

Mouvements sociaux et action publique : le transport routier de marchandises

FRÉDÉRIC OCQUETEAU et JEAN-CLAUDE THOENIG *

La grève des chauffeurs routiers de novembre 1996 s'inscrit dans une longue série de mouvements sociaux concernant le secteur du transport routier de marchandises, mais différents les uns des autres. Pour en comprendre la nature, on les réfère à celle des systèmes d'action publique régissant ce secteur d'activité depuis une vingtaine d'années. L'article en dessine la configuration à deux moments : les années 1970 et les années 1990. Il pose l'hypothèse du passage d'un cercle auto-entretenu d'externalisation des coûts de régulation au sein d'une politique intermodale rail-route, à un cercle d'internalisation au sein d'une politique plus sectorielle du transport routier de marchandises au détriment du rail. C'est l'occasion de montrer comment et pourquoi les conflits inhérents à la nouvelle configuration sociale, politique et économique liée à ce mode de transport traduisent une recomposition et une fragmentation des logiques d'action publique et des découpages d'acteurs dans ce domaine.

Mots clés : Action publique, conflit, régulation, transport routier de marchandises.

Social movements and public interventions: Trucking

The November 1996 truck drivers' strike in France fits into a long series of labor conflicts in the trucking business. To understand it, these conflicts must be related to the systems of public interventions regulating this business over the past 20 years. The pattern of these conflicts is sketched for the 1970s and the 1990s. It is hypothesized that a change took place from a self-sustained cycle for externalizing regulatory costs as part of a mixed rail-road freight transportation policy to a cycle for internalizing costs as part of a policy favoring freight transportation by road rather than rail. It is shown how and why the conflicts inherent in the new social, political and economic conditions laid down for freight transportation reflect changes in (and a fragmentation of) the "logics" of public interventions and of divisions among actors in trucking.

Key words: Labor conflict, public intervention, regulation, trucking, France.

Le monde des routiers connaît des mouvements sociaux fréquents et d'ampleur variable. Entre février 1984 et juin 1997, la circulation en France est sinon paralysée, du moins significativement perturbée à six reprises et pour des périodes s'étalant entre un jour et deux semaines. Le barrage par les poids lourds affecte les publics tiers -automobilistes, entreprises- et inquiète les pouvoirs publics. Si les conflits se suivent, ils ne se ressemblent guère. Les revendications varient, les groupes mobilisés diffèrent, les issues sont diverses. Ainsi, en février 1984, patrons et salariés réunis, avec l'appui direct des chargeurs, arrachent à l'État des concessions telles qu'une baisse du nombre des contrôles sur les routes

* *Groupe d'Analyse des Politiques Publiques, UPR CNRS 268, Ecole Normale Supérieure de Cachan, 61 avenue du Président Wilson, F-94235 Cachan Cedex.*

et un allègement de la TVA sur le carburant. En novembre 1996, l'État devient l'arbitre d'un conflit entre salariés chauffeurs et les associations patronales à propos des conditions de travail. En juin 1997, les syndicats de salariés français s'allient à leurs collègues d'autres pays pour réclamer à l'Union européenne une unification de la législation sociale.

L'hypothèse que nous proposons de vérifier consiste à expliquer la nature des mouvements sociaux et leur évolution par les propriétés et les transformations des systèmes d'action publique qui régissent le transport routier de marchandises (TRM) en France entre la fin des années 1970 et la deuxième partie des années 1990. Le TRM est passé au cours de cette période d'un cercle auto-entretenu d'externalisation de ses coûts de régulation, cercle s'inscrivant par ailleurs dans une politique horizontale ou dite intermodale des transports publics, à un cercle auto-entretenu d'internalisation qui prend place dans une politique devenue plus sectorielle ou spécifique à la route, donc indépendante du rail. Cette transformation de la configuration sociale, politique et économique se traduit par une recomposition/fragmentation des logiques d'action et des découpages d'acteurs.

C'est ainsi que l'État médiateur des conflits sociaux en 1996 représente une figure récente dans le transport routier qui n'a pas été projetée ni voulue de longue date, mais qui a été favorisée par certaines circonstances, soit les effets induits par une mesure normative prise en 1994 visant à moderniser les transactions commerciales et à combattre la fraude de façon nouvelle, moins par des contrôles administratifs supplémentaires que par des procédures contractuelles volontaristes avec les entreprises. L'action publique est co-construite à la fois par l'État, les entreprises et les salariés. Les grèves et barrages révèlent des figures à chaque fois spécifiques du type d'acteurs en confrontation et de l'état des rapports entre eux. Ainsi la fraude fût pendant longtemps considérée comme un non-enjeu. En 1996, rompant le consensus de sa valorisation, les syndicats de chauffeurs et un certain nombre de chefs d'entreprises la désignent comme un problème, non plus comme une solution.

Une première partie de l'article rappelle quelles étaient les caractéristiques de la configuration de l'action publique dans le secteur des transports à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Une deuxième partie montre qu'au milieu des années 1990, une tout autre configuration existe. Une troisième partie explique le processus qui a rendu la transformation possible et qu'a engendré une évolution non résumable aux intentions initiales de tel ou tel acteur dit dominant, et qui entraîne pourtant sur son passage un bouleversement à la fois de la donne politique, des types d'acteurs sociaux en présence et des positions économiques.

La scène grouille désormais d'enjeux différenciés, d'acteurs multiples et de moyens de manœuvre ouverts¹.

LES ANNÉES 1970 : LE RAIL FACE À LA ROUTE

La fin des années 1970 voit le transport routier continuer à étendre sa part de marché dans le secteur des marchandises. Malgré les chocs pétroliers, il garde le vent en poupe. Deux traits frappent à l'observation : la relative indifférenciation qui caractérise les opérateurs, l'extrême sensibilité que provoque l'intervention de l'État.

Le premier trait prend diverses expressions. Des artisans nombreux côtoient des entreprises de grande taille. De multiples services et prestations contribuent à l'activité qui vont de la location de camions au transport proprement dit, en passant par le courtage du fret et par la conservation thermique de la marchandise. De puissants groupes financiers investissent massivement en même temps que beaucoup de routiers indépendants survivent, au bord de la faillite. Les origines sociales les plus diverses s'y rencontrent, qui vont d'enfants d'ouvriers jusqu'à des fils de couches sociales élevées. Le cabotage local aussi bien que le

1. L'article s'appuie sur une série d'enquêtes réalisées entre 1977 et 1997 et conduites par les auteurs auprès de l'ensemble des opérateurs du transport routier, des chargeurs, des services de l'État ayant la charge du secteur, que ce soit sur le terrain ou au niveau des instances nationales, fort nombreuses, qui représentent tel ou tel groupe d'intérêt. Les études mobilisées comprennent :

- une enquête réalisée en 1977 auprès de vingt-trois personnes (dirigeants de la SNCF, dirigeants de la FNTR - Fédération nationale des transporteurs routiers- et de l'Unotra -Union nationale des organisations syndicales des transporteurs routiers-, hauts fonctionnaires de la Direction des transports terrestres, dirigeants de la CFDT et de la C.G.T. Transports, dirigeants de la gendarmerie et de la police nationale, journalistes spécialisés, maires). Interviews orales par guide semi-structuré (Dupuy et Thoenig, 1978).

- une enquête réalisée en 1979 auprès de cent vingt-huit personnes (chargeurs, auxiliaires, transporteurs routiers, chauffeurs salariés, fonctionnaires des services extérieurs de l'État) dans quatre départements. Interviews par questionnaire oral semi-structuré (sur le travail, les relations des tiers, l'action collective, les pratiques économiques et commerciales, la biographie professionnelle) et observation directe (Dupuy et Thoenig, 1980).

- une enquête réalisée en 1995 auprès de vingt-quatre personnes (gendarmes et commandants d'escadron, contrôleurs des transports terrestres, sous-directeurs départementaux et régionaux de l'Équipement, haut fonctionnaire central ; officiers du ministère public, substituts et procureurs, juges d'instance et avocats spécialisés) dans trois départements. Interviews orales par guide semi-directif (Ocqueteau, 1995).

- une enquête réalisée en 1996 auprès de cinquante et une personnes : à l'échelon central, hauts fonctionnaires de la DTT, et d'organismes para-publics (CNR, INRETS), dirigeants d'organismes de défense des intérêts professionnels des chargeurs, dirigeants syndicaux du patronat du transport (FNTR, Chambre des loueurs et transporteurs industriels, Unotra) ou d'auxiliaires (Fédération française des organismes de transports et commissionnaires) dirigeants syndicaux de chauffeurs salariés (CFDT, FO, et Autonomes de la FNCR) et fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ; à l'échelon local, fonctionnaires de services extérieurs, opérateurs chargeurs, patrons transporteurs, et chauffeurs salariés, dans trois départements. Interviews orales par guide semi-directif (Ocqueteau, 1997).

transport international assurent des niches convoitées. Malgré une rhétorique communautariste, le monde de la route connaît une concurrence interne âpre et les solidarités restent fragiles. La débrouille est la règle de survie.

