

## Chapitre III

# VERS LA PRISE EN CHARGE DES TRANSPORTS EN COMMUN PAR LES POUVOIRS PUBLICS 1920-1939

Après six années d'exploitation bénéficiaire, les conditions économiques particulières à l'état de guerre faussent le fonctionnement normal des contrats de concession dont les principes et les clauses avaient été élaborées en fonction des données économiques du temps de paix. L'avant-guerre pour les responsables locaux comme pour les tenants traditionnels du pouvoir central est bien apparue rétrospectivement, comme une période relativement stable. L'entre-deux-guerres pour l'ensemble du pays mais surtout pour la région parisienne est une période de difficultés et de profonde mutation ; l'extension de l'activité industrielle de la banlieue pendant la guerre, l'émigration vers la capitale et les lotissements, la dépréciation monétaire puis la crise et le chômage à partir de 1930, tous ces événements ont amené les responsables locaux et gouvernementaux à envisager d'autres solutions, plus radicales, dans tous les domaines de l'équipement urbain et en particulier dans l'industrie des transports en commun.

### LES CONVENTIONS DE 1920-1921

#### LA REGIE INTERESSEE

#### Un consensus politique et économique favorable.

C'est le terme même d'"industrie" des transports en commun qui est contesté. Le contexte politique, après le retour en force de la droite au sein des assemblées nationales et locales et au gouvernement en 1920 n'est pourtant guère favorable à des mesures restreignant la libre entreprise dans le domaine économique. Après la vague des

revendications sociales de l'année 1919 au terme de laquelle les travailleurs obtiennent la journée des 8 heures, le pays élit une forte majorité de droite à la Chambre des députés. Sur 613 députés la chambre "bleu-horizon" compte 437 représentants du Bloc National. L'échec de la gauche parlementaire précède celui de la gauche syndicale : en 1920 la grève des cheminots pour l'amélioration des traitements et, déjà, pour la nationalisation des chemins de fer se solde par 18 000 révocations, soit un membre du personnel sur 20 ; la C.G.T., la même année est traduite en justice.

Autre événement : politique majeur des années d'après-guerre qui n'a pas manqué d'infléchir les choix en matière de transports en commun, le résultat des élections des 30 novembre et 7 décembre 1919 au Conseil municipal de Paris et au Conseil général de la Seine. Dans l'état actuel des sources documentaires accessibles aux historiens, l'appartenance politique des membres des deux assemblées ne nous est connue qu'à partir de 1925. Grâce aux listes nominatives des conseillers, qui sont par contre régulièrement publiées lors de chaque élection, (45) et à l'aide du Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris où figure une analyse politique succincte des résultats, nous avons pu reconstituer la composition des deux conseils locaux en 1919. Cette méthode implique que les représentants locaux n'aient pas changé d'étiquette entre 1919 et la date de référence 1925, ce qui n'est pas du tout évident au cours d'une période où l'appartenance politique est encore une notion très floue. On peut cependant supposer que si ces modifications ont eu lieu, elles n'ont concerné qu'un nombre infime de personnalités, au profit ou au dépens de partis très voisins sur l'échiquier politique français. Entre républicains de diverses tendances, radicaux et socialistes, les cloisons étaient trop étanches pour qu'on puisse envisager de tels transferts. Les élections de 1919 confirment donc une tendance qui s'était dessinée dès 1910, à savoir le glissement à droite des Conseils. La composition de ceux-ci s'établissait ainsi qu'il suit :

	Cons. mun.	Cons. gén.		Cons. mun.	Cons. gén.
Conservateurs	3	3	Radicaux	2	6
Libéraux	3	3	Rad.socialis- tes	4	7
Républicains	33	37	Rép.socialis- tes	5	5
Rép. de gauche	5	5	S.F.I.O.	20	29
Rép. radical	1	1	Indéterminés	4	6

Ainsi sur les 80 conseillers municipaux parisiens 44 appartenaient à des groupes politiques de droite ou du centre, tous très attachés aux principes du libéralisme économique. Pour les votes sur les questions d'ordre économique cette majorité de droite peut largement compter sur la famille radicale, de nature peu favorable à l'interventionnisme étatique et dont la majorité des membres s'étaient inscrits sur la liste "Bloc National" contre les socialistes et l'"aventurisme révolutionnaire" lors des élections à la Chambre. 51 élus (sans compter les inconnus) vont défendre les positions conservatrices en matière économique au sein du Conseil municipal de Paris.

Etant donné l'appartenance de droit des conseillers municipaux à l'assemblée départementale et la faible représentation des communes de banlieue, la droite domine aussi au sein du Conseil général de la Seine.

Les lois du 12 avril 1893 et du 14 avril 1908 modifiant la constitution, avaient bien relevé le nombre des représentants de la zone suburbaine de 8 à 21 puis 22 conseillers ; mais parmi ces 22 défenseurs des intérêts suburbains, la moitié seulement ont été élus en 1919 sous l'étiquette SFIO.

Pour les deux tiers environ du Conseil général issu des élections de 1919 il n'est pas question de modifier fondamentalement le régime des transports, mais de l'amender et de l'adapter aux nouvelles réalités économiques. Entre les deux conseils locaux et les pouvoirs publics lors de l'élaboration des conventions de 1920, les relations

ont perdu le caractère épique et orageux qui avait jadis présidé à la création du métropolitain ou aux discussions sur les chemins de fer d'intérêt local de banlieue.

La guerre avait en effet révélé la fragilité de l'équilibre que les conventions de 1910 avaient tenté de rétablir entre la rémunération du capital et le service des usagers, dans le cadre d'une concession d'un service public à une entreprise privée sans subvention ni garantie d'intérêt. Le système conçu dans une période de stabilité, s'est avéré trop rigide et n'a pu s'adapter aux circonstances exceptionnelles issues de la guerre : dès 1915 l'équilibre est rompu et la situation devient critique surtout pour les compagnies concessionnaires des transports en surface. En 1917 tous les bilans d'exploitation sont déficitaires ; la C.G.O., la T.P.D.S., les Tramways rive gauche, le Nogentais, l'Est parisien et la C G P T adressent les mêmes requêtes au Conseil général de la Seine : augmentation des tarifs, diminution des redevances, augmentation de la durée des concessions, substitution du trolley, plus économique, au caniveau. Durant une période aussi critique, alors que toutes les énergies humaines et matérielles étaient mobilisées dans l'effort de guerre, ces requêtes ont été très mal accueillies par le gouvernement et l'opinion publique. Dans ses divers rapports, l'administration a toujours émis des doutes sur la réalité des "surcharges de guerre" que les profits tirés des fabrications de guerre dans les ateliers des compagnies, devaient largement compenser. Aussi n'est-il accordé aux sociétés de transport que des avances sur trésorerie remboursables aux taux, élevé, de 6,80 % et sous réserve d'un contrôle sur l'exploitation et sur les opérations de toute nature concernant les travaux de premier établissement. Seuls la T P D S et les Tramways rive gauche acceptent de signer l'accord, le 16 avril 1918.

Après guerre les difficultés techniques s'ajoutent aux difficultés financières. Les voies et le matériel, peu entretenus durant le conflit, sont en très mauvais état ; les voitures réquisitionnées rentrent très lentement des armées alors que les difficultés d'approvisionnement en matières premières et pièces mécaniques freinent la construction de matériel neuf. En 1918, les résultats

d'exploitation sur l'ensemble des réseaux de tramways accusent un déficit de 7 757 170 F. Il s'élève à 50 600 345 F en 1920, et cela malgré les deux majorations tarifaires accordées le 8 février 1919 et le 1er avril 1920. Entre temps (fin 1918), à la suite d'une ébauche de grève du personnel, et pour éviter une réquisition des réseaux, les compagnies avaient cédé à ses revendications. L'augmentation des salaires, l'application de la loi des 8 heures, l'octroi d'un congé annuel de 15 jours et de la retraite à 55 ans et 25 ans de service avaient suscité un accroissement de 50 millions des dépenses annuelles. De l'avis unanime des assemblées parisiennes, départementale et communale, des pouvoirs publics dont un nouveau projet d'avances sur trésorerie est rejeté par les Compagnies, des sociétés concessionnaires elles-mêmes qui déclarent envisager la cessation de leurs services, le système des conventions de 1910 n'est plus viable.

Dans son rapport du 10 juillet 1918, H. Sellier déclare au Conseil général qu'il ne s'agit plus d'apporter des "solutions précaires et permanentes" au problème des transports en commun mais de "créer un régime permanent". Le système de la concession pure et simple, la notion d'"industrie" des transports en commun est définitivement condamnée ; lors des discussions de 1919 et 1920 au sein d'un Conseil général pourtant de droite en majorité, deux conseillers seulement, Fernand-Laurent et Lefebure, "très attachés aux principes métaphysiques de l'économie libérale" inclinaient encore vers le régime de la concession. Bien sûr la condamnation de l'ancien système répond à des motivations différentes selon les familles politiques. La droite doit reconnaître que la concession d'un tel service manque de souplesse, qu'elle est lente à s'adapter à l'évolution économique et surtout qu'elle n'attire plus les capitaux. H. Sellier, pour le groupe socialiste, invoque "l'effroyable gâchis auquel les concessions aboutissaient, la réprobation des populations contre un régime qui avait engendré les abus les plus monstrueux, permis aux aigrefins du capitalisme international de rançonner l'épargne, de saboter la banlieue, de rendre impossible le développement rationnel de l'agglomération, ..." et rappelle "les votes multiples et unanimes du

du Conseil général, particulièrement contre les réseaux contrôlés ou gérés par le groupe financier germano-belge inspiré par le baron Empain" (46). Sur la proposition du conseiller de droite Lalou, l'assemblée départementale, le 28 décembre 1918 "invite l'Administration à poursuivre toutes les formalités nécessaires pour le rachat des concessions des tramways départementaux à dater du 31 décembre 1920".

#### Les conventions de 1920. La S.T.C.R.P.

L'exploitation future des transports en surface prendra donc la forme d'une régie dans laquelle le Département, propriétaire du domaine, reste maître des lignes, des tarifs, règle les questions de personnel et assume tous les risques de l'exploitation. La controverse est réapparue sur les formes juridiques que prendrait cette régie. Régie directe ou intéressée ? La loi du 31 juillet 1913 et les décrets d'application des 26 juin 1915 et 5 février 1918 autorisaient et réglementaient les deux modes d'exploitation par les communes et les départements : l'argument invoqué en 1910 au sujet de l'incompatibilité du système de la régie directe avec l'organisation administrative de l'époque n'était plus valable. Pourtant la discussion que souleva le choix du système de régie, fut une fois de plus, sinon secondaire, du moins très théorique. La régie directe signifie le développement harmonieux des réseaux, le maintien des tarifs bas, l'entretien des lignes déficitaires mais indispensables au trafic, l'absence de toute contestation et la rentrée éventuelle et ultérieure d'un bénéfice qui n'a jusqu'ici profité qu'aux actionnaires. Aux partisans de la régie directe, les adversaires répondent que les collectivités publiques laisseront la routine, la bureaucratie, l'irresponsabilité et le népotisme s'installer dans l'exploitation.

Dans la séance du 28 décembre 1918, la régie directe est repoussée par le Conseil général de la Seine par 42 voix contre 37. Résultat sans surprise étant donné la majorité de droite du Conseil ; mais même parmi les partisans de la régie directe certains comme le socialiste H. Sellier, tout en votant sur son principe, ont émis quelques réserves sur ses modalités d'application. Selon H. Sellier

le décret de 1915, établi pour les "tortillards départementaux" n'a jamais été conçu pour des exploitations présentant la complexité des transports parisiens ... le droit public français ne connaissait à cette époque d'autre forme de régie, que la gestion par des bureaux administratifs organisés pour toute autre besogne" ; et il précise qu'"en défendant le principe de l'exploitation directe, il a eu soin d'indiquer à l'assemblée, son hostilité fondamentale à l'étatisme bureaucratique et l'impossibilité qu'il y avait donc à organiser une régie directe selon les règles contenues dans le décret du 28 juin 1915" (47). Par son vote il a voulu seulement provoquer "l'intervention d'un texte législatif adapté à notre situation particulière". Comme la plupart des socialistes du conseil et malgré son vote, H. Sellier, devant l'absence de textes réglementaires et la totale désorganisation du réseau, trouvait le système de la régie directe trop prématuré. Dans la séance du 28 décembre 1918, le Conseil général adopte donc la régie intéressée qui "concilie l'indispensable contrôle exercé par l'autorité supérieure avec les avantages de la recherche du profit, moteur de l'activité et de l'initiative individuelles". La résolution est renouvelée en décembre 1919 et en mars 1920.

Comme en 1910, la réorganisation des transports de surface s'effectue sous le signe de l'unification et de la rationalisation. Dans le mémorandum préfectoral du 30 juin 1920 qui expose les principes de cette réorganisation, il est clairement spécifié qu'une fusion complète doit être réalisée entre les diverses exploitations actuelles, afin d'assurer l'extension des réseaux, l'aménagement plus logique des services et la rentabilité de l'entreprise. Aussi la régie intéressée des transports de surface de Paris et de la banlieue sera-t-elle concédée à une seule société fermière. Dans le souci de pousser plus avant la rationalisation et l'unification des transports, le décret du 20 décembre 1920 adopté sur proposition du préfet et après discussion au sein des deux assemblées locales, centralise le pouvoir concédant au profit du Département : face à un régisseur, les pouvoirs publics créent une seule autorité concédante. Du point de vue administratif le choix du Département est logique : il est naturellement le

seul interlocuteur qui puisse élaborer une conception d'ensemble alors que les pouvoirs d'une commune sont nécessairement cantonnés à ses limites territoriales. Sur le plan politique, le problème ne se pose pas encore : la droite bénéficie d'une majorité confortable au Conseil général où la forte représentation parisienne est de toute façon un gage de continuité.

La Ville de Paris n'est d'ailleurs pas dépouillée de ses droits ; elle accorde au Département de la Seine un droit exclusif de stationnement sur la voie publique pour l'exploitation du service public des "omnibus", et accepte de même le transfert des concessions du réseau municipal des tramways. Mais, si le Département dispose ainsi de l'affermage du réseau intra-muros, de sa contexture, des tarifs ou du nombre des courses, ses décisions doivent être obligatoirement acceptées par le Conseil municipal. Même réciprocité sur le plan financier : la Ville renonce à toute participation aux bénéfices que réaliserait le Département mais celui-ci s'engage à prendre en charge les excédants de dépenses et le règlement des annuités de rachat. La Ville touche aussi ses redevances habituelles. Elle est enfin représentée dans les commissions de contrôle de la société fermière par un nombre de délégués égal à ceux du département de la Seine.

C'est donc le Département qui s'est chargé du rachat des réseaux des anciennes compagnies. Devant l'urgence de la réorganisation l'opération s'est effectuée à l'amiable, sans aucun doute au plus grand profit des anciens concessionnaires. Le Département devra assurer une indemnité d'éviction pour privation de jouissance du domaine public, le rachat du domaine privé (immeubles, mobilier, matériel roulant, outillage) et la liquidation du compte de guerre ; soit une charge totale évaluée à 896 770 000 frs. Etant donné l'importance de la somme, un système d'annuités s'échelonnant sur toute la durée de la nouvelle concession (30 ans) est mis sur pieds dans les conventions de rachat signées en décembre 1920 et novembre 1921. Chaque année pendant 30 ans, le Département s'engage à verser aux anciennes compagnies, une somme moyenne globale d'environ 35 220 000 F. Il entrait ainsi en possession du réseau et du matériel

de la C.G.O., de la C G P T, de la T P D S, des Tramways de l'Est parisien, des Tramways de l'Ouest parisien, du Nogentais, des Tramways rive gauche, du chemin de fer du Bois de Boulogne, du tramway d'Arpajon et des Bateaux parisiens.

La convention d'affermage du réseau départemental des transports en commun est signée le 20 septembre 1920 et approuvée par décret du 25 décembre 1920. Le réseau est affermé à André Mariage, à charge pour lui de constituer une société anonyme au capital-actions de 60 millions de F. A. Mariage, président du conseil d'administration de la C G O sortie des conventions de 1910, était à l'époque, de l'aveu même du conseiller socialiste H. Sellier, le plus apte à prendre en charge la réorganisation des transports de la capitale et de sa banlieue. Dans son rapport de 1931 au Conseil général, Sellier reconnaissait encore que Mariage "possédait à ce moment (1920) une autorité inégalée dans les milieux internationaux où s'élabore la technique des autobus et des tramways. Il avait fait preuve aux omnibus de qualités d'organisation et d'initiative incontestables. Sous sa direction la vieille compagnie des "brouettes à poires" comme se plaisaient à la qualifier les caricaturistes, était entre 1911 et 1913, devenue une organisation archimoderne".

La caractéristique essentielle du nouveau régime consiste dans la tentative d'union étroite entre les notions d'entreprise industrielle, de service public et d'outillage social. La S T C R P (Société des transports en commun de la région parisienne) obtient le monopole d'exploitation pendant 30 ans, c'est à dire jusqu'au 31 décembre 1950, non seulement des autobus et des tramways mais encore de toutes les lignes qui seront éventuellement rachetées par la suite. Une seule dérogation au monopole est prévue dans la convention : au cas où la création de transports à grande vitesse indépendant de la voie publique serait nécessaire, notamment en banlieue, le Département se réserve le droit d'assurer par concession, exploitation directe ou affermage sa construction et son exploitation. Cette dérogation au monopole est essentielle car elle confère au Conseil général, qui a fait preuve à l'occasion d'une grande clairvoyance, une entière liberté dans le

choix d'un nouveau mode de transport mieux adapté à l'extension de la banlieue.

Afin de préserver la notion de service public et le but éminement social des transports en commun, le Département a l'entière maîtrise de l'entreprise sous la tutelle de l'autorité supérieure. Propriétaire des biens mobiliers et immobiliers il approuve et finance les travaux de premier établissement. Il peut prescrire toute modification à la contexture du réseau et, aux horaires, statue sur les tarifs sans que la société concessionnaire puisse s'y refuser. Si ultérieurement, les dispositions législatives autorisaient les départements à participer à des entreprises publiques comme actionnaires, le Département s'est réservé un droit éventuel de souscription aux augmentations de capital. Toute émission d'obligations et de bons est soumise à son autorisation. Le personnel de la S T C R P est assimilé par la convention, au personnel municipal et doit jouir, à conditions égales de recrutement, de responsabilité et d'attributions, des mêmes statuts, avantages et salaires que ce dernier et dans les mêmes conditions qu'à la Préfecture de la Seine. Un conseil du travail composé de délégués élus du personnel est créé pour assurer le respect de ces clauses. La convention d'affermage intéresse aussi le personnel à la gestion par une prime de 4 % sur les recettes voyageurs et publicité. Pour satisfaire au sentiment nationaliste d'après-guerre enfin, la convention réclame obligatoirement la nationalité française pour les membres du conseil d'administration, le directeur général et le caissier principal ; les titulaires de ces deux derniers postes doivent d'ailleurs être expressément agréés par le Département. Pour assurer le respect de ces clauses la convention institue deux organismes de surveillance. D'une part la commission de contrôle de l'affermage composée de 3 membres du Conseil général, 4 membres du Conseil municipal et 6 représentants de l'administration, tous désignés par le préfet de la Seine et réunis sur sa convocation. D'autre part est créé un comité consultatif des transports où les représentants du Conseil municipal et du Conseil général, en nombre égal, disposent nécessairement d'un total de voix identique à l'ensemble des voix des autres membres du comité. Ces

derniers sont pour la plupart nommés par le préfet de la Seine : 5 personnalités faisant autorité en matière de transports, des représentants de l'administration préfectorale, un représentant des syndicats ouvriers, deux maires de la banlieue ; figurent aussi deux représentants du préfet de Police, un représentant du préfet de Seine-et-Oise, l'ingénieur en chef du contrôle des voies ferrées d'intérêt local, l'inspecteur général des Services techniques de la voie publique du Métropolitain et du Port de Paris, l'administrateur délégué de l'office départemental des H.B.M., enfin 4 représentants de la Société et 4 représentants de son personnel. La commission de contrôle surveille essentiellement la gestion financière de l'entreprise alors que le comité consultatif est saisi obligatoirement de toute modification à apporter à la consistance du réseau, aux dispositions du cahier des charges, aux itinéraires des lignes, ainsi que tout projet d'organisation de transports en dehors de l'affermage, et d'une manière générale donne son avis sur toutes les questions que le préfet de la Seine juge utile de lui soumettre. Le caractère de "service public" des transports est donc, cette fois-ci, clairement affirmé et rigoureusement organisé. Et pour ne pas rompre avec la tradition institutionnelle, si le Conseil général a bien la maîtrise de l'entreprise, il ne la gère que sous le contrôle étroit de l'administration préfectorale.

Des mesures coercitives sont naturellement prévues dans la convention. Le Département se réserve surtout le droit de résilier la convention à expiration de chaque période sexennale, sous réserve de prévenir la société deux années à l'avance. De l'aveu d'H. Sellier c'est une clause essentielle et qui a justifié son ralliement à la régie intéressée après le rejet de la motion sur la régie directe. A ses yeux, grâce à cette clause de révision, rien n'était définitif ; il serait toujours temps de corriger les inconvénients du système ou même de le supprimer au profit de l'exploitation directe par le Département. La société fermière n'est plus désormais que le "sala-rié" des pouvoirs publics, son "employé" selon l'expression utilisée par H. Sellier dans son rapport de 1931.

Alors que le Département fournit les dépenses de premier établissement, la Société n'assure que les moyens propres à faire fonctionner le réseau (charges du personnel, approvisionnement, entretien des installations et du matériel, circulation), moyennant une rémunération indépendante du bilan réel d'exploitation, qu'il soit en bénéfice ou en déficit. Etant donné l'état du réseau et les déficits qu'il avait déjà enregistré, le Conseil général ne pouvait envisager une solution visant à intéresser l'exploitant à des bénéfices dont l'inexistence était certaine. Aucune société financière n'aurait accepté la concession de la régie. Pour préserver cependant la notion d'"entreprise industrielle", le Département institue deux primes, dites prime de gestion et prime d'économie. La prime de gestion est proportionnelle aux recettes directes et indirectes : 0,75 % jusqu'à 250 millions de recettes et 1 % au delà. La prime d'économie est calculée selon la formule  $0,04 (R - 0,65 D)$  dans laquelle R représente les recettes d'exploitation et D la totalité des dépenses inscrites en compte d'exploitation majorées des charges financières du Département. La prime de gestion encourage la Société à accroître ses recettes sans augmenter les tarifs puisqu'ils dépendent du Département ; la prime d'économie doit intéresser la Société à réduire les dépenses. La rémunération de la Société n'est donc pas calculée sur les bénéfices c'est-à-dire d'après le rapport  $\frac{R(\text{recettes})}{D(\text{dépenses})}$  mais sur le taux d'augmentation de R et sur le taux de diminution de D, les deux calculs étant rigoureusement séparés. La Société est donc à la fois une "industrie" puisqu'elle est intéressée à l'évolution des recettes et des dépenses de l'exploitation, et un "salarié" car sa rémunération est totalement indépendante du rapport  $\frac{R}{D}$  donc d'un éventuel déficit. Elle reçoit enfin à titre de loyer de l'argent engagé, une somme égale à 6 % du montant du capital-actions. Un palier maximum est fixé à la rémunération de la Société : lorsque, déduction faite des dépenses propres à la compagnie (personnel, approvisionnement, entretien du matériel, circulation), les dividendes à distribuer aux actionnaires seront supérieurs à 8 %, le supplément sera partagé entre le Département et la Société par moitié de

8 à 10 % et pour le surplus, 3/4 au Département et 1/4 à la Société.

C'est donc le Département qui prend à son compte le déficit éventuel des transports en commun. Un compte général de gestion annuel est prévu par la convention de 1920. Ce compte se divise en trois parties : le compte des charges financières, le compte d'exploitation et la rémunération de la Société. Au compte des charges financières sont inscrites les annuités de rachat des anciennes compagnies, les annuités d'apurement des comptes de guerre, enfin les annuités d'intérêt et d'amortissement des emprunts contractés pour les dépenses de premier établissement. Au compte d'exploitation sont inscrits en recettes, tous les produits directs ou indirects de l'exploitation et des services accessoires ; en dépenses, les fournitures et charges de personnel, les charges d'entretien et de réfection du matériel, ainsi que les frais généraux divers, les primes d'assurances, frais de contrôle, impôts et charges des opérations de trésorerie, enfin l'amortissement en trente années des frais de constitution de la Société et d'émission des actions. Quant à la rémunération de la Société, nous l'avons vu, elle reçoit une prime de gestion calculée sur les recettes du compte d'exploitation, une prime d'économie calculée sur les dépenses du même compte et une somme égale à 6 % du montant du capital-actions. En ce qui concerne le Département, le bilan financier des transports en commun est calculé d'après ce compte général de gestion.

Un exemple :

1921

- Charges financières :	38 739 041,85 F
- Déficit de compte d'exploitation	20 187 244,68 F
- Rémunération de la Société :	<u>7 800 864,46 F</u>

Total : Déficit du compte de gestion qui incombe au département. 66 807 150,99 F

Cet exemple suscite deux remarques. D'une part les recettes n'ont pas été suffisamment bonnes pour couvrir les dépenses d'exploitation de la Société et à plus forte raison les charges financières du Dépar-

tement ; d'autre part malgré le bilan déficitaire du compte de gestion, la Société fermière a touché une rémunération totalement indépendante du bilan réel d'exploitation. Dès les premiers bilans annuels, ces contradictions suscitent de nombreuses critiques ; mais on ne dénonce pas le principe même de la régie intéressée. Au contraire cette formule qui voulait associer sur de nouvelles bases les notions de service public et d'intérêt privé, est étendue, en 1921, au Métropolitain et aux grandes compagnies ferroviaires.

#### Les avenants de 1921 pour le Métropolitain et le Nord-Sud.

Les circonstances économiques nées de la guerre ont aussi bouleversé l'application des conventions signées entre les deux compagnies du chemin de fer souterrain et la Ville de Paris. Le Métropolitain avait enregistré une progression des recettes de 96 % en 1919 par rapport à 1913 mais accusait aussi une évolution sensiblement plus rapide des dépenses d'exploitation, due à la hausse des prix. De 21,50 F en 1914, le dividende distribué par action passe à 14 F en 1917. Par contre les bénéfices de la Ville, qui touchait une redevance proportionnelle au nombre de billets délivrés, ne cessaient d'augmenter. En 1918, l'exercice se clôture pour la Ville par le gain le plus élevé qu'elle ait jamais obtenu, pour la compagnie par un déficit.

