

INTERVENTION REGLEMENTAIRE DE L'ETAT DANS L'EXPLOITATION DES TRANSPORTS
TERRESTRES DE MARCHANDISES DEPUIS LA GUERRE

L'évolution réglementaire

CDAT	01
6741	

Depuis quelques années les orientations de la politique de l'Etat en matière d'organisation des transports terrestres de marchandises ont subi des fluctuations sensibles. Tout, depuis l'approfondissement de la crise économique, concourt à redéfinir le contenu des rapports liant l'Etat à la S.N.C.F., et à repenser le type de régulation à apporter aux rapports concurrentiels entre modes. L'incertitude pèse encore aujourd'hui sur le devenir de la concession des chemins de fer généraux, mais peut-être, surtout, sur celui du système protectionniste né de la crise des années '30.

Le présent article, en décrivant l'évolution de ce système depuis la guerre, s'interroge sur son devenir au regard des perspectives économiques.

Les modifications relatives aux orientations politiques ont été relevées par la commission des transports et communications du VII^e Plan, et reliées à l'évolution des trafics marqués par la crise économique et la politique tarifaire adoptée par le Gouvernement. En outre, cette commission soulignait fin 1976 que l'insuffisante égalisation des conditions de concurrence est un obstacle à la disparition du contingentement. Au surplus, elle indiquait la nécessité de combiner une application stricte de la réglementation économique et sociale et la vérité des prix.

En ce sens, ces propos soulignent l'échec du système mis en place en 1949 et son rôle déséquilibrant en période de crise économique.

En effet, la réglementation, comme le soulignent les rapports annuels de l'inspection générale de l'équipement, est mal appliquée, qu'il s'agisse de la charge des véhicules, des durées de conduite, et des temps de repos.

En outre, l'encadrement des prix conduit à des difficultés touchant la S.N.C.F. et les artisans transporteurs. C'est à ce constat que l'on doit l'augmentation des tarifs ferroviaires au détriment des voyageurs, ce qui équivaut à un transfert partiel au profit des chargeurs. Il convient donc d'examiner l'évolution de la réglementation depuis la guerre et de tenter de l'expliquer et d'en analyser les conséquences. A-t-on vécu depuis trente ans avec l'illusion de 1934, qui voulait qu'il suffît de procéder à un contingen-

tement autoritaire des autorisations de transporter pour éviter qu'une crise ne frappât le rail ?

- La route

Pour tous les problèmes, la pièce maîtresse de la réglementation demeure le décret du 14 novembre 1949 dont les modifications n'ont pas altéré la logique, héritée des textes d'avant guerre. Comme le dit le doyen Rodière⁽¹⁾ le contingentement, "mutation juridique, moderne et bourgeoise du Beati Possidentes", a créé une classe nouvelle de privilégiés, propriétaires de biens incorporels.

Fondamentalement, malgré l'extension du trafic et de la capacité théorique des titres de transport et de location⁽²⁾ (c'est-à-dire de la capacité du parc de camions calculée en multipliant le nombre de licences par la capacité moyenne des camions), le principe mis en oeuvre dès 1934 et réaffirmé en 1949 n'a pas subi depuis de transformation radicale.

Excluant le statisme absolu (soit par l'ouverture de contingents ou plus simplement grâce aux progrès techniques) le contingentement apparaît pourtant comme un régulateur si ce n'est du transport en général, du moins de son exercice pour compte d'autrui, et comme le garant d'un système de protection et de rentes. C'est lui qui rend tolérable l'encadrement des prix et peut en faire un outil oligopolistique (concentration de la maîtrise d'un marché entre les mains de quelques firmes protégées par des barrières à l'entrée).

Il n'en reste pas moins que les intentions du législateur n'étaient, semble-t-il, pas celles-là. La loi du 5 juillet 1949 précisait, en l'espèce, que la coordination des transports et leur harmonisation devait assurer, outre les besoins des usagers :

"La mise à disposition de l'économie du pays dans les conditions les plus avantageuses, de l'ensemble des moyens de transport dont elle a besoin en quantité ou en qualité,

(1) Droit des Transports Précis Dalloz - Paris 1974

(2) Le simple calcul de la capacité de transport "permise" par les licences de zone longue montre que celle-ci croît régulièrement.