Le deuxième trait traduit une attention fine aux revendications corporatives. L'État incarne la source de tous les maux. Le routier, qui se définit volontiers comme le prototype de l'individu libre, dénonce les fonctionnaires et éprouve de la condescendance à l'égard des salariés de l'industrie. Il se dit prêt à se battre contre l'État et revendique haut et fort sa disponibilité personnelle pour ce faire. Il s'estime incompris et injustement bridé par les représentants de l'autorité publique. Les fonctionnaires le craignent et les responsables politiques se montrent attentifs à ses états d'humeur. En même temps, une analyse plus attentive du milieu indique que les forces centrifuges qui clivent les intérêts et les positions restent étroitement contenues. Face au monde extérieur, dont l'État en premier lieu, tout se passe comme si les différences s'estompaient et qu'un front uni rassemblait les énergies, empêchant des tiers de jouer des uns contre les autres. Ainsi peut-on s'étonner que le poujadisme ambiant ne prenne pas plus souvent la forme de grèves ou de barrages. De même l'État ne tire pas parti des clivages internes pour s'immiscer davantage dans le secteur qui lui apparaît pourtant comme anarchique, incontrôlable sinon archaïque.

Une politique de l'intermodalité

Du point de vue de l'intervention publique, le domaine du TRM fait l'objet d'un éventail de mesures diversifiées. À l'examen, celles-ci apparaissent comme le volet d'une politique plus large, dite des transports terrestres, et qui incorpore le domaine du transport ferroviaire. En d'autres termes, l'État édicte et gère une approche horizontale ou intersectorielle, la « coordination des transports ». Le TRM, *a fortiori* celui réalisé pour compte d'autrui, ne forme pas un enjeu spécifique, traité de façon isolée par rapport aux autres modes de transport, -le rail pour l'essentiel-, et par rapport au transport de personnes. La loi d'orientation des transports intérieurs votée en 1982 par le Parlement, constitue l'apogée de ce mode de raisonnement global.

Examinée comme une théorie en acte, l'intervention de l'État que prend en charge la Direction des transports terrestres -tutelle du rail et de la route- se caractérise par deux objectifs majeurs : protéger le transport ferroviaire, c'est-à-dire la SNCF, contre la concurrence du transport par camions, assurer un seuil de sécurité acceptable sur la route face au péril accidentogène que représente le camion. La preuve de tels objectifs est fournie moins par des indicateurs empiriques tels que

les discours des responsables publics ou les préambules des textes officiels que par l'examen d'une part des références sur lesquelles se fondent les mesures publiques elles-mêmes, d'autre part des incertitudes ou enjeux concrets que gèrent, au fil des jours, les dirigeants politiques et administratifs assumant la charge des transports terrestres.

La protection du rail contre la route se traduit à travers le contingentement de l'accès du transport de fret pour compte d'autrui auxquels sont soumis les camionneurs. En effet, ceux qui exercent en compte propre sont interdits d'offrir leurs services à des tiers, cette prestation marchande étant considérée comme du travail « au noir » qui perturbe le rail. Plus décisif, le territoire national reste divisé en zones géographiques. À brève distance, en zone dite courte, qui recouvre en gros le territoire d'un département, l'exercice d'une activité des chargeurs tiers est libre. En revanche, en zone dite longue, le transporteur routier doit posséder une licence spéciale que délivre l'État. Le nombre de ces licences est limité. Aucune licence n'est cessible. Seul contournement légal possible : le transporteur passe avec un chargeur un contrat de location de véhicule de plus de six mois. L'enjeu que gère l'État à travers le contingentement est le transport interrégional, niche sur laquelle la SNCF se montre la plus dépendante pour maintenir une activité de fret.

Le contingentement se double et se renforce d'un contrôle des prix. Une tarification routière obligatoire impose des prix plafond et plancher par types de marchandises aux entreprises routières dès que le volume de fret dépasse 3,5 t et que le déplacement excède 250 km. Obligation est faite de disposer à chaque fois d'une feuille de route mentionnant le type de fret transporté, le prix facturé et le lieu de destination. Or les tarifs imposés sont calculés par référence non pas au prix de revient des routiers mais aux tarifs de la SNCF (qui pratique, dans certains cas, des prix de *dumping*).

Il s'agit de contenir la part prise par la route et, ce faisant, de maintenir une présence significative du fer. D'une part, le déficit de la SNCF, que renfloue l'État, se creuse inexorablement, sans compter le *lobby* ferroviaire dont l'influence reste grande sur le ministère des transports terrestres. D'autre part, le transport routier ne cesse d'accroître ses parts de marché dans le fret. Contingentement et tarification ne sont que deux des facettes de la politique de l'État. Dans un domaine tel que le transport, les pouvoirs publics ont accumulé au fil des années et depuis des siècles des ressources multiples touchant aux véhicules, aux conducteurs, aux taxes fiscales, etc. Une facette mérite attention : celle relative à la durée du travail. Elle est régie par des dispositions spéciales qui concernent pour l'essentiel le temps de conduite et de repos. En fait, le statut de cette « politique sociale » reste

ambigu dans la mesure où trois finalités sont poursuivies simultanément : par l'imposition d'un nombre maximum d'heures au volant (tant par jour que par semaine), l'État alloue certes des droits de confort aux conducteurs routiers, mais il assure également une amélioration de la sécurité routière et impose des contraintes à la compétitivité de l'offre routière face au rail.

Le TRM est essentiellement régi par une politique de nature réglementaire. La coercition exercée nominalement sur les assujettis est forte et individualisée. Qui ne respecte pas les règles est soumis, en cas de contrôle, à des sanctions financières, voire à la privation temporaire de l'exercice d'une activité routière. La politique de l'État est confiée pour sa mise en œuvre à une batterie de services administratifs relevant de divers ministères, de la gendarmerie et de la police nationales jusqu'aux magistrats en passant par les préfets et des corps spécialisés relevant de la Direction des transports terrestres.

Un autre fait majeur concerne la définition des assujettis. Sont soumis à la législation et au contrôle les personnes en déplacement physique à bord d'un camion. Si techniquement l'exercice du transport routier implique de multiples tâches et fonctions -depuis l'achat d'un véhicule jusqu'à l'encaissement des factures, en passant par la recherche de fret, le groupage, le stockage, le chargement, la conduite d'un véhicule et le déchargement-, c'est sur la route et donc sur le conducteur que porte l'essentiel de l'action publique. En d'autres termes, le véhiculage forme le cœur de la cible de la théorie en acte. D'où la construction d'un système cognitif par les pouvoirs publics qui distinguent le véhiculage (le « transport routier ») d'autres fonctions (affrètement, courtage, groupage, location, etc.) dont les exécutants, des « auxiliaires », échappent au champ de la réglementation. Les services statistiques officiels privilégient l'étude des entreprises de transport de fret à travers le critère de possession des camions. La ventilation par la taille du parc est connue à l'unité près. Dès lors qu'une entreprise ne possède pas de véhicules en propre, elle est hors champ et se rattache au monde inconnu des « auxiliaires ».

L'auxiliaire et le véhiculeur

L'observation des pratiques d'acteurs sur le terrain qui se développent dans le TRM permet d'identifier les logiques d'action et la structuration des acteurs au quotidien. Ce domaine d'activités forme un univers à la fois différencié, opaque, fluide et dur à vivre. Des cloisonnements relativement importants existent entre zones géographiques ou entre secteurs d'activités. La morphologie des marchés n'est pas la même lorsqu'on compare entre eux le secteur des produits agricoles frais des Pyrénées orientales, celui du bâtiment et des travaux publics autour de

l'étang de Berre, le transport de céréales dans la Marne ou celui du bois dans les Landes. Le postulat d'une homogénéité nationale du marché s'estompe face à la variété des configurations selon des critères de zones types de produits : ici, il existe des chargeurs très actifs, là ils sont absents ou lointains dans les interfaces avec les transporteurs. Ici, des groupeurs peu nombreux et spécialisés structurent l'aval et l'amont, là ce sont des transporteurs qui agissent comme courtiers auprès de leurs collègues. Par ailleurs, dans de nombreux cas, les prix sont opaques, variables dans leur définition, méconnus des partenaires, le taux de roulement est élevé -faillites des transporteurs, exercice de fonctions de courtiers, etc.-. Enfin, en particulier de la part des transporteurs, le discours est récurrent d'une précarité du statut économique et d'un manque de solidarité, sinon d'un déficit de confiance généralisé à l'encontre des chargeurs, des auxiliaires, mais aussi et surtout entre collègues, ce dans un contexte où l'offre est durablement supérieure à la demande.