Comme le département l'avait fait pour les transports de surface, la Ville de Paris dût prendre à sa charge le déficit du réseau souterrain en substituant au système de la concession, celui de la régie intéressée, par deux avenants signés le 26 mars 1921 pour le Métropolitain et le 18 juillet 1921 pour le Nord-Sud. Seulement, par rapport à la convention d'affermage passée entre la S T C R P et le Département, ces deux avenants diffèrent sur deux points fondamentaux : les concessionnaires restent les mêmes et ils gardent la propriété de leur actif. Contrairement aux anciennes compagnies de surface qui étaient à la veille de ne plus pouvoir assurer leur exploitation, le Métropolitain et le Nord-Sud conservaient une situation financière solide et ne réclamaient qu'un réajustement de leur concession à la situation nouvelle. Le rachat de l'actif auquel avait dû se résoudre

le Département afin de traiter avec un nouveau concessionnaire, ne répondait donc à aucune nécessité immédiate dans les relations entre la Ville et les deux compagnies de chemins de fer souterrains. Leur ancien actif fut évalué forfaitairement et sa remise au concédant fut reculée à l'expiration de la concession (1955). Cette opération dite à l'époque de "rachat différé" a permis à la Ville de Paris d'éviter les emprunts et les annuités qui devaient gréver si lourdement les charges financières du Département.

Hormis cet arrangement les clauses des avenants sont sensiblement analogues à celles de la convention d'affermage de la S T C R P. Le Métropolitain et le Nord-Sud exploitent pour le compte de la Ville et sous son contrôle financier. Désormais toutes les dépenses de premier établissement, qu'il s'agisse de l'infrastructure, de la superstructure ou du matériel, incombent à la Ville. L'exécution des travaux de superstructure continue cependant à être assurée par les compagnies mais la Ville supporte les charges des emprunts émis à cette occasion. Comme pour la S T C R P et selon des formules identiques, la rémunération des deux compagnies est désormais indépendante des résultats réels de l'exploitation c'est-à-dire des bénéfices. Pour elles les risques de perte sont éliminés ; elles deviennent en quelque sorte les "salariées" de la Ville de Paris. Afin de préserver l'aspect "industriel" du nouveau régime, la formule de répartition vise cependant à intéresser les concessionnaires à la gestion de l'entreprise. Le Métropolitain touche désormais trois primes. L'une, basée sur le nombre de billets délivrés : 0,017 F par billet de 0 à 450 millions de voyageurs, les 3/4 de 0,017 F entre 450 et 500 millions, la moitié de 0,017 F entre 500 et 550 millions et le 1/4 de 0,017 F au delà de 550 millions. L'autre est proportionnelle aux produits du trafic : 6 % de la différence entre les recettes et 65 % des dépenses. La troisième prime porte sur les recettes hors-traffic (publicité, bibliothèques des stations, appareils automatiques). Enfin, d'après une clause dite de "la muselière" qui figure aussi dans le contrat d'affermage de la S T C R P, au delà d'une rémunération globale atteignant 13 millions de frs, le montant de l'excédent est réduit suivant un barème très strict : la compagnie ne

touche plus que les 4/5 de l'excédent entre 13 et 14 millions, les 3/5 entre 14 et 15 millions, les 2/5 entre 15 et 16 millions et 1/5 au dessus de 16 millions de francs.

Les conventions de 1921 pour les chemins de fer.

Bien qu'elles soient plus secondaires pour notre étude et qu'elles aient fait l'objet d'une étude très approfondie dans l'ouvrage de F. Caron sur la Compagnie du Nord, il convient cependant d'en rappeler les principales lignes. Ces conventions traduisent aussi le désir d'accroître la main mise de la collectivité sur le service public des transports ferroviaires tout en conservant son exploitation par le secteur privé. L'origine de la réforme est identique : la hausse des prix et les destructions pendant la guerre ont accentué le déficit des chemins de fer ; de 1914 à 1920, le déficit total avait atteint 5 milliards de francs pour l'ensemble des réseaux. Les conventions signées le 28 juin 1921 et votées en octobre par la Chambre, instituent un régime de régie intéressée. Le passé est liquidé aux frais de l'Etat qui prend à sa charge les déficits de guerre et la reconstruction du réseau. Naturellement l'actif demeure la propriété des compagnies. Déjà le système de la garantie d'intérêt avait fait passer des compagnies à l'Etat, les risques de l'entreprise, mais les sociétés avaient cependant conservé la possibilité de réaliser des "bénéfices" ; désormais si les dividendes sont toujours garantis, les compagnies reçoivent en plus une rémunération calculée non plus sur les bénéfices mais en fonction du développement du trafic et de l'économie dans les dépenses.

Comme dans la convention d'affermage de la S T C R P, une certaine volonté d'unification présidait à la réforme du statut des chemins de fer. Chaque compagnie, après prélèvement sur les recettes des dépenses d'exploitation, des charges des emprunts (sauf les emprunts contractés pour la reconstruction du réseau dont l'amortissement revenait à l'Etat), des insuffisances d'exploitation annexes, du dividende garanti et des primes qui lui revenaient pour sa propre rémunération, devait verser l'excédent à un fond commun à tous les réseaux. Ces excédents éventuels serviraient à couvrir le déficit

des réseaux en perte ; mais l'Etat devait lui-même alimenter le fond en cas de déficit global. Pour unifier l'exploitation des réseaux les conventions instituent aussi un comité de direction composé de 21 membres à raison de trois par réseaux ; les décisions prises par cet organisme en matière de tarifs, de travaux complémentaires, d'émissions d'obligation et de programme d'électrification, engageaient en principe tous les réseaux. Quelques années plus tard, la tendance à l'unité est renforcée par la création d'un service de contentieux commun et d'un contrôle commun des recettes. Enfin au dessus du comité de direction et aux côtés du gouvernement, est institué un Conseil supérieur des chemins de fer, composé des membres du comité de direction, des représentants du personnel et d'un nombre égal de représentants des intérêts généraux. Ce conseil devait être obligatoirement consulté sur toutes les questions relatives à l'ensemble du réseau ferroviaire. Toutes ces mesures d'unification ainsi que l'influence accrue des pouvoirs publics sur les choix en matière de transports ferroviaires ouvraient de nouvelles perspectives pour la banlieue parisienne.

Ultime tentative pour concilier les notions de service public et d'intérêt privé face à une gauche syndicale et parlementaire qui réclame la municipalisation des transports en commun locaux et la nationalisation des chemins de fer, le système de la régie intéressée est confronté dès sa création, à la dépréciation du franc et au phénomène des lotissements.

#### DES DEBUTS DIFFICILES.

##### Les facteurs externes.

Parmi les facteurs qui ont contrarié, dès sa création, la mise en route du système de la régie intéressée, figurent naturellement l'évolution démographique et spatiale de la région parisienne. De 1911 à 1931 la population de la Seine et de la Seine-et-Oise passe de 4 972 000 à 6 300 000 soit un gain de 1 328 000 habitants. Parmi les causes essentielles de cette croissance : la croissance industrielle de Paris et surtout de sa proche-banlieue pendant la guerre et le

développement des activités tertiaires.

Le phénomène quantitatif aurait pu avoir des répercussions finalement bénéfiques sur les premiers essais de régie, s'il ne s'était compliqué d'une expansion spatiale de l'agglomération sous forme de lotissements. En une dizaine d'années, de 1921 à 1931, la Ville a littéralement éclaté selon l'expression de J. Bastié, doublant presque sa superficie. Les lotissements existaient avant-guerre, mais sans commune mesure avec l'ampleur et la rapidité du mouvement de l'entre-deux-guerres. Ils diffèrent surtout par la clientèle qu'ils touchent : "il ne s'agit plus, écrit J. Bastié, de préoccupations principalement dominicales, ou de plein air, mais essentiellement d'une nécessité pour résoudre la crise du logement" (48) qui sévissait à Paris. La grande majorité des "lotis" de l'après-guerre sont des ouvriers et des petits employés qui ont cherché en moyenne et grande banlieue le logement décent que Paris et sa proche-banlieue leur refusaient. Ce phénomène est lourd de conséquences pour la politique des transports en commun. L'extension spatiale de la région parisienne, la dissociation toujours plus nette entre zone de travail et zone de résidence pour les couches sociales modestes exigeaient une extension des réseaux et une densification du trafic tout en maintenant des tarifs relativement bas.

Le second facteur auquel la régie intéressée doit des débuts difficiles, réside dans la dépréciation du franc. En avril 1921, deux mois après la constitution de la S T C R P, le franc a déjà perdu 50 % de sa valeur par rapport à la livre et au dollar. Cette première alerte avait d'ailleurs incité les anciennes compagnies à se débarrasser rapidement de leur concession. Après un an d'accalmie durant lequel les prix ont même baissé (1922), la situation du franc se dégrade à nouveau : en janvier 1923 le dollar était à 15 F., il dépasse 20 F en décembre, contre 5 F en 1914 ; en juillet 1926 la livre monte à 243 F contre 25 F avant-guerre. Finalement la loi du 25 juin 1928 stabilise la nouvelle valeur du franc au cinquième de la valeur du franc germinal. Le cours de la livre est fixé à 124 F.

Ces perturbations démographiques et monétaires ont mis en valeur un certain nombre de points faibles dans les conventions d'affermage de 1920-1921 : créée dans le but d'adapter l'exploitation des services publics à une nouvelle réalité économique et sociale, la régie intéressée avait été conçue dans la perspective d'une nouvelle stabilité. En 1921 l'opinion publique et les hommes au pouvoir ne doutaient pas d'un retour à la normale et s'obstinaient à n'examiner la crise du franc qu'en des termes purement financiers d'équilibre ou de déséquilibre du budget de l'Etat. C'est dans ce climat d'"illusions monétaires" et économiques qu'avait été instauré le système de la régie intéressée.

#### Les incidences graves sur les débuts de la S T C R P.

Le brusque développement de la banlieue et la dépréciation monétaire ont naturellement alourdi les dépenses de premier établissement. Le phénomène est particulièrement sensible dans les bilans financiers de la S T C R P qui avait hérité d'un réseau totalement désorganisé. D'après le mémoire préfectoral du 16 juin 1930, la S T C R P, durant les dix premières années de son exploitation, a procédé à la remise en état de 419 km de voies en trolley et 2 km de voies en caniveau ; elle a construit 136 600 km de voies nouvelles en trolley et 13 500 km de voies nouvelles en caniveau ; en ce qui concerne le matériel roulant tramways, il existait en 1920, 1819 motrices et 1074 voitures d'attelages ; malgré le remplacement de 229 motrices et 268 voitures, l'effectif en service passe respectivement à 2197 et 998 unités. 500 autobus supplémentaires circulent en 1929 ; tous ont fait l'objet d'améliorations techniques. La S T C R P modernise aussi ses équipements fixes par la généralisation des feux automatiques sur les voies uniques, des aiguillages de voies à commande par le machiniste et l'emploi des aciers spéciaux pour la construction des lignes. Les progrès sont donc réels, mais ils coûtent chers à la collectivité départementale qui a la charge des dépenses de premier établissement. De plus, tous les indices industriels calculés sur la base de 1913, sont en hausse. André Mariage en 1925, estime que le coût des matières industrielles est 5,85 fois plus élevé qu'en 1913 ; cet indice de majoration est de 4,87 pour les minéraux et métaux,

4,92 pour le carburant et 3,33 pour l'énergie électrique. En 1929 selon le rapport du préfet de la Seine ces chiffres passent à 6,58 pour les matières industrielles, 6,20 pour les minerais et métaux, 6,98 pour le carburant et 4,71 pour l'énergie électrique. Toutes ces dépenses ne pouvaient être imputées au budget ordinaire du Département.

Aussi, dès juillet 1921, le Conseil général décide-t-il de prélever 100 millions de francs sur les fonds de l'emprunt de 500 millions autorisé par la loi du 2 mai 1921 afin d'assurer la réparation et le développement des équipements départementaux. Les travaux de remise en état et d'extension du réseau de surface étant estimés à 500 millions de francs, le Département de la Seine est autorisé par décret du 14 janvier 1922, à émettre, cette fois-ci à l'étranger, un nouvel emprunt en livres sterling et en dollars. Le décret stipule que l'emprunt sera réalisé à un taux d'intérêt de 7 % "payable en livres et dollars" sur la place de Londres à concurrence d'un montant maximum de 3 millions de livres sterling et sur celle de New-York dans la limite de 27 millions de dollars. La tranche anglaise remboursable en vingt sept ans est totalement réalisée, mais la tranche américaine, remboursable en vingt ans n'est couverte qu'à concurrence de vingt cinq millions de dollars. Toujours est-il que l'amortissement et l'intérêt de ces emprunts, payables en monnaies étrangères, entraînent dès le début un surcroît inattendu de dépenses dans les comptes de gestion de la S T C R P. Alors que le service de l'emprunt français de 100 millions se maintient au taux immuable de 9 246 911, 81 F, la charge annuelle nette entraînée par l'emprunt anglo-américain passe, du fait de la dépréciation du franc, de 21 135 350 F en 1922 à 101 108 860 F en 1926 puis retombe à 83 420 940 F à la suite de la stabilisation monétaire de 1928. Ainsi, contrairement aux prévisions initiales, c'est une somme annuelle en moyenne quatre fois plus élevée que le Département devra verser au titre des emprunts étrangers.

Les charges financières inscrites au budget du Département s'avèrent donc vite très lourdes. En 1926, au plus fort de la crise monétaire,

elles s'élèvent à 177 973 100 F : au service des emprunts français et anglo-américains, aux annuités de rachat des anciennes compagnies, aux comptes de guerre, aux divers remboursements dûs à la Ville, s'ajoutent désormais les "avances versées à la société fermière pour l'exécution de travaux neufs et de travaux de remise en état du réseau affermé (matériel et voies)" (49) car les sommes fournies par les emprunts sont déjà épuisées ; ces "avances", intégralement utilisées donc jamais remboursées, s'élèvent à 23 426 350 F en 1926 et 30 000 000 F en 1927, 1929 et 1930. Du point de vue financier, la régie intéressée des transports de surface avait pris un mauvais départ.

Le Conseil général n'espérait pas trop réaliser des bénéfices durant les premières années de la régie mais il conservait toutes ses illusions pour l'avenir et surtout escomptait des résultats positifs dans les bilans du compte d'exploitation proprement dit. Or, malgré la prise en charge des dépenses de premier établissement par le Département, les recettes ne parviennent même pas à couvrir les autres dépenses d'exploitation, main d'oeuvre, entretien et réparation du matériel et des installations, énergie électrique et carburants, divers, dont la charge revient d'après la convention d'affermage, à la société concessionnaire. Cet excédent des dépenses sur les recettes marque, au fil des années une évolution en dents de scie : de 20 187 240 F en 1921, il tombe à environ 600 000 frs en 1922 et 640 000 F en 1923, pour remonter à 17 820 140 F en 1924 et à 28 300 000 F en 1925. Le déficit enregistre une nouvelle baisse en 1925 (300 000 F) puis s'aggrave à nouveau et atteint en 1929 la somme de 42 500 000 F. Le conseil d'administration de la S T C R P, nous le verrons dans le chapitre suivant, mettait les bilans déficitaires sur le compte des charges croissantes de main d'oeuvre et expliquait les années les plus favorables par la politique d'économie qu'aurait inauguré leur compagnie. En fait une bonne partie de ces "économies" provenaient soit de la chute des prix des matières industrielles en 1922 et 1923 soit du relèvement des tarifs voté en 1926. L'exploitation aussi prenait un mauvais départ.

Mais ce qui choquait le plus les contemporains, c'est la progression constante de la rémunération de la Société, alors qu'elle accusait régulièrement des bilans d'exploitation en déficit, et cela malgré les efforts financiers du Département pour étendre les réseaux et améliorer la desserte. De 1921 à 1926, la rémunération de la Société passe de 7 880 864 F à 12 886 897 F, soit une progression de 63,5 % en cinq ans. Les tentatives d'André Mariage pour justifier une telle évolution par des soit-disant mesures d'encouragement au poste "recettes" et d'économie au poste "dépenses" qu'aurait judicieusement choisies sa compagnie, sont peu convaincantes. Compte-tenu du mode d'évaluation de la prime de gestion, dont le calcul est directement lié à l'évolution des recettes de l'exploitation, ce sont surtout les relèvements de tarifs décidés à la suite de la dépréciation monétaire qui ont provoqué et entretenu la hausse de la rémunération de la Société. L'instabilité du franc avait détourné le système des primes de leur but initial.

Ainsi aux charges financières du Département s'ajoutent le déficit d'un compte d'exploitation sur lequel pourtant le Conseil général avait compté pour éponger le poste "dépenses" du budget des transports, et la rémunération d'une Société qui paradoxalement et sans efforts, semble tirer profit d'une entreprise mal engagée. Les charges totales du Département (charges financières + déficit du compte exploitation + rémunération de la Société) passent de 75 800 000 F en 1921 à 151 100 000 F en 1925 ; elles doublent en quatre ans et montent même à 206 400 000 F l'année suivante. Au Conseil général peu de voix contestent le bien-fondé d'une révision de la convention d'affermage.

#### Métropolitain et Nord-Sud. Un aménagement nécessaire des conventions.

Pour les deux compagnies exploitant les chemins de fer souterrains parisiens, le bilan est par contre tout à fait positif. Chaque année, depuis 1920, les rapports d'exploitation du Métropolitain enregistrent un excédent des recettes sur les dépenses qui couvre non seulement les charges financières de la Ville de Paris et la rémunération de la société mais procurent même au budget municipal, en

neuf ans, un solde excédentaire évalué à plus de 41 millions de F en 1929. Mêmes constatations pour le Nord-Sud, bien que le solde des exercices 1920 à 1924, après prélèvement sur les recettes des charges financières de la Ville et de la rémunération de la société, ait été négatif ; dès 1925 il devient excédentaire. Les deux compagnies ont naturellement bénéficié, comme la S T C R P, des relèvements de tarifs dûs à la dépréciation monétaire ; mais contrairement à la société des transports en commun de surface, elles ont pu, par la suite, maintenir les marges bénéficiaires que leur avaient procuré ces hausses. En fait elles doivent surtout ces bons résultats à la nature même de leurs activités. Le métropolitain, par sa grande capacité, sa rapidité, sa fréquence, est un outil rentable dans une zone de forte concentration urbaine. La Ville avait eu soin aussi de reporter le rachat des deux réseaux en fin de concession, ce qui lui laissait le champ libre pour engager des dépenses d'équipement immédiatement rentables. Enfin, alors que le Département créait des lignes souvent déficitaires mais nécessaires à l'extension démographique de la banlieue, la Ville investissait essentiellement dans le perfectionnement technique d'un outil de transport qui ne franchissait pas les fortifications.

C'est précisément l'un des reproches qui sera formulé, nous le verrons, contre les conventions de 1920-1921, par la gauche du Conseil général : en conservant la pluralité des conventions d'affermage on a institué un partage inégal des fonctions par lequel le Métropolitain a rejeté sur la S T C R P, sans aucune compensation, tous les services non rentables de la banlieue, mais lui a enlevé par contre une partie du trafic des zones bénéficiaires du Paris intra-muros. Mais les critiques les plus vives viennent pour l'instant, des sociétés concessionnaires elles-mêmes. Elles s'estiment mal payées de tous leurs efforts et de l'excellence de leurs résultats ; elles reprochent surtout aux conventions des formules de primes exagérément dégressives. Et de fait, le relèvement des tarifs aidant, la barre de treize millions de francs définie par la "clause de la muselière" pour le Métropolitain est largement dépassée dès 1925. Conformément à la convention d'affermage, la Ville de Paris a alors commencé à prélever sa part

sur l'excédent des bénéfices ce qui eût pour conséquence directe, un tassement très net de la rémunération de la société : 11 681 308 F en 1923 ; 12 524 058 F en 1924 ; 13 309 198 F en 1925, mais 13 759 317 F seulement en 1926. Ainsi, le développement du réseau et l'accroissement du trafic aboutissaient à ce résultat paradoxal de transformer la rémunération des compagnies en un salaire pour ainsi dire fixe. Dès 1926 le Métropolitain et le Nord-Sud demandent la révision des conventions.

Un statut particulier pour le service des chemins de fer de banlieue ?

Les renseignements sur les bilans d'exploitation des chemins de fer de la banlieue sont très fragmentaires. Les grandes compagnies considéraient avant tout l'ensemble de leurs activités c'est-à-dire le trafic des voyageurs et le transport des marchandises, et n'ont par conséquent publié que des statistiques globales. Au surplus, chaque compagnie avait sa propre définition de la banlieue rendant ainsi toute comparaison impossible.

La situation financière du service banlieue n'est guère brillante. Selon une des rares estimations qui nous soient parvenues, le déficit du compte exploitation pour l'ensemble de la banlieue se solderait en 1925, y compris les charges financières de premier établissement, à 238 406 000 F. Ce chiffre se décompose ainsi : Etat : 79 000 000 F ; Nord : 53 134 000 F ; Est : 50 002 000 F ; P.O. : 30 724 000 F ; P.L.M. : 13 617 000 F ; Petite Ceinture : 11 919 000 F (50). Dans les bonnes années comme celle de 1925, le déficit banlieue était à la charge des compagnies qui couvraient elles-mêmes les pertes ; dans le cas contraire c'est l'Etat qui épongeait le déficit par des versements au fond commun. Naturellement cette prise en charge du déficit banlieue ne convenait pas aux grandes compagnies. En 1924 le Conseil supérieur des chemins de fer demande au gouvernement une modification des conventions de 1921, afin que les collectivités locales assument, sous forme de subventions, une partie des charges du service banlieue qui incombait jusqu'alors à l'ensemble des usagers des grands réseaux.

Dès les premières années de leur mise en vigueur, une modification des conventions semble donc nécessaire. "En 1919 écrit H. Sellier nous étions en présence de spéculations purement théoriques, à propos desquelles les opinions les plus divergentes pouvaient se donner libre cours. Seule l'expérience était susceptible de départager ces opinions, de relever les avantages et les inconvénients des formules proposées" (51). Afin de tirer la leçon de l'expérience, des clauses de révision avaient été insérées dans les conventions : faculté de rachat du métropolitain par la Ville de Paris à partir du 1er janvier 1931 ; faculté de résiliation sexennale de la convention signée avec la S T C R P. Seulement le problème consistait maintenant à savoir si ce mode de pression devait revêtir un caractère tout à fait exceptionnel comme le pensaient bon nombre de conseillers généraux et municipaux ou si, comme le souhaitaient H. Sellier et ses amis politiques, il devait être systématiquement utilisé pour adapter l'exploitation à toute éventualité. Le problème est à nouveau politique. En 1926, date d'échéance de la première révision sexennale pour la S T C R P, les données politiques ont changé.

#### EQUILIBRE FRAGILE ENTRE INTERETS PRIVES ET INTERETS DU SERVICE PUBLIC

##### Le nouveau climat politique et la crise économique.

Le cartel des gauches succède à la "Chambre bleu horizon" en 1924 ; la droite retrouve la majorité aux élections générales de 1928 mais la perd à nouveau au printemps 1932. Changements plus apparents que réels car ces majorités successives soutiennent toutes des gouvernements très attachés aux valeurs et aux concepts économiques traditionnels. En 1936 les banlieusards concentrent surtout leurs espoirs sur le Front Populaire auxquels ils ont donné en moyenne 60 % des suffrages, dont une majorité pour les communistes. Pour la première fois accèdent au pouvoir les amis politiques du socialiste H. Sellier, et Sellier lui-même occupe le poste de Ministre de la Santé Publique.

Pour les électeurs de la banlieue parisienne, le problème des transports en commun et d'une manière générale le problème du "Grand Paris",

relevaient tous deux largement du domaine politique. Le parti communiste surtout, dans les colonnes de ses organes de presse locaux présente régulièrement, à chaque élection municipale et départementale, un programme faisant une large part aux transports. Le Travailleur, organe communiste du canton de Longjumeau, réclamait lors des élections de 1929, l'amélioration et la réfection des routes, l'extension et l'intensification des moyens de transport, leur départementalisation et leur contrôle par des commissions d'usagers d'ouvriers et de techniciens. En mai 1935, Le Prolétaire drancien présente le même programme auquel se mêlent des revendications précises concernant la desserte de Drancy. Alors que les publications locales de la S.F.I.O. se perdent la plupart du temps, comme Le Travailleur de la Seine-et-Oise, dans des débats théoriques sans liens évidents avec les problèmes de la banlieue, le parti communiste, par son action ponctuelle, trouve un large écho auprès des "mals-lotis" (52).

Les communistes locaux ont aussi bénéficié des deux remaniements cantonaux votés par la Chambre le 29 mai 1925 et le 10 avril 1935, afin d'adapter les circonscriptions électorales à la croissance démographique de la banlieue parisienne. En 1925 le nombre des cantons suburbains et donc des conseillers généraux de la Seine-banlieue, passe de vingt deux à quarante ; en 1935 la loi du 10 avril porte ce nombre à cinquante et ajoute dix circonscriptions nouvelles dans Paris. Ces mesures devaient avoir, à plus d'un titre, des conséquences importantes sur les choix en matière d'équipement et d'extension urbaine.

Désormais avec ses quarante puis ses cinquante représentants, la banlieue ne fera plus figure de parent pauvre dans un Conseil général qui n'était en fait qu'une copie, légèrement modifiée, du Conseil de Paris. L'équilibre entre la ville et sa banlieue est d'ailleurs mieux assuré que ne le laisserait supposer un simple comptage des élus municipaux et des élus suburbains. Le clivage au sein du Conseil général n'est plus défini par l'origine intra ou extra-muros de ses membres mais par l'appartenance politique de chacun d'eux ; les élus municipaux de gauche, solidaires de leurs

amis politiques de la banlieue, voteront systématiquement dans le sens des intérêts suburbains. Précisément, la multiplication des circonscriptions électorales, taillées dans des zones populaires regroupant les mal-lotés puis les principales victimes de la crise économique, a aussi favorisé la poussée de la gauche et surtout des communistes, au Conseil général. Et l'addition, en 1935, de dix nouvelles circonscriptions dans Paris, ne corrigera en rien la montée de la gauche, puisqu'elles ont été réparties à peu près équitablement entre les arrondissements pauvres et aisés de la périphérie.

	Cons. mun.		Cons. gén. (53)			Cons. mun.		Cons. gén.	
	1925	1935	1925	1935		1925	1935	1925	1935
Cons.	3	2	4	4	Rép. soc.	5	4	6	5
Rép.	34	41	38	44	Soc. div.	3	8	4	11
Rép. de g.	5	8	8	11	S.F.I.O.	13	9	24	17
Rad. et rép.					Comm.	7	11	18	35
Rad.	2	1	6	4	Indét.		1	1	2
Rad. soc.	7	5	11	7	Total	80	90	120	140

La remarque essentielle qu'inspirent ces tableaux réside dans l'antagonisme politique qui existe en 1925 et s'accroît en 1935, entre les deux assemblées. Entre ces deux élections, la majorité de droite se maintient au Conseil municipal alors qu'un remaniement s'opère dans la famille socialiste en faveur des partisans d'une doctrine plus "révisionniste" (en 1933 les néo-socialistes quittent la S.F.I.O.) : avec 53,7 % des sièges en 1925 et 56,6 % en 1935, les groupes de droite (conservateurs, républicains et républicains de gauche) peuvent aisément imposer leur politique sans le soutien des radicaux. Au Conseil général par contre, la situation est totalement différente. La droite n'occupe que 41,6 % des sièges en 1925 et 42 % en 1935 ; avec l'ensemble de la famille radicale (radicaux et radicaux-socialistes) qui partage la plupart du temps son classicisme en matière économique, elle totalise 55,8 % des voix en 1925 mais 50 % seulement en 1935.