L'utilisation du mode de transport qui, compte tenu de la valeur des services rendus aux usagers et des servitudes imposées par la condition de service public, entraîne pour la nation le coût de production réel minimum"

Il faut tout le talent de l'ingénieur Josse ⁽¹⁾ pour voir dans ce texte législatif, outre des objectifs exprimés sans ambiguïté, le fil directeur de la politique pratiquée effectivement par l'Etat.

Outre l'affirmation du contingentement, les dispositions de 1949 ont institué, dans le droit fil de 1934, un ensemble de mesures visant à réglementer la profession de transporteur routier, d'auxiliaire et de loueur de véhicules.

La licence de transport correspondant à une classe donnée de tonnage utilisable dans une zone (camionnage, zone courte et zone longue) est l'outil principal du contrôle du marché. L'assouplissement de 1963, supprimant le caractère individualisé de la licence (affectation à 1 véhicule), n'a guère modifié le principe suivant lequel la classification en capacités et en zones constitue le moyen de contrôler le potentiel de trafic.

Pourtant le système a connu des modifications importantes :

- la création des ATIE (AI) en 1965 (Autorisation de transports intérieurs d'encadrement)
- l'introduction du 38 tonnes de P.T.C.A. (Poids total en charge autorisé) en 1973.
- libération de la zone courte en 1973.
- la suppression des classes C (Poids maximum autorisé inférieur à 11 tonnes) et B (Poids maximum autorisé inférieur à 19 tonnes) pour la location de camionnage et la zone courte en 1973.
- l'introduction du bordereau énumératif des licences de zone courte en 1976.

Les autres outils de contrôle sont constitués par la tarification obligatoire et l'organisation de la profession

Il faut souligner cependant que le sort fait à la location a largement évolué. La réglementation de 1949 reconduisait en effet le "contingent"

(1) cours d'Economie de Transports (ENPC) PARIS 1970

d'octobre 1938 et ne laissait la liberté qu'aux locations affectées au camionnage, en 1963 (décret du 15 juin), le régime des loueurs a été calqué sur celui des transporteurs. En 1971, des dispositions complémentaires ont été introduites pour définir deux types de location : la location ordinaire et la location de longue durée. On remarquera que ces diverses mesures ont conduit le transport pour compte d'autrui à "profiter" de contingents nouveaux (1). En dehors de la "précarité" inhérente à la location, il est clair que celle-ci fait partie intégrante du transport public. En témoigne la revendication de la Fédération Nationale des Transporteurs Routiers de voir (mai 1978) "échanger les licences locatives contre des licences de zone longue".

S'agissant de l'organisation de la profession, le choix s'est porté sur l'institution de structures corporatistes contrôlées par l'Etat. Il faut souligner ici l'égale inspiration avant et après guerre. Le décret de 1949 a institué en effet les G.P.R. (groupements professionnels routiers) ouverts aux entreprises inscrites au registre des transporteurs routiers. Leur rôle est, avec le Comité National Routier, outre d'organiser la profession, de coopérer avec l'administration pour l'application de la réglementation. Les règles fixées en 1961, 1963 et 1965 font des G.P.R. des instances auxquelles l'adhésion est facultative mais est assortie de diminutions de taxes (cotisations aux Comités Techniques Départementaux des Transports) et de multiples avantages : qu'il s'agisse de la fourniture des feuilles de route, et de la participation au Comité National Routier qui possède l'initiative en matière tarifaire. (L'application de règles similaires est faite aux loueurs et commissionnaires.)

Par ailleurs, l'organisation de l'affrètement vient compléter ces dispositifs : qu'il s'agisse de la réglementation des activités d'auxiliaires (groupeurs, affrêteurs, bureaux de ville) ou des organismes officiels d'affrètement.

Les mesures prises en 1961 visant en particulier à simplifier la réglementation établie en 1952 (définition par genre d'activité) prévoient des licences de deux types déterminées suivant les zones d'activité. Mais fondamentalement l'organisation de ces activités est régie par un esprit et des textes de même nature que ceux régissant les transporteurs et les loueurs.