Une deuxième série de constats suggère une marginalisation relative de l'action de l'État. La transgression des règles, autrement dit la fraude, s'avère une pratique généralisée. Les contrôles sont peu nombreux sur les routes. Les services administratifs manifestent une rigueur fort relative, qui va de l'arrangement négocié à la logique du quota quotidien des procès-verbaux. Bref, le TRM ne constitue pas un enjeu prioritaire : les agents de l'État préfèrent valoriser d'autres tâches de leurs portefeuilles respectifs d'attribution, à l'exception peut-être des contrôleurs de l'Équipement pour lesquels le contrôle des routiers est la tâche unique. Il est tentant dès lors de conclure à l'inefficacité de l'État dans l'élaboration de sa théorie en acte. C'est ce qu'induirait par exemple le constat que la flexibilité à court terme des chargeurs pour passer du rail à la route ou *vice versa* serait extrêmement faible car contrainte par la rigidité physique et par l'amortissement des investissements logistiques. L'intermodalité est inopérante, en tout cas faible. De même, le retournement opéré par les acteurs économiques des prescriptions normatives publiques -utilisant, par exemple, le prix plancher de la tarification obligatoire comme prix de référence par rapport auquel offrir un rabais- et leur ingéniosité à contourner les complexités réglementaires -par le développement de la sous-traitance et de la location de véhicules-, stigmatiseraient les naïvetés de l'action publique. En fait, un tel raisonnement occulte l'essentiel : la structuration des acteurs socio-économiques du transport routier et leur comportement de rejet-appropriation à l'encontre de la politique publique.

Trois types d'acteurs peuvent être identifiés autour desquels se structurent les relations d'interdépendance sur le terrain et qui forment une configuration sociale récurrente : les véhiculeurs, les intermédiaires, les chargeurs.

Le véhiculeur représente une position paradoxale. Il est la cible principale sinon unique de l'action publique en même temps qu'il occupe la position la plus dépendante ou la plus faible dans la configuration. Frauder est rationnel pour lui, c'est une solution logique pour résoudre son problème essentiel : trouver du fret. Il n'a pas l'accès au chargeur qui demande du fret, donc il s'adresse à un intermédiaire. Pour éviter d'avoir soit à rouler à vide, soit à rester au garage, son arme principale est d'offrir de la flexibilité sur le prix (le prix s'entendant ici dans un sens large, y compris les conditions d'exécution de la transaction telles que le poids du chargement ou l'entretien des pneus). L'art de frauder devient un facteur compétitif permettant d'éviter la mise hors marché. Il est l'exploité du système.

Le chargeur pour sa part n'interagit guère de façon directe avec le véhiculeur. Son enjeu n'est pas le seul prix de transport mais la livraison du transport en temps et en heure. Il sous-traite à un intermédiaire car il gère ainsi deux contraintes majeures : son ignorance d'un univers de réglementations complexes, sa méconnaissance d'un monde opaque et fluide.

En fait, l'acteur central et qui a le plus de pouvoir est l'intermédiaire. C'est aussi celui qui, avec le chargeur, échappe au champ de la législation. Face au chargeur, mais aussi face au véhiculeur, sa ressource essentielle réside dans sa maîtrise de la complexité de la réglementation et dans le savoir-faire en matière de transaction avec le véhiculeur. Plus l'État édicte de normes prescriptives, plus son rôle est assuré : il encaisse la prime de courtage mais externalise le risque de la sanction.

Une telle analyse met en relief l'importance que procurent les logiques de position des opérateurs dans un ensemble de relations d'interdépendance que façonne la réglementation publique. Les opérateurs ne restent pas figés sur l'échiquier, du moins pour certains d'entre eux. La solidarité que manifeste ainsi un véhiculeur à l'égard d'un collègue resté en rade dans une ville et auquel il cède du fret cache le rapport de force entre un véhiculeur devenu momentanément courtier et qui impose ses conditions, touchant une prime au passage et n'ayant pas à supporter les risques que la fraude implique, à un collègue plus dépendant économiquement que lui. De grandes entreprises se centrent pour leur part sur la fonction d'affréteur et vont jusqu'à mettre à leur compte leurs salariés qui, devenus patrons, se voient offrir la promesse d'un accès au fret, mais aux conditions imposées par elles. Bref, une typologie sociologique relativise la valeur des approches morphologiques basées sur la seule taille des entreprises dites de transport routier. Elle explique aussi pourquoi persiste avec succès une floraison d'entreprises artisanales possédant un, deux ou trois véhicules. Le véhiculage est une fonction sans grande valeur ajoutée, l'économie d'échelle n'est pas nécessaire.

Sur un registre voisin, on comprend mieux deux phénomènes qui, à première vue, apparaissent assez surprenants. Le premier concerne les salariés véhiculeurs. Fondamentalement, rien ne les différencie des artisans-véhiculeurs. Ils se sentent solidaires d'eux et jouent le jeu de la fraude et de l'exploitation subie. Qui plus est, dans les grandes entreprises, ils ne se projettent pas dans un avenir figé de salarié et se livrent plutôt à de la socialisation anticipée : ils vivent comme de futurs artisans indépendants. La perspective d'être maître chez soi domine un monde où le transport routier représente une filière de mobilité sociale ascendante et gomme la pénibilité des situations salariées. Le second a trait aux rapports avec l'État. Véhiculeurs artisans ou salariés, gros ou petits, mais aussi intermédiaires et auxiliaires, partagent une même hostilité envers les pouvoirs publics. À beaucoup d'égards, l'État est assimilé à la fois au gendarme et à la SNCF, au contrôleur et au concurrent. En même temps, ce poujadisme ambiant se concilie avec une attente d'intervention accrue de l'État en faveur de la route. Le paradoxe en cache un autre : les véhiculeurs, notamment les petits, qui sont pourtant les exploités économiques du système, ne se révoltent pas en priorité contre le système (contre les intermédiaires notamment), mais contre l'État, au besoin en faisant front uni avec les gros opérateurs du monde du transport. Bref, il est des différenciations qui se résorbent plutôt qu'elles ne s'exacerbent. L'explication de ce phénomène réside dans l'existence d'un mode de régulation du système par l'externalisation sur des tiers payants des coûts induits par son fonctionnement.

La régulation par externalisation des coûts

Les logiques d'action propres aux véhiculeurs, intermédiaires et chargeurs sont rendues compatibles entre elles grâce au fait que le coût de la fraude est pris en charge pour partie par les pouvoirs publics, pour partie par les assurances. Car la fraude contribue à dégrader les chaussées, à blesser et tuer les autres usagers de la route. De telles dépenses sont externalisées, par exemple vers la Sécurité sociale ou vers les régimes d'assurances automobiles (poids lourds et véhicules légers cotisent aux mêmes paniers actuaires, le camion coûtant trois francs à l'assurance là où il paie un franc de prime). Les routiers sont subventionnés dans ce dernier cas par les propriétaires de véhicules légers.

Le conflit social de février 1984 illustre bien cette logique. Les routiers ont bloqué le territoire national dans un contexte spécifique : l'externalisation des coûts avait perdu de sa substance, par suite d'un accroissement des contrôles de poids lourds, d'un renchérissement des assurances, d'une baisse accrue du volume de fret à transporter. Si, à la fin de la première semaine, les véhiculeurs se mettaient

à dénoncer dans les médias les intérêts des gros transporteurs et leurs conditions de travail, le front uni se forma vite entre acteurs du système pour réclamer ensemble à l'État une série d'avantages : réduction du nombre de contrôles, baisse de la TVA sur le fuel, etc. Le conflit s'acheva lorsque le milieu routier obtint de l'État un accord tacite ou explicite sur ces points. D'une main, l'État réprime le transport routier au nom de la défense du rail (c'est-à-dire de la SNCF), de l'autre, il stabilise un système d'action par des ressources additionnelles. L'externalisation des coûts échappe en partie à la capacité d'action et aux compétences des seuls services de l'État chargés des transports terrestres. Le ministère des Finances, notamment, joue un rôle clé, que ce soit sur la fiscalité ou à propos du régime des assurances. En ce sens, le conflit de 1984 représente une expérimentation en vraie grandeur de la solidité de l'intégration construite autour de la politique du TRM. Paraissant marginalisé par sa théorie en acte et par la flexibilité des contrôles, l'État s'avère en réalité un acteur clé du secteur routier.

Sur la scène nationale, le regroupement et l'expression des intérêts reflètent et amplifient la structuration des acteurs et des enjeux telle qu'elle est à l'œuvre dans le quotidien des opérateurs.