Aux élections partielles de 1936 et 1937, les communistes gagnent

trois sièges aux dépens de l'Union républicaine et démocrate, d'un socialiste indépendant et d'un radical-socialiste et donnent ainsi une courte majorité à la gauche non radicale du Conseil général. Non seulement celle-ci domine l'assemblée départementale mais elle se durcit ; les communistes gagnent vingt sièges entre 1925 et 1937 alors que les socialistes (S.F.I.O. et divers) perdent un siège. Cette évolution politique divergente des deux conseils s'est naturellement répercutée sur les choix en matière de transports en commun, car les conventions de 1920-1921 n'avaient pas poussé leur unification jusqu'à la fusion complète des services souterrains et de surface sous une même autorité. Le Métropolitain, c'est l'affaire des conseillers parisiens dont les convictions s'accommodent mal des idées de municipalisation exposées aux séances du Conseil général. Celui-ci par contre, admet difficilement de supporter seul les charges d'un réseau de surface déficitaire alors que le Métropolitain verse régulièrement une part de ses bénéfices à la Ville de Paris. Au déficit, il en vient peu à peu, à proposer des remèdes qui n'entrent pas du tout dans l'optique de la droite majoritaire du Conseil municipal de Paris, à savoir la fusion des deux services, donc des deux bilans d'exploitation, et la régie directe.

Les années 1929-1930 marquent aussi un tournant dans l'histoire économique de l'entre-deux-guerres. Les affaires sont alors si prospères que le gouvernement de droite Tardieu emploie une partie des excédents budgétaires au financement des mesures sociales (assurances sociales, retraites et assurances maladies). Mais à la fin de 1930, la crise touche la France et produit des effets désastreux sur l'exploitation et les bilans des sociétés de transport. 170 000 chômeurs secourus sont recensés dans le département de la Seine en 1932 ; 220 871 en 1935 soit, à peu près, la moitié des effectifs enregistrés pour l'ensemble du pays. Sur le réseau de la S.T.C.R.P., et particulièrement en banlieue où résidaient bon nombre d'ouvriers et de petits employés, la montée du chômage s'est traduite par une baisse des migrations journalières : 836 712 810 voyageurs en 1935 1 081 138 310 en 1929. Dans Paris, le trafic du réseau souterrain progresse plus lentement. Dans les deux cas ce fléchissement se

répercute naturellement sur les recettes. La politique déflationniste des gouvernements de droite accroît d'ailleurs singulièrement les effets du chômage de 1932 à 1935. Les commis de l'Etat ignorent Keynes et n'abordent la crise qu'en termes d'équilibre budgétaire et de défense de la monnaie : de 1932 à 1935 onze gouvernements présentent quatorze plans de redressement financier consistant essentiellement en économies budgétaires. A partir de 1934 on fait payer la défense de la monnaie par les salariés et surtout par les "fonctionnaires budgétivores" : les décrets-lois de Laval de 1935 ordonnent une baisse autoritaire de 10 % sur les traitements, les rentes, les loyers et les pensions, dont les effets sur les bilans des compagnies de transport s'ajoutent au chômage. Sous le front populaire, l'inflation, la hausse des prix et la dévaluation monétaire prennent le relais et perpétuent les difficultés financières des compagnies. La régie intéressée, produit des "illusions" de l'après-guerre, a vécu en état de crise permanente.

#### Le déficit et les avenants.

La S.T.C.R.P. Pour alléger les charges totales du département qui supporte non seulement les charges financières et la rémunération de la société, mais aussi le déficit du compte exploitation, le Conseil général dispose de trois moyens : le relèvement des tarifs pour accroître le poste "recettes", la compression du poste "dépenses" par une meilleure organisation de l'exploitation, l'aménagement enfin de la convention d'affermage. Evidemment, le choix entre ces trois solutions relève du domaine politique et varie selon les conceptions que les conseillers se font du service public. La gauche s'appuie sur le rôle éminement social des transports en commun pour limiter le relèvement de tarifs et faire payer la société concessionnaire, alors que la droite considère l'activité de la S.T.C.R.P. comme un produit de consommation courante qui doit être acheté par les seuls usagers et à son juste prix. A cet égard, les mesures prises par le conseil élu en 1920, sont significatives : il procède à quatre relèvements tarifs mais adopte un système d'abattement pour la rémunération de la société que le Conseil d'Etat lui-même juge insuffisant.

C'est le Conseil général sorti des urnes en 1925 qui, le premier, entame vraiment les positions de la S.T.C.R.P. Il inaugure à l'occasion une méthode qu'il emploiera systématiquement par la suite et qui consiste, à chaque période sexennale, à brandir la menace de résiliation pour imposer des modifications à la convention d'affermage. Sur proposition du Conseil, les primes de gestion sur les recettes et d'économie sur les dépenses sont remplacées par une seule prime dite de "bonne gestion". Afin d'intéresser la société aux résultats de son exploitation, le Département décide en effet de rétablir dans le calcul de la nouvelle prime, le rapport des recettes (R) et des dépenses (D), selon la formule suivante :  $P = 0,009 \frac{R^2}{D}$ . Il ne s'agit pas d'un retour au régime antérieur car le rapport (R-D) qui définit habituellement les bénéfices d'une entreprise, est agrémenté de nombreux correctifs qui sanctionnent pour ainsi dire les déficits d'exploitation constatés entre 1920 et 1925. L'équation, par exemple, ne peut être négative et assure de toute façon une prime de gestion minimum à la S.T.C.R.P. La prime subit aussi une série d'abattements si elle dépasse cinq millions de fra. La S.T.C.R.P. conserve donc bien son statut de "société rémunérée" ; elle reçoit en outre toujours l'intérêt de 6 % du capital-actions. Dans une certaine mesure le côté "entreprise salariée" de la S.T.C.R.P. est même accentué par l'allocation d'une somme forfaitaire de trois millions de frs indexée sur les hauts salaires de la préfecture de la Seine, pour le traitement de son personnel dirigeant ; auparavant, celui-ci puisait directement et librement dans la rémunération que percevait la société. Comme compensation, toutes les charges financières du Département qui entrent dans le calcul de "D" (dépenses) pour établir la rémunération de la Société, sont limitées à une somme forfaitaire de 83 millions de frs ; les nouvelles sommes que le Département mettra à la disposition de la S.T.C.R.P. pour travaux de premier établissement, feront l'objet d'une annuité d'intérêt et d'amortissement calculée au forfait à raison de 10 % du capital pendant trente années. La S.T.C.R.P., dans le calcul de sa rémunération, n'aura plus à craindre les effets que la dépréciation du franc avait provoqués sur l'intérêt et l'amortissement de l'emprunt anglo-américain. A travers cette série de mesures complexes, il faut retenir la volonté d'intéresser la société à

l'équilibre de ses bilans d'exploitation alors qu'elle avait été surtout tentée d'accroître son poste "recettes" par une certaine propension à la dépense.

Les résultats escomptés ne sont pourtant guère plus brillants (54). Le compte d'exploitation de la S.T.C.R.P. accuse un déficit de 5 634 880 F en 1927 et de 6 772 300 F en 1928 ; il atteint même 42 452 000 F en 1929 puis reprend sa progression régulière en 1930. Les charges financières du Département subissent une évolution semblable : 174 200 000 F en 1927, 179 200 000 F en 1928, 185 600 000 F en 1929 et 259 800 000 F en 1930 soit une progression de 33 % en quatre ans. A nouveau, il est question d'inclure un nouvel avenant à la fin de la période sexennale en cours. H. Sellier dans son rapport de 1931 au Conseil général, reproche surtout à l'avenant de 1927 de constituer une véritable prime à la dépense, manquant ainsi totalement le but que s'étaient fixé ses auteurs : toutes dépenses de premier établissement étant exclues du compte d'exploitation et du calcul de la rémunération de la société, celle-ci avait tout intérêt à introduire systématiquement un matériel nouveau d'un rendement plus élevé. La S.T.C.R.P., en puisant dans la caisse départementale, pouvait ainsi rééquilibrer son bilan d'exploitation sans que ses dirigeants entreprennent un réel effort de rentabilisation et d'économie qui aurait profité à la collectivité locale.

La substitution des autobus aux tramways est, à cet égard, très significative. En 1927, le rapport Jayot (55) concluait à la nécessité d'interdire le trafic des tramways dans le périmètre délimité par les boulevards extérieurs, afin de décongestionner le centre urbain. Si cette mesure était à l'époque justifiée par l'encombrement des rues elle se heurtait à un grave obstacle financier ; les installations en service (voies, lignes aériennes, sous-stations et matériel roulant) représentaient une valeur considérable encore loin d'être amortie. D'après Langevin (56) il fallait compter trente ans pour amortir une ligne de tramways, or une grande partie du réseau avait été renouvelée après-guerre. Dans un souci d'économie, l'administration préfectorale s'était attachée à n'effectuer les substitutions qu'au rythme de

de l'usure des voies. Mais en 1929, deux ans après l'avenant, la S.T.C.R.P. parvient à imposer qu'aucune considération financière ne vienne contrarier le programme initial. Dès lors des groupes de lignes disparaissent à la Madeleine, au Châtelet, à l'Opéra et à l'Etoile. Bien sûr l'encombrement des rues, invoqué comme argument, est tout à fait justifié. Mais l'avenant de 1927 permettait aussi à la S.T.C.R.P. de substituer à bon compte et sans répercussions sur le poste "dépenses" de son bilan, un matériel par un autre plus rentable. Cet effort de rentabilisation, c'est le Département qui le fournissait et le finançait, mais c'est la S.T.C.R.P. qui en tirait tout le bénéfice.

Le 23 août 1932, intervient un nouvel avenant entre la S.T.C.R.P. et le Département à la suite d'une dénonciation de principe de la convention et un appel à la concurrence sur lesquels nous reviendrons ultérieurement.

H. Sellier relève deux autres anomalies dans la convention d'affermage de la S.T.C.R.P. (57). Le compte d'exploitation par exemple ne comporte aucun amortissement puisque celui-ci est effectué au titre des charges financières par les annuités budgétaires d'emprunts. C'est le principe de base de la convention que conteste le conseiller socialiste. Pour intéresser la société à des investissements judicieux et moins onéreux, elle devra désormais participer à l'amortissement des charges de premier établissement. Sellier distingue deux types d'amortissements, l'un financier, l'autre industriel. Le premier est destiné au financement des emprunts contractés pour le rachat des anciennes compagnies et la reconstruction du réseau de surface ; le second est exclusivement réservé au remboursement des fonds avancés par le Département pour l'extension du réseau et les charges nouvelles de premier établissement. Il serait illogique que la société concessionnaire fasse les frais des premières charges financières qui ont été contractées dans de mauvaises conditions sur le marché étranger : elle n'est pas responsable de la dépréciation monétaire ni de l'imprévoyance des pouvoirs publics. Par contre, il serait tout à fait normal que la S.T.C.R.P. prenne à son compte l'amortissement des

charges de premier établissement qu'elle a engagées par la suite pour moderniser son exploitation et donc accroître ses rendements.

Sellier propose donc de les intégrer dans le compte d'exploitation de la société sous forme de location-amortissement. Peu confiant dans le contrôle administratif institué par la convention de 1920, il s'en remet en quelque sorte au système de l'auto-censure que la S.T.C.R.P. devra désormais pratiquer si elle ne veut pas accroître le poste "dépenses" de son compte-exploitation. Comment calculer cette location-amortissement ? H. Sellier persuade ses amis socialistes de "passer l'éponge sur le passé ... on peut considérer que la période 1921-1932 aura constitué une sorte de régime transitoire d'expérience ... cette période ayant d'ailleurs coïncidé avec des événements politiques et une situation économique tels, que des circonstances extérieures, étrangères au service industriel, ont pesé lourdement sur les charges qu'il a assumées". L'avenant du 23 août 1932, approuvé par décret du 16 mai 1933, fixe la charge annuelle à 72 580 000 F au 1er janvier 1933 ; la charge correspondante à l'actif créé à partir du 1er janvier 1933, sera calculée en appliquant aux nouvelles dépenses de premier établissement, le taux moyen d'intérêt des emprunts du Département et une durée d'amortissement de cinquante ans pour les constructions et vingt ans pour le matériel roulant et l'outillage, sous déduction des charges afférentes aux lignes de tramways supprimées.

Ainsi non seulement l'avenant impose la participation de la S.T.C.R.P. aux charges de premier établissement, mais il distingue aussi trois niveaux dans l'"amortissement industriel" : pour les terrains, aucun amortissement n'est prévu car "la valeur du sol ne peut que s'accroître et l'actif qu'elle représente a un caractère certain et permanent"; par contre, afin d'éviter que les charges financières ne continuent à courir pour un actif inexistant et qu'ainsi elles grèvent inutilement le compte d'exploitation, elles devront être résorbées avant la mise hors d'usage du matériel (cinquante ans pour les constructions, vingt ans pour le matériel roulant). La S.T.C.R.P. a donc tout intérêt à modérer mais aussi à planifier ses investissements.

On pourrait conclure à une accentuation du caractère "industriel" de la régie intéressée si l'avenant ne comprenait aussi des clauses financières compensatoires.

M. Sellier reconnaît en effet que la S.T.C.R.P. n'avait pas à supporter le préjudice que lui causaient "diverses générosités départementales étrangères à la gestion industrielle des transports". Une lettre adressée par elle au préfet le 31 août 1931, évaluée à 75 709 600 F, la perte annuelle de recettes provoquée par la généralisation des services ouvriers (59 543 038 F), la création de tarifs spéciaux pour mutilés (7 168 606 F) et les cartes de circulation gratuites (9 000 000 F). Au terme de l'avenant de 1932 le Département prend désormais à son compte ces "charges sociales", en majorant les recettes du montant d'une allocation égale à la différence entre le produit des tarifs réduits et le produit qu'aurait donné l'application des tarifs normaux. De même, pour mettre la société à l'abri des fluctuations monétaires et économiques, les recettes du trafic seront corrigées en fonction des variations de trois facteurs pris comme base : la tonne de charbon, le litre de carburant et le prix de l'heure de travail. Enfin, le report des frais d'investissement sur le compte d'exploitation de la S.T.C.R.P. risquant d'aboutir à un blocage dans l'extension du réseau et dans l'innovation technique, le Département prend aussi à son compte les charges afférentes aux lignes nouvelles imposées au régisseur et les dépenses provoquées par la suppression des lignes de tramways. Les charges sociales et l'aide financière à l'extension devaient donc compenser la location-amortissement dans le compte-exploitation de la S.T.C.R.P.

L'avenant modifie enfin le système de rémunération. L'allocation forfaitaire pour remboursement des frais généraux de la société, comportant spécialement les traitements du personnel dirigeant, est supprimée ; ces traitements cessent d'être à la charge du Département et entrent dans le compte d'exploitation. Pour faire face aux autres dépenses (personnel, rétribution des actions, entretien du matériel), les 6 % du capital-actions et la prime de gestion sont

remplacés par une allocation unique fixée en principe à 8 000 000 F et susceptible d'être augmentée ou diminuée suivant les résultats d'un compte général de gestion ; ce compte, institué par l'avenant et qui se superpose au compte-exploitation ancienne formule (R-D) et au compte des charges financières départementales, intègre aux recettes les indemnités résultant des charges sociales et des fluctuations économiques, aux dépenses les charges d'établissement revenant à la société. Si le solde de ce compte de gestion est bénéficiaire la société reçoit plus de 10 % de ce solde ; si le bilan est déficitaire, 5 % de ce solde viennent en déduction des 8 000 000 de frs, sans toutefois que la rémunération de la société puisse être inférieure à 5 000 000 de frs. La rémunération n'est donc plus calculée d'après les résultats du compte-exploitation. La société sera payée en fonction des choix judicieux qu'elle aura effectué dans ses investissements de premier établissement pour accroître ses recettes et diminuer ses dépenses.

Entre la régie intéressée et la régie directe, le Conseil général de 1932 avait donc opté pour le premier système. L'équilibre entre les forces de droite et de gauche au sein de l'assemblée départementale a permis aux centristes, des républicains de gauche aux socialistes indépendants, d'imposer leur propre solution. L'aspect industriel de l'exploitation est sauvegardé, mais la S.T.C.R.P. fait toujours plus figure d'entreprise assistée et salariée. Entre minimum et maximum de rémunération, la fourchette est rétrécie, et, bien que la société soit solidaire des bilans financiers globaux, elle est cependant toujours assurée d'un "salaire minimum". La S.T.C.R.P. est aussi assistée grâce à la mise en place de verrous de sécurité qui la mettent à l'abri des fluctuations économiques et des réalisations sociales dont la charge revient à la collectivité. En simplifiant, on peut dire que la société organise son exploitation et son programme d'investissement, mais dans un système qui l'isole totalement des contingences économiques et sociales extérieures : c'est la caisse départementale qui joue le rôle de tampon. Cette aide n'est naturellement pas gratuite car l'avenant de 1932 réserve au Département le droit de prononcer la résiliation avec effet au 1er janvier 1937, si

la société n'a pas réalisé pour l'ensemble des trois années 1933, 1934 et 1935, une réduction des dépenses d'exploitation de 75 000 000 de F par rapport à l'exercice 1930, auquel on apportera les corrections nécessaires pour tenir compte des variations du nombre des places-kilométriques et des index économiques.

Le compte de gestion institué par l'avenant de 1932 indique régulièrement un solde créditeur : ex. de l'exercice de 1936 :

<u>Recettes</u>	:	<u>Dépenses</u>	
Recettes voyag.	:	Dépenses	781 874 999
marchandises, access. 695 871 727	:	d'exploitation	
Allocations pour 66 767 567	:	Charges	52 187 430
charges sociales	:	financières	
Subventions pour li- 2 711 151	:	Total	<u>834 062 429</u>
gnes spéciales défici- :	:	Solde créditeur du compte	
taires	:	de gestion :	66 239 760
Correction en fonction :	:		
des variations de la :	:		
situation économique 134 951 741	:		
Total			<u>900 302 187</u>

Ce bilan se traduit régulièrement par une rémunération maximum pour la société.

Par contre le compte-exploitation indique toujours des bilans déficitaires. Si le déficit accuse une baisse sensible de 1932 (71 300 000 F) à 1933 (35 100 000 F), la crise économique et le chômage, en comprimant le trafic et les recettes qui passent de 713 millions de F en 1932 à 680 millions en 1935, relancent le processus : le compte-exploitation enregistre 49 millions de déficit en 1934, 68 millions en 1936 et 124 200 000 F en 1937 soit une progression de 115 % en quatre ans.

L'évolution des charges financières du Département suit une courbe sensiblement différente : de 218,3 millions de F en 1932, elles

passent à 224,7 millions en 1933 puis chutent progressivement à 200 millions en 1934, 184 millions en 1935, 164 millions en 1936 et cela malgré la baisse des recettes d'exploitation. Il s'agit en partie d'une baisse conjoncturelle due, nous le verrons ultérieurement, à la politique déflationniste et au contexte économique ; mais le préfet de la Seine, dans son mémoire du 12 novembre 1936, reconnaissait aussi qu'elle était le résultat d'efforts réels d'économies dans l'exploitation du réseau. Pour la seule année 1935, la S.T.C.R.P. stimulée par l'avenant de 1932, avait réalisé 110 millions de F. d'économie. Pourtant il convient de bien analyser ces prétendues économies. Malgré la création d'un système d'allocations forfaitaires pour le remboursement des emprunts affectés en début d'exploitation au financement des premiers établissements, les charges totales du Département demeurent considérables : de 1932 à 1936, 992 millions de F. ont été affectés à l'entreprise des transports en commun de surface. L'avenant de 1932 avait admis deux exceptions au transfert, à partir du 1er janvier 1933, de l'amortissement des nouvelles charges de premier établissement sur le compte de la société : la création de lignes nouvelles et la suppression de lignes de tramways dont la charge était toujours supportée par le budget départemental.

Aussi la S.T.C.R.P. a-t-elle intensifié la substitution des autobus d'une exploitation plus rentable aux tramways. Le 14 mars 1937 les tramways circulent pour la dernière fois à Paris sur la ligne Porte de Vincennes à Porte Saint-Denis ; en banlieue les tramways disparaissent définitivement le 14 août 1938 (desserte de Montfermeil). Ce qui est justifié dans Paris ne l'est plus, nous le verrons, en banlieue. Par contre la S.T.C.R.P. a réalisé ainsi une bonne affaire, et cela à un double point de vue : le Département a totalement financé la substitution et a par ailleurs accepté de sacrifier un matériel non-amorti, alors que la société héritait d'un matériel neuf, moins onéreux et par conséquent susceptible de dégager les économies nécessaires pour échapper à la menace de résiliation contenus dans l'avenant de 1932.

La S.T.C.R.P. avait donc de bons arguments en main pour négocier les

nouveaux avenants que comptait lui imposer le Département au terme de la troisième période sexennale (31 décembre 1938). Sur proposition du préfet de la Seine, qui avait conclu en novembre 1936 à un effort réel d'économie de la part de la société, la majorité du Conseil général, rejette le principe de la résiliation. Dans une assemblée où la gauche socialiste et communiste n'est pas tout à fait majoritaire (voir tableau page 139 : la gauche occupe 50 % des sièges, mais sans compter les deux indéterminés), le ralliement du groupe centriste à la droite a été décisif sur ce point. La résiliation signifiait la régie directe ; une fois de plus la minorité centriste s'est laissée entraîner par son penchant naturel aux solutions modérées.

Le nouvel avenant est signé le 27 décembre 1936 (58) et approuvé par arrêté ministériel du 27 mai 1937. Alors que le déficit budgétaire des transports se chiffre par centaines de millions, l'avenant se contente de modifier les bases de la rémunération de la société. Le groupe socialiste-communiste du Conseil obtient seulement que la nouvelle formule soit appliquée dès le 1er janvier 1937 et non pas à la date d'échéance de <sup>la</sup> période sexennale (1er janvier 1939). La rémunération subit des abattements importants obtenus par une révision des chiffres de base entrant dans la détermination de l'index économique, ensuite par l'institution d'un système de "muselière" très strict, lorsque le solde bénéficiaire du compte de gestion dépasse des sommes déterminées.

Les répercussions de l'avenant sur les bilans sont nulles. La dévaluation monétaire de 1937, malgré trois relèvements successifs des tarifs, et la crise économique aggravent au contraire les déficits. Le solde débiteur du compte-exploitation est de 113,5 millions de F en 1938 alors que les charges financières départementales atteignent un niveau encore jamais égalé : 289,5 millions de F en 1937, 307 millions en 1938 et 365,5 millions en 1939.

Les tentatives de "replatrage" de la convention de 1920 ont toutes été vouées à l'échec. Le déficit des transports de surface est

considérable ; les charges départementales sont écrasantes. Représentant une formule saisissante du conseiller socialiste H. Sellier, le groupe communiste du Conseil général indique que lorsque "on paye 100 F d'impôts pour le Département, on paie 27 ou 28 F pour couvrir le déficit des autobus et des tramways" (59). Pour la gauche du Conseil, nous le verrons, c'est le principe même de la régie intéressée qui est le grand responsable de cet échec financier.

Le Métropolitain. Le remaniement des conventions de 1920 pour le métropolitain et le Nord-Sud fut décidé lorsque s'est posée la question du prolongement en banlieue. Il fallait introduire un nouveau concédant : le Département de la Seine. Votées par le Conseil municipal et le Conseil général en décembre 1928 et juillet 1929, les nouvelles conventions sont signées le 1er octobre 1929 et mises en application le 1er janvier 1930. Parallèlement, la fusion entre les deux compagnies du chemin de fer souterrain est réalisée. Trois conventions définissent le nouveau régime : entre la Ville et la compagnie pour l'exploitation du réseau urbain ; entre la Ville et le Département pour la fixation de leurs charges financières respectives ; enfin entre la Ville de Paris et le Département d'une part, la compagnie d'autre part, pour l'exploitation du réseau de banlieue. Le terme de la concession est toujours fixé à 1955, mais la Ville se réserve le droit de rachat à partir de 1945 avec préavis de trois ans.

Naturellement, le Conseil municipal de Paris a nettement imprimé sa marque dans ces diverses négociations. H. Sellier regrette qu'il n'ait pas saisi l'occasion que lui donnait la convention de 1920, de résilier la concession et ainsi d'annexer un service public particulièrement rentable (60). La convention accordait en effet à la municipalité le droit de racheter le réseau à partir du 1er janvier 1931, moyennant le versement d'annuités constantes jusqu'au jour où la concession aurait dû normalement expirer. Non seulement la droite du Conseil a refusé cette éventualité, mais dans les nouvelles conventions, elle s'est même privée de ce moyen de pression en repoussant la faculté de rachat d'une quinzaine d'années (1945).

Sans doute comptait-elle ainsi protéger l'entreprise contre une éventuelle fusion avec le service déficitaire de surface. La majorité de droite du Conseil municipal considérait en effet le métropolitain comme une "entreprise privée" et à ce titre est revenue très nettement dans les conventions de 1929 vers le système de la concession, du moins en ce qui concerne l'exploitation du réseau.

La compagnie devient à nouveau responsable de sa gestion. Moyennant une indemnité forfaitaire de 0,3785 F par voyageurs transportés (les aller et retour comptant pour deux voyages) elle doit couvrir elle-même ses dépenses d'exploitation et assurer ses bénéficiaires. Elle reçoit aussi la moitié des produits hors trafic et la totalité du produit des placements des fonds d'exploitation. Naturellement la fixation du forfait d'exploitation au taux de 0,3785 F, calculée d'après les conditions économiques de l'époque, comporte une clause de révision en cas de variation sensible des éléments les plus importants du prix de revient : le salaire horaire moyen et le prix de la tonne de charbon.

La formule du forfait, calculée sur le nombre de voyageurs, pouvait aussi inciter la compagnie à compresser les voyageurs en vue de diminuer le prix de revient unitaire de transport ; aussi, pour palier cet inconvénient, les conventions ont prévu un coefficient correctif de forfait qui devait varier en fonction du rapport nombre de places offertes/nombre de places occupées.

D'importantes modifications ont été apportées, de même, dans l'amortissement des dépenses de premier établissement. Réalisées par la Ville pour tous travaux d'infrastructure et par la compagnie pour le surplus, ces dépenses sont toujours couvertes par des émissions d'obligations ou de titres à court terme garanties uniquement par la Ville ; les charges financières correspondantes n'interviennent donc pas dans le forfait d'exploitation. Par contre d'après la convention de 1898, la Ville de Paris percevait une redevance calculée sur le nombre de billets délivrés, pour faire face à ces emprunts ; elle bénéficiait aussi en vertu de la convention de 1921, du solde

créditeur du compte général des recettes et des dépenses de chaque exercice. Désormais, les charges de ces emprunts étant totalement couverts en dehors du forfait d'exploitation, la Ville recevra, pour la partager avec le Département, une participation égale à 40 % du total des bénéfices de l'exploitation du réseau ville-banlieue. Cette participation des collectivités publiques dans la gestion des services publics qu'elles concèdent, avait été autorisé par décret-loi du 28 décembre 1926.