(1) Cf. GRAPHE 1

En principe, les commissionnaires sont soumis eux aussi à tarification, et perçoivent une commission limitée à un maximum.

Les bureaux régionaux de frêt (30.6.1961 - 28.7.1968) (B.R.F.) concrétisent cette double organisation corporatiste et l'inspiration de la réglementation. Créés par le Ministre des Transports, ces bureaux sont gérés paritairement par les commissionnaires et transporteurs, sont contrôlés par le Directeur Régional de l'Équipement et surveillés par les Chambres de Commerce et d'Agriculture.

Le Centre National des B.R.F., constitué à l'image de ceux-ci pourvoit à la coordination et à la péréquation de leurs charges.

Ces bureaux, dont la vocation est la régulation du marché reçoivent théoriquement tous les envois de plus de trois tonnes et à plus de 200 km (sauf exceptions).

Les limitations prévues (produits de certaine nature tels les animaux vivants, les transports en citernes... , les transports internationaux sans rupture de charges, les frêts de retour, etc...) et la limitation à 2 heures d'attente de la durée pendant laquelle les commissionnaires sont tenus de maintenir l'offre de frêt (dans la limite de 60 %) ⁽¹⁾, ont limité la portée de ces bureaux mais favorisé l'appairage des offres et des demandes.

- La tarification obligatoire complète l'organisation très complète du secteur. Tout d'abo la notion de tarif implique "l'affichage" des prix, c'est-à-dire leur garantie. En réalité, le régime de la tarification obligatoire procède partiellement de la loi du 5 juillet 1949 stipulant la possibilité de mesures propres à réglementer les conditions d'exploitation des transports en tenant compte de la nécessité de l'équilibre réel de leur exploitation.

Ce domaine est régi par les dispositions du 1er décembre 1971 et du 12 août 1963 qui ont modifié celles de 1961.

L'actuel régime prévoit un système de tarification, soumis à l'initiative du C.N.R. et à l'homologation du Ministre des Transports, pour tous

(1) les commissionnaires peuvent traiter 40 % de leur tonnage par "Convention écrite de rechargement régulier" hors BRF.

les transports de plus de 3 tonnes et à 150 km au moins. Sont exclus de ce système certaines catégories de marchandises (fruits et légumes, déménagements, etc...), y sont incluses par contre, certaines livraisons de moins de 150 km.

La tarification routière obligatoire (TRO) se compose de trois éléments le recueil des prix, le classement des localités et le tableau des distances tarifaires. De fait, la T.R.O. comporte une tarification des prix et des conditions de transport (jours ouvrables, conditions de présentation, l'arrimage, de déchargement et de chargement, des frais accessoires, de la responsabilité, etc...). La règle générale est celle du respect d'une fourchette autour du tarif, c'est-à-dire du respect de maxima et de minima. (En pratique, on observe que les prix s'alignent sur les planchers imposés par la T.R.O.).

Il est clair que la combinaison de l'ensemble des moyens de contrôle administratifs, corporatifs et tarifaires permet au Gouvernement une régulation extrêmement précise de la profession de transporteur routier ⁽¹⁾. Il faut ajouter à cet ensemble la parution de règlements s'appliquant aux véhicules, à leur charge et à leur conduite (temps de conduite et de repos, composition des équipages, vitesses) ; ces derniers résultent du décret du 9 novembre 1949 de la loi du 27 décembre 1975 et du règlement de la C.E.E. du 25 mars 1969.

Cependant, comme nous l'avons montré, ce système ne concourt pas à la réalisation des objectifs de la loi de 49 qui stipule la coordination en vue de réaliser le transport au moindre coût dans le respect de l'équilibre réel de l'exploitation des divers modes.

En période de prospérité, le système s'est progressivement adapté et assoupli, compte tenu en particulier des orientations communautaires. Les objectifs d'harmonisation, de libération et d'organisation ont favorisé l'application de la TVA aux transports routiers et l'institution de la taxe à l'essieu.