Les chargeurs se montrent relativement silencieux et se placent en retrait si l'on observe la stratégie que poursuivent leurs porte-parole institutionnels, le Conseil national du patronat français, les Chambres de commerce et d'industrie. Quant aux auxiliaires, ils ne disposent pas d'un organisme spécifique qui représente leurs intérêts. En fait, les plus établis d'entre eux se mobilisent par le biais de grosses entreprises de transport routier et la Fédération nationale des transporteurs routiers (FNTR) qui les représentent. Les salariés routiers, de leur côté, se montrent peu actifs. D'une part, les syndicats qui choisissent de les représenter rencontrent beaucoup de peine pour les mobiliser ainsi que pour offrir une plate-forme centrée sur la conquête de droits spécifiques. D'autre part, les centrales syndicales ne segmentent pas la cible des salariés routiers comme une priorité. La part du rail reste prioritaire. La CFDT, par exemple, est organisée autour d'une intersyndicale des transports qui regroupe les cheminots et les routiers. La CGT pratique la même ambivalence : si la CGT-Route se montre tout à fait hostile au rail, la confédération pour sa part, qui est majoritaire à la SNCF, fait alliance avec la Direction des transports terrestres pour faire renflouer par l'État le déficit de la SNCF et contenir le développement des TRM. Se vivant comme des artisans en puissance, les salariés chauffeurs adhèrent moins au projet syndical qu'ils ne s'identifient aux causes défendues par leurs patrons, qui vont de l'anti-étatisme à la requête d'une TVA diminuée sur le fuel.

La référence au rail, qui briderait le développement de la route, sert de dénominateur commun aux acteurs du transport par camions. Le renforcement de l'externalisation des coûts fournit la clé de voûte concrète d'une alliance solide et durable de leurs revendications. Une solide alliance s'impose qui gomme durablement les différenciations. C'est ce qu'illustrent les rapports entre artisans tractionnaires et moyennes à grosses entreprises, à travers leurs organismes respectifs, l'Unotra et la FNTR. L'État sert à sceller l'alliance des exploités et des « exploités ». L'Unotra par exemple, demande en 1978 la suppression de la zone longue alors que la FNTR se montre très réservée. Les artisans et petits patrons voient en effet leurs parts de marché chuter au profit des entreprises moyennes et grosses. Cette concurrence intense s'efface lorsque l'action collective s'engage. Les deux camps se regroupent face à la SNCF et à l'État qui, en soutenant cette dernière, est présumé brider leur sort économique. L'Union routière agit comme un *lobby* qui parle au nom de tout l'univers du camion et établit l'agenda, c'est-à-dire la désignation des causes problématiques que l'État devrait traiter. Une véritable division du travail politique s'opère. La FNTR promeut négociation et *lobbying* dans les antichambres du ministère et brandit la menace d'une révolte de la base. Le jeu est rôdé même s'il comprend des surprises, comme en février 1984, où l'initiative prise de façon « sauvage » par les véhiculeurs -les « petits »- menace la légitimité de la FNTR -assimilée aux « gros ». Tout l'art de la manœuvre consiste à rétablir l'unité du monde routier par la négociation d'avantages redistributifs arrachés à l'État.

Trois incertitudes majeures mobilisent l'attention des autorités publiques chargées de la tutelle des transports. Un accident grave impliquant un camion alerte l'opinion. La fraude est dénoncée au Parlement et par les médias. Ces deux événements conduisent la Direction des transports terrestres à réagir par un accroissement du nombre des contrôles et par l'édiction de règles supplémentaires, de telles réponses ne faisant à terme qu'accentuer les pratiques de fraude et dégrader les statistiques. La troisième incertitude renvoie à l'ordre public et aux pressions politiques du *lobby* routier. Comptables de l'enjeu de la SNCF, elles rétribuent la paix des routiers et l'ordre public par l'externalisation de leurs coûts tout en édictant une réglementation dure qu'elles amadouent par des pratiques molles (qui vont jusqu'à négocier le nombre total annuel de contrôles faits par les services extérieurs) et en institutionnalisant une concertation généralisée avec les notables de la route. Les dirigeants publics, gérants du conservatisme, tablent sur des facteurs exogènes qui feraient, à leur place, œuvre de modernisation : l'intrusion massive de la SNCF dans le rôle d'opérateur routier (par le rachat de grosses

entreprises d'affrètement et de véhicules), la mise sur pied de chaînes intermodales intégrées, les directives imposées par Bruxelles, la technologisation accrue de fonctions auxiliaires (groupage, concentration technique, etc.). Le monde du transport routier de marchandises leur échappe et semble irrationnel.

Le TRM fonctionne en circuit fermé. Aucun groupe ou milieu tiers ne s'érige en propriétaire d'enjeux le concernant, notamment en proposant des priorités différentes de la seule protection de la SNCF ou des revendications des routiers. Une configuration sociale et politique autarcique élabore l'agenda public. Les privilèges et mécanismes qui la régulent s'auto-entretiennent.

LES ANNÉES 1990 : LE FRET ROUTIER COMME ENJEU AUTONOME

Tel qu'il se présente en 1997, le TRM offre à première vue à la fois d'étonnantes permanences et de significatives différences par rapport à la fin des années 1970. S'agissant des similitudes, on remarquera notamment que l'État conserve un rôle actif, que les petits transporteurs demeurent largement majoritaires par rapport au nombre total des entreprises recensées, ou encore que les pratiques de fraude persistent de façon massive. Par contraste, on recensera un nombre tout aussi éloquent de différences. La législation européenne a accéléré la libéralisation quasi complète de l'activité, la SNCF occupe une part congrue du marché de fret, le réseautage entre opérateurs du secteur s'est généralisé, etc.

Un tel raisonnement risque, à travers l'établissement d'un inventaire pondéré des similitudes et des différences, de favoriser une interprétation exogène de l'évolution. Le transport routier aurait subi l'évolution de la demande de transport routier en même temps qu'il refléterait les conséquences d'une ouverture de son marché à la concurrence imposée par les pouvoirs publics. En 1997, le TRM comme configuration d'action publique se caractérise en fait par trois traits principaux. Il structure une scène hautement différenciée et centrifuge dans laquelle les logiques d'acteurs nouveaux sont à l'œuvre, dont les coûts sont régulés selon un mécanisme d'internalisation progressive et dans laquelle les pouvoirs publics s'activent sur des registres plus sectoriels. Alors qu'à la fin des années 1970, l'externalisation consolidait un processus de conservation en l'état de la morphologie du secteur, l'internalisation existant en 1997 favorise et accompagne une dynamique de transformation sociale, politique et économique endogène. L'intégration par la régulation est désormais un problème d'une nature beaucoup plus difficile à satisfaire, car la cohésion des divergences et la compatibilité des logiques d'action doivent être prises en charge par le secteur lui-même plus que par des tiers payants.

Des acteurs et des logiques d'action recomposés

Deux catégories génériques d'acteurs, les chargeurs et les salariés du transport, occupent désormais le devant de la scène. Pour en comprendre les raisons, il convient de faire état de deux phénomènes corrélatifs : la naissance de grands groupes de transport, et en leur sein, celle d'une identité salariée chez les chauffeurs, rompant avec la lecture précédente d'une communauté de destin liant les chauffeurs aux intérêts de leurs patrons.

L'émergence de grands groupes de transport dans le champ (Gugenheim, Selosse, 1991, 1996) pousse les petites et moyennes entreprises à se regrouper en coopératives de lotiers généralistes pour mailler le territoire, comme on a vu ce phénomène se produire dans la messagerie ou l'express une décennie plus tôt. Ces PME tentent de résister à l'effet de dualisation, par la création de bourses de fret internes et de centrales d'achat. Elles tablent sur leur plus grande souplesse d'action. La concurrence continue donc de fonctionner dans le lot, la messagerie, et le stockage de la distribution, même si certaines niches sont devenues oligopolistiques comme le transport des matières dangereuses (pétrole et chimie).

Ces phénomènes produisent une mutation des métiers : les concentrations financières s'accompagnent d'une structuration industrielle de nature verticale et non pas seulement d'une utilisation redimensionnée du tractionariat. Avec les systèmes d'informations sur le fret, les opérateurs deviennent beaucoup moins dépendants des commissionnaires affréteurs. Même si ceux-ci demeurent indispensables en tant que transitaires et organisateurs de flux intermodaux et internationaux, ils ont moins de capacité de faire écran entre transporteurs et clients. Les auxiliaires se retrouvent assimilés aux « chargeurs » ou « donneurs d'ordre ». Les « grands groupes de transporteurs » ont des marges de manœuvre plus importantes pour calculer les coûts positifs ou négatifs du recours à la sous-traitance, et tendent à adopter une doctrine d'emploi plus claire à ce sujet. Le statut de la fraude change en conséquence. Si elle reste encore une solution pour beaucoup d'opérateurs, elle n'est plus nécessairement la « solution » de tous les transporteurs. La naissance de nombreux codes de bonne conduite entre différents partenaires (par exemple, ProRéseau, conclu entre Unostra et FFOTC) atteste, parmi d'autres indicateurs, qu'il est désormais devenu beaucoup moins possible, dans un marché dérégulé, d'en appeler à une prise en charge des externalités par l'État selon la pratique qui consistait à lui faire payer sa duplicité comme acteur régulateur et concurrent.

Le tiers payant change progressivement de nature, il n'est plus forcément extérieur. Les opérateurs en position dominante qui rationalisent leurs pratiques de sous-traitance (en valorisant plutôt la terminologie de « co-traitance » pour se

démarquer des anciennes pratiques) incitent chaque « donneur d'ordre », client, destinataire ou réaffrété, à prendre une part de responsabilité : investir dans la qualité du service, accepter les contraintes sociales liées à la rationalisation de l'organisation du travail, partager le coût de l'amélioration des rapports contractuels commerciaux dans un sens moins déséquilibré.