Ainsi, alors que le Département accentuait le caractère "salarié" de la S.T.C.R.P., le Conseil municipal élevait la Compagnie du métropolitain au rang de partenaire et d'associé. La Ville de Paris recevait désormais une part des bénéfices (40 % contre 60 % pour la compagnie) comme si elle possédait des parts de fondateur ; elle ne garantissait à la compagnie aucune rémunération minimale, mais ne fixait pas non plus de revenus maximal. Entre le Conseil municipal de Paris et le Conseil général de la Seine, les divergences portaient sur la nature des services dont ils avaient la charge mais aussi sur leur conception respective en matière de service public.

Enfin les conventions de 1929 instituent un compte général d'exploitation comportant au crédit les recettes voyageurs du réseau urbain, la part des recettes correspondant aux parcours urbains des billets mixtes, les produits hors trafic, et au débit les charges financières de la Ville et du concessionnaire et les attributions forfaitaires prévues pour le concessionnaire y compris la participation des pouvoirs concédants dans les bénéfices. Le solde créditeur de ce compte sera versé à un fonds spécial qui appartiendra à la Ville en fin de concession et supportera les déficits du compte général d'exploitation. S'il est créditeur, des réductions de tarifs pourront être exigées ; dans le cas contraire, les déficits du compte général seront avancés par la Ville et récupérés ultérieurement sur le fonds spécial.

Afin d'uniformiser les conditions d'exploitation du métropolitain une convention similaire est adoptée entre le Département et la compagnie pour l'extension en banlieue ; 15 prolongements répartis en trois

réseaux sont prévus ; figurent dans le premier réseau, qui doit être remis au concessionnaire par le Département dans un délai maximum de quatre ans, les prolongements sur Boulogne, Levallois, Vincennes et Issy les Moulineaux. Seuls les forfaits d'exploitation sont différents : 0,237 F pour une section et 0,395 F pour deux sections en banlieue.

A partir de 1931, le métropolitain entre dans une période déficitaire dont les effets vont se prolonger jusqu'en 1940. La construction du premier réseau avait été engagée dans une période difficile, l'inflation pesait sur les dépenses d'infrastructure et l'achat de matériel roulant alors que le chômage, en ralentissant le trafic, freinait la progression des recettes. Dès 1932, les charges financières dépassent les bénéfices réalisés. Les différences s'élèvent à 29 millions de F en 1932, 137 millions de F en 1935, 237 millions de F en 1937, puis retombent à 220 millions de F en 1938 et 198 millions de F en 1939. Au total 1146 millions de F de déficit sont enregistrés en huit ans. Cependant la crise financière que traverse le Métropolitain est fondamentalement différente des graves problèmes auxquels la S.T.C.R.P. est confrontée à la même époque. Globalement le déficit est moins lourd et plus récent alors que les transports de surface souffrent en quelque sorte d'une maladie de naissance. Évalué par voyageur-kilomètre, qui est une bonne unité de comparaison, le déficit paraît aussi moins profond qu'à la S.T.C.R.P. : 0,12 F par voyageur-kilomètre pour le réseau de surface, contre 0,05 F pour le réseau souterrain. Enfin il n'affecte que les bilans financiers du métropolitain : celui-ci n'a jamais eu de compte-exploitation déficitaire, même durant la période 1930-1938, alors que, chaque année, la S.T.C.R.P. inscrivait un solde débiteur dans son bilan d'exploitation. En 1938 par exemple, le compte-financier du Métropolitain accuse un déficit de 220 millions de F mais son compte-exploitation fait apparaître un bénéfice de 115 millions de F. La crise financière est structurelle pour la S.T.C.R.P. mais seulement conjoncturelle pour le Métropolitain. D'ailleurs dès le dernier trimestre 1940, l'équilibre des comptes est rétabli ; les recettes couvrent les dépenses d'exploitation et les charges financières

assurées par les deux collectivités locales.

Les chemins de fer de banlieue. De tous les déficits, celui du trafic banlieue des chemins de fer est sans doute le plus grave. En 1938, il est évalué à 0,23 F par voyageur-kilomètre, soit un chiffre à peu près deux fois plus élevé qu'à la S.T.C.R.P. (0,12 F) et cinq fois plus fort qu'au Métropolitain (0,05 F). Le compte exploitation du réseau de banlieue (donc sans les charges financières pour dépenses de premier établissement) accuse un solde débiteur de 304 millions de F en 1930 et de 450 millions de F en 1938. Celui-ci représente environ le 1/7e du déficit d'exploitation-voyageurs pour l'ensemble des réseaux en 1930, le 1/9e en 1938, ce qui est énorme compte-tenu de l'intérêt très local du trafic-banlieue de la région parisienne. Ces résultats accrédiétaient l'idée que l'usager des grands parcours finançait les déplacements quotidiens des banlieusards. Les grandes compagnies supportaient d'autant moins le déficit du réseau banlieue qu'il représentait, en 1924 par exemple, toutes charges (exploitation et infrastructure) et recettes (voyageurs, marchandises, divers) réunies, la moitié du solde débiteur total des sept grands réseaux : 238 millions de F contre 467 millions de F de déficit global en 1924. Il est à noter que le réseau d'État, qui desservait la banlieue la plus importante, figurait pour plus du tiers dans le déficit des lignes parisiennes, ce qui donnait aux compagnies un motif supplémentaire de mécontentement ; elles ne voulaient à aucun prix solder les pertes du réseau d'État par l'intermédiaire du fonds commun institué par les conventions de 1921.

A la demande de participation des collectivités locales aux charges financières du réseau-banlieue (1924), le Conseil supérieur des chemins de fer reçoit une réponse négative du ministre des Travaux publics qui craignait, à juste titre, de se heurter à un refus formel du Conseil municipal et du Conseil général (61). Leur budget ne l'aurait d'ailleurs pas permis. Aussi, considérant sans doute que le mal est chronique, les compagnies amorcent-elles dès 1925 une politique d'abandon. Elles entament par exemple des pourparlers avec la Ville de Paris et le ministre des Travaux publics pour l'incor-

poration dans le réseau métropolitain des deux lignes d'intérêt général de Paris-Bastille à Sucy-Bonneuil et de Paris-Luxembourg à Sceaux et Massy-Palaiseau. Les négociations n'aboutissent qu'en 1938 lors de la nationalisation, et seulement pour la ligne de Sceaux. Le retard avait été surtout causé par les modalités financières de la rétrocession. Puisque les compagnies désiraient céder des lignes qu'elles s'étaient pourtant engagées à exploiter dans les contrats de concession mais qui depuis leur étaient à charge, il semblait logique qu'elles ne fassent pas payer la cession et même qu'elles les livrent en parfait état de fonctionnement, c'est à dire électrifiées et aménagées. C'était d'ailleurs la condition que posaient la Ville de Paris et la Compagnie du métropolitain à cette incorporation ; celles-ci avaient même exigé une certaine garantie pour les déficits éventuels pendant la période transitoire. Alors qu'elles avaient toujours défendu jalousement leur monopole en banlieue contre toute entreprise concurrente (cf le chemin de fer d'intérêt local de Brunfaut), les grandes compagnies, dans un avis du Conseil supérieur des chemins de fer adressé au ministre des Travaux publics le 6 avril 1927, n'hésitent pas non plus à conseiller vivement la création de lignes métropolitaines express, à grand débit, afin de faciliter les échanges Paris-Banlieue. A terme, les compagnies leur auraient sans aucun doute abandonné les usagers de banlieue, pour se spécialiser dans les longs parcours, moins onéreux. En 1938, avec la nationalisation des chemins de fer, l'Etat hérite d'un déficit annuel de 858 millions de F pour le seul service de la banlieue. A lui seul ce chiffre peut expliquer la facilité avec laquelle les grandes compagnies se seraient déchargées de la desserte-banlieue tout en conservant leurs autres activités, si le gouvernement n'avait imposé une solution globale et radicale au problème des chemins de fer.

#### Les causes du déficit.

Les données globales. En 1938 le Métropolitain, la S.T.C.R.P. et le service banlieue de la S N C F coûtent 1 385 millions de F à l'Etat et aux collectivités locales parisiennes. Ce déficit fait l'objet de débats toujours plus fréquents au Conseil général de la Seine

et dans les diverses commissions des transports en commun. Les discussions sont souvent passionnées car elles ont tout de suite pris une tournure politique ; chaque formation se sert du déficit comme l'exemple type des conséquences néfastes qu'ont entraîné les exigences des uns ou la politique des autres. La coloration politique des débats a naturellement provoqué des explications uni-latérales alors qu'une simple analyse par type de transports faisait déjà apparaître des différences très nettes dans la structure de chaque déficit. En chiffres globaux 62 % des insuffisances financières proviennent du service-banlieue de la S N C F contre 22 % pour la S T C R P et 16 % pour le Métropolitain ; si on le compare au volume du trafic assuré, le déficit des chemins de fer est, nous l'avons vu, deux fois plus grave que celui des autobus et cinq fois plus fort que celui du Métropolitain en 1938.

Résultats financiers en 1938 (62)

	<u>Résultats d'exploitation</u>			<u>Insuffisances</u>		
	en millions	par voyg. km	:	en millions	%	par voyag. km
Métro	+ 115	+ 0,028	:	- 220	16	- 0,05
S.T.C.R.P.	- 113	- 0,04	:	- 307	22	- 0,12
S.N.C.F.	- 517	- 0,14	:	- 858	62	- 0,23
Déficit d'ensemble :				- 1 385	100	

De même une analyse plus approfondie par "postes" dans chaque compte de gestion, permet de déceler des variations très nettes dans les composantes "recettes" ou "dépenses".

Dépenses en 1938

	<u>Dépenses exploitation</u>	<u>Charges financières</u>	<u>Dépenses Totales</u>		par voy. km
			en millions	%	
Métro	619	335	954	28	0,23
S.T.C.R.P.	1 033	194	1 227	36	0,49
S.N.C.F.	889	341	1 230	36	0,33
Dépenses totales			3 411	100	

Pour le Métropolitain et la S.N.C.F. les charges financières s'avèrent particulièrement lourdes puisqu'elles atteignent respectivement 54 % et 38 % des dépenses totales ; elles ne représentent par contre que

18 % des charges totales de la S.T.C.R.P. L'activité de la S.T.C.R.P. est pourtant la plus onéreuse avec de lourdes dépenses de fonctionnement et une charge totale de 0,49 F par voyageur-km, soit le double du métropolitain et 1,5 fois plus que la S.N.C.F.

Recettes en 1938

	en millions	%	par voyag.-km
Métro	734	36	0,17
S.T.C.R.P.	920	46	0,36
S.N.C.F.	372	18	0,10
Total	2 026	100	

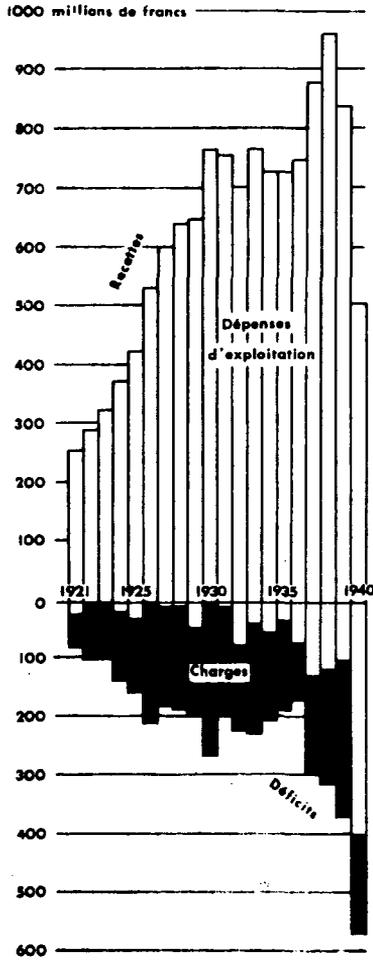
La S T C R P couvre cependant en partie ses dépenses avec un coefficient "Recettes" par voyageur-km, deux fois plus élevé que celui du Métropolitain et presque quatre fois plus fort que celui de la S N C F.

Les composantes du déficit sont donc multiples et complexes ; elles varient selon chaque type de transport et ne sauraient admettre aucune explication unilatérale. Mais dans cette période particulièrement troublée, l'enjeu est aussi politique. Chaque formation s'est attachée à privilégier un facteur particulier qui devait servir à étayer sa démonstration. Pour les sociétés concessionnaires et leurs porte-paroles au sein des commissions et des assemblées locales la cause du déficit réside dans des facteurs externes à l'entreprise des transports : la crise, le coût de la main d'oeuvre et des produits industriels, la politique des bas tarifs et la concurrence automobile ; elles plaident non coupables. La gauche socialiste et communiste par contre accuse leur mauvaise gestion et les gaspillages budgétaires qu'elle a provoqués.

Etant donné la complexité du processus déficitaire et le manque d'informations chiffrées, détaillées et homogènes, on s'est limité dans cette étude, à l'analyse des motivations avancées par les deux parties en présence. Déceler véritablement l'impact de la crise sur le bilan des sociétés concessionnaires, exigerait une analyse

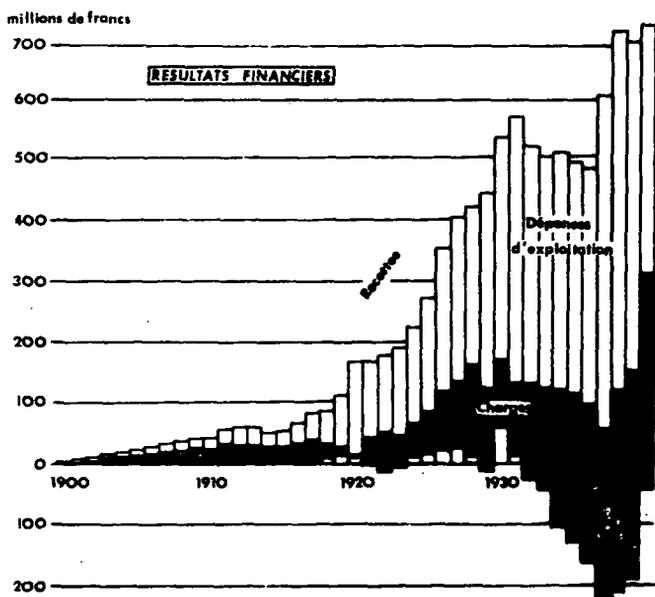
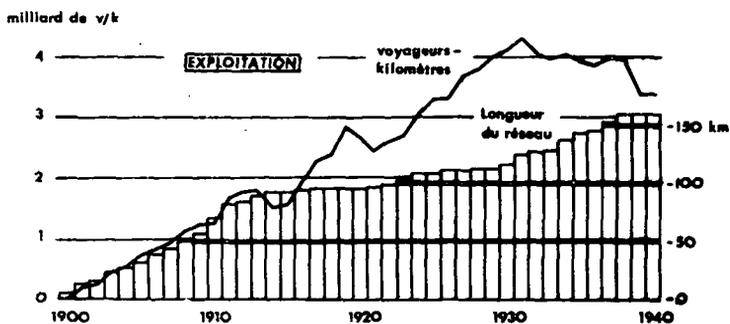
des comptes d'exploitation et de gestion dont nous ne possédons, en l'état actuel de la documentation, que quelques exemplaires pour la S T C R P (exercices 1937 et 1938) et le Métropolitain (exercice 1940). Seuls nous sont parvenus les comptes-rendus des réunions annuelles des conseils d'administration, mais leurs données sont trop globales pour qu'on puisse en tirer des conclusions satisfaisantes sur les causes du déficit. Une évaluation des gaspillages budgétaires que dénonçait la gauche est aussi impossible à chiffrer car les affaires entre les sociétés concessionnaires et leurs fournisseurs sont toujours restées très discrètes.

## Réseau départemental des transports de surface



Extrait de : C. MORPAIN : La Coordination des transports en commun dans la région parisienne. Paris, 1941, p 120.

## Métropolitain



Extrait de : C. MORPAIN; La coordination des transports en commun dans la région parisienne, Paris, 1941, p 124.

La crise. Sans aucun doute la dévaluation monétaire des années 1920-1930, puis la crise économique et la nouvelle dévaluation de 1937 ont eu d'importantes répercussions sur les charges financières des entreprises. La première dévaluation a considérablement accru les annuités des deux emprunts à l'étranger pour le rachat de l'actif ancien et la reconstruction du réseau. Depuis 1921, le département verse trente trois millions de F par an aux anciennes compagnies. En 1935, 935 millions sont déjà versés pour le service des emprunts à l'étranger et malgré cela, le reliquat s'élève encore à 1 069 millions de F. Ainsi les cinq cents millions empruntés en 1921 coûteront au Département, amortissement et intérêts compris, environ deux milliards de F soit une somme quatre fois plus élevée. Ces dettes s'avèrent d'autant plus absurdes qu'elles couvrent en partie, un matériel desuet retiré de l'exploitation et vendu au "prix de la ferraille" (63). On peut en effet considérer qu'en 1937 pratiquement tout le matériel racheté aux anciennes compagnies ou créé entre 1921 et 1932, soit une valeur globale de 223 737 490 F, n'est plus en service à cause de l'usure et de la substitution systématique des autobus aux tramways. Seuls les terrains et les constructions ont conservé toute leur valeur, soit un actif de 107 623 820 F (francs 1921).

A partir de 1933 et pendant trois ans, la généralisation des autobus s'est par contre effectuée en pleine période de baisse des prix : l'indice des matières industrielles, sur la base 1919 = 100, chute de 510 en 1931 à 340 en 1935. Pendant ces trois années (1933 à 1935) le matériel nouveau mis en service est évalué à 174 059 630 F ; entre ces deux dates le parc-autobus de la S T C R P compte 1 220 unités nouvelles. Seulement la hausse des prix reprend avant la substitution complète des autobus aux tramways : les matières industrielles passent de l'indice 340 en 1935 à 640 en 1937 et 680 en 1938 (base 100 en 1919). Le Département en 1936 et 1937 a consacré 147 190 550 F à l'achat de 840 autobus supplémentaires et de fournitures annexes. En 1935 l'achat d'un autobus revenait à 140 000 F alors qu'il coûte 240 000 F deux ans plus tard.

L'instabilité économique et monétaire a aussi faussé le calcul des

coûts de construction des prolongements en banlieue du Métropolitain. Dans un mémoire préfectoral du 20 juin 1928 les dépenses d'infrastructure des trois premiers prolongements étaient estimées à 103 900 000 F ; or la simple hausse des années 1930-1931 les porte à 190 400 000 F. Même évolution des dépenses d'infrastructure que l'estimation évaluait à 75 000 000 F alors qu'elles se sont élevées à environ 92 470 000 F. De même pour le prolongement des lignes n<sup>os</sup> 1, 3 et 9 et des lignes n<sup>os</sup> 5 bis et 8, deux emprunts sont autorisés dans le cadre du plan Marquet des grands travaux (1934) : 296 millions et 125 700 000 de F ; mais dès 1937 les crédits sont absorbés et de nouvelles dotations sont votées pour l'achèvement des travaux. Le déficit financier du Métropolitain peut être largement justifié par ce surcroît de dépenses d'infrastructure. D'ailleurs la gestion de l'entreprise n'a jamais fait l'objet de sérieuses contestations, d'autant plus qu'en 1940 le bilan financier accuse à nouveau un solde créditeur. C. Morpain refute même le terme de "déficit" pour désigner les soldes débiteurs des années 1932-1939 (64) ; il lui préfère l'expression "prix d'achat" car la Ville en finançant l'infrastructure s'assurait en fin de concession la propriété d'un outil de transport pratiquement inusable et très rentable. D'ailleurs en cette période jamais l'exploitation proprement dite du métropolitain n'a été déficitaire, ce qui aurait effectivement signifié une perte sèche pour le budget de la Ville et du Département.

C'est précisément le reproche essentiel qui était adressé à la S T C R P : ses recettes ne couvraient ni les charges financières ni les dépenses d'exploitation. L'instabilité monétaire et économique pouvait être invoquée à juste titre comme cause de déficit financier, mais a-t-elle vraiment faussé les comptes-exploitation de la compagnie ? La réponse de la S T C R P est affirmative. Dès 1925, dans un "Rapport sur les résultats d'exploitation obtenus depuis le début de l'affermage" (65) le président Mariage insiste déjà sur le fait que l'énergie et les matières industrielles nécessaires à l'entretien du matériel ont subi un fort coefficient de majoration en 1925 par rapport à 1913 : 3,33 pour l'énergie électrique, 4,92 fois le prix d'avant-guerre pour le carburant et 3,64 pour les matières

industrielles. Pourtant ces hausses ne se sont pas intégralement répercutées sur les postes correspondants du compte-exploitation de la S T C R P :

Ventilation des dépenses d'exploitation par km-voiture (66)

	1921	1922	1923	1924	Diff. en % de 1924/à 1921
<u>Tramways</u>					
Main d'oeuvre	1,4822	1,5119	1,5402	1,8097	+ 22,10 %
Matières premières	0,2680)	0,2500)	0,2691)	0,3100)	
Energie électrique	0,3603)	0,2803)	0,2997)	0,3153)	+ 0,41 %
Divers	0,1555)	0,1232)	0,0977)	0,1617)	
<b>Total</b>	<b>2,2660</b>	<b>2,1654</b>	<b>2,2067</b>	<b>2,5967</b>	<b>+ 14,59 %</b>

	1921	1922	1923	1924	Diff. en % de 1924/à 1921
<u>Autobus</u>					
Main d'oeuvre	1,3674	1,3588	1,3660	1,5988	+ 16,92 %
Matières premières	0,4097)	0,3595)	0,3160)	0,3302)	
Carburant	0,7214)	0,5173)	0,5037)	0,5202)	- 19,92 %
Divers	0,2022)	0,1923)	0,1783)	0,2173)	
<b>Total</b>	<b>2,7007</b>	<b>2,4279</b>	<b>2,3640</b>	<b>2,6665</b>	<b>- 1,27 %</b>

Le poste "matières premières" des dépenses n'augmente que de 15,6 % pour les tramways de 1921 à 1924 ; il diminue même pour les autobus. Même constatation en ce qui concerne les dépenses d'énergie auxquelles la S T C R P consacre une somme moins importante en 1924 par rapport à 1921, malgré une consommation nettement plus élevée. Cette stabilité des dépenses de la S T C R P en pleine période de hausse, Mariage

L'admet très volontiers puisque selon lui tout le mérite en revient à sa compagnie qui a su rationaliser son exploitation ; sans ces mesures, la hausse aurait provoqué un déficit beaucoup plus grave. En fait Mariage a choisi des dates de référence particulièrement propices à sa démonstration. Entre 1913 et 1925 l'évolution des prix n'est pas linéaire, elle marque même une certaine tendance à la baisse à partir de 1921 dans certains domaines comme l'énergie. Sur la base 100 en 1913, le coefficient de majoration du carburant passe de 619 à 455 en 1922 et 453 en 1923 ; le charbon chute de 362 en 1921 à 251 l'année suivante puis remonte mais progressivement. Ainsi durant cette période, et contrairement aux affirmations de Mariage, la S T C R P n'a pas fourni d'efforts réels d'économie et n'a même pas su profiter de la conjoncture favorable pour résorber son déficit d'exploitation.

C'est à partir de 1926 que la dépréciation monétaire a vraiment pesé sur les dépenses d'exploitation de la compagnie. De 1925 à 1927 le poste "carburant" progresse de 60,5 %, le poste "énergie" de 32 % et les dépenses de matériel de 37,4 %, alors que l'effort principal de reconstruction, de modernisation et d'extension avait déjà été fourni par la S T C R P.

Cependant afin d'éviter que la société ne souffre ainsi des variations de la situation économique, l'avenant de 1932, nous l'avons vu, créé un système de correction des recettes calculé d'après l'évolution de trois facteurs de base : le prix de l'heure de travail, de la tonne de charbon et du litre de carburant. En 1937, au plus fort de la crise, la S T C R P reçoit 256 241 611 F pour correction en fonction des variations de la situation économique soit une majoration de 35 % des recettes d'exploitation. Ainsi garantie contre les effets de la crise sur le budget "dépenses", la S T C R P ne pouvait plus les invoquer pour justifier un déficit d'exploitation qui ne cessait pourtant de s'aggraver. C'est en fait par le biais des recettes que la crise s'est manifestée dès 1931 dans les bilans d'exploitation de la compagnie. Pendant cinq ans le trafic et les recettes baissent sous l'influence du chômage : de 768 292 190 F en 1930, les recettes

tombent à 671 199 010 F en 1934 et ne remontent qu'en 1937 lors de l'Exposition (810 819 490 F).

Dès 1927 donc et malgré les mesures de protection prises par le Département en faveur de la S T C R P, la crise monétaire puis économique a eu des répercussions certaines sur les bilans d'exploitation de la compagnie. Curieusement pourtant, le conseil d'administration de la S T C R P n'a jamais mis la crise au premier rang des causes du déficit. Comme tous les milieux patronaux de l'époque qui tiraient profit de la crise pour accuser et saboter la législation sociale mise en place après-guerre, les dirigeants de la S T C R P ont invoqué des justifications plus politiques qu'économiques ; selon eux, les deux véritables causes du déficit résident dans les coûts croissants de main d'oeuvre et les tarifs "sociaux" imposés par le Département.

La main d'oeuvre et les tarifs sociaux. Ce thème est développé par les compagnies ferroviaires et surtout par la S T C R P. La convention d'affermage de 1921 en effet, avait donné au personnel de la compagnie des transports de surface, un statut semblable à celui des employés de l'Etat et du Département de la Seine. Il bénéficiait de salaires identiques, des mêmes avantages et des mêmes garanties. Les auteurs de la convention comptaient ainsi associer les agents de tout grade au fonctionnement du réseau départemental en établissant par dessus les dirigeants de la S T C R P des liens entre le personnel et l'administration. Donc plus que tout autre patron, les dirigeants de la S T C R P furent touchés par les mesures gouvernementales en faveur des salariés. Ils n'ont pu échappé à l'application des lois sociales, ni aux avantages particuliers que l'Etat a accordé à son personnel en temps de crise. Chaque année leur gestion faisait l'objet d'une surveillance rigoureuse de la part d'un Conseil général toujours plus hostile aux excès de la libre entreprise.