La suppression en 1956 de la taxe sur les prestations de services, puis de la taxe et surtaxe au tonnage en 1969, et l'institution d'une taxe à l'essieu établie suivant la méthode du coût marginal social (véhicule à 2 essieux de plus de 16 tonnes ou de 3 essieux de plus de 25,5 tonnes et

(1) nous citerons ici pour mémoire que ces éléments s'ajoutent à l'obligation de la feuille de route pour les envois de plus de 3 tonnes, à plus de 150 km, ou soumis à la TRO.

et remorques de plus de 17,5 tonnes, etc...), sont les résultats les plus tangibles de cette politique. La libération de la zone courte apparaît comme un fait mineur au niveau du trafic total ⁽¹⁾ bien qu'elle ait introduit une utilisation massive des gros porteurs. Au total, la période actuelle met en lumière les limites de l'organisation du marché et de son modèle.

Le système protectionniste de contingentement a favorisé le développement abrité de la route pour compte d'autrui et soumis ce secteur à la politique d'Etat (tarifs, fiscalité, contingents) dans les conditions similaires au contrôle d'Etat des oligopoles. Il prouve néanmoins sa rigidité tant face aux crises (où il offre au Gouvernement un outil de contrôle des prix très efficace) que son inefficacité à opérer un pas décisif vers l'organisation du marché et l'harmonisation des conditions de concurrence. Bien que mobilisant des moyens importants, le contrôle de la réglementation débouche sur le constat de taux d'infraction toujours très élevés, favorisés par les structures de la profession. En retour l'utilisation massive d'un artisanat "protégé" garantit une exploitation du transport à des conditions économiques favorables aux chargeurs, qu'il s'agisse du dépassement des temps de conduite, des charges autorisées, ou encore de la non imputation d'un profit moyen au prix pratiqué. La répartition du marché entre artisans et grandes compagnies permet, en retour, une exploitation capitaliste rentable du transport de ligne.

Au total, on peut s'interroger sur le "modèle" d'organisation mis en place, et sur ses caractéristiques principales.

S'il est illusoire d'y voir un outil de coordination réel, il est clair que l'Etat y a trouvé le moyen de contrôler un secteur économique. La protection instituée n'a pas condamné sa croissance, mais permis que celle-ci se fasse au double bénéfice de grandes compagnies et des chargeurs grâce au maintien de l'artisanat. Ne peut-on pas, en un sens, considérer le "modèle" d'organisation, qui a fonctionné trente années durant, comme un outil de répartition du profit social ? Mis en place à l'occasion d'une crise, conforté lors de la "Reconstruction", le "modèle" est appelé aujourd'hui à être ébranlé par une réalité économique déstabilisante, mais aussi à fournir les illusions qu'entretinrent les législateurs des années 1930.

(1) L'étude économétrique montre a contrario une très vive sensibilité du trafic à la capacité théorique du parc "tolérée" par les titres de zone longue Cf. GRAPHE 2.

L'illusion d'une régulation corporatiste des transports masque les vertus du protectionnisme. Mais si le protectionnisme est producteur de rentes, il favorise aussi, par le contrôle d'Etat, des transferts de valeurs. La batellerie offre peut être plus encore que la route, de par sa spécialisation plus forte, et l'existence de l'Office National de la Navigation, organisme d'Etat, aux lieux et place du C.N.R., un exemple plus parlant du secteur protégé destiné à produire des transferts de valeur.

- La Batellerie

La batellerie française est, comme les transports routiers, marquée par la réglementation de 1934.

La pièce maîtresse de l'organisation administrative est l'Office National de la Navigation (dont la création est antérieure à 1934), contre lequel l'actuel Président du Comité des Armateurs Fluviaux, J. Trorial, mène une offensive nourrie depuis 1976. En effet, les pouvoirs de l'O.N.N. sont considérables. Il peut obliger les bateaux vides à se déclarer, répartir d'office les bateaux entre chargeurs, interdire ou contraindre les déplacements des bateaux vides. Le Doyen Rodière parle d'état de réquisition permanente et latente de la flotte fluviale. D'ailleurs le reproche fondamental des grands armateurs est que l'O.N.N. ne ressemble pas plus au C.N.R., et que les courtiers de frêt n'aient pas des commissions aussi importantes que celles des commissionnaires du fer et de la route.