Le deuxième groupe d'acteurs qui s'autonomise sont les salariés chauffeurs de la longue distance appartenant aux grands groupes et à leurs filiales. Les nouvelles techniques de management y ont érodé progressivement la culture dite du « un homme-un camion » qui permettait aux chauffeurs de s'identifier à leur patron. À mesure que le processus d'industrialisation s'accroît, le camion devient un outil de travail déconnecté du rythme de vie du chauffeur, ce qui augmente en conséquence le potentiel de conflit dans l'entreprise dans un sens taylorien. On assiste au passage d'une situation d'infra-droit social où les chauffeurs admettaient de vivre un métier dur en échange d'une marge de liberté conséquente et d'un système de débrouille conforme à leurs intérêts (Pouy, Hamelin, Lefebvre, 1993), à une situation s'orientant vers un droit commun porteur de conflits internes et localisés à répétition. De fait, ce processus participe du mouvement général d'internalisation des coûts. Cette dynamique conflictuelle apparaît très visiblement lors des changements imposés parfois brutalement dans l'organisation du travail et des systèmes de calcul des rémunérations des temps de travail, car elle provoque un bouleversement du cycle traditionnel des arhythmies, surtout chez les routiers de la longue distance. Les progrès apparents de la réglementation sur les temps de travail, de repos et de mise à disposition se paient aussi de la mise en place de systèmes de « relais humains » sur des trajets réguliers qui condamnent le double équipage, la fin d'un métier qui ne se vit pas sans douleur.

Les conflits de juin-juillet 1992 et de décembre 1996 montrent qu'en quatre années, les intérêts des chauffeurs se sont irréversiblement déconnectés de ceux de leurs patrons, ce qui explique aussi que les chauffeurs se positionnent différemment à l'égard des pouvoirs publics. Le conflit de l'été 1992 marquait une victoire politique de l'Unotra qui récupérait une fois encore la sortie de gestion de crise en noyant le mouvement des inorganisés (du genre Tarzan). Cette organisation réussissait à faire réformer le permis à points vécu par chauffeurs salariés et artisans comme une insupportable pénalisation des risques pris sur la route sous la contrainte économique, mais surtout à faire détourner l'attention collective sur la responsabilité des « chargeurs-donneurs d'ordre » et les mécanismes viciés de la sous-traitance ; elle réussissait à les faire passer pour co-responsables des mécanismes incitant à la fraude. Le conflit de décembre 1996 fut, quant à lui, tout à fait

différent : il a représenté le premier conflit public de chauffeurs, non récupéré par la partie patronale, à la suite d'ailleurs d'une série de débrayages dont le théâtre était resté confiné au sein de grandes entreprises. Les chauffeurs n'ont montré aucune solidarité avec la manifestation patronale unitaire organisée par une FNTR et une Unotra réunies autour de revendications classiques (carburant utilitaire, etc.) qui précéda leur propre mouvement. S'ils sont parvenus à obtenir formellement la retraite à 60 ans, ils ont surtout fait la démonstration de la duplicité du patronat vis-à-vis des pouvoirs publics : l'Union fédérale des transports qui avait poussé à la signature du premier accord social d'envergure avec la CFDT et FO (novembre 1994) n'est pas parvenue deux ans après à mobiliser ses troupes sur ce programme. Seule une minorité d'adhérents signataires s'engagèrent, la plupart s'y refusèrent ou s'engagèrent de façon purement formelle et dilatoire. Les pouvoirs publics, lors de la négociation de sortie de crise, et forts de la division patronale, ont pu imposer par voie de décrets ce que le précédent accord social n'avait pas réussi à imposer par la voie contractuelle.

La valorisation de l'action publique normative

Si le rééquilibrage des relations économiques entre chargeurs et transporteurs, et des relations sociales entre opérateurs et salariés est recherché selon des mécanismes normatifs essentiellement incitateurs, c'est sur la mise en œuvre régulière des contrôles pour sanctionner les plus fraudeurs que les pouvoirs publics sont désormais jugés.

Un plus d'État fort avec des contrôles mieux ciblés sur les entreprises particulièrement infractionnistes constitue l'une des attentes majeures de certaines organisations patronales. Elles se déclarent satisfaites à chaque fois qu'un alourdissement de l'arsenal pénal ou administratif entre dans la réglementation générale, comme si elles assumaient la paternité de chaque avancée symbolique où l'État désigne en leur nom les boucs émissaires, satisfaisant par là quelque chose de la justesse de leur raison d'être, même si c'est pour se plaindre ensuite de la mauvaise activation de l'arsenal répressif.

La critique d'un écart persistant entre des prescriptions étatiques mieux formalisées juridiquement et la réalité de la mise en œuvre est victime de la croyance que toute politique normative serait par vocation égalitariste, rationnelle et anti-conflictuelle (Lascoumes, Le Bourhis, 1996). En vérité, la régulation mise en œuvre sur le terrain par des agents de contrôle très diversifiés obéit d'abord à l'histoire des contraintes organisationnelles propres à leur corps d'appartenance respectif. La coordination des contrôleurs est l'impératif politique du moment

(circulaire du Premier ministre de septembre 1996), toutefois l'harmonisation locale entre justice pénale, régulation administrative et inspection du Travail spécialisée ne va pas de soi.

Les administrations déconcentrées de l'État ont la connaissance la plus exacte de la réalité du secteur transport et disposent de leviers pour obtenir un effet d'assainissement et une discipline de la part des entreprises de transport. Elles gèrent l'entrée dans la profession, les conditions d'accès au marché et de sortie, poussent à la restructuration et aux regroupements par des incitations financières, encouragent la qualité et animent le « contrat de progrès ». La démonétisation des licences a cependant vu fondre leur capacité de négocier la discipline des entreprises de leur juridiction, basée sur la connaissance de leurs déviances apportée par les quelque trois cent cinquante contrôleurs de transport terrestre à leur disposition (ces polices spéciales alimentent aussi bien le contentieux pénal que le contentieux administratif, par leurs procès-verbaux sur route et en entreprises). C'est pourquoi, les commissions de sanctions administratives (CSA), organismes paritaires aux mains des préfets existant formellement depuis 1982 mais restées inactives depuis sont ressuscitées dans chaque région. Bien qu'inégalitaires dans leur champ d'application (la zone courte en est exonérée), elles favorisent la suspension temporaire ou le retrait définitif des autorisations de transport et des copies de licences communautaires pour des motifs de sûreté. C'est un levier *a priori* efficace, qui permet la négociation permanente avec l'entrepreneur suspecté. Pourtant les systèmes d'autorisations sont appelés à disparaître, c'est pourquoi les CSA sont dotées en 1997 de nouveaux pouvoirs, tels que la possibilité d'immobiliser les camions.

Les acteurs judiciaires sont jusqu'à présent restés peu mobilisés. Leur doctrine d'emploi reste défailante face à la complexité du contentieux généré par le transport de fret qui n'est pas conçu comme ayant une spécificité par rapport à celui de la circulation générale dans l'espace public. En dehors du contrôle de l'excès de vitesse et de l'alcoolisme au volant et de la fraude au mouchard, la répression judiciaire reste surdéterminée par l'activité policière et celle des contrôles des agents de l'Équipement. La grosse masse du contentieux de contrôle porte sur la réglementation sociale européenne, c'est-à-dire les transgressions aux règles de conduite et de repos et sur les infractions aux normes techniques (dimensions, gabarits, poids).

C'est donc autour du contrôle des temps de conduite, de repos et de mise à disposition que se joue l'essentiel de la régulation et que s'impose l'inspecteur du Travail-Transport. Sa mission consiste à analyser les disques des chauffeurs en

entreprise et à accompagner l'application des accords sociaux de 1994 et 1995, accessoirement à traquer le travail clandestin. La manipulation devenue obligatoire du sélecteur par les chauffeurs est un objet de tension entre clients-destinataires, patrons et chauffeurs, à partir du moment où les temps de mise à disposition sont considérés comme des temps de travail, rémunérables en conséquence, et non plus comme des temps de repos. Les opérateurs, conscients de devoir assumer eux-mêmes ou faire payer à leurs clients ces surplus de temps comptabilisés, internalisent le contrôle des chronotachygraphes en s'équipant de lecteurs de disques. La suspicion devient plus manifeste à l'égard des chauffeurs, le contrôle à distance de leurs temps de travail et de mise à disposition s'avérant un enjeu. Les inspecteurs de Travail arbitrent plutôt les conflits du travail au profit des chauffeurs. On voit comment un clivage se dessine parmi eux, entre tenants de l'ancienne méthode pour qui « ne pas compter son temps » était la rançon de la liberté, et une minorité qui entendent mobiliser les nouvelles ressources du droit du travail à leur disposition, quitte à entrer dans un cycle de défiance et de conflit avec leurs patrons. La figure médiatrice arbitrale de l'inspecteur du Travail s'impose, que renforcent ses contrôles en entreprises.