Dès 1925, A. Mariage dans son "Rapport sur les résultats d'exploitation obtenus depuis le début de l'affermage" prend à son compte la propagande anti-sociale de la droite. Celle-ci menait alors une

offensive en règle contre la loi des huit heures, les hauts salaires sources de gaspillage et de hausse des prix, et les timides projets de loi sociale présentés par le Cartel qui priveraient l'économie de tout ressort. L'augmentation du coût de la vie avait amené le Conseil général de la Seine à améliorer sensiblement la situation pécuniaire du personnel des transports. L'indice du coût de la vie, compte tenu des prix des denrées alimentaires, des dépenses de logement, d'habillement, de chauffage et d'éclairage passe de 238 en 1919 (indice de base : 1914 = 100) à 342 en 1920, 369 en 1924, 400 en 1925, 505 en 1926 et 520 en 1928. A titre de compensation l'assemblée départementale imposa à la S T C R P, une série de mesures en faveur de son personnel. Elles consistent en un relèvement général des traitements et en l'attribution d'allocations spéciales provisoires dont la plupart furent définitives : indemnité temporaire et exceptionnelle de 365 F, allocation exceptionnelle de 500 F, prime pour charges de famille, primes de rendement. Compte tenu de ces charges nouvelles, Mariage estimait que le coefficient de majoration horaire de la main d'oeuvre par rapport à l'année 1913 prise comme base, s'élevait à 5,48 F en 1925. Si aucune économie n'avait été réalisée sur le facteur main d'oeuvre, la dépense au kilomètre-voiture qu'il aurait entraîné s'élèverait selon le président de la S T C R P à 2,012 F alors qu'il atteignait 0,367 F seulement en 1913. En 1921, les charges de main d'oeuvre représentaient 60,62 % des dépenses totales de la S T C R P ; en trois ans ce pourcentage passe à 67,45 %. En 1932, il atteint 73,27 % des charges totales de la compagnie (67).

L'assimilation des agents de la S T C R P au statut du personnel de la Préfecture de la Seine, les a naturellement désignés comme cibles à la campagne orchestrée par la grande presse contre les fonctionnaires "budgétivores". Au même titre que les employés de l'Administration, ils sont les principales victimes des décrets-lois Laval de 1935 qui ordonnent une baisse autoritaire des traitements, retraites et pensions. Alors qu'en 1932 le poste "main d'oeuvre" enregistre un taux de progression de 226 % par rapport à 1921, il amorce une évolution inverse dès les premiers effets de la politique déflationniste de Laval. En 1936, environ 535 millions de F sont consacrés à la main

d'oeuvre contre 577 millions en 1932, alors que l'indice général des prix avait entamé sa courbe ascendante dès 1935 ; le pourcentage "main d'oeuvre" par rapport aux charges totales de la compagnie tombent de 73,27 % en 1932 à 71,27 % en 1936 (68). Aussi l'accession au pouvoir du Front populaire fut-elle ressentie comme une revanche de la fonction publique contre les vexations que lui avaient infligées les gouvernements de droite. Dès 1937 le gouvernement requiert de la société Mariage l'application de la semaine de quarante heures et l'invite à distribuer à son personnel une allocation supplémentaire et un réajustement de l'indemnité de résidence. La S T C R P doit engager 2 470 nouveaux agents pour combler les lacunes provoquées par la semaine de quarante heures. Compte tenu des indemnités supplémentaires accordées au personnel, les charges de main d'oeuvre s'accroissent de 92 millions de F de 1936 à 1937 (69).

Comme A. Mariage, dans les organes de la grande presse ou dans des discours retentissants à la Chambre, les porte-parole des grandes compagnies ferroviaires ont présenté les charges de main d'oeuvre comme la cause essentielle de leur désastre financier. Elles absorbaient en 1937, 60 % du budget "dépenses" des chemins de fer contre 40 % pour le matériel et les divers services. Pourtant, même après l'application de la semaine de quarante heures, l'argument ne résiste pas à une comparaison avec les bilans d'exploitation des sociétés ferroviaires étrangères :

Nbre d'agents par km exploité (70)

	1936	1937
France	10,21	12,17
Allemagne	12,13	12,92
Belgique	16,18	16,77
Grande-Bretagne	18,22	18,73

Pourcentage des dépenses "personnels"

dans le budget des chemins de fer (1937)

Pays-Bas :	73 %	Suède :	66 %
Suisse :	73	Allemagne :	62
Danemark :	71	Belgique :	61

Ainsi parmi les pays industrialisés, la France est le pays où les grandes compagnies ferroviaires consacrent la part la plus minime aux dépenses de personnel ; elle vient pourtant en tête de tous les déficits, alors que le réseau allemand nationalisé présente des bilans en équilibre.

Les demandes réitérées d'ajustement des tarifs sur la hausse des prix, relèvent du même ordre d'idées. Non seulement les conventions de 1921 garantissaient au personnel un statut particulier qui, en principe, le protégeait du libre arbitre patronal, mais elles donnaient aussi aux pouvoirs publics et aux collectivités locales l'entière maîtrise des tarifs pratiqués par les sociétés concédantes. Il était ainsi difficile pour celles-ci de comprimer le poste "main d'oeuvre" des dépenses si ce n'est par la recherche technique d'une rentabilité optimum pour chaque agent et d'accroître les "recettes" si ce n'est par une intensification du trafic. Cependant, si la marge de manoeuvre des sociétés est strictement définie par les conventions, la portée des textes dépend toujours des autorités chargées de les appliquer. La courbe des tarifs de la S T C R P est à cet égard très significative car elle suit exactement la chronologie politique nationale ou locale.

Evolution du prix d'un parcours de deux sections de  
2ème classe à la S T C R P

1914 :	0,15	:	1925 :	0,60
1919 :	0,20	:	1926 :	0,75
1920 :	0,30	:	1930 :	0,90
1922 :	0,40	:	1937 :	1,20
1924 :	0,45	:	1-I-1938 :	1,35
		:	24-II-1938 :	1,575

De 1914 à 1925 la droite majoritaire du Conseil général de la Seine s'est prêtée de bonne grâce aux relèvements de tarifs que lui ont suggérés des pouvoirs publics, à l'époque très conservateurs. Alors qu'entre ces deux dates, l'indice général des prix subissait une progression en dents de scie, les tarifs de 2e classe bénéficiaient

d'un relèvement annuel régulier qui les portait en 1925 à un niveau quatre fois supérieur au taux d'avant-guerre. Sous l'administration du Cartel que contrôlait un nouveau Conseil général très influencé par la gauche, les tarifs de la S T C R P marquent le pas ; en pleine crise monétaire (1925-1928) l'assemblée départementale n'a voté qu'un seul relèvement de tarifs. Elle est cependant obligée d'entériner la dévaluation du franc en accordant un deuxième relèvement, mais en 1930 seulement. Puis les tarifs n'ont pas bougé pendant sept ans. Un relèvement quelconque aurait été contraire à la politique déflationniste des gouvernements conservateurs, au blocage des salaires et à la baisse indiciaire des prix jusqu'en 1935. Cela n'a pourtant pas empêché Bacqueyrisse, représentant de la S T C R P, de proposer une nouvelle augmentation des tarifs à la séance du Comité de coordination du 25 janvier 1935 ; dans un mémoire adressé en juillet 1935 à la commission des transports du Conseil général, le préfet de la Seine faisait aussi écho à l'administrateur de la S T C R P en plaidant en faveur du "faible relèvement de tarif demandé" soit 0,06 F de plus par section. Mais le Conseil général veille. Soutenue par le front populaire, l'assemblée départementale où la gauche est majoritaire, oppose aussi un veto absolu à toute majoration tarifaire, alors que l'indice général des prix reprend, en 1936, sa courbe ascendante ; de juillet 1935 à juillet 1937 l'indice passe de 320 à 550 (base 100 en 1919) mais les tarifs de la S T C R P ne bougent pas.

Dès 1925, A. Mariage dans son rapport, associe la faiblesse des tarifs aux coûts excessifs de la main d'oeuvre pour justifier les bilans d'exploitation déficitaires. Non seulement il ne peut comprimer ses dépenses, mais il n'est pas maître non plus des recettes de sa compagnie. S'il reconnaît la juste progression des tarifs de 1ère et 2ème classes jusqu'en 1925, il s'en prend surtout aux tarifs "sociaux" dont la hausse fut moins forte et qui grèvent lourdement les recettes de la compagnie ; en les prenant en compte, les tarifs ont bénéficié globalement d'un coefficient de majoration moitié moindre que celui des tarifs "2e classe" (2,64 contre 4). A cet égard, l'avenant de 1932 qui institue une allocation départemen-

tale pour "charges sociales", donne satisfaction partielle à la S T C R P dans la mesure où ses recettes sont désormais garanties contre tout blocage des tarifs spéciaux (ouvriers, mutilés). L'enveloppe versée chaque année étant égale à la différence entre le produit des tarifs réduits et le produit qu'aurait donné l'application des tarifs normaux, c'est la collectivité locale qui prendra à sa charge le blocage éventuel des premiers lors de chaque majoration tarifaire. Cependant il faut rappeler qu'à titre de compensation, l'avenant créait un nouveau poste "dépenses" au compte-exploitation de la S T C R P, sous forme de location-amortissement pour frais de premier établissement. La réforme de 1932, garantissait en quelque sorte les usagers modestes contre les bilans désastreux de la compagnie et encourageait celle-ci à épouser son déficit par la recherche d'investissements plus judicieux et non par des majorations régulières de tarifs.

Le Département s'est tenu à cette politique, nous l'avons vu, jusqu'en 1937. Pour la gauche socialiste-communiste mais aussi pour les groupes centristes du Conseil général (radicaux, radicaux socialistes et socialistes indépendants) le service public de la région parisienne ne doit en aucun cas revêtir le caractère d'une gestion commerciale : la tarification doit être établie en conséquence. L'assemblée départementale avait profité du contexte politique pour imposer ses propres conceptions en matière de service public. C'est en 1937 seulement que la S T C R P obtient de nouvelles majorations. Dès la chute du Front populaire (juin 1937) le nouveau gouvernement enlève au Département la maîtrise des tarifs et impose un premier relèvement ; le parcours de deux sections passe de 0,90 F à 1,20 F en 2e classe (août 1937). Le 1er janvier et le 24 nov. 1938, il subit deux nouvelles majorations : 1,35 puis 1,75 F. Les tarifs doublent en une année, alors que l'indice général des prix progresse de 16 % seulement. Satisfaction est donnée à la S T C R P mais, selon F. Latour (71), au prix d'un bouleversement complet des principes qui avaient présidé jusqu'alors à la politique tarifaire et à l'exploitation du réseau. Le maintien des "tarifs sociaux" qu'avait toujours pratiqué l'assemblée départementale était sacrifié

par le gouvernement au retour à l'équilibre budgétaire. "On ne demande pas seulement à l'usager de payer le coût de son déplacement, constate F. Latour, ce qui est normal, il doit encore couvrir toutes les charges extraordinaires, anormales ou indirectes, se rattachant à un titre quelconque aux transports". En 1938, il apparaît bien qu'on atteint un plafond au delà duquel les barèmes deviendront prohibitifs. Un an après la majoration du 1er janvier, la S T C R P reconnaissait avoir accueilli un million de voyageurs de moins qu'en 1934, alors qu'à cette date son bilan "nombre de voyageurs" avait été le plus mauvais de toute son existence. Le relèvement des tarifs avait eu un effet dissuasif sur les usagers ; par contre les recettes continuaient leur progression : 904 960 000 F en 1938 contre 671 200 000 F en 1934.

Si le blocage des tarifs ne peut être sérieusement invoqué qu'entre 1930 et 1937 par la S T C R P pour justifier son déficit, l'argument semble plus recevable en ce qui concerne le trafic ferroviaire de banlieue. Le voyageur-km coûte 0,33 F en 1938, alors qu'il rapporte 0,10 F seulement. Le trafic banlieue vient au 2e rang pour les dépenses qu'il consent au voyageur-km (Métropolitain : 0,23 F ; S T C R P : 0,49 F) mais réalise dans cette même unité de comparaison, les recettes les plus médiocres : 0,10 F seulement contre 0,17 F pour le Métropolitain et 0,36 F pour la S T C R P. Pour des dépenses d'un ordre de grandeur sensiblement égal, les recettes du trafic-banlieue s'avèrent donc particulièrement basses : 372 millions de F en 1938 contre 734 millions pour le Métropolitain et 920 millions pour la S T C R P. La fréquentation moins intense et très irrégulière des lignes de banlieue mais surtout une politique tarifaire très sociale rendent compte de ces mauvais résultats. Il faut cependant s'entendre sur le qualificatif "social". Les gouvernements depuis les années 1880, en maintenant une tarification très accessible, étaient motivés par des considérations plus politiques ou économiques que philanthropiques ; il s'agissait de décongestionner la capitale, de la débarrasser d'une population politiquement peu sûre tout en assurant le transport d'une main d'oeuvre nécessaire à ses activités économiques ou administratives. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle

aucun des gouvernements conservateurs de l'après-guerre n'a vraiment touché à cette tarification "sociale".

Tarifs du trafic banlieue en 1938

Prix du parcours A.R. 3e classe en f

Distances en km	Billet A.R.	Abonnements	Cartes hebdomadaires
6	3,50	0,82	1,25
10	5,50	1,13	1,79
15	8	1,53	2,36
20	11,5	1,77	2,86
30	17	2,12	4
35	19,5	2,28	4,43
40	22	2,45	4,71
45	25	2,62	5
50	26	2,78	5,29
55	31	3	5,71
60	33	3,10	6
65	36	3,20	6,29
70	38	3,30	6,71
75	41	3,40	7

Les réductions consenties sur les tarifs normaux demeurent encore très importantes en 1938. Le bénéficiaire d'une carte hebdomadaire paie selon la distance, 2,8 à 5,9 fois moins cher que le tarif de 3e classe. Le titulaire d'un abonnement bénéficie de dégrèvements quatre à douze fois inférieurs au billet normal. Etant donné la rigidité des dépenses fixes qui tient à la nature même de l'industrie ferroviaire, une telle réglementation des tarifs en pleine période de hausse générale des prix (1936-1938), ne pouvait qu'entraîner des bilans financiers désastreux. Mais, même en triplant les tarifs, on n'aurait pas supprimé le déficit. En acceptant la nationalisation, les compagnies ont saisi l'occasion qui leur permettaient de séparer définitivement les intérêts financiers de leurs actionnaires, d'une gestion ferroviaire désormais trop rigide pour être assurée par le privé.

La concurrence automobile. Les grandes compagnies ferroviaires voyaient dans cette concurrence la deuxième cause essentielle de leur déficit en banlieue. Depuis 1930-1932, un grand nombre de compagnies privées, de la société anonyme à la petite entreprise familiale avaient tissé dans la banlieue parisienne, un réseau très dense de services-autocars. De 1932 à 1934, parfois avec l'aide des départe-

ments et des communes qui les subventionnaient, elles ont occupées tous les créneaux que leur avait abandonné un service public trop déficitaire pour envisager une quelconque extension de son réseau. Non seulement elles ont créé des services complémentaires, mais, l'absence de réglementation aidant, elles ont aussi organisé des lignes concurrentielles sur les parcours les plus lucratifs. Seul est épargné par décision préfectorale, le monopole de la S T C R P dans la banlieue parisienne ; les compagnies d'autocars se sont engagées à ne pas prendre de voyageurs effectuant un parcours entièrement compris dans la zone desservie par les autobus.

Aucun texte juridique ni législatif ne réglementait alors ces services automobiles. C'est Citroën qui le premier, dans une lettre adressée le 4 août 1932 au préfet de la Seine, s'engagea, afin d'obtenir son adhésion, à ce que ses autocars "ne fassent aucun trafic local dans la zone desservie par les lignes de la S T C R P... ses voitures ne déposeront aucun voyageur dans cette zone lorsqu'elles se dirigeront vers la grande banlieue et n'en prendront aucun dans l'autre direction ... En outre dans cette zone, les tarifs des services Citroën sont toujours supérieurs d'environ 25 % aux tarifs de 1ère classe de la S T C R P (72). La principale victime de cette nouvelle forme de transport, c'est le trafic ferroviaire de banlieue. L'un et l'autre assurent la même desserte entre Paris et la grande banlieue mais dans des conditions matérielles et réglementaires très inégales. Le service ferroviaire de banlieue est un service public soumis à un cahier de charges très strict et à "l'obligation de transporter" quelque soit le résultat financier de l'exploitation alors que l'automobile circule librement sur le domaine public sans autres obligations que celles qui découlent du code de la route ou du droit de stationnement et choisit par conséquent uniquement les trafics les plus rémunérateurs. Le service ferroviaire de banlieue imposa aussi de lourdes charges d'infrastructure et d'entretien aux sociétés concessionnaires alors que l'aménagement des routes relève uniquement du budget des collectivités, locales ou nationales. Un article de presse de 1936 note que "tout l'entretien du matériel est à la charge des chemins de fer ... L'entretien des routes par contre,

exige plus de cinq milliards de F par an. Les routes sont construites et entretenues par le service des Ponts et Chaussées, c'est-à-dire par l'Etat. La signalisation est à la charge de la collectivité ... Les cars peuvent alors ruiner les routes tout à leur aise, leurs frais d'entretien sont payés par l'ensemble des contribuables. Les entrepreneurs de transport ne participent à ces frais que dans la mesure où ils paient leurs impôts comme chaque citoyen ... Tout ce qui améliore nos routes réduit le prix de revient des transports automobiles et augmente le préjudice qu'il consent aux chemins de fer et en définitive aux contribuables" (73). Enfin par ses qualités incomparables de souplesse, l'automobile peut s'adapter à tous les besoins. Dans cette concurrence rail-route qui s'instaure vers 1930 autour de Paris, pour le transport des voyageurs, la lutte est donc très inégale. Le 1er février 1934 une statistique (74) dénombre pour la Seine-et-Marne, cinquante lignes d'autocars subventionnées exclusivement par les communes, vingt lignes subventionnées par le Département et les communes et trente-cinq lignes dites "libres".

Les exemples de doubléments avec les voies ferrées sont nombreux (75) : de Paris à Mantes quarante cinq services aller et retour de cars sont dénombrés en 1937, alors que la desserte était déjà assurée par trente trains ; de Paris à Rambouillet vingt deux services de cars doublent vingt deux trains ; dix sept services de cars et quarante trains pour Paris-Creil ; vingt services de cars et onze trains pour Paris-Senlis ; vingt et un services de cars et trente trains pour Paris-Meaux ... Le danger n'émane pas vraiment des petites sociétés dont les activités se limitaient souvent à la jonction de communes isolées avec les gares centrales de chemin de fer ; il vient surtout des compagnies Citroën et Renault qui, bénéficiant de larges assises financières et d'importants appuis politiques, ont organisé de manière systématique un réseau parallèle aux lignes de chemin de fer, et donc concurrent. Les autocars Citroën sont mis en service au cours de l'année 1932. Deux ans plus tard la société exploite cinquante quatre lignes régulières dans la région parisienne. Les autocars Renault de la Compagnie d'exploitation automobile (C E A) ne tardent pas à suivre l'exemple : le 1er février 1934, trente trois lignes

sont déjà en service entre Paris et les confins de la banlieue parisienne (76). L'entente entre les deux sociétés n'a pas été immédiate ; les lignes suivaient souvent le même tracé, les voitures des deux marques engagèrent des courses de vitesse, les horaires subissaient des modifications constantes afin de devancer le concurrent de quelques minutes, des autocars "corsaires" étaient mis en marche en dehors des heures fixées ... Ces procédés coûteux ne durèrent que quelques mois au terme desquels un accord intervint sur le respect des horaires, le montant des tarifs, l'emplacement des arrêts et le confort des véhicules.

Naturellement cette entente ne plaisait ni aux compagnies ferroviaires qui craignaient à juste titre un renforcement de la concurrence, ni aux petites sociétés de transport qui dénonçaient dans cet accord une tentative pour instaurer un monopole d'exploitation des autocars. Aussi les unes et les autres réclament-elles une réglementation du service des autocars. Pour l'Association nationale des transports (qui représente les intérêts de petits transporteurs) "s'opposer à une réglementation sous prétexte de liberté, aurait amené la ruine de tous les petits transporteurs les plus vulnérables ... que veulent les grands constructeurs puissamment aidés par quelques partisans, en demandant le maintien du régime de la liberté ? Ils lancent sur la route contre les petits transporteurs, leurs clients, un matériel mis au point par nous ; ils viennent nous faire la guerre à coups de tarifs ridiculement bas, ils portent leurs efforts sur les lignes les meilleures ... Le but recherché est de faire disparaître le plus grand nombre possible de petits entrepreneurs et d'établir un monopole sur toutes comme le feraient les compagnies de chemins de fer si elles en avaient la liberté, par la création de filiales ... C'est ce que nous ne voulons pas et c'est pourquoi nous sommes partisans d'une réglementation" (77).

Le problème n'était pas seulement parisien mais national. La concurrence rail-route risquait d'aboutir à une catastrophe financière pour les chemins de fer, donc pour le budget de l'État. Le décret-loi du 19 avril 1934, pris sur l'initiative du ministre des Travaux

publics P.E. Flandin, ouvre une période de réglementation en vue de réduire les charges financières de l'Etat et des collectivités locales et de doter le pays d'une organisation cohérente des transports. Seulement le texte adopté est dénué de toute mesure autoritaire alors que Josse dans son rapport au Conseil national économique avait posé comme condition essentielle à tout effort de coordination, l'abandon du régime de liberté et l'application aux transports automobiles d'un régime qui devait permettre à la collectivité de les transformer en véritables services publics (78). Le gouvernement de droite auquel participait P.E. Flandin a préféré la formule corporative, c'est-à-dire les ententes sans contrainte. Si aucune ligne ne pouvait plus être créée à partir du 21 avril 1934 sans une autorisation du ministre des Travaux publics, si les sociétés libres devaient désormais souscrire une déclaration indiquant la consistance des services, les tarifs pratiqués et le type de matériel utilisé, la coordination devait être élaborée par des "Comités techniques départementaux" composés uniquement des transporteurs locaux. Après du ministre des Travaux publics était institué un comité de coordination des Transports composé de cinq experts désignés par les grands réseaux, les voies ferrées d'intérêt local, les services automobiles ayant contrat avec l'Etat, les départements ou les communes, les services automobiles libres. Là encore, aucun représentant des intérêts généraux n'était admis dans cet organisme. Cette tentative de coordination corporative fut un échec national ; un comité technique a bien été créé pour le département de la Seine mais ses travaux n'ont abouti à aucun plan de coordination.

L'accession du Front populaire au gouvernement marque un revirement complet en matière de coordination. Fin 1936, la composition des organismes de coordination est profondément modifiée par l'introduction de représentants des intérêts généraux ; les transporteurs n'ont plus la majorité. Le comité central compte cinq membres supplémentaires : un président nommé par le ministre des Travaux publics, trois membres du Conseil national économique et un représentant des présidents des Chambres d'agriculture. Les comités techniques départementaux comprennent en plus de représentants des trans-

porteurs, le préfet, deux conseillers généraux, l'ingénieur en chef des Ponts et chaussées, deux délégués de l'Office des transports et des P.T.T. En mars 1937 enfin, de nouvelles instructions scellent vraiment la fin de l'expérience corporative et marquent une tendance très nette vers un régime autoritaire. Le principe de l'entente entre transporteurs comme base exclusive est abandonné ; il n'est plus nécessaire de procurer des compensations aux entreprises routières dont les services devront être modifiés ou même supprimés. Le régime de l'autorisation est applicable à tous les services publics automobiles ; enfin l'approbation du Conseil général est nécessaire pour toute modification du service des voies ferrées d'intérêt local et des transports automobiles contractuels.

Alors que l'échec de l'expérience corporative avait coûté deux ans d'efforts improductifs, la chute du gouvernement de Front populaire est survenue avant la mise en place définitive des réformes qu'il avait promulguées. En 1938, la concurrence et la crise se soldent par une baisse du trafic national de l'ordre de 40 % par rapport à 1930. R. Labbé, secrétaire adjoint du Conseil supérieur des chemins de fer, donne dans un rapport du 12 octobre 1936, un exemple concret des méfaits de la concurrence sur les bilans du service banlieue : le prolongement du Métropolitain jusqu'au château de Vincennes et la multiplication des moyens de transports de surface ont causé entre 1931 et 1935 une chute de 60 % du produit des billets de la ligne Paris-Bastille à Verneuil l'Etang (10 millions de F en 1931 contre quatre millions seulement en 1935). Le produit des cartes hebdomadaires a accusé une baisse de 46 % ; les abonnements une baisse de 24 %.

#### Le gaspillage budgétaire.

Les socialistes et les communistes étaient les premiers à dénoncer les effets néfastes de la concurrence dans l'exploitation d'un service public ; ils ne niaient pas non plus le rôle de la crise économique dans l'accroissement du déficit des transports, mais ils se refusaient à lui attribuer la responsabilité première du désastre financier. Principale instigatrice de la politique salariale et des

tarifs sociaux dans les services publics départementaux, la gauche du Conseil général refusait naturellement de voir dans ces "libéralités" selon l'expression d'A. Mariage, d'autres facteurs de déficit. Pour elle, la cause essentielle réside dans le gaspillage budgétaire que permet et même encourage dans une certaine mesure, le système mis en place par les conventions de 1920-1921.

Les chemins de fer. L'argument est déjà ancien, mais Jules Moch dans la séance du 12 février 1931 à la Chambre, sait lui rendre toute sa puissance persuasive en donnant à son intervention l'aspect d'une démonstration scientifique appuyée sur des exemples concrets et des chiffres impressionnants. L'ordre du jour portait sur une proposition du groupe socialiste visant "à interdire aux administrateurs de toutes sociétés concessionnaires de prendre ou conserver un intérêt dans les marchés ou entreprises faits par la société ou pour son compte" (79). Les administrateurs des sociétés concessionnaires, cumulant d'autres sièges dans les conseils d'administration de diverses sociétés privées, il était inévitable que les premières fassent appel aux secondes pour la fourniture ou l'entretien des services et du matériel. Seulement les statuts entre une société concessionnaire et une entreprise privée sont fondamentalement différents dans la mesure où l'une est irresponsable, l'autre, non. Aussi ces administrateurs communs, pris entre des intérêts opposés, ont-ils tendance, faute de pouvoir ou vouloir trouver un équilibre souvent difficile à définir, à favoriser la société privée au détriment de la société concessionnaire. Le bénéfice de la première est réparti entre ses actionnaires alors que le déficit de la seconde est de toute façon couvert par les usagers, les collectivités locales et la garantie d'intérêt. Ainsi les usagers auront-ils été exploités par les actionnaires d'une société qu'ils ignorent, la compagnie concessionnaire servant de "fil conducteur de l'une vers l'autre partie".

Jules Moch va plus loin, puisqu'il estime que le concessionnaire a même intérêt à créer un déficit réel mais fictif dans son domaine public au profit de son domaine privé. Bien sûr, dans ce cas, la

prime de gestion baisse proportionnellement à l'importance du déficit ; mais que représente une prime de quelques millions de F pour des administrateurs qui offrent à leurs sociétés filiales, par leur présence et leur action au sein des compagnies concessionnaires, des marchés qui se chiffrent par milliards. Les grands réseaux ont engagé en 1930, six milliards de F dans des marchés de toutes sortes avec des sociétés filiales. La prime de gestion atteint à peine le 1/1 000e de cette somme. Les administrateurs ont donc tout avantage à ne pas gérer au mieux le réseau, quitte à perdre quelques millions de prime, afin de faire bénéficier les sociétés alliées de majoration de prix, "fut-ce seulement d'1/100e". Ce centième sur l'ensemble des marchés, représente dix fois la prime de gestion maximum possible. Selon J. Moch, les cent cinq administrateurs que comptent les cinq réseaux ferroviaires privés, occupent, sociétés secondaires non comprises, sept cents postes d'administrateurs. Chaque administrateur de réseau est, en moyenne, administrateur de sociétés dont le capital global est sensiblement supérieur à celui du réseau. Suivent des tableaux détaillés très révélateurs sur la participation de chaque administrateur à diverses sociétés, ou sur la représentation de tel groupe bancaire ou de telle branche d'activité dans les conseils d'administration des cinq grandes compagnies ferroviaires. Les sociétés concessionnaires sont devenues en quelque sorte, le centre d'un vaste système de sous-traitance et les animatrices d'une série d'entreprises qu'elles entretiennent par des commandes de matériel ou de services.