Le protectionnisme mis en oeuvre en faveur de l'artisanat dès 1912 par la création de l'O.N.N., n'a en fait subi que peu d'amendements depuis.

Le système de fixation des frêts remonte à la loi de 1941. Celui-ci repose sur l'O.N.N. qui fixe les taux et sur les commissions régionales des frêts et la commission centrale qui jouent un rôle modérateur (sur 10 à 20 % des taux de base).

S'agissant de la coordination, aucun texte symétrique des dispositions du 14 novembre 1949 n'a pu voir le jour, de sorte que les textes en vigueur ont un contenu autoritaire.

Ceux-ci prévoient :

- la possibilité d'interdire au fer ou à la voie d'eau tout trafic pour une marchandise donnée sur une relation définie ;
- celle de fixer des frêts minimum en relation avec les propositions de tarifs de la S.N.C.F. ⁽¹⁾ ;
- celle de mettre en place des taxes de compensation en cas de prix trop forts déterminés pour ne pas trop concurrencer le fer ⁽¹⁾ ;
- celle de répartir le trafic entre les transporteurs.

Ces mesures ont la particularité, exception faite de celles concernant les frêts, de concerner les transports privés aussi bien que les transports publics.

Il s'agit ici d'une situation soulignant parfaitement la place différente de la voie d'eau et de la route dans le système industriel. De ce fait, l'écran administratif construit par l'Etat se superpose aux mécanismes du marché et soumet la totalité de ce transport aux vertus du protectionnisme.

La stabilité du système élaboré ou ébauché en 1934 prouve en retour l'aspect non stratégique du transport fluvial entre 1930 et 1970 du point de vue des principales branches économiques dominantes. En fait, la voie navigable, qui connut une étonnante stabilité pendant cette période a rempli son contrat face aux chargeurs.

Il est probable cependant que la période actuelle soit fertile en remises en cause. D'abord parce que ce mode de transport est économe en énergie, peu polluant, et, avec le développement des convois poussés (barges poussées au lieu d'être remorquées ou autotractées), extrêmement productif, ce qui s'oppose à la structure artisanale dominante (petits artisans propriétaires d'auto-moteurs de faible capacité). Ensuite parce qu'il ouvre des perspectives de transport de grandes quantités, en particulier de pondéreux, particulièrement adaptées à la stratégie des façades maritimes et de délocalisation outre-mer des productions de base. Les restructurations qui sortiront de la crise de la construction navale peuvent en effet déboucher sur l'utilisation plus massive des Porte-Barges, et rendre la chaîne transport maritime - transport fluvial rentable pour des compagnies privées bien armées.

(1) ce qui ressemble fort à la démarche qu'avait eue le rapport "Colson-Marlio" qui date de 1910.

Mais fondamentalement, la période qui s'écoule, même si elle a donné le jour à un statut du marinier et à une politique de "déchirage de la cale vétuste" (retrait contre primes de rachat des bateaux vétustes) plus active depuis 1974 ⁽¹⁾, n'a pas modifié en profondeur le statu quo mis en place en 1934. Cela a permis "par différence" le développement routier.

Un scénario pour des impératifs de développement

Voici donc dressé le tableau des traits dominants de la politique réglementaire menée par l'Etat à l'égard de la route et de la voie d'eau.

Quantitativement le bilan est, nous l'avons montré, sans équivoque, par delà et malgré la réglementation. En somme la situation est, à la fin des années 1970, une sorte d'amplification de celle de la fin des années 1930. Nous aurions tendance à dire que l'évolution juridique a été quelque peu similaire. Quand le cadre juridique a bougé, et il l'a fait, ce fut pour inscrire dans le texte les mesures libératoires ou régulatrices correspondant à la modification de la nature du transport. Il y a eu une politique de publication de normes, en même temps qu'un effort de contrôle de l'application de celles-ci. Mais il n'est pas sérieux de prétendre en retour que ces contrôles et cette application sont, pour ce qui est de la route, "satisfaisants", ce qui signifie que l'effort déployé correspond plus à une nécessité de sécurité que d'égalisation réelle des conditions de concurrence.