La sectorialisation de la politique étatique

La politique de l'État se centre dans les années 1990 autour d'un enjeu principal et traité de façon spécifique : le TRM. Même si la coordination intermodale reste affichée comme une perspective officielle et englobante, qui légitime les mesures et les recadre, le fret routier en tant que tel, dans ses modes d'organisation comme dans ses dérèglements (fraude, « archaïsme », conflits sociaux internes), impose un traitement propre et largement déconnecté tant par rapport au rail que par rapport au transport de voyageurs par la route. L'intermodalité ne constitue plus le problème. Le rail est, pour la Direction des transports terrestres, un dossier à part, pour au moins deux raisons. Ses parts de marché sur le segment des marchandises sont marginales. Aux yeux de l'État, la route a définitivement gagné et ne justifie plus un statut de subordination. Par ailleurs, la question de la SNCF se définit à l'aune plus large de l'évolution des directives européennes en matière d'entreprises publiques et de libéralisation de la concurrence. La défense de sa position face à la route, qu'incarnait dans le passé la volonté de limiter ses déficits, n'est plus de mise. Le dossier a changé d'échelle, qui est celui à la fois du statut de l'entreprise, de sa gestion et des conflits sociaux qui agitent les cheminots.

Le secteur de la route s'enrichit, lui aussi, d'un changement d'échelle. À l'heure de l'ouverture généralisée des frontières, dans un contexte où même le cabo-

tage interne doit être intégralement accessible aux routiers des autres pays de l'Union européenne, l'interface rail-route perd de son sens au profit de l'accompagnement des opérateurs français : l'interface routiers nationaux/transporteurs étrangers a pris le dessus. Par ailleurs, la libéralisation interne au marché français du fret exacerbe l'attention des pouvoirs publics nationaux : des tensions économiques et sociales les obligent à prêter une écoute permanente à l'évolution du secteur.

Cette autonomisation sectorielle se traduit à travers des objectifs de modernisation économique et de pacification sociale, par un registre de mesures et de type de politique relativement large et diversifié. Les politiques réglementaires sont allégées et les politiques constitutives sont mobilisées en assez grand nombre. À quoi s'ajoute le fait que l'État n'a guère la possibilité d'injecter des politiques de redistribution pour subventionner les coûts engendrés par le système routier.

Des pans entiers de la coercition normative économique antérieure sont abrogés. À travers la libéralisation interne du marché routier, l'accès à la zone longue est banalisé, notamment par la suppression des licences et leur substitution par des autorisations administratives qui démonétisent les rentes sur la zone longue. La tarification routière obligatoire n'existe plus, remplacée par un simple affichage de tarifs indicatifs qu'essaie d'élaborer le Comité national routier. En revanche, l'État étend un instrument réglementaire essentiel spécifique au secteur routier : la législation des conditions de travail. Les temps de conduite et les temps de travail sont définis de façon de plus en plus fine et élargie, incluant non seulement des limitations des heures passées au volant mais également des limitations sur le temps total des chauffeurs. L'État gendarme se double d'un État animateur. Il investit des thématiques telles que le mode de gestion et d'organisation interne au TRM. Pour ce faire, il devient négociateur et médiateur, en ayant recours à des instruments volontaristes et moins coercitifs : il offre des procédures de concertation et de négociation aux diverses parties (syndicats de chauffeurs, représentants des chargeurs et des transporteurs), accompagne la mise au point de codes de bonne conduite commerciale et sociale, favorise la concertation collective et offre ses bons offices en cas de conflit social entre chefs d'entreprises et salariés. La fourmilière d'arènes multilatérales de concertations et de négociations collectives prolonge l'imposition de contrôles administratifs et la répression sur les routes et dans les entreprises.

Ce faisant, les pouvoirs publics nationaux ne se contentent pas d'appliquer des normes dictées par l'Union européenne et d'alléger les contraintes administratives face à la libéralisation économique. On est moins en présence d'une déréglementation pure et simple que d'une transformation de l'action gouvernementale.

Paradoxalement, l'État intervient davantage, de façon plus fine et insistante, mais sous des formes renouvelées. L'avenir du monde routier n'est pas réduit au fait de contenir son extension, il passe par la nécessité pour l'État de devenir un acteur de sa dynamique.

Le public assujéti se définit de façon élargie. La théorie en acte adoptée par les pouvoirs publics se traduit par une extension et un affinement du ciblage des acteurs concernés. Certes, le véhiculage demeure au cœur des dispositifs. Mais, même sur les politiques réglementaires, on constate une extension du champ des ressortissants de l'action gouvernementale. Il est tout à fait révélateur que les donneurs d'ordre entrent dans leur cible. Chargeur et/ou auxiliaire, peu importe, tout donneur d'ordre est virtuellement passible de sanctions s'il place le véhiculeur dans un état de sujétion économique tel que ce dernier se trouve obligé de violer les règlements de conduite au volant et aux temps de travail pour se conformer à l'ordre ainsi formulé. Les relations de dépendance asymétriques dans l'ordre des transactions commerciales sont prises en compte par la nouvelle théorie en acte synthétisée par l'expression « contrat de progrès ». Le TRM se fragmente et se différencie à mesure que l'action publique le concernant se restreint à son seul domaine.

L'ENTRÉE DANS UN CERCLE VERTUEUX DE CHANGEMENT ENDOGÈNE

Les mutations macro-économiques imposées par le marché et les orientations normatives édictées par l'Union européenne constituent, à l'évidence, une donnée importante par rapport à laquelle resituer le TRM. Son évolution apparaît cependant loin de ne traduire qu'un enregistrement mécanique, passivement subi, de la concurrence internationale et de la libéralisation des règlements économiques.

L'année 1992 constitue à cet égard un tournant crucial. Elle est marquée d'un double sceau : une récession forte du transport, un conflit spectaculaire en juin-juillet accompagné de barrages sur les routes. La récession se déroule dans un marché que caractérisent deux phénomènes. D'une part, les chargeurs et destinataires tels que les grands distributeurs, les entreprises agro-alimentaires et les industries de biens manufacturiers accélèrent le recours à la logique des flux tendus. D'autre part, un nombre croissant d'entreprises de transport routier continue à alimenter l'offre, maintenant un éparpillement d'artisans (Braibant, 1991).

Deux conséquences en résultent. Soit les chargeurs achètent ou louent des véhicules pour assurer eux-mêmes les flux tendus. Soit ils trouvent des sous-traitants et continuent à jouer le jeu des prix bas aux petits transporteurs. Dans les deux cas, la pression s'accroît sur ces derniers de manière encore plus forte que par le passé. Jamais la domination du marché par les chargeurs n'a été aussi forte et insistante, que relaie la concentration qui s'opère autour des grands groupes contrôlant à la fois les volumes, les flux et les prix. Les artisans se voient couper les accès aux grands chargeurs et cantonnés aux segments les moins rentables et les plus spécialisés ; la figure du tractionnaire pur devient un cas généralisé. La crise de l'été 1992 sonne leur révolte. Les plus pauvres se mobilisent (Dupuy, 1992). Une initiative gouvernementale, soit l'annonce de l'édiction du permis à points, que vient doubler une maladroite initiative sur le contrôle *a posteriori* des disques, sert de facteur déclenchant. Les barrages manifestent aussi de la part des tractionnaires un rituel de conjuration des effets de l'individualisme divisant des gens exerçant des fonctions différentes et qui ont besoin de croire à la route comme un horizon de vie commun (Courty, 1993). Les moins démunis rejoignent les plus démunis, les salariés jouant avec leurs patrons.

Le conflit répond à cet égard à un schème ancien, déjà observable en février 1984 (Mény, Thoenig, 1989). En même temps, il marque une rupture. Car, pour la première fois, les pouvoirs publics sortent du contrôle de la coordination intermodale comme référentiel et n'ont pas recours à l'externalisation. Officiellement, l'État ne renonce pas à valoriser l'intermodal contre le tout routier. Mais, à l'issue du conflit, la tutelle admet que le TRM affirme des problèmes qui lui sont spécifiques et auxquels elle accorde attention et légitimité. En 1993, la Direction des transports terrestres tire la leçon de ce qu'elle interprète comme étant des défaillances des organismes consultatifs propres au TRM, tel le Conseil national des transports. Elle adopte un profil bas et confie le soin du dossier à une commission dirigée par Georges Dobias. Installée au Commissariat général du Plan, elle bénéficie de plus d'indépendance que si elle demeurait dans l'orbite conformiste du ministère des Transports. La bonne volonté est son arme quotidienne, le social son angle d'attaque, le recul face aux pressions politiques conjoncturelles son bouclier. Grâce à un positionnement hors des cadres établis, la commission débouche sur un document (Dobias, 1993) qui marque une révolution cognitive et instrumentale. Il s'agit moins d'éliminer toutes les sources de l'insécurité que de les concevoir comme des aléas à gérer. Son diagnostic insiste sur la fraude engendrée par les mécanismes de sous-traitance de substitution, moyen de contourner les règles sociales par un salariat déguisé. Pour sortir durablement de cet état de crise larvée

tout en demeurant dans une optique libérale compatible avec le respect des normes européennes, la commission recommande aux pouvoirs publics de :

– tirer les conséquences du fait que la liberté d’entreprendre est aussi celle de risquer un capital. Or, si la capacité financière était rendue plus contraignante qu’elle ne l’était auparavant, de façon à ce que l’entreprise artisanale de transport renforce sa viabilité économique, ce principe pourrait et devrait avoir la vertu de dissuader les amateurs. Outre les critères d’honorabilité, un niveau de formation plus contraignant des patrons conducteurs pour l’accès à la profession devrait également concourir à ce résultat.