Ainsi pour Jules Moch, la politique d'investissement des réseaux de 1921 à 1929, est une sorte de gaspillage vaste et systématique, ayant pour seul but d'assurer de gros bénéfices aux filiales des réseaux et aux sociétés dépendant des administrateurs. Depuis les conventions de 1921 en effet, on assiste à un bouleversement complet de la politique d'investissement des grandes compagnies. Alors qu'avant-guerre elles n'engageaient des dépenses qu'avec réticence et parcimonie, les compagnies dès 1921, se lancent sans compter dans des dépenses de reconstruction, d'extension et de modernisation du réseau et du matériel. La convention de 1921 avait bouleversé les

données de la gestion ferroviaire puisque la rémunération des actions n'était plus calculée d'après le rapport  $\frac{R}{D}$  ( $\frac{\text{Recettes}}{\text{Dépenses}}$ ) mais sur la progression des deux postes pris séparément. Le système de 1921 se traduisait même par un accroissement de la prime plus important pour les éléments provenant des augmentations de recettes que pour ceux provenant des réductions de dépenses ; la commission Colson instituée en mars 1924 notait même que la progression de la prime pouvait être favorisée par l'accroissement des dépenses qui stimulait les recettes. Dans cette pléthore de dépenses le but visé par les exploitants n'était cependant pas tellement d'augmenter la prime de gestion, J. Moch l'a bien démontré, mais de sauver la mise des actionnaires. Pour cela ils ont porté leurs efforts dans deux directions : d'une part dans la constitution d'un domaine privé susceptible de fournir aux actionnaires une rémunération appréciable ; d'autre part dans la recherche d'une indemnité appréciable d'éviction portant sur le remboursement du matériel roulant la plus élevée possible, politique qui présentait en outre l'avantage de fournir des commandes aux sociétés filiales. Enfin en multipliant les investissements pour amélioration du réseau, les compagnies évitaient de verser les excédents au fonds commun et de couvrir ainsi les déficits du réseau d'Etat. Leur refus d'opérer des virements en cours d'exercice, selon F. Caron, est à cet égard très significatif. Jules Moch n'est pas le seul à dénoncer ces pratiques. Jeanneney dans un rapport au Sénat, critique dès mars 1923, le gaspillage des compagnies. En 1924, le ministre des Finances réclame une réduction de 50 % des projets de travaux complémentaires, mais le Conseil supérieur des chemins de fer obtient finalement satisfaction en invoquant des raisons de sécurité. Tous les cadres supérieurs et moyens entendus par la commission Colson ont émis le sentiment qu'on poussait parfois à la dépense ...

Aussi le trafic banlieue de la région parisienne, les tarifs sociaux ou les charges de main d'oeuvre ne sont-ils pas les seuls responsables du désastre financier des grandes compagnies. La modernisation du réseau s'est d'ailleurs déroulée de manière sélective aux dépens d'un service banlieue que les compagnies étaient déjà bien décidées à abandonner à l'Etat, aux collectivités locales ou à tout autre

société d'intérêt local. En 1929 le réseau de la région parisienne était l'un des quelques vestiges qui subsistaient du système ferroviaire d'avant-guerre. Par la suite, les compagnies ont dû se résoudre à moderniser le service parisien, mais cet effort de rentabilisation tardif eut lieu en pleine crise économique ; il fut incomplet et a accru considérablement les marges déficitaires.

La S.T.C.R.P. et le Métropolitain. Dans son intervention à la chambre J. Moch dénonce aussi, mais sans entrer dans le détail, l'existence des mêmes mécanismes à la S T C R P et au Métropolitain.

Au conseil d'administration du Métropolitain, les représentants des banques voisinent avec ceux des sociétés du "groupe Empain" qui construisit le réseau : les Forges et ateliers de Jeumont ; la Société parisienne pour l'industrie des chemins de fer et tramways qui a fourni les voies. Figurent aussi les établissements Decauville, constructeurs des voitures du métropolitain et les secteurs fournisseurs de courants tels la C P D E représentées par trois administrateurs. Au total les douze administrateurs du Métropolitain se partagent cinquante quatre autres sièges et sont par conséquent à la fois juges et parties.

La S T C R P qui pourtant gère un faible capital (60 millions de F) par rapport aux grandes compagnies ferroviaires, présente cependant un exemple étonnant de cet imbrication financière que dénonçait Jules Moch. Grâce à l'annuaire Chaix de 1927, intitulé Les principales sociétés par actions et l'annuaire SEF de 1942, nous avons établi, pour les membres les plus influents du conseil d'administration de la S T C R P, la liste des diverses entreprises où ils occupaient un siège d'Administrateur :

MARIAGE (A.) : président de la S T C R P : Société française des carburants (où il cotoyait L. Renault), Compagnie mobilière parisienne et coloniale, Transports automobiles SITA, Société de perfectionnements et d'améliorations industriels et commerciaux (SPAIC), Société de construction et d'entretien de matériel industriel

et agricole (SCEMIA), Société d'outillage mécanique et usinage d'artillerie (SOMUA).

BINDER (M.) : Assurance Le Monde-incendie, Assurance Le Monde-vie.

AUBURTIN (F.) : Chemins de fer de l'Est.

BOULE (L.) : Compagnie des chemins de fer tunisiens, Société française et coloniale, Société franco-belge de matériel de chemin de fer, Compagnie générale française de tramways, Compagnie centrale d'énergie électrique, Société algérienne d'éclairage et de force.

BOUSQUÉT (H.) : Association minière (étude et mise en valeur de toute société industrielle), Banque nationale de crédit, Banque franco-japonaise, Société centrale des banques de province, compagnie d'électricité de Varsovie, compagnie française des câbles télégraphiques, compagnie générale de télégraphie sans fil (présid), compagnie Radio-France (vice-présid), compagnie Radio-Maritime (présid), Radio-Orient (présid), Société industrielle d'énergie électrique, Société France radio électrique (présid), compagnie financière belge des pétroles (Prétrofina), Société française des carburants, Société des automobiles Brasier (vice-présid), compagnie mobilière parisienne et coloniale.

BOUTON (G.) : Société des automobiles Brasier.

CHAPUY (P.) : Métropolitain. Cie française de chemins de fer au Dahomey (Présid), compagnie du chemin de fer de Rosario à Puerto Belgrano, Etablissements Darboussier (alimentation), Société pétrolière STEUA, Compagnie française des pétroles, Omnium international des pétroles.

L'EPINE (M.) : Banque nationale de crédit, banque française des pays d'Orient, Banque des pays d'Europe Centrale, Forges et ateliers de constructions G. Latécoère, Compagnie générale transatlantique, Société du gaz de Paris, Bozel/Malétra (électro-chimie, électro-métallurgie), Compagnie de dragages des entreprises maritimes, Société nouvelle des raffineries de la Méditerranée.

MARECHAL (H.) : Métropolitain, Société nouvelle des établissements

Decauville aîné, compagnie générale des voitures de Paris (présid), compagnie d'électricité de l'Ouest parisien, compagnie générale de lumière et traction (LUTRA), Radio-Orient. Société française des carburants, Société française d'entreprises.

RENAUD (M.) : compagnie française pour l'exploitation des procédés Thomson-Houston.

ROSTAND (J.) : Banque d'Indochine, Comptoir national d'escompte de Paris (vice-présid), Union pour le crédit à l'industrie nationale, compagnie française des mines du Laurium, Société française des pyrites de Huelva (présid), compagnie générale française des tramways, compagnie pour la fabrication des compteurs et matériel d'usines à gaz.

DE WANDRE (Alf) : compagnie parisienne de distribution d'électricité (CPDE), Métropolitain.

En tout, cent vingt sept sociétés sont représentées au conseil d'administration de la S T C R P, par les seize administrateurs de la société concessionnaire. On retrouve les constructeurs de matériels électriques telle la Thomson-Houston, les fournisseurs d'énergie électrique telle la C P D E, les constructeurs de tramways telle la Compagnie générale française de tramways, qui ont toutes présidé aux destinées de la C G U ; mais cette fois-ci, l'équilibre dans la composition du conseil de la toute récente société concessionnaire s'est modifié en faveur des deux nouvelles industries de l'après-guerre : le pétrole et l'automobile. Le pétrole entre au Conseil avec les représentants de Pétrofina (Bousquet H.), STEUA (Chapuy P.), de l'Omnium international des pétroles (Chapuy P.), de la compagnie française des pétroles (Chapuy P.) et de la Société française des carburants (Bousquet H. et Mariage A.). L'automobile est largement représentée par la Société des automobiles Brasier et surtout par A. Mariage qui défend les intérêts des deux nouveaux groupes SITA et SCEMIA, liée à Renault. L'absence de documentation concernant ces deux sociétés avant 1939, ne nous a pas permis de déceler tous les liens qui devaient les unir à la S T C R P ; selon J. Moch, elles étaient représentées au sein du conseil d'administration

de la société concessionnaire, par le quart au moins de ses membres.

Dans l'état actuel de la documentation, peu de renseignements précis nous sont parvenus sur les commandes et les prix pratiqués entre la S T C R P et les sociétés filiales. Un rapport sur les résultats financiers de la S T C R P en 1928, ne publie qu'une liste partielle de quelques fournisseurs et d'une partie des sommes versées par la compagnie : la SCEMIA et les automobiles SITA figurent déjà aux côtés de la C P D E et de Thomson Houston (80). Malgré cette documentation partielle, on ne peut cependant s'empêcher d'établir des liens assez troublants entre la forte représentation des industries pétrolières et automobiles et la brusque disparition des tramways au profit des autobus.

A plus d'un titre en effet, la suppression des tramways en banlieue est injustifiée et procède sans aucun doute de considérations totalement étrangères à l'intérêt public. Dès 1931 dans son rapport au Conseil général, H. Sellier insistait sur le rôle complémentaire des deux modes de transport : "Le tramway est par excellence le mode de circulation rapide à capacité d'absorption quasi illimitée, à la condition qu'il circule sur de larges voies peu encombrées ... Le tramway sur les grandes routes permettra dans certains cas, l'application d'un système analogue à celui qui existe en Amérique et qui tend à s'implanter en Angleterre : le doublement des voies avec circulation de trains express ... L'autobus au contraire, circule avec la plus grande souplesse, il passe partout, il est indépendant de tous les véhicules parcourant la même voie" (81).

Du point de vue de l'extension urbaine la substitution du tramway par l'autobus est une grave erreur. La fixité de l'infrastructure du tramway, loin d'être un handicap, constitue au contraire un avantage déterminant : elle permet de matérialiser une bande de circulation plus impérative que l'autobus, et ainsi commander et orienter le processus d'urbanisation. L'autobus est neutre vis à vis de l'urbanisme ; loin d'orienter l'extension de la ville, il est un facteur de dispersion et donc d'augmentation des distances. "Ces deux carac-

téristiques, selon M. Bigey et A. Schmider, sont à terme fatales aux transports publics car elles engendrent des flux de trafic insuffisants pour justifier un transport public avec une fréquence de passage correct" (82).

Au lieu d'aménager, la S T C R P a procédé à des suppressions coûteuses. La substitution en effet, est aussi injustifiée du point de vue financier. L'administration qui, jusqu'en 1929, n'avait admis que la suppression du matériel amorti, nous l'avons vu, renonce définitivement à cette sage politique d'économie et procède en huit ans (de 1930 à 1938) à une substitution systématique qui aboutit à la disparition totale des tramways dans les limites du "Grand-Paris". Le groupe communiste du Conseil général, dans un rapport du 26 décembre 1935, accuse même la S T C R P d'avoir procédé au remplacement des rails jusqu'à la veille de la suppression des tramways pour le plus grand bien des sociétés filiales. "Aujourd'hui on revend ces rails neufs au prix de la ferraille ... Il serait intéressant de savoir qui était l'acheteur".

Toujours est-il que les investissements considérables engagés après-guerre dans la reconstruction et l'extension du réseau de tramways étaient loin d'être amortis lorsque la dernière ligne disparut. Même du point de vue de la rentabilité, la disparition des tramways, tout au moins sur les grandes artères de banlieue, procède d'une politique à courte vue. Si les dépenses de premiers établissements absorbées par la construction d'une ligne de tramways sont très lourdes, alors qu'une ligne d'autobus n'exige comme première mise de fond que l'acquisition du matériel roulant, la dépense au km-voyageur est généralement plus faible et le transport des voyageurs supplémentaires beaucoup moins onéreux. Langevin estime à 0,23 F la dépense totale au voyageur-km pour desservir par tramways un secteur de banlieue de 15 km ayant une moyenne annuelle de vingt millions d'usagers ; si le trafic se développe, le voyageur-km supplémentaire, en ne tenant compte que des dépenses variables, ne revient plus qu'à 0,20 F. Par contre sur une ligne d'autobus, dans des conditions de trafic identiques, non seulement le voyageur-km revient à 0,26 F mais le voyageur-km supplémentaire

exige aussi la même dépense (83). La raison est simple : contrairement au tramway on ne peut accoupler les autobus en rames. Ainsi les économies réalisées en dépenses fixes sont inévitablement perdues en dépenses variables lorsque le trafic-autobus atteint un certain niveau. Or, étant donné l'extension régulière du grand Paris, il y avait tout lieu de croire que ce niveau serait un jour largement dépassé sur les grandes artères. Enfin M. Parodi, en 1942, pose le problème de la disparition des tramways dans des termes plus généraux (84). Il constate que Paris est allé ainsi à contre-courant des capitales européennes et des villes des Etats-Unis qui consolidaient au contraire leur réseau de tramways en le dégageant du trafic général par la création de sites propres ou d'infrastructures séparées en viaduc ou en souterrain.

De même alors que dans bien des pays, l'application de plus en plus étendue de l'énergie électrique aux transports a été l'un des moyens utilisés pour améliorer la balance commerciale, la suppression des trois mille tramways de la S T C R P a coûté aux centrales électriques, une perte annuelle de près de quarante huit millions de F ; et en outre leur remplacement par des autobus, une dépense annuelle pour la S T C R P de deux cent soixante cinq millions de F pour l'approvisionnement en carburant et en huile. M. Parodi était d'autant plus sensible à l'indépendance énergétique de la France qu'à l'époque où il écrivit son ouvrage, le pays, après la défaite de 1940, semblait dans la plus totale pénurie.

Sans aucun doute les groupes de pression liés à l'automobile sont intervenus de façon décisive pour que soit substitué aux tramways qui "gênent la circulation" (sans doute à Paris mais pas en banlieue), l'autobus plus souple, moins encombrant mais aussi usant des pneumatiques et consommant de l'essence. Le rôle du groupe Mariage fut prépondérant. Pour s'en convaincre il suffit de porter son attention sur des événements analogues qui se sont déroulés à Pau et à Nice. En 1930, le groupe "Mariage" représenté par P. Mariage enlève la concession des Tramways de Pau (S B T U) ; dès 1931, le 2 avril, il signe une convention avec la Ville, autorisant la nouvelle société à substi-

tuer "l'omnibus automobile au tramway électrique". Le matériel roulant est désormais fourni par Renault. Même procédé à Nice : A. Mariage, G. Bouton et M. Binder, tous trois administrateurs de la S T C R P obtiennent la concession des tramways T N L ; dès 1931, le nouveau conseil d'administration procède à la substitution des tramways par des autobus SCEMIA-RENAULT. A Paris, comme à Nice ou à Pau, le choix est politique et relève d'un encouragement systématique accordé à l'automobile (85). On a cependant présenté les choses comme une mesure strictement technique : la substitution d'un système moderne plus économique à un système desuet, lourd et onéreux. Et, fait curieux, c'est ainsi que l'a compris la majorité du Conseil général de la Seine, à quelques exceptions près comme H. Sellier. Même les communistes n'ont pas protesté contre le principe ; ils ont simplement critiqué les méthodes, mais furent parmi les premiers à réclamer la substitution pour leurs propres communes. Parmi les mesures à prendre pour résorber le déficit, le groupe communiste du Conseil général dans son rapport du 26 décembre 1935, propose "la suppression des tramways, même en banlieue et leur substitution par l'autobus ; ... l'économie réalisée serait de 1,96 F par kilomètre-voiture". La seule objection qu'ils formulent réside dans les "méthodes qui consistent à remplacer mécaniquement les lignes de tramways par "l'autobus" dans des conditions financières douteuses.

Le choix entre les motivations invoquées par les uns et les autres pour justifier le désastre financier des transports en commun exigerait une étude très approfondie d'une source documentaire homogène tels que les comptes de gestion et la correspondance financière des compagnies ; ces documents, pour la plupart, n'ont pas été versés dans les fonds documentaires. Sans doute, au terme d'une telle étude, aurions-nous rejeté les explications unilatérales qu'ont proposées les parties en présence. Prenons, par exemple, l'argument du gaspillage budgétaire : si son existence n'est pas douteuse, il ne peut à lui seul endosser la responsabilité des 1 385 millions de F de déficit enregistrés dans la région parisienne en 1938. Et cela d'autant plus, que la gauche dans sa grande majorité, ne critique

pas le principe de la substitution des tramways par les autobus, mais seulement les "tripotages" financiers auxquels elle a donné lieu. La remarque est valable pour les chemins de fer. La convention de 1920 est, pour certains, la responsable des abus de dépenses ; pourtant ses auteurs avaient sciemment couru le risque car ils voulaient ainsi permettre aux réseaux de se moderniser afin de laisser à l'Etat un outil moderne. En fait, dès 1938, les justifications conjoncturelles n'apparaissent plus suffisantes pour expliquer le déficit. L'idée d'un déficit structurel, inhérent à l'activité même du service public des transports en commun, fait son chemin : pour certains, on ne pense plus en terme de rentabilité, mais d'équilibre.

#### ALTERNATIVE EN 1938 :

##### POLITIQUE AUTORITAIRE OU REGIE DIRECTE.

##### Un choix politique.

Deux conceptions du service des transports en commun soutendaient tous les débats, rapports ou discussions de l'après-guerre : doit-on maintenir l'exploitation privée d'un service public, ou organiser un système de régie directe ? La polémique n'était pas nouvelle puisqu'avant guerre les tenants de la libre entreprise et de la municipalisation s'étaient déjà affrontés au sujet du Métropolitain et de la C G O ; mais il s'agissait alors surtout d'une confrontation d'idées, car les partisans de la municipalisation ne pouvaient ni ne voulaient réellement imposer à la collectivité locale une charge financière que l'entreprise privée assumait pleinement et avec un certain succès. La mise en place de la régie intéressée, en 1920, devait par contre fondamentalement modifier les données du problème car la collectivité locale, en assurant les dépenses d'infrastructure et en garantissant une rémunération à la société concessionnaire, engageait désormais sa propre responsabilité financière. En transformant la S T C R P, les compagnies ferroviaires ou le Métropolitain en sociétés "assistées" par un système de compensation qui les soustrayait aux lois naturelles de l'économie libérale, la régie intéressée apparaissait à juste titre pour la libre entreprise, comme le dernier recours avant la nationalisation. Les amis politiques du socialiste H. Sellier, tout en déclarant leur préférence pour la municipalisation,

n'ont pas manifesté à l'époque une hostilité résolue au système instauré par les conventions de 1920. C'est le déficit des comptes financiers et surtout des comptes d'exploitation de la S T C R P et des compagnies ferroviaires qui relance la polémique. Cette fois-ci l'affrontement est plus passionné, car la perspective de la nationalisation ou de la municipalisation est plus crédible. La gauche socialiste et communiste possède désormais des arguments convainquants. Elle a beau jeu de dénoncer l'incapacité des entreprises, pourtant assistées, à résorber un déficit qui retombe sur le budget des collectivités locales donc sur le contribuable. De nombreux textes législatifs et règlements administratifs ont rendu caduque l'argument traditionnel sur l'incompatibilité entre administration et gestion d'un service industriel ; d'ailleurs l'exemple de l'office départemental des H.B.M. le prouve. Surtout, l'audience de la gauche dans le public et son influence dans les organismes de décision, se sont accrues. Dès 1936, la campagne de presse organisée par la gauche contre les compagnies ferroviaires, déclenche une véritable "mystique de la nationalisation" selon l'expression de R. Mayer. Les positions de la droite par contre sont immuables. Alors qu'à Berlin et Londres, les transports en commun sont municipalisés par des gouvernements réputés pour leur hostilité à toute forme de collectivisme, la droite française s'obstine à assimiler la municipalisation à la socialisation. C'est un argument qu'a souvent développé H. Sellier et qu'ont même repris certains centristes comme le conseiller général G. Lemarchand qui, dans un rapport du 17 décembre 1936, "se refusait à considérer la régie directe comme une formule socialiste ; ne faisant pas de politique, dit-il, je la place sur son véritable terrain : c'est une conception administrative ... plus souple pour le Département, qu'un régisseur (la S T C R P) dont la rémunération annuelle atteint au moins 15 millions de F sans compter un pourcentage de 6 % pour les frais généraux de premier établissement". Dans les rangs de la droite, la méfiance à l'égard de la municipalisation n'en a pas moins prévalu. A l'époque, le patronat français et les gouvernements qui le représentaient, s'étaient déjà taillé une solide réputation de traditionalisme. Imperméables aux idées d'un Keynes, préférant une hausse des tarifs douaniers et une politique déflationniste à un

effort véritable de rentabilité pour résorber la crise, ils n'étaient naturellement pas favorables à une municipalisation des transports qui leur aurait pourtant assuré une main d'oeuvre plus mobile et donc plus disponible. Cette résistance est encore plus nette pour la Seine dont le Conseil général, à majorité de gauche, ne cachait pas son désir de transformer le service des transports en une "régie industrialisée" autonome, dirigée par un conseil d'administration composé de représentants des pouvoirs publics naturellement, mais aussi du personnel et des usagers organisés en syndicats. La droite craignait que cet exemple fasse tâche d'huile dans le secteur public et plus tard dans les entreprises privées. Mais par delà ces querelles politiques et idéologiques qui touchaient tous les secteurs de l'activité économique, ce sont deux conceptions totalement contradictoires des transports en commun qui s'affrontaient.

#### La coordination autoritaire. 1937-1938.

Après l'échec de la coordination corporative des transports, le premier gouvernement du Front populaire avait mis en place, nous l'avons vu, des mesures de coordination autoritaire. Elles ont été abandonnées avant d'avoir fait leur preuve, mais les gouvernements ultérieurs ne sont plus revenus sur le principe d'autorité. Il fut au contraire renforcé à partir de juillet 1937 par une série de mesures prises en ordre très dispersé dont la codification n'a été effectuée que par décret du 12 novembre 1938.

Le premier cabinet L. Blum avait tenté de désaisir les transporteurs d'une partie de leur pouvoir de décision, en matière de coordination et d'unification, au profit des collectivités locales du personnel et des usagers. Afin de donner au problème des transports une solution nationale qu'auraient pu enrayer les particularismes locaux, les décrets ultérieurs ont peu à peu transféré ce pouvoir au gouvernement central. Tout d'abord, la direction des chemins de fer du ministère des Travaux publics est désormais chargée de toutes les questions de coordination ; elle devient la direction générale des chemins de fer et des transports. A côté du ministre est institué, par décret du 31 août 1937, le Conseil supérieur des transports,

dont la tâche consiste à réaliser par l'"unité dans la conception et la mise au point d'une politique cohérente en matière de transport, l'allégement des charges financières". C'est sans doute là que réside la principale rupture entre la nouvelle politique des transports inaugurée par le ministère Chautemps et les conceptions qu'avaient toujours défendues la gauche du Conseil général et le Front populaire : la fonction sociale et économique des transports était désormais sacrifiée au problème strictement budgétaire.

La pièce maîtresse de la réforme réside sans aucun doute dans la création de la S N C F, société d'économie mixte dont l'Etat possède 51 % des actions. Cette nationalisation du réseau ferroviaire n'a rien de commun avec les "spoliations" qui ont suivi la Libération, car les anciens propriétaires furent très largement indemnisés. On a en quelque sorte "socialisé" les pertes tout en respectant les profits individuels. Paradoxalement pourtant cette nationalisation s'est faite sous le signe de l'économie. L'équilibre financier devait être rétabli par étapes successives : tout d'abord le "petit équilibre" du budget d'exploitation ; ensuite l'"équilibre intégral", charges financières comprises.

Ces consignes d'économie budgétaire n'ont été véritablement étendues à l'ensemble des transports départementaux que par le décret-loi du 12 novembre 1938. Le principe est acquis dès la constitution du ministère Chautemps en juillet 1937, mais il faut attendre la dislocation du Front populaire et l'accession au pouvoir de Daladier, pour qu'un programme d'économies soit réellement proposé. Le 1er novembre 1938 Paul Reynaud passe de la Justice aux Finances et lance son plan d'austérité qui marque la rupture définitive avec la politique économique et sociale des gouvernements de la gauche.

Par décret du 12 novembre 1938, adopté sur proposition du ministre des Travaux publics De Monzie, "les départements et communes sont tenus de veiller constamment au maintien et au rétablissement de l'équilibre des budgets de leurs services de transports publics d'intérêt local" (86). Visant plus particulièrement le Conseil

général de la Seine, le décret interdisait, en principe, aux collectivités locales, la prise en charge dans leur budget propre, des suppléments de dépenses résultant des augmentations de salaires, de nouvelles obligations d'ordre social, du relèvement des prix des matières et plus généralement de toutes les fluctuations économiques ou monétaires. Le décret amonçait en quelque sorte un retour aux lois naturelles de l'économie libérale : "ces suppléments devront être compensés soit par des majorations de tarifs, soit par la combinaison d'économies et de majorations de tarifs, soit simplement par des économies réalisées sous forme d'un aménagement nouveau des services". Le déficit devait être comblé en faisant payer le coût total de transport par l'utilisateur sans l'aide du Département. Enfin le préfet est chargé de surveiller l'application de ces mesures et à défaut de proposer lui-même au ministre des Travaux publics un plan en vue de compenser ces charges. Si la couverture des dépenses ne peut être assurée, un décret en Conseil d'Etat rendu sur proposition du ministre des Travaux publics, du ministre des Finances et du ministre de l'Intérieur après avis d'une commission, devra autoriser la collectivité à les prendre en charge et déterminer le quantum de la participation. Les collectivités locales ne faisaient donc que proposer un plan de coordination dont les bases étaient rigoureusement définies par le décret du 12 novembre 1938. Ces plans, mis sur pied par les comités techniques départementaux, adoptés par les conseils généraux, n'étaient rendus exécutoires qu'après avis du Conseil supérieur des transports. Le 1er janvier 1939, soixante dix plans départementaux sont déjà adoptés par le Conseil supérieur ; il a jugé en outre 1169 appels de décisions de comités techniques départementaux. Daniel Vincent, président de ce conseil constate avec satisfaction dans son rapport d'activité de janvier 1939, que "les représentants des divers modes de transport ont su progressivement concevoir leur rôle non plus en simples concurrents mais en véritables associés" (87).