Ceci dit, les événements économiques que connaît la France depuis 1973 prouvent la fragilité extrême du système :

- la route n'est pas à l'abri de la crise, du moins pour ce qui est du secteur artisanal,
- le fer connaît à nouveau des difficultés à établir son équilibre,
- la voie d'eau fléchit et voit ses effectifs diminuer très vite.

Mais, depuis la guerre (Cf. GRAPHE 3) la répartition modale s'est profondément modifiée.

En réalité, derrière une réglementation aux apparences malthusiennes et protectrices voire autoritaires et corporatistes, le secteur des trans-

(1) En 1977, en données cumulées, 419 demandes ont été déposées par les batelliers, et 315 offres de rachat ont été acceptées par eux.

ports, dont l'effervescence professionnelle est fort connue, est marquée par une opposition modale se concentrant sur quelques trafics. Au demeurant l'opposition entre les entreprises concentrées et l'artisanat, y est très forte. En un sens, hormis le fer dont le statut monopoliste est assuré depuis longtemps, les autres modes sont marqués par une forte dichotomie. Celle-ci n'exclut cependant nullement l'intégration financière plurimodale (la SNCF en est un exemple !) et la pratique de la sous-traitance qui transforme l'opposition pure et simple en dialectique ! En effet, le processus de sous-traitance peut maintenir un secteur artisanal sous la domination de grandes firmes, ce qui assure à celles-ci une souplesse accrue résultant d'un "écrémage du marché". Ainsi la concentration financière et organisationnelle ne s'oppose-t-elle pas au maintien de structures professionnelles archaïques mais, dans le cas de la sous-traitance, s'appuie sur un tel maintien.

On peut penser que le protectionnisme a favorisé cette dichotomie et cette dialectique, et institue ainsi un système propice à favoriser (outre les chargeurs) les transferts entre les membres de la profession.

Le maintien de l'inégalité à l'intérieur d'un secteur contingenté outre qu'il permet d'opérer un partage (inégal) des rentes en période de croissance, assure aux oligopoles le trafic régulier et rentable que ceux-ci peuvent toujours sous-traiter. En période de crise cependant, l'artisanat est directement frappé et le contingentement ne joue plus aucun rôle, si ce n'est celui psychologique d'un système protecteur ne remplissant plus son office. L'affrètement des B.R.F. qui opère si bien la répartition du trafic hors oligopole se trouve alors confronté à la crise de surproduction du transport artisanal.

Le système semble ainsi parfaitement opérant et bénéficié (à titre principal aux oligopoleurs) en période de croissance, mais cruel pour l'artisanat en période plus difficile. Pour la batellerie, ce mécanisme est d'autant plus fort que la différenciation économique entre compagnies et artisans est renforcée d'une différenciation technique entre les pousseurs de barges des uns et les péniches des autres, la rareté relative des infrastructures "grand gabarit" accentuant la domination des compagnies.

De la sorte notre sentiment est que la réglementation d'Etat est, sous couvert de protectionnisme, un outil efficace de transferts en faveur des pôles développés, c'est-à-dire capitalistes, stricto sensu, du secteur.

Mais si les chargeurs et transporteurs les plus développés en tirent profit, il ne s'agit ni d'un frein véritable au développement du transport supporté par les branches dominantes (la route : dont on s'est bien gardé de continger l'exercice pour compte propre), ni d'un instrument jouant un rôle accélérateur ou moteur. L'automobile a pu jouer ce rôle mais non point le transport routier de marchandises, encore que l'amélioration technique des véhicules et l'accroissement de leur capacité puisse relativiser ce point de vue.

L'idée d'un porteur de 44 tonnes (de poids total roulant autorisé) voire de 50 tonnes, peut maintenant (!) être envisagé au nom des économies d'énergie, voire d'espace, sans susciter l'étonnement. Au surplus, la période encourage les firmes les plus importantes du secteur des transports à rechercher des formules plus rentables d'accumulation : ce qu'offrent les gros pousseurs bateliers et les gros porteurs routiers. Cependant le contingentement est un obstacle ici pour la voie d'eau et non pour la route.