– assainir les mécanismes de la concurrence par un cadre réglementaire où soit clairement affichée la capacité d’en sanctionner les différentes transgressions. Éliminer du marché les entreprises au « comportement anormal » ne semble en aucun cas incompatible avec les principes du libéralisme. Le succès du « contrat de progrès » à terme implique un accroissement de la mortalité des entreprises de transport (Bernadet, 1997, p. 307 ; Bessay *et al.*, 1997).

Ce travail retient l’attention du ministre des Transports et de son directeur des transports terrestres. À leurs yeux, l’assainissement économique doit s’accompagner d’avancées « sociales » significatives. En 1994, la même commission se voit confier l’élaboration de mesures opérationnelles (Dobias, 1994). La conjoncture politique est favorable pour sortir de l’inaction. L’opinion publique demeure plutôt indifférente. Aucun affrontement d’idées ne se manifeste à propos des transports. Le « son du camion », ou la peur du « syndrome du Chili », qui a, en d’autres temps, hanté les esprits des dirigeants politiques, ne se manifeste plus depuis 1992. La fraude étant ouvertement reconnue comme problème, l’État dispose de la latitude pour ne plus se concentrer sur la seule responsabilité des transporteurs ; il inclut dans son approche la question des commissionnaires et des chargeurs (en allant plus loin que l’édiction symbolique du décret qui avait été promulgué en 1992 afin d’apaiser les esprits du moment et incriminant les donneurs d’ordre).

Les syndicats de salariés, jusque-là peu mobilisés saisissent la commission Dobias comme une occasion de s’ériger en porteurs d’enjeux spécifiques. Sollicités par les concertations engendrées dès 1994, ils prennent une part active à l’édiction de l’accord sur les temps de service et de repos des chauffeurs. Les grands et moyens transporteurs affirment pour la plupart la nécessité d’enrayer une machine affolée qui favorise le *dumping* généralisé, mais sans pour autant accepter le retour à un contrôle des prix. Ainsi tous les acteurs, excepté peut-être les « donneurs d’ordre », marris d’être stigmatisés comme co-responsables dans les prises de risque, ont de bonnes raisons de vouloir changer la donne. Dans la

deuxième mouture du rapport Dobias, les principes affichés sont traduits dans quarante-six fiches destinées à « améliorer la chaîne des comportements vertueux ». Une série de mesures incitatives et prohibitives seront prises qui privilégient des objectifs de diminution de la surcapacité, la recherche de la qualité de la prestation plutôt que la quantité ou le volume transporté, la négociation entre partenaires sociaux sur les temps de service, le partenariat entre chargeurs et transporteurs et la mise au point de chartes et de contrats types, de systématiser l'écrit de façon à pouvoir comparer les prestations prévues et les prestations effectivement réalisées. Beaucoup de ces mesures peuvent être rapidement mises en œuvre, le dispositif impliquant un coût financier très modeste pour l'État. L'ensemble des parties prenantes s'engage dans un pilotage mieux bordé qui mélange interventions normatives et accords entre partenaires socio-économiques. De 1994 à 1996, des mesures publiques sont adoptées pour changer les rapports de force dans le TRM, en assujettissant des cibles plus larges que le véhiculage et la conduite sur route :

– en matière *sociale*, les textes incorporent les conditions sociales du travail des chauffeurs au sein d'une logique économique dite du flux tendu. L'État supprime par exemple les équivalences pour la zone courte et la notion de mise à disposition pour la zone longue, instaure un plafond de durée journalière cumulée des temps de repos et de coupure compris dans l'amplitude journalière et non rémunérée et introduit une obligation de décompte des heures de service. Il favorise l'évolution des temps de travail en amenant sur le terrain de la négociation les « partenaires sociaux » provoquant un rééquilibrage au profit des confédérations syndicales de salariés et au détriment du syndicat autonome des chauffeurs routiers.

– en matière *économique*, les pouvoirs publics rééquilibrent les relations entre chargeurs et transporteurs, en affinant la catégorie de « chargeur ». Les opérateurs, pris dans l'étau des exigences des donneurs d'ordre clients et destinataires de la marchandise, se dotent ainsi de ressources pour que toutes les opérations demandées et écrites soient effectivement payées. Le pari table sur une révolution culturelle cassant la culture orale au profit de l'écrit pour favoriser la publicisation des rapports de sous-traitance. En matière de moralisation de la concurrence, les pouvoirs publics obligent transporteurs, commissionnaires ou loueurs avec conducteur à ne « pas vendre à perte ».

– en matière de *coordination des contrôles et de répression des entreprises infractionnistes*, l'accroissement de l'arsenal pénal internalise par des contraintes collectives la prise de risque au-delà des seuls chauffeurs. L'amélioration de la « sécurité » des usagers de la route et celle des chauffeurs devient un thème unificateur de l'action publique. La lutte contre l'insécurité permet de jouer sur des tableaux qui n'avaient jamais été réellement connectés. Les pouvoirs publics tirent

profit des chartes et codes de déontologie pour éduquer les différents opérateurs du TRM.

Entre les mécanismes vertueux du marché censés éliminer les plus faibles ou les moins performants et la ressource pénale étatique censée dissuader les comportements fraudeurs, s'insère le poids des rapports de domination opposant les acteurs entre eux. Mais comme ils peuvent de moins en moins jouer unanimement contre l'État, apparaissent concurremment des comportements novateurs et des survivances de réflexes corporatistes. Les organisations patronales s'affaiblissent du fait de leurs divisions portées au grand jour, ce qui donne une faculté d'arbitrage supplémentaire à l'État : s'affrontent par exemple les prétentions de la théorie du « libéralisme hémiplégique » (Artous et Salini, 1997) de la FNTR et de l'Unotra exigeant un gaseil utilitaire et demandant aux pouvoirs publics de faire respecter des « prix plancher » conseillés par un Comité national routier de plus en plus controversé, à la doctrine du libéralisme sans entrave prônée par la FFOTC et la CLTI relayées par les associations professionnelles de la plupart des chargeurs. Les premiers prennent en outre le risque de mécontenter les groupes écologistes relayés sur ce point par le ministère de l'Environnement. Les dysfonctionnements dans le TRM deviennent pour les pouvoirs publics des ressources pour agir, eu égard à des pressions de plus en plus fortes poussant à connecter des phénomènes auparavant déconnectés, à savoir les accidents de la circulation et les accidents du travail. Un rapport commandité (Merlet, 1995) fait ressortir une claire imputation de la responsabilité des routiers à la fois comme auteurs et victimes d'accidents du transport².

L'élargissement des scènes d'appropriation des situations-problèmes dans le TRM se mesure enfin à la pugnacité des associations de victimes de l'insécurité routière (Inavem, Fenvac) sur la scène pénale. Elles publicisent des imputations de responsabilités au-delà des seuls chauffeurs. Portée par la dramatisation médiatique d'accidents considérés comme des « catastrophes routières », l'image publique du chauffeur de poids lourd se transforme progressivement en victime

2. Alors que les poids lourds représentent 2% du parc total des 4 roues et parcourent 7% des km de l'ensemble du réseau routier, ils sont impliqués dans 5,6% des accidents corporels et dans 13,8% des accidents mortels. Sur une base de cent accidents de circulation corporels, le nombre moyen de tués est de 6,6% ; ce taux s'élève à 17,4% lorsqu'un PL est impliqué. Les accidents de travail dans le TRM arrivent en deuxième position après ceux de la branche du BTP. Les chauffeurs (sur route -70% des cas-, et à l'arrêt en (dé)chargement, 30%) sont 7,8% fois plus souvent victimes d'un accident mortel du travail que la moyenne des ouvriers, ou 2,3 fois plus souvent victimes d'un accident entraînant un arrêt de travail. En matière de sécurité collective, les victimes des PL sur la route sont les usagers de voitures de tourisme (66,2%), puis les chauffeurs eux-mêmes (10,2%), les deux roues (8,4%), enfin les piétons (8,2%), etc.

plutôt qu'en auteur, ou du moins, ne paraît plus comme devant supporter seul le poids de la responsabilité de ses prises de risque dans un système de contraintes économiques le dépassant largement.