La hausse des tarifs. Sans aucun doute cette coordination autoritaire a sensiblement amélioré les comptes financiers des régies et par là-même allégé les charges des collectivités locales et de l'Etat. La

ministre des Travaux publics, De Monzie, escomptait en février 1939, une économie annuelle d'un milliard de F dans les comptes de gestion de la S N C F. Seulement le sacrifice imposé aux usagers était considérable : au 23 février 1939, 5 838 kilomètres de voies ferrées sont fermés au trafic voyageurs ; 2 733 kilomètres le sont partiellement. Surtout la coordination ne suffit pas à résorber l'ensemble du déficit. En 1938 le solde débiteur du compte général de gestion de la S N C F s'élevait à 6 389 millions de F soit une somme six fois supérieure aux économies espérées de la refonte du service-voyageurs. Aussi, et conformément au décret du 12 novembre 1938, la coordination fut-elle accompagnée d'un relèvement général des tarifs. Les hausses ont touché les chemins de fer, mais aussi l'ensemble des transports routiers qui furent soumis à une taxe de 125 F par place ainsi qu'à un relèvement des droits sur les essences poids lourds, gaz-oils et benzols. La région parisienne ne fut pas épargnée par ces mesures de rigueur.

Le Conseil général de la Seine s'opposant au principe de la hausse c'est un décret-loi du 30 juillet 1937 qui prescrivit le relèvement des tarifs. Il donnait à l'assemblée départementale un délai de cinq jours pour adopter un réajustement des tarifs de la S T C R P qui devait couvrir les 3/4 du déficit des deux réseaux (autobus et métropolitain) prévu pour 1938 (88). Dès le 30 juillet, les tarifs subissent une hausse générale. Le 1er janvier et le 24 novembre 1938, les tarifs sont à nouveau réhaussés. Le prix d'un parcours de deux sections en 2e classe a progressé ainsi de 74,5 % en deux ans. Comme dans les autres départements ces mesures devaient être complétées par un plan de coordination des divers services de transport. Le rapport précédent le décret du 30 juillet 1937, précisait que le dernier quart du déficit devait être résorbé par "une coordination susceptible de dégager des économies" ; à cet effet un second décret datant du même jour instituait un "Comité spécial de coordination des transports de la région parisienne".

La coordination. La coordination des transports parisiens était à l'ordre du jour depuis une dizaine d'années, mais elle n'avait fait

l'objet que de vieux pieux ou de tentatives vite avortées. Il existait bien depuis 1920 un Comité de coordination et un Comité consultatif des transports en commun de la région parisienne, mais ni l'un ni l'autre ne possédaient de véritables pouvoirs de décision. Ceux-ci étaient disséminés entre les trois assemblées concédantes : le Conseil municipal de Paris, le Conseil général de la Seine et le Parlement. Aucune mesure d'ensemble ne pouvait être envisagée, d'autant plus que le problème n'était pas abordé en termes purement techniques mais soutendait des querelles politiques et suscitait des luttes d'intérêt. Seul le préfet de la Seine constituait cet élément de cohésion qui faisait tant défaut au système des transports parisiens ; mais, représentant de l'Etat auprès des collectivités locales, ses propositions se sont le plus souvent heurtées à l'opposition du Conseil général de la Seine.

La coordination pouvait être technique, administrative ou se traduire par une fusion financière. Cette dernière solution avait été encouragée en 1930, par le préfet de la Seine E. Renard. Le 17 décembre 1930, le Conseil général de la Seine devant la gravité du déficit, décide de résilier la convention qui liait le Département à la S T C R P et invite l'administration à procéder à un appel à la concurrence afin de désigner le futur exploitant. Les mémoires préfectoraux des 30 mai et 8 octobre 1931 sélectionnent deux propositions émanant de la S T C R P et d'une société filiale du Métropolitain, la C M A T R P (89). Le préfet ne cache pas ses préférences pour la seconde proposition qui aurait au moins le mérite d'assurer la fusion complète du réseau de surface et du réseau souterrain. Seulement le Conseil général est très divisé ; plus exactement trois tendances se dégagent nettement, qui rendent impossible une prise de position quelconque de l'assemblée à la majorité absolue : les inconditionnels de la S T C R P, les partisans d'une fusion par la C M A T R P et les partisans de la régie directe qui n'ont pas voté la déchéance de la compagnie A. Mariage pour favoriser l'implantation d'un monopole encore puissant, celui du baron Empain. De vives polémiques animent le Conseil général mais n'aboutissent à aucun vote concret. Le préfet propose alors d'autres solutions. Il appelle la S T C R P

et la compagnie du Métropolitain à concourir à parts égales à la formation d'une nouvelle société à laquelle participerait le Syndicat des chemins de fer de ceinture ; le champ de coordination serait ainsi élargi. Le Métropolitain donne son accord sous réserve que ce serait les actionnaires de la S T C R P et non la société elle-même qui concourraient à la formation de la nouvelle compagnie. Mais le groupe Mariage refuse le principe de la souscription individuelle des actionnaires de la S T C R P à la formation du capital de la future société ; cette solution donnerait une nette majorité au groupe Empain qui détient déjà un certain nombre d'actions de la société concessionnaire des transports de surface (P. Chapuy, H. Maréchal et A. De Wandre siègent déjà dans les deux conseils d'administration)(90). Le préfet propose alors à la S T C R P la formation d'une société dans laquelle le Métropolitain et la S T C R P souscriraient chacun à égalité, en tant que compagnie ; le Département serait lui-même actionnaire et interviendrait comme arbitre pour maintenir l'équilibre entre les deux groupes. C'est le Métropolitain qui, cette fois-ci, se déclare hostile à une solution qui l'obligerait à partager son pouvoir de décision et à sacrifier ses bénéfices dans la résorption du déficit des transports de surface. Dans la première formule le groupe Empain aurait sans doute transformé les transports de surface en service de rabattage vers le réseau souterrain ; il aurait par contre été minoritaire dans la deuxième formule proposée par le préfet, face à une coalition de la S T C R P et du Département qui partageaient tous deux le même souci de résorber le déficit tout en maintenant le réseau de surface.

Posée en terme de fusion organique et financière, la coordination s'avérait impossible. La S T C R P est reconduite au 1er janvier 1933, moyennant certains aménagements financiers qui ne devaient rien ôter à la gravité du déficit. L'administration préfectorale s'est alors tournée vers des objectifs plus modestes : la révision de la contexture des réseaux et la recherche d'économies. Il n'est plus question de fusion, d'unification des exploitations mais de mesures de coordination technique. Trois programmes d'économies sont successivement mis au point en 1934 et 1935 ; la situation n'a

pourtant cessé de s'aggraver. Aussi, lorsque le ministre des Travaux publics grâce aux pleins pouvoirs que lui a accordé le gouvernement, prescrit par décret du 30 juillet 1937, nous l'avons vu, la création d'un "Comité spécial de coordination des transports de la région parisienne", c'est dix années d'atermoiements et de déficit qu'il convient d'effacer.

Ce comité, chargé de couvrir le quart du déficit des transports de la région parisienne (chemins de fer non compris) par des mesures de coordination, nous l'avons vu, ne fut jamais réuni. Sous le Front populaire, les gouvernements avaient dû reculer devant la résistance d'un Conseil général de la Seine qui n'appréciait ni la composition du comité où les hauts fonctionnaires de l'Etat étaient largement majoritaires, ni les mesures unilatérales de relèvement de tarifs qu'avaient prises les pouvoirs publics. C'est le gouvernement Daladier qui remet le projet à l'ordre du jour. Le 12 novembre 1938, sous l'impulsion du ministre des Travaux publics De Monzie, il place la coordination des transports parisiens sous l'égide de l'Etat et créé un "comité des transports parisiens", analogue, par ses compétences et sa composition à celui qu'avait rejeté le Conseil général de la Seine. Sur les vingt membres qui composent ce nouveau comité, six seulement représentent les intérêts de la Ville de Paris et du Département ; l'Etat dispose de onze voix donc de la majorité absolue ; la S N C F, le Métropolitain et la S T C R P possèdent chacun une voix. Avec ses trois voix délibératives le Conseil général "rouge" ne pouvait plus faire obstacle à la politique du gouvernement. A cet égard, le préambule du décret du 12 novembre 1938 est très net :

" ... Dans un terrain aussi complexe que celui de la région parisienne, la coordination ne peut pratiquement s'obtenir que par voie d'autorité ... Le comité a pour mission la réalisation d'une coordination indispensable à une saine gestion. Il disposera en matière de tarifs, de contexture des réseaux, d'horaires, de programmes de travaux et de matériel, de marchés et de traités de toute nature et en matière d'examen des budgets et des comptes des entreprises concessionnaires, de pouvoirs étendus qui lui permettront en faisant litière de tous les particularismes, d'asseoir une politique générale tendant à

l'équilibre" (91). Ses conclusions seront transmises directement au gouvernement qui les rendra exécutoires. La procédure mise en place par le décret, ne prévoyant pas de consultation préalable auprès du Conseil général, celui-ci ne pouvait ni s'opposer, ni même entraver par des discussions sans fins la réalisation du programme élaboré par le comité. Il était relégué à un rôle de simple exécutant.

Il convient cependant de bien analyser ce regain d'autoritarisme. Conçu par des esprits profondément libéraux, il s'agit simplement d'un régime autoritaire transitoire qui doit permettre le rétablissement dans le service des transports en commun de la région parisienne, des règles du libéralisme que le Conseil général de la Seine avait transgressées dans ses nombreux avenants. Le comité était en quelque sorte chargé d'enrayer l'évolution vers la régie directe par des mesures d'assainissement appropriées. Le décret fixait d'ailleurs une limite à cette situation transitoire : le 1er juillet 1942. A cette date, une organisation unique des transports en commun de la région parisienne devait être constituée, sur proposition du comité, par voie de conventions entre les diverses collectivités locales, l'Etat et les compagnies. A défaut d'accord, le gouvernement se réservait le droit d'instituer cette organisation par décret pris en conseil des ministres.

Le programme d'économies du comité de 1938. C'est le quatrième programme d'économie mis au point par les pouvoirs publics pour assainir la situation financière. Ces mesures procèdent toutes du même principe, mais en 1938, le programme est systématique et impératif. Il s'agissait de rétablir à tout prix l'équilibre budgétaire, et pour cela de lui sacrifier la fonction économique et sociale que remplissaient les transports en commun dans la vie locale. Dès 1934 et surtout l'année suivante sous le gouvernement Laval, le préfet proposait déjà la suppression des lignes faisant double emploi, une hausse tarifaire et la compression du personnel des compagnies, dont les effets devaient compléter la baisse autoritaire des salaires imposée par les décrets-lois de 1935. Cependant, si le Conseil général de la Seine avait dû céder sur les décrets-lois de portée

nationale, il s'était systématiquement opposé à toute hausse tarifaire et aux suppressions de lignes. Dès la chute du premier gouvernement du Front populaire un nouveau programme d'austérité était mis à l'étude afin de sauvegarder l'efficacité des hausses tarifaires décidées, nous l'avons vu, par décret du 30 juillet 1937. Dans son mémoire du 23 novembre 1937, le préfet de la Seine proposait les mesures suivantes : suppression des doubles emplois entre le Métropolitain et les autobus (70 lignes doivent être remaniées ou réduites) ; suppression d'au moins dix lignes déficitaires d'autobus ; réduction de quatre autres lignes déficitaires ; suppression des services du soir, après 21 h, sur quatorze lignes d'autobus ; suppression du caractère obligatoire des arrêts d'autobus et remaniements d'un certain nombre d'entre eux. Mais ce programme ne fut pas adopté par le Conseil général qui refusait à la même époque de ratifier la création du comité spécial de coordination de la région parisienne. C'est le cabinet Daladier après l'éclatement du Front populaire qui impose l'application partielle de ces mesures de rigueur. Le nouveau comité spécial institué les étend en outre à la S N C F et propose la fermeture au trafic-voyageurs des lignes d'Orly à Massy, de Champigny à Nogent le Perreux, d'Argenteuil à Noisy le Sec et Juvisy, de Versailles à Argenteuil et d'Epône-Mezières à Plaisir-Grignon. Encore ne s'agit-il que d'un premier train de réformes ; mais les travaux du comité sont suspendus par la guerre.

#### Austérité et urbanisme.

Une telle politique d'austérité bouleversait profondément les principes qui avaient jusqu'alors présidé à l'exploitation du réseau des transports en commun. En rachetant les transports de surface de la région parisienne en 1920, le Conseil général de la Seine s'était doté selon l'expression du conseiller F. Latour d'un "merveilleux instrument pour la mise en oeuvre d'un plan rationnel d'aménagement et d'extension" (92). Dans une note du 10 décembre 1936 ce conseiller pourtant modéré approuvait encore le programme de l'assemblée départementale qui "s'était attaché à faciliter par des tarifs modérés, le déplacement des ouvriers, des employés, des acheteurs, des

visiteurs et des touristes ... En accordant d'importants avantages tarifaires à la main d'oeuvre, il a permis la création hors Paris, de nouvelles zones résidentielles et donner ainsi aux travailleurs et à leurs familles plus de soleil, plus d'air, plus de santé. Une politique de ce genre a accru le volume des échanges et stimulé l'activité économique" (93). F. Latour conclut : "des transports abondants à des prix modérés, c'est de la richesse qui se crée".

En s'attachant au problème strictement budgétaire du service des transports, le gouvernement Daladier privait les collectivités locales de ce moyen d'action volontariste sur le développement urbain. Par souci d'orthodoxie financière, le comité spécial des transports parisiens inaugure des suppressions de lignes à faible rendement dont l'existence pouvait stimuler et orienter le peuplement des zones qu'elles desservaient. Remanier ou réduire soixante-dix lignes d'autobus parallèles au Métropolitain ou aux chemins de fer de banlieue afin de supprimer la concurrence est tout aussi injustifié dans la mesure où les deux modes de transport assurent des fonctions différentes : l'un, les petits parcours ; l'autre, les services réguliers et massifs. En la matière le comité de coordination dut agir avec prudence car chaque réduction suscitait de nombreuses réclamations d'élus et de municipalités : cinq lignes seulement sont touchées par ces mesures en mai 1939, mais la liste, en principe, n'était pas close. Par contre 2 330 arrêts d'autobus deviennent facultatifs et 450 sont déplacés afin d'assurer un espacement de 150 mètres entre chacun d'eux. Finalement ces réformes restrictives imposées par le comité spécial des transports parisiens ont causé beaucoup de gêne aux usagers mais de faibles économies pour la collectivité : 11 230 000 F ont été ainsi économisés alors que le déficit de l'ensemble des transports parisiens (S N C F-banlieue/S T C R P/ Métropolitain) en 1938, se chiffrait à 1 385 millions de F. Le résultat était dérisoire, faute de temps peut-être, mais aussi parce que le service ne pouvait plus être comprimé.

C'est sans doute ce qu'il faut retenir de cette série de réformes entreprises par le gouvernement Daladier. Alors que le Conseil géné-

ral avait toujours misé sur l'amélioration et l'extension du réseau, le comité spécial de coordination a en quelque sorte défini un niveau maximum mais incompressible d'activités que les régies afferchées ne devaient plus franchir. Le service est plus restreint, mais il devient aussi plus cher. Trois hausses tarifaires ont été décrétées, nous l'avons vu, de juillet 1937 à novembre 1938 ; un nouveau relèvement est prévu pour le 1er avril 1939. Pour réaliser l'équilibre budgétaire, les pouvoirs publics ont "choisi de transporter un petit nombre de voyageurs payant un prix élevé plutôt que davantage de voyageurs payant moins cher" (94). En novembre 1938, les tarifs ont atteint, en effet, un seuil prohibitif pour une partie de la population de banlieue : de 1937 à 1938 le nombre des tickets vendus par la S T C R P a diminué de 20 % ; l'augmentation prévue pour avril 1939 devait, selon les prévisions, provoquer une nouvelle perte avoisinant les 25 %. Le service du transport tendait à retrouver son statut d'objet de consommation courante que l'usager devait payer à son juste prix. La fonction sociale est sacrifiée au souci d'équilibre budgétaire. De même la fonction urbaine, car le programme d'austérité mis au point par le comité spécial de coordination exclut naturellement toute perspective d'extension et les nombreux projets d'un réseau express régional qui devait desservir les liaisons entre Paris et la grande banlieue. L'idée était pourtant largement répandue, que les transports représentaient l'instrument le plus efficace d'une politique consciente d'aménagement urbain ; ils devaient assurer les mouvements internes de l'agglomération mais aussi servir de tuteur à l'extension rationnelle de la région.

S'agit-il d'une politique restrictive temporaire due à la mauvaise conjoncture économique ou bien ces mesures d'austérité répondent-elles à une conception malthusienne de l'avenir de la région parisienne ? La crise économique, l'arrêt de la vague des lotissements, le fléchissement démographique de la moyenne et grande banlieue à partir de 1934, attestent une certaine contraction du grand Paris que les pouvoirs publics ont sinon provoqués, du moins encouragés en laissant réduire régulièrement les possibilités d'habitat intramuros des catégories les plus modestes de Parisiens. En outre ils

cherchaient à provoquer le retour dans leur province d'origine des travailleurs en chômage. S'ils acceptent, une circulaire du ministre du travail du 7 mai 1938 leur rappelle qu'ils ont droit à un bon de transport gratuit et une allocation complémentaire de chômage à condition cependant qu'ils s'établissent dans une commune de moins de 3 000 habitants. La construction de 85 000 logements H.B.M. locatifs dans le Département de la Seine a aussi motivé le reflux des banlieusards aux portes de Paris, où la recherche d'un emploi semblait moins hypothétique et l'usage des transports plus aisé et surtout moins onéreux. Le grand Paris se contracte et palie ainsi empiriquement les carences du service des transports sous l'oeil bienveillant des pouvoirs publics qui ont saisi cette occasion pour imposer leur programme d'austérité.

Ce programme n'a rien de temporaire ; il répond bien à une conception restrictive du service public des transports en commun qui se résume en ces termes : la collectivité prend désormais à sa charge la fonction strictement économique des transports, c'est à dire assure les migrations quotidiennes massives de main d'oeuvre mais abandonne à l'initiative privée les déplacements secondaires, ou tout ce qui relève de la commodité et des loisirs des usagers. De ces principes, les pouvoirs publics ont tiré une organisation logique des transports de la région parisienne dont le service banlieue de la S N C F constitue l'élément essentiel. Entre ces grands axes de pénétration pour lesquels les pouvoirs publics avaient bloqué le service public de surface et abandonné les projets d'un réseau express régional, devait s'organiser un vaste système de rabattage exploité par l'initiative privée. Ce système avait de plus le mérite d'assurer, en principe, un volume de trafic suffisant pour rééquilibrer les comptes du réseau banlieue de la S N C F.

A une époque où on entrevoyait le développement de l'automobile, une telle conception limitative du service public donnait surtout un avantage définitif au moyen individuel sur le moyen collectif car les autocars privés ne devaient organiser une desserte que sur les parcours les plus rentables. L'industrie automobile était stimulée

à un double titre : par l'extension des commandes de matériel passées par les compagnies privées, et par l'élargissement du nouveau marché de l'automobile individuelle. Dans le premier cas il s'agit sans aucun doute d'un choix volontaire qui aboutit, dans l'exemple de la S T C R P, à la substitution totale des tramways par les autobus. Il serait par contre plus aventureux d'affirmer que les pouvoirs publics, en bloquant le service public de surface, songeaient déjà au rôle que l'automobile devait jouer ultérieurement. Notons cependant que dans le projet d'aménagement de 1934, ses auteurs avaient déjà projeté un "autostrade" composé de cinq radiales et d'une rocade, "sans croisement et exclusivement réservées à la circulation automobile afin de relier la partie centrale de l'agglomération parisienne aux routes actuelles, là où elles sont suffisamment dégagées" (95) ; mais ce projet qui ne se donnait ni l'autorité ni les moyens financiers indispensables à sa réalisation, relevait beaucoup plus d'une vue de l'esprit que d'une volonté arrêtée de contrôler le développement urbain.

En imposant son programme d'austérité, le gouvernement Daladier comptait surtout se décharger du poids financier des transports sur l'utilisateur : tous les moyens individuels furent stimulés, aussi bien l'automobile que la bicyclette dont le rôle fut primordial dans les liaisons entre les gares de banlieue et le domicile des usagers. On a vu alors, autour des gares de banlieue s'ouvrir des parcs privés de bicyclettes, comme aujourd'hui des parcs de stationnement-auto. Si les modalités sont différentes, les principes qui ont guidé les pouvoirs publics en 1938 rappellent nettement ceux qui ont inspiré la loi Loucheur de 1929. Cette loi avait en effet institué une taxe syndicale perçue sur les lotis, dont la conséquence essentielle fut de transférer sur les budgets familiaux l'effort financier que devaient logiquement supporter l'État et les sociétés concessionnaires pour l'équipement de base des lotissements. Ces restrictions apportées aux transports en commun devaient avoir des conséquences décisives sur l'avenir du grand Paris : en l'absence de transports en commun publics, dotés d'une infrastructure dense et solide, la banlieue devait se développer selon les lois de l'"urbanisme automobile"

c'est-à-dire dans la plus grande dispersion.

Régie directe et taxe sur la plus-value foncière.

Paris, à la veille de la seconde guerre mondiale, avait pris un retard considérable sur les grandes villes européennes ou américaines. A Philadelphie, l'unification totale des transports est réalisée dès 1907 ; à Boston, la gestion totale (y compris les taxis) est confiée le 1er janvier 1918 au Boston Elevated Railway sous contrôle d'un comité de gérance nommé par l'état du Massachussets ; à New-York et Chicago l'unification est achevée en 1940 ; à Londres est créé en avril 1933 un office public comprenant un directoire de sept membres nommés par des hauts fonctionnaires : le "London passenger transport board". A Berlin enfin, tous les transports collectifs (sauf les lignes de banlieue) sont groupés en une seule société la "Berliner Verkehrs Gesellschaft" dont la totalité du capital actions appartient à la Ville ; depuis le 1er janvier 1938 le B.V.G. est transformé en régie municipale (96). Dans tous les pays industrialisés, les grandes villes s'étaient rendues maîtres de leur transport alors qu'à Paris des considérations d'ordre budgétaires et l'influence des groupes de pression faussaient l'application d'une véritable coordination et paralysaient les tentatives de fusion.

Devant ces échecs répétés, la régie directe devait accroître le nombre de ses partisans. Entre le rachat du réseau Ouest (1907) qui avait soulevé une vague d'hostilité dans l'opinion publique, orchestrée il est vrai par les grands organes de presse, et la création de la S N C F en pleine "mystique de la nationalisation", les esprits avaient évolués. L'Etat en 1907 avait racheté un réseau Ouest totalement désorganisé ; le quotidien Le Matin du 5 janvier 1908 rapporte que la veille "une véritable émeute fut déclenchée par les intolérables retards habituels à la compagnie ". Barthou ministre des Travaux publics reconnaissait dans une interview accordée à ce quotidien le 14 janvier 1908, que "le réseau de l'Ouest était tombé au dernier degré de l'anarchie et du désordre".

L'étatisation fut pourtant mal accueillie : deux ans plus tard

Le Matin publie des articles particulièrement hostiles. Dans le numéro du 24 novembre 1911 un article ironise sur le réseau-État : " ... A côté des rails il y a les aiguilles ... pour recoudre les voyageurs. On voit que l'Ouest-État pense à tout. Si vous rencontrez un abonné de l'Ouest-État, saluez-le chapeau bas : vous pouvez être certain que cet homme a l'habitude de regarder la mort en face". Ces attaques, régulières, provoquent une intervention d'Augagneur, ministre des Travaux publics, le 7 décembre 1911 à la Chambre : "Vous savez que toute une fraction de la presse prend constamment ce réseau à partie, exagère tous les accidents dont il est le théâtre ou la victime, semble prendre un réel plaisir à mettre en évidence ses tares, réelles ou apparentes. Et à côté de cette rigueur sans exemple, elle affiche, vis à vis des autres réseaux, une indulgence et une tendresse dont je voudrais bien connaître les causes.

En 1938 la nationalisation du réseau ferroviaire fut accueillie différemment. Comme en 1907, elle n'avait rien de "révolutionnaire", mais cette fois-ci elle fut acceptée par les gérants qui n'avaient aucune envie d'exploiter pour un profit très faible, une entreprise dont les coûts dépendaient de décisions qui leur échappaient totalement. F. Caron démontre que cette nationalisation, politiquement, était même désirable pour l'ensemble du patronat français qui était ainsi une cible favorite aux attaques de la gauche. "Le risque était plus grand encore, ajoute F. Caron, de continuer à compromettre le prestige de la libre entreprise par les résultats catastrophiques de l'exploitation ferroviaire" (97). Surtout entre les anciennes compagnies et la S N C F une double continuité était assurée : celle des bureaucrates des réseaux et celle des membres du conseil d'administration représentant les gros actionnaires. Seulement, pour le patronat et la droite cette expérience devait être unique.

Ils considéraient la nationalisation des chemins de fer comme une mesure extrême qui se justifiait par l'ampleur du déficit, la dimension qu'avait atteint l'entreprise et le rôle fondamental que devait jouer une bonne structure ferroviaire dans le développement industriel du pays. Cette ultime concession à l'intérêt public mais aussi aux intérêts des milieux industriels, excluait toute idée d'extension à

d'autres secteurs du service public.

Ainsi, malgré cette atteinte au principe de la libre entreprise, malgré une opinion publique mieux éclairée, le contexte n'était pas plus favorable à une départementalisation des transports en commun de la région parisienne. Les nombreux projets déposés par le Conseil général différaient d'ailleurs fondamentalement des conceptions des pouvoirs publics.

La mise en place de la législation qui autorisait et codifiait l'exploitation en régie directe, fut lente et surtout incomplète. Le décret du 31 juillet 1913 qui réglementait à la fois l'exploitation directe et la concession ne s'appliquait par exemple qu'aux seules communes et pour certains services comme l'eau, le gaz, la voirie ... Le 28 décembre 1926 et le 17 février 1930, deux nouveaux décrets modifiaient et complétaient les dispositions d'avant-guerre ; mais s'ils réglementaient la régie directe ils ne visaient toujours que les régies communales et intercommunales, à l'exclusion des départements. Seul le décret du 26 juin 1915 portait règlement d'administration publique autorisant l'exploitation en régie directe des voies ferrées d'intérêt local par le département. Cependant, comme le note H. Sellier, dans son rapport du 18 novembre 1931, cette réglementation touchait surtout les "petits tortillards locaux exploités un peu partout dans toute la France par les départements". Surtout cette "prétendue exploitation directe" (98) aboutissait à la mise sous tutelle du département et à son dessaisissement au bénéfice du pouvoir central. Le réseau est administré par un conseil composé de quatre membres, indépendamment du directeur qui en fait partie de droit ; tous les cinq sont nommés pour quatre ans par le préfet sous réserve de l'approbation du ministre des Travaux publics. Ce conseil d'administration, véritable organe ministériel, a pleins pouvoirs, et toutes ses délibérations sont soumises au contrôle préfectoral. En cas de désaccord entre le conseil et le préfet, c'est le ministre qui statue. Quant au conseil général, il ne fait qu'"examiner" les règlements élaborés par le conseil d'administration pour les cadres du personnel et se borne à "émettre un avis" en ce

qui concerne les tarifs (99). En cas de désaccord entre l'assemblée départementale et le conseil de la régie, c'est le préfet puis le ministre qui tranchent en dernier ressort. Enfin le compte annuel des recettes et dépenses à inscrire au budget du département est préparé par le directeur, voté par le conseil d'administration et approuvé par le préfet ; il ne peut être modifié que dans les mêmes formes.

