, ou par la voie d'eau quand les moyens mis en œuvre sont modernes. Mais dans ce dernier cas, la consommation est identique à celle du chemin de fer.

Ainsi, 36 p. 100 du trafic des marchandises transportées par la voie ferrée à plus de cinquante kilomètres consomme 14 p. 100 de l'énergie absorbée par ce secteur. Selon des statistiques récentes, exprimées en gramme/équivalent pétrole par tonne transportée au kilomètre, le transport routier à longue distance consomme dix-huit à soixante grammes, le train complet sept, le wagon isolé en vitesse ordinaire onze, et le wagon creulant en régime accéléré — service comparable à celui que rend un transport routier — vingt-deux grammes.

Le transport par la voie ferrée est également économe en espace. L'emprise au sol d'une ligne à double voie est de cinq à dix fois plus faible que celle d'une autoroute capable d'assurer le même trafic.

Naturellement, ces quelques éléments ne me conduisent pas à conclure que le transport ferroviaire doit absorber le trafic actuellement assuré par les routiers. Il faut que chaque mode de transport ait sa part et les transporteurs, quels qu'ils soient, doivent pouvoir vivre.

Mais, pour cela, il convient de mettre un terme à cette « guerre sauvage » qui aboutit à une dévalorisation du métier. En outre, la concurrence, tout à fait légitime, doit pouvoir s'exercer sur des bases saines et maîtrisées.

A cet égard, le problème délicat des charges d'infrastructures apportées par la S.N.C.F. se trouve posé en dépit de la contribution de l'Etat dans ce domaine. En effet, l'Etat — ou les collectivités locales — nonobstant certains impôts, prend à sa charge une part très lourde des investissements routiers et des dépenses d'entretien : tant qu'il en sera ainsi, les règles de la concurrence seront « biaisées ». Qu'on le veuille ou non, le résultat c'est un transfert de trafic vers la route, alors que l'instrument ferroviaire n'est pas utilisé à pleine capacité.

Dans ce domaine, l'article 24 du projet répond à mon inquiétude dans la mesure où il mentionne que le concours de l'Etat « tient compte des responsabilités spécifiques confiées à l'entreprise en matière d'infrastructures ». Toutefois, l'exposé des motifs fait état de relations financières entre l'Etat et la nouvelle S.N.C.F. s'établissant à trois niveaux, celui du cahier des charges, celui du contrat de plan, qui définira les objectifs de l'entreprise dans le cadre de la planification nationale, et celui de la loi de finances, qui concrétisera les interventions financières de l'Etat. Il s'avérera nécessaire, me semble-t-il, de préciser comment l'Etat prendra en compte les dépenses d'infrastructure de la S. N. C. F.

Votre texte, monsieur le ministre d'Etat, traite aussi du libre choix de l'usager face aux différents modes de transports. Il s'agit là, effectivement, d'un droit fondamental pour que chacun puisse se déplacer, ou transporter ses biens dans des conditions de prix et de qualité acceptables. « Aucune répartition autoritaire du fret », avez-vous écrit, et vous avez raison : mais pour que la confrontation soit « harmonieuse », et ne risque pas de déboucher sur les erreurs du passé, il convient que toutes les règles soient prévues pour que la concurrence soit loyale. Je viens de parler des charges d'infrastructure, mais il faut également agir en sorte que tous les transporteurs respectent scrupuleusement la législation sociale.

En fait, au-delà de cette confrontation, nous devons rechercher la complémentarité entre les différents modes de transport. Chacun possède ses avantages, qu'il s'agisse de la régularité ou des économies d'énergie, pour les uns, ou de la grande souplesse d'exécution, pour les autres. Il me paraît indispensable de développer les « techniques mixtes », instruments intéressants d'échange entre le rail, la route et la voie d'eau.

Je suis d'ailleurs surpris que notre collègue M. Charles Fèvre n'ait pas parlé du transport des marchandises, un aspect important du problème que posent les transports. Est-ce de sa part un oubli ou plutôt l'effet d'une volonté politique ? S'il en est ainsi, ce que je crois volontiers, alors rien d'étonnant si pendant de nombreuses années rien n'a été fait pour développer les techniques mixtes !

M. le président. Je vous invite à conclure, mon cher collègue.

M. Michel Bérégovoy. Je le fais, monsieur le président.

La réaffirmation du service public contenue dans ce projet de loi signifie pour la S.N.C.F. la nécessité de renforcer son dynamisme, notamment sur le plan commercial, de poursuivre ses efforts de productivité, d'agir en sorte que sa gestion soit saine.

Ce projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, répond aux besoins du pays, en réaffirmant de grands principes et en posant les bases d'une meilleure organisation des transports. C'est un texte de nature à améliorer la situation des entreprises de transport ainsi que les conditions de travail de leurs salariés. Il fait partie de cet arsenal législatif que nous constituons pour servir le pays et gommer les erreurs du passé. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi d'orientation des transports intérieurs n° 1077 (rapport n° 1133 de M. Alain Chénard, au nom de la commission de la production et des échanges).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures trente.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
LOUIS JEAN.