Illégalité et insécurité, d'ordinaire postulées par l'action publique comme une induction logique ne vont pas toujours de soi dans les perceptions des conducteurs de véhicules légers plutôt portés à reconstruire en permanence le sens de ce lien en fonction des situations routières (Renouard, 1996). Cela vaut aussi pour les chauffeurs salariés, mais l'on doit se demander jusqu'à quel point. Seront-ils amenés en tant que chauffeurs à distordre cette liaison cognitive spontanée commune à tous les conducteurs, en mettant en avant la défense de leurs intérêts de salariés roulant sous la contrainte et se rebellant contre les trop faciles tentations d'imputer à eux seuls une responsabilité qui les dépasse largement dans la « prise de risque » sur la route ? La redéfinition du statut juridique de l'habitacle où les chauffeurs passent une bonne partie de leur vie : « domicile privé » ou simple « lieu de travail » ouvre de ce point de vue une possible brèche. En effet, la nouvelle articulation entre le statut social du chauffeur et la conscience de ses responsabilités de conducteur routier ne voulant pas prendre de risque est susceptible à terme de contrecarrer la force des rapports de domination économique opposant opérateurs et clients, étant donné l'attention portée par les pouvoirs publics et des publics tiers.

L'ACTION PUBLIQUE ET LA RECOMPOSITION DU POLITIQUE ET DU SOCIAL

Le sens commun admet volontiers que le TRM se caractérise d'une part comme un marché et d'autre part comme un objet d'intervention et d'attention de l'État. Chaque facette ferait l'objet d'un traitement distinct, soit par l'étude de tel ou tel groupe, de sa culture, de sa morphologie, de ses formes de mobilisation collective, soit par l'étude de dispositifs mis sur pied par les pouvoirs publics. Or, le danger est grand, ce faisant, d'aboutir à des conclusions pour le moins discutables. À titre d'exemple, on peut évoquer certains travaux consacrés aux routiers. Ainsi suffirait-il de changer les valeurs de leur culture machiste et de les éduquer de façon participative à des valeurs d'héroïsme par rapport au respect des normes de sécurité pour qu'en résulte une réduction de la prise de risque dans le transport des matières dangereuses (Hampden-Turner, 1992). Bref, le chauffeur est un peu considéré comme un « idiot culturel ». S'agissant de l'État, l'analyste constate que les mesures juridiques prises restent inefficaces, notamment du fait du constat de

l'écart existant entre une réglementation « virtuelle » et une réglementation « réelle », alors que le secteur lui-même « revendique bien souvent un alourdissement des textes réglementaires » (Artous et Salini, 1997, p. 65). L'État serait alors un naïf politique ou un monstre bureaucratique accouchant des symboles non suivis d'effets sur le terrain. Sur un registre moins discrédité, on pourrait évoquer les entrées qui incorporent une vision plus interactive ou relationnelle des acteurs : le routier face au chargeur, l'État face aux *lobbies* professionnels. Le problème que posent mais ne résolvent pas de telles approches est celui de l'articulation entre l'ordre dit du marché et l'ordre dit de l'État, et qu'illustre de manière frappante la catégorie des chauffeurs salariés analysée *supra*. Il ne suffit pas de resituer l'acteur dans une vision systémique, encore faut-il se demander si le niveau choisi pour qualifier le système est le bon. D'où la nécessité de surmonter la division artificielle qui reste trop souvent faite entre marché et État, et de montrer comment des catégories d'acteurs et des logiques de position se génèrent et se transforment à mesure que les rapports d'interdépendances évoluent à travers la dynamique entrecroisée de l'économique, du politique et du social.

Traiter le TRM comme une configuration possible fournit une hypothèse sujette à vérification. Dans un contexte spatio-temporel donné, le TRM forme-t-il ou non un champ possédant des propriétés spécifiques régi par une logique propre ? Étudiée sur une période de vingt ans en France, cette activité se caractérise précisément par une évolution vers la spécificité et l'autonomie progressive. Le TRM peut être saisi comme une action collective publique, c'est-à-dire comme une construction et une qualification de problèmes collectifs par une société, problèmes que celle-ci délègue ou non à une ou plusieurs autorités gouvernementales, en tout mais aussi en partie, ainsi que l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter. La séparation entre les scènes publiques et les scènes privées est fluctuante et ambiguë à la fois, s'agissant de régler les conflits opposant des acteurs dont l'identité et les enjeux fluctuent face à la succession des événements. La coupure entre État et marché frappe moins que n'apparaît la volatilité sinon l'intrication des genres et des logiques d'action. La configuration produit et qualifie à la fois le politique et l'économique, l'ordre et l'action, la concurrence et l'interdépendance, les acteurs et les mobilisations. On a coutume en sciences sociales d'opposer les facteurs exogènes et les facteurs endogènes en matière de changement. L'analyse du TRM suggère de manier cette dichotomie avec prudence. On ne peut contester que cette activité a été exposée à des facteurs en tout ou en partie imposés de l'extérieur : la « déréglementation » européenne, l'abolition du contrôle des prix, l'émergence des flux tendus et de la livraison en juste à

temps, etc. À chaque fois, pourtant, de tels facteurs macro ne sont pas mécaniquement répercutés tels quels sur le TRM. Ressources pour les uns, contraintes pour les autres, enjeux pour des tiers, ils ont été ou esquivés, retardés, freinés, ou réappropriés sur des registres spécifiques. On est loin de l'image d'une sorte de rouleau compresseur globalement rejeté ou passivement subi.

Enfin, ce n'est pas le moindre des paradoxes que d'observer un État qui, confronté à une phase durable de « déréglementation économique » et d'internationalisation de la concurrence, réinvestit massivement dans la question du TRM, élargit sa palette d'action, et ne se limite ni à un retrait prudent ni à un rôle de simple préparateur du libéralisme à tout crin. À l'heure de l'unification européenne et du marché unique, la France s'engage dans une configuration de l'action publique dont les caractéristiques et les produits ne ressemblent pas à la manière dont d'autres pays traitent du TRM sur leur propre territoire.

BIBLIOGRAPHIE

- Artous A. et Salini P. (1997), *Comprendre l'industrialisation du transport routier*, Rueil, Éditions Liaisons.
- Bernadet M. (1997), *Le transport routier de marchandises, fonctionnement et dysfonctionnements*, Paris, Economica.
- Bessay G., Delarue A. et Villette J. (1997), *Routiers, les leçons d'un conflit*, Paris, IFRET.
- Braibant M. (1991), « Le transport routier de marchandises à la veille de l'échéance européenne », *Economie et Statistiques*, 239, 3-17.
- Courty G. (1993), « Barrer, filtrer, encombrer : les routiers et l'art de retenir ses semblables », *Culture et conflit*, 12, 143-168.
- Dobias G. (ed) (1993), *La situation économique et sociale du transport routier de marchandises*, Commissariat général du Plan.
- Dobias G. (ed.) (1994), *Contrat de progrès pour le transport routier de marchandises*, Commissariat général du Plan.
- Dupuy F. (1992), « Personne n'écoute », *Le Monde*, 8 juillet, p. 2.
- Dupuy F. et Thoenig J.-C. (1978), *Les transports terrestres et les effets de système*, CERVL, IEP Bordeaux, ronéo, 118 p.
- Dupuy F. et Thoenig J.-C. (1980), *L'impact de l'action administrative sur les marchés de transport de fret*, INSEAD, Fontainebleau, ronéo, 230 p.
- Gugenheim J.-M. et Selosse P. (1991), *Les grands opérateurs de transport de marchandises*, Paris, OEST-TER.
- Gugenheim J.-M. et Selosse P. (1996), *Les grands groupes de transport de marchandises opérant en Europe*, Paris, OEST-DRAST-TER.
- Hampden-Turner C. (1992), *La culture d'entreprise, des cercles vicieux aux cercles vertueux*, Paris, Le Seuil.

- Lascoumes P. et Le Bourhis J.-P. (1996), « Des "passe-droits" aux passes du droit, la mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, 32, 51-80.
- Mény Y. et Thoenig J.C. (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF.
- Merlet Y. (1995), *Rapport sur la « sécurité et la prévention des accidents de travail dans les entreprises de transport routier de marchandises »*, Paris, Conseil Général des Ponts et Chaussées.
- Ocqueteau F. (1995), *La sécurité dans le transport routier de marchandises ; diagnostics et pratiques de régulation par les administrations locales de contrôle*, Paris, GAPP-CNRS, ronéo, 90 p.
- Ocqueteau F. (1997), *Sécurité dans le transport routier de marchandises : contexte économique et régulations locales*, Cachan, GAPP-CNRS, ronéo, 230 p.
- Pouy J.-B., Hamelin P. et Lefebvre L. (1993), *Les routiers, des hommes sans importance ?* Paris, Syros.
- Renouard J.-M. (1996), « Les représentations de la délinquance routière chez les conducteurs condamnés », *Questions pénales*, IX, 1.

Frédéric OCQUETEAU et Jean-Claude THOENIG