Bien sûr la gauche du Conseil général de la Seine était hostile à une telle conception de la régie directe qui enlevait au département tout pouvoir de décision au profit de l'Etat, mais qui aboutissait aussi au fonctionnarisme et à la bureaucratie. Dès le 30 décembre 1924, dans un rapport au Conseil général, H. Sellier et ses amis politiques avaient clairement exprimé "leur opposition formelle à la formule jacobine de la régie". Dans son rapport du 18 novembre 1931, le conseiller socialiste ajoute : "nous repoussons toute formule d'étatisme bureaucratique ... nous condamnons un régime qui tend à faire assurer bureaucratiquement l'exploitation et la gestion des monopoles par des ingénieurs qu'on ne paie pas, par des directeurs à qui sont faites des conditions matérielles inférieures à celles de leurs collègues de l'industrie privée et qui aboutit fatalement à éliminer toutes les compétences et à détruire toute responsabilité. Or il ne peut y avoir de bonne gestion sans compétence ni responsabilité".

L'extension des dispositions des décrets de 1926-1930 aux départements, offrait un premier moyen d'éviter les inconvénients d'un bureaucratisme étatique. La formule était en effet infiniment plus souple puisqu'elle autorisait les communes à acquérir des actions ou obligations des sociétés chargées d'exploiter les services municipaux, ou à recevoir, à titre de redevances, des actions d'apport ou des parts de fondateurs émises par ces sociétés. Le décret du 26 décembre 1926 reconnaît en outre aux communes, dans l'exploitation concédée, un droit de contrôle direct bien plus efficace que toutes les précautions contractuelles, par la désignation de délégués au sein du conseil d'administration de la société, avec pleins pouvoirs

d'administrateur. C'est un peu la formule qu'avaient adoptée la Ville de Paris et le Métropolitain en 1929. En s'associant avec la compagnie des chemins de fer souterrains, la Ville contrôlait directement tous ses actes, participait véritablement à toutes les décisions et subissait les aléas de l'opération au même titre que les détenteurs de l'autrefraction des capitaux.

H. Sellier ne doutait pas qu'une telle formule associant les capitaux privés et le budget des collectivités locales en une société d'économie mixte, puisse donner de bons résultats dans des opérations particulières comme la construction, l'équipement et l'aménagement d'une zone de banlieue. Mais comme ses amis socialistes et les communistes du Conseil général, il estimait que cette collaboration, qui supposait le maintien de capitaux privés donc de considérations étrangères au service public, ne pouvait être appliquée à une activité aussi vitale que l'exploitation des transports en commun de la région parisienne. Rejetant aussi bien la régie étatique que la société d'économie mixte, la gauche du Conseil général s'est prononcée pour la "régie industrialisée" (100). Dès 1920, cette formule dominait tout le mouvement des régies ; afin d'exclure les intérêts privés sans pour autant sombrer dans l'étatisme, il faut confier la gestion de la propriété nationale aux intéressés eux-mêmes, et constituer à cette fin des organismes dotés de la capacité civile et jouissant de la plus large autonomie technique et financière. En France cette nouvelle tendance avait abouti à la création d'offices publics municipaux ou départementaux d'H B M, dotés d'un statut juridique spécial et dont certains géraient des fonds considérables (précisément l'Office départemental de la Seine). Aussi, lorsque H. Sellier propose d'étendre la formule aux transports de la région parisienne dans son rapport du 18 novembre 1931, le système est-il déjà bien expérimenté par le Conseil général de la Seine.

La gérance de la "régie industrialisée" est confiée à un conseil d'administration composé de tous les éléments constituant la collectivité intéressée. H. Sellier propose un conseil élargi "afin d'harmoniser dans son sein les différentes tendances contradictoires,

dont l'équilibre est indispensable pour assurer le maximum de gestion favorable : représentants des services techniques et administratifs, délégation des assemblées élues mandataires de la population, délégation des forces économiques en présence, intérêt des usagers directs ou indirects et de l'ensemble des consommateurs, intérêt professionnel, représentants des différentes catégories de personnels intéressés à l'exploitation" (101). Le P U P (bloc ouvrier paysan) du Conseil général propose plus simplement dans un rapport de 1931 "un conseil d'administration composé par parties égales des quatre éléments qui représentent bien la collectivité intéressée : le Conseil général de la Seine, l'administration préfectorale, les usagers et le personnel" (102). Ce conseil nomme un comité de direction. Les intérêts financiers et industriels sont donc exclus et la gestion confiée aux intéressés eux-mêmes : producteurs (collectivité locale et personnel) et consommateurs (usagers). C'est conclut le rapport de 1931 du P U P, "la garantie la plus sûre d'une bonne et saine exploitation".

Cette garantie doit permettre de confier sans risque, une certaine indépendance à la régie. La seconde originalité de la "régie industrialisée" réside en effet, dans son autonomie technique, administrative et financière, par rapport aux autorités constituées, que celles-ci soient centrales (administration préfectorale) ou locales (Conseil général). Alors qu'en 1920, le pouvoir central s'était dessaisi d'une partie de ses prérogatives au profit du département, celui-ci doit à son tour, subordonner son droit de décision à l'accord du conseil d'administration de la régie. C'est un organisme véritablement responsable, qui se substitue en partie à l'omnipotence du Conseil général en ce qui concerne l'exploitation générale du réseau. H. Sellier insiste sur cette double autonomie à l'égard des pouvoirs centraux et locaux, qui garantit l'exploitation du service contre toutes sortes d'abus comme la démagogie tarifaire, les lignes électorales, les complaisances pour le personnel-électeur et plus généralement contre les aléas de la vie politique. La concession et la régie directe ne peuvent offrir cette garantie. La première a trop tendance à fabriquer des profits ; la seconde, des arguments électoraux.

Le financement est assuré par le budget départemental, mais la régie bénéficie aussi dans ce domaine d'une certaine autonomie. C'est le conseil d'administration qui établit lui-même ses prévisions budgétaires que l'assemblée départementale vote "en annexe" à son propre budget. Ce budget annexe est divisé en deux postes : le budget ordinaire comportant recettes et dépenses annuelles du réseau pour l'exploitation générale et le budget extraordinaire comportant toutes les dépenses de premier établissement.

Cette autonomie de la régie industrialisée, reconnue par la gauche du Conseil général, du P U P aux communistes, comme "la formule moderne" de gestion d'un service public, a cependant des limites. La régie est autonome mais pas indépendante.

Tout un système de contrôle est prévu aux différents stades de l'exploitation : le département, qui finance le service et donc engage sa responsabilité directe, se prononce après étude et discussion sur tout ce qui concerne les lignes, tarifs et statut du personnel ; avec la collaboration de la direction générale des transports de la préfecture de la Seine, il contrôle les bilans et budgets soumis par le conseil d'administration. Ce dernier, surtout, est désigné par le Conseil général de la Seine sur proposition du préfet et après avis favorable du ministre des Travaux publics. Il est aussi renouvelable et révocable. H. Sellier propose un renouvellement par moitié, tous les deux ans. Il est enfin responsable devant l'assemblée départementale. L'autonomie est donc effective puisque le conseil d'administration est investi des pouvoirs complets en ce qui concerne l'exploitation générale des transports ; elle est aussi garantie par la représentation, au sein du Conseil, de toute la collectivité, à l'exclusion des intérêts privés. Mais elle est malgré tout canalisée par le département, qui désigne l'équipe dirigeante pour une politique bien définie des transports et conserve un droit de contrôle budgétaire très strict.

Cette régie industrialisée" d'H. Sellier que le P U P baptise

"Office départemental des transports en commun" (103), ne verra le jour que dans les circonstances exceptionnelles de la Libération, sous la désignation "Régie autonome des transports parisiens". Reprenant les conceptions de la gauche du Conseil général de la Seine, la loi constitutive du 21 mars 1948 définissait la Régie comme "un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière" dans laquelle toute immixtion d'une société privée, était écartée.

Si la régie industrielle doit réduire, selon le rapport du P U P de 1931, "au minimum les risques de perte, de gaspillage, de profits illicites, de conflits et de désaccords", personne au sein de la gauche, ne pensait sérieusement qu'elle puisse offrir une solution définitive au problème du déficit. Communistes et socialistes s'opposaient d'ailleurs à l'orientation malthusienne qu'avaient amorcée les gouvernements dès le mois de juillet 1937. Ce n'est pas aux usagers de faire les frais du redressement financier des transports par des hausses tarifaires ou la suppression systématique des doubles emplois. Les partis de gauche proposaient au contraire une nouvelle extension du service et une modernisation du réseau (par l'électrification des lignes ferroviaires de banlieue par exemple). La régie industrialisée ne devait pas gérer un service anémié, mais au contraire un réseau en pleine expansion. Pour combler le déficit et investir il fallait créer de nouvelles ressources ; la taxe sur la plus-value foncière était toute indiquée. Un assez large consensus s'était réalisé autour de cette taxe. Socialistes et communistes du Conseil général, socialistes traditionnels du P U P, ou modérés comme F. Latour, estimaient logique et souhaitable d'opérer des prélèvements sur les plus-values foncières qui résultaient des travaux exécutés par les collectivités. Cette proposition avait même été formulée par le Conseil supérieur des chemins de fer dans un avis du 6 avril 1927 : le problème des transports parisiens doit être "étudié en liaison étroite avec le service de l'extension de Paris, les moyens financiers devant provenir non seulement de surtaxes locales temporaires, mais encore du produit de l'aménagement des zones desservies par récupération des plus-values ... (104). Cette taxe n'avait rien

de bien révolutionnaire ; elle existait en Allemagne où les droits des municipalités furent renforcés en octobre 1937 ; en Italie (lois du 24 mars 1932 et 17 octobre 1935) ; aux Etats-Unis en Illinois où des taxes spéciales étaient prévues dès 1929 sur les terrains riverains et à New-York où des obligations dites "assessment bonds" étaient émises, gagées sur la plus-value. En France, seule la loi du 16 septembre 1807 prévoyait une récupération de la plus-value foncière ; mais dans la pratique, la complexité de la procédure et surtout l'imprécision de la formule qui définissait la plus-value susceptible d'ouvrir un droit à l'indemnité, ont toujours été un obstacle insurmontable à son application. Les textes législatifs adoptés dans l'entre-deux-guerres, ne traitèrent quant à eux, que des questions d'expropriation pour cause d'utilité publique. Etant donné la valeur vénale des propriétés bâties et non bâties du département de la Seine "qui dépasse une centaine de milliards de F" estiment H. Sellier et F. Latour, "une taxe de 0,10 % au profit du département produirait cent millions ... qui permettraient d'assurer le service d'un emprunt de plus de deux milliards grâce auquel pourrait être très sérieusement amorcée l'exécution du programme d'aménagement". Mais, regrette le modéré F. Latour "Nous sommes un peuple à mentalité individualiste et nous sommes conservateurs à outrance ... Les individus, les assemblées, les élus n'envisagent les réformes que sous un angle étroit : la propriété individuelle, l'intérêt d'une majorité politique, l'antagonisme d'une commune contre l'autre. Lorsque par un progrès inéluctable, le parlement en est arrivé à voter des lois restrictives de l'intérêt particulier, l'application de ces lois a donné naissance à une jurisprudence qui les a réduites, pour ainsi dire, à l'état d'indications théoriques ou de tendances ... La récupération de la plus-value, hérissée de difficultés n'est jamais sortie du domaine théorique" (105).

Ce blocage dépasse d'ailleurs la simple plus-value, et touche le problème de l'aménagement urbain dans son ensemble. Depuis la loi du 6 novembre 1918, le droit d'expropriation est sorti du cadre étroit dans lequel il avait toujours été enfermé. Mais cette loi, établie pour l'expropriation de bandes plus ou moins étroites de terrains

de part et d'autre de l'ouvrage public, se prêtait mal à la réalisation d'une vaste opération d'urbanisme. Le projet d'aménagement de la région parisienne voté par la Chambre des députés le 20 juin 1930, contenait bien dans son article 5, une disposition donnant aux collectivités le droit d'acquérir à l'amiable ou par voie d'expropriation tout ou partie des terrains compris dans le périmètre à aménager ; mais elle fut écartée par la commission d'administration générale du Sénat. La haute assemblée, encore largement dominée par les notabilités locales d'une France traditionnelle et rurale, se refusait à admettre une atteinte quelconque à la propriété foncière. Ces résistances, que partageaient d'ailleurs tous les gouvernements (le premier gouvernement L. Blum ne s'est pas prononcé : manque de temps ou prudence ?) ont fait échouer les quelques grands projets d'aménagement de la région parisienne : La Courneuve, la Forêt de Saint-Germain, et la Belle-Épine. Dans les trois cas, le Conseil général avait voulu conjuguer la création de lignes tramways ou de chemins de fer électriques avec une vaste opération d'urbanisme dont on parlera plus loin.

A la libération, toute immixtion de l'industrie privée dans le service public des transports en commun de la région parisienne est définitivement écartée. Certes, le climat moral et politique est alors très favorable aux expédients, mais en prenant cette décision, les pouvoirs publics ne faisaient que tirer la conclusion logique de l'expérience malheureuse de l'entre-deux-guerres. Toutes les leçons du passé n'ont cependant pas été tirées puisque les projets de taxe sur la plus-value foncière ont suscité, jusqu'à nos jours, les plus vives résistances. La R A T P, pour absorber ses investissements, n'a pas récupéré les plus-values qu'a suscité l'amélioration de la desserte : en 1949 et surtout dès 1954, le solde du compte de gestion est déficitaire. Surtout, en l'absence d'une maîtrise du sol par les pouvoirs publics, le "Grand Paris" se développe selon les mêmes règles, irrationnelles, de la spéculation foncière. En créant la

R A T P, l'Etat s'était sans aucun doute doté (avec la S N C F) d'un instrument efficace pour orienter le développement urbain ; il lui restait encore à se donner les moyens d'en contrôler les effets, en instituant une véritable politique foncière.

## NOTES DE LA PREMIERE PARTIE

Abréviations utilisées.

A.D.S. : Archives départementales de la Seine (actuellement :  
Archives de Paris).

A.N. : Archives nationales

B.H.V.P. : Bibliothèque historique de la Ville de Paris

B.N. : Bibliothèque nationale

B.S.G.F. : Bulletin de la Statistique générale de la France.

C.S.U. : Centre de Sociologie urbaine.

R.G.C.F. : Revue générale des chemins de fer.

T.I.U. : Thèse de l'Institut d'Urbanisme.

(1) DUCHENE (G.) : La spéculation devant les tribunaux ... 1867.

(2) DUCHENE (G.) : op. cit. (1)

(3) LHOMME (J.) : La grande bourgeoisie au pouvoir (1830-1880) -1960

(4) tiré de CARON (F.) : Histoire de l'exploitation d'un grand réseau.  
1973, p. 203.

(5) décret du 9 août 1873.

(6) J. BRUNFAUT : Le chemin de fer circulaire de la banlieue de Paris.  
1872-A.D.S. : 10 5 g<sup>1</sup> et 2.

(7) A.D.S. : 8 5 g 1. Projet d'un chemin de fer industriel de Neuilly  
à Pantin. 1872.

(8) A.D.S. 8 5 g 1.

(9) A.D.S. : 6 5 g 16.

(10) A.D.S. : 6 5 g 16.

(11) SEINE. Préfecture. Mémoire au Conseil général du 23 octobre  
1876.

(12) SEINE. Conseil général. Contre-projet Deligny. 1879.

(13) SEINE. Conseil général des ponts et chaussées. Avant-projet-  
résultat de l'enquête d'utilité publique. Séance du 5  
nov. 1883.

(14) C. de la BARRIERE et L. MOCQUANT : Le nouveau Conseil municipal.  
1884.

(15) Article du 1er avril 1900, pages 49 à 73.

(16) Chiffres tirés de : A.N. F<sub>12</sub> 6 761.

(17) A.N. F<sub>12</sub> 6 761.

- (18) L. CHAUMEIL : Les omnibus et les tramways à Paris. 1913.
- (19) PARIS. Conseil municipal. Rapport de MM. Deligny et Cernesson.  
avril 1883.
- (20) PARIS. Conseil municipal. Chemins de fer Métropolitain. Rapport  
et discussion. 1883.
- (21) PARIS. Conseil municipal. Rapport... présenté par Lefèbvre-  
Roncier. 31 mai 1886. Annexes.
- (22) BHVP Act. 125 Métropolitain (1887). Note sur les résultats finan-  
ciers de l'intervention de la Ville de Paris et des grandes  
compagnies ... 1887.
- (23) BHVP : Act. 125 Métropolitain (1886).
- (24) op. cit. (22).
- (25) op. cit (21). Rapport.
- (26) op. cit (20). 1886.
- (27) op cit (26).
- (28) op. cit (26) séance du 23 juin 1886.
- (29) op. cit (26) séance du 6 août 1886.
- (30) B.H.V.P. : Act. 125 Métropolitain 1887. Pétition d'août-sept. 1887.
- (31) Pétition publiée au journal La Liberté du 17 août 1887. B H V P  
Act. 125. Métropolitain. 1887-1889.
- (32) B.H.V.P. : Act. 125 Métropolitain. 1890. Extrait du Bulletin de  
la société d'encouragement.pour l'industrie nationale.  
27 janv. 1889.
- (33) B.H.V.P. : Act. 125 Métropolitain 1890. Extrait du journal le 19e  
siècle du 2 août 1890.
- (34) op. cit (33).
- (35) B.H.V.P. : Act. 125 Métropolitain. 1890.
- (36) PARIS. Conseil municipal. Proposition relative au chemin de fer  
métropolitain... par Berthelot. 4 janvier 1895.
- (37) B.H.V.P. : Act. 125 Métropolitain. 1894.
- (38) op. cit (36).
- (39) B.H.V.P. : Act. 125 Métropolitain. 1890.
- (40) cité par LAGARRIGUE L. Cent ans de transports en commun. 1956,  
p. 101.
- (41) B.H.V.P. Act. 125 C GO. 1910-1919. Extrait de la Vie financière  
du 27 octobre 1913.

- (42) op. cit 41. Extrait du journal Le Matin du 8 juin 1910.
- (43) A.D.S. : 2 5 g 1.
- (44) A.D.S. : 3 5 g 1.
- (45) G. GUILLAUMIN et L. BELLAN : Le Conseil municipal. Nos édiles.  
1926.
- (46) SEINE. Conseil général. Rapport ... par H. Sellier. 18 novembre  
1931.
- (47) op. cit (46)
- (48) J. BASTIE : la banlieue-ouest. 1964, page 241.
- (49) op. cit (46).
- (50) : Les transports urbains du grand Paris. Page 67. Tableau.  
A.N. F 14 12 505. Note sur les projets de réorganisation des  
transports de la banlieue parisienne. 12 oct. 1928.
- (51) op. cit (46).
- (52) B.N. : J.O. 94 602/J.O. 95 679/J.O. 5 646.
- (53) données tirées de : G. GUILLAUMIN et L. BELLAN. op. cit 45.  
E. COMBES : Le Conseil municipal. Nos édiles. 1942. A.D.S. :  
3 M 2 1.
- (54) SEINE. Conseil général. Rapport ... présenté par Fiancette  
n° 65 de 1937.
- (55) JAYOT : Rapport sur la réorganisation des services de transport.  
1928.
- (56) LANGEVIN. Organisation des transports dans les grandes villes.  
1944.
- (57) op. cit (46).
- (58) STCRP. Assemblée générale ordinaire ... Rapport sur l'exercice  
1936.
- (59) SEINE. Conseil général. Note sur le problème de la S T C R P ...  
par P. Semard ... 26 décembre 1935.
- (60) op. cit (46).
- (61) A.N. : F<sub>14</sub> 12 505. op. cit. (50).
- (62) tableaux tirés de : C. MORPAIN : La coordination des transports  
en commun ... 1941, pages 144 et  
145.
- (63) op. cit (59).
- (64) op. cit (62) pages 128-129.

- (65) Centre de documentation S.N.C.F. : 091 I 70.
- (66) Tableaux tirés du rapport Mariage : op cit (65).
- (67) S.T.C.R.P. Assemblée ordinaire. Rapport ... sur l'exercice 1932.
- (68) SEINE. Conseil général. Rapport au nom de la 12e commission sur le compte de gestion de la S T C R P pour l'exercice 1937.
- (69) op. cit (68)
- (70) TRUCHY et HARCAVY : Un aspect du problème ferroviaire français. le déficit. 1939.
- (71) A.N. : F 14 14 915.
- (72) A.N. : F 14 12 505.
- (73) A.N. : F 14 13 590.
- (74) A.N. : F 14 13 587.
- (75) SEINE. Conseil général. Proposition tendant à la coordination des transports de la Région parisienne. 2 mai 1938.
- (76) op cit (74).
- (77) A.N. F 14 13 589.
- (78) op. cit (77).
- (79) Doc. parlementaires. session ordinaire. 2e séance du 12 février 1931.
- (80) SEINE. Conseil général. Rapport sur les résultats financiers de la S T C R P. exercice 1928.
- (81) op. cit (46).
- (82) M. BIGEY et A. SCHMIDER : Les transports urbains. 1971.
- (83) LANGEVIN : op. cit (56).
- (84) PARODI : Le trolleybus et les transports en commun ... 1942.
- (85) Annuaire CHAIX. 1927. Les principales sociétés par actions, et Annuaire SEF 1942.
- (86) G. POUPY et J. PAIN. Le nouveau régime des chemins de fer français ... Recueil de textes organiques. 1938.
- (87) op. cit (62) page 91.
- (88) SEINE. Conseil général. Mémoires du préfet. 23 nov. 1937.
- (89) op. cit (88). 20 juin 1932. et op. cit (88). 30 mai 1931.
- (90) op. cit (85).
- (91) cité dans : C. MORPAIN, op. cit (62), pages 146 et 147.
- (92) op. cit (71).
- (93) op. cit (92).

- (94) op. cit (92).
- (95) op. cit (88). 3 décembre 1935.
- (96) op. cit (83).
- (97) op. cit (4) page 559.
- (98) SEINE. Conseil général. Rapports et documents. Proposition relative à l'organisation d'une régie départementale..  
par Garchery et L. Sellier (membres du P U P). 1931. -  
P U P : groupe formé par les socialistes indépendants.
- (99) op. cit (98).
- (100) op. cit (46).
- (101) op. cit (46).
- (102) op. cit (98).
- (103) op. cit (98).
- (104) op. cit (72).
- (105) F. LATOUR : Le plus grand Paris ; problème d'autorité. 1931.



## Deuxième partie

# TISSU URBAIN ET TRANSPORTS EN COMMUN

Le bouleversement des structures économiques dans la première moitié du XIXe par le développement du machinisme et l'apparition des chemins de fer a eu pour conséquence la croissance rapide des villes. Au terme de plusieurs siècles de lente évolution démographique et économique, les vieux centres urbains connaissent une croissance accélérée. Ces nouveaux facteurs ont engendré des mécanismes complexes qui ont profondément modifié la physionomie des cités. De la cité médiévale naît l'agglomération de type moderne.

Le phénomène de concentration urbaine, d'extension démesurée des villes est général en Europe. Paris illustre bien ce "principe universel". La population de Paris, à l'intérieur du mur des fermiers généraux double dans la première moitié du XIXe : on dénombre 547 000 habitants en 1800, 1 053 000 en 1850. A la veille de la première guerre mondiale, la ville dans le périmètre de ses fortifications compte 2 846 986 habitants. Mais à cette date, les territoires situés au delà de l'enceinte ont perdu leur caractère rural, et la banlieue conséquence de l'extension de l'habitat urbain compte 1 266 000 habitants . A la veille de la seconde guerre mondiale, l'extension spatiale de la ville aux confins des départements avoisinants amène une redéfinition de l'espace urbain : l'agglomération définie en 1932 compte 6 millions d'habitants. Dans cette phase de la croissance rapide, on assiste à une modification profonde des structures de l'agglomération.

Avec la naissance de la grande industrie, se dissolvent les structures héritées du passé : les quartiers du centre caractéristiques

par leur diversité sociale et la multitude de leurs fonctions économiques font place aux quartiers des affaires et du commerce. Des zones industrielles se développent en fonction des commodités de transport alors que populations aisées et populations ouvrières émigrent en fonction de leurs possibilités et de leurs besoins vers la périphérie. De cette spécialisation des quartiers naissent les besoins de transports collectifs. Encore réduits à l'amorce du phénomène, ils ne cesseront de se développer avec l'amplification du processus. Les premiers transports collectifs en établissant des liaisons plus rapides entre les quartiers ont réagi à leur tour sur la transformation de l'espace urbain. En favorisant les déplacements quotidiens de main d'oeuvre, ils ont contribué à la spécialisation des quartiers et accru par là-même le volume des échanges. Ainsi dans le jeu complexe des forces de transformation et croissance des villes, les transports en commun ont eu un rôle essentiel. Mais par les facteurs spécifiques qui ont régi leur développement (facteur technique, facteur rentabilité ...), leur action a dépassé le domaine qu'on leur avait primitivement assigné : le poids de la rentabilité a été dans l'histoire des transports parisiens lourd de conséquences sociales et économiques. Au terme d'un demi siècle d'évolution les pouvoirs publics et administratifs prennent conscience de cette importance et à l'aube du XXe siècle, alors que le phénomène d'extension semble s'accélérer, se pose le problème de l'utilisation des transports comme moyen d'extension rationnelle des villes. La maîtrise de cet instrument plus ou moins bien réalisée a incontestablement marqué la croissance des agglomérations entre les deux guerres. En 1939, les résultats sont significatifs. Les administrateurs qui ont pu s'assurer la maîtrise des transports ont permis une extension harmonieuse de leurs cités. A Paris, on peut sans partialité conclure à l'échec.

Après l'analyse politique et financière des transports à Paris, nous tenterons à la lumière des facteurs démographiques et économiques qui rythment la croissance de Paris de la seconde moitié du XIXe à la veille de la seconde guerre mondiale, de dégager le rôle des transports dans les phases successives de l'évolution urbaine et les conséquences sociales et économiques qui en découlent. Pour éviter

l'écueil d'une étude descriptive, nous nous attacherons moins à l'évolution chronologique des différents réseaux qu'à la recherche des facteurs permanents qui ont présidé à leur évolution, moins à la description des techniques qu'aux conséquences de leur mise en oeuvre. De telles données existent dans des ouvrages qui font autorité en la matière (Robert-Lagarrigue).