Il ne faut guère s'étonner alors que la mission Guillaumat (après bien d'autres) appelle de ses vœux la disparition du "système" de contingentement.

Cela va dans le sens d'une rationalisation, nécessaire en période de crise, de l'utilisation du capital du secteur.

La régulation apportée à la crise des années 1930 fut trouvée dans une forme de régulation protectionniste, malthusienne et corporatiste bien qu'illusoire. Son résultat fut sans doute de générer des rentes et de maintenir un secteur archaïque dont on a montré l'"utilité" en période de croissance. La situation actuelle est donc paradoxale. Il faut passer par la "régulation concurrentielle", c'est-à-dire suivant le mécanisme du marché "pur", concurrentiel, ⁽¹⁾ pour restructurer le secteur et donc - finalement - le concentrer. Il s'agit donc d'une sorte de déphasage dont les conséquences sociales sont immédiates ; la régulation corporatiste ayant cristallisé une organisation en rupture très nette avec les impératifs actuels de redéploiement économique.

(1) Cf. particulièrement R. Boyer - J. Mistral. "Accumulation, inflation, crises" P.U.F. 1978.

La question de l'Avenir

L'interrogation sur les rapports entre les transports de marchandises et les transformations économiques est d'autant plus centrale dans les analyses développées depuis 5 ou 10 ans, que les conséquences du retournement des tendances à long terme de l'économie apparaissent plus clairement.

Le colloque de l'action thématique: programmée socio-économie des transports (Avril 1978 - Royanmont) a d'ailleurs consacré à ce thème un "atelier" au sein duquel des communications de portée fort variable ont été faites sur ce sujet. L'analyse présentée par P. Hanappe et M. Savy, la seule à être centrée sur les cycles longs ⁽¹⁾ dans cet atelier, a souligné, à juste titre, que les branches dominantes se situaient presque toujours à proximité (ou étaient) des branches de l'énergie, des transports et des télécommunications.

En soulignant l'ubiquité de ces branches, ces auteurs remarquent le rôle diffuseur ou vecteur du développement des branches dominantes que jouent les transports.

Cette constatation revient en fait à souligner comme nous l'avons fait ⁽²⁾ la double nature du transport comme activité : condition générale de production (spatiale notamment) et branche autonome d'accumulation et de circulation du capital.

Ces deux auteurs remarquent au surplus une différenciation du rapport chargeur-transporteur suivant les phases économiques, fondée sur l'observation historique.

En phase ascendante (c'est-à-dire de croissance économique), les branches dominantes concentreraient leur attention sur les transports AMONT, leur développement se faisant en rendement croissants et rencontrant pour l'essentiel l'obstacle de l'approvisionnement. C'est notamment ce mécanisme qui conduit aux progrès constatés en matière de transport maritime sous la pression des pétroliers.

La phase descendante (c'est-à-dire de stagnation, voire de récession..) les priorités des chargeurs s'inverseraient, l'effort sur l'AVAL devenant

(1) Cf. notre article des Dossiers du S.A.E.F., d'avril 1978

(2) P. Salini - l'intervention de l'Etat dans l'exploitation des transports terrestres des marchandises en France de 1840 à 1938 - Paris IX - Thèse de III^e cycle - 1978.

essentiel pour systématiser l'effort de vente et garantir la rotation du capital.

De fait, la crise économique se diffuse en provoquant fréquemment des crises propres au transport : la crise dans la crise, pour reprendre notre expression. ⁽¹⁾

En effet, les exigences nouvelles des industriels mettent alors en évidence les contradictions et la faiblesse du secteur des transports. Ceci, nous l'avons démontré ⁽¹⁾, induit une intervention étatique souvent massive, plus ou moins structurante (potentialité de la branche) ou malthusienne, ou encore, ce qui peut se concevoir de pair, l'éclosion d'une rupture de la répartition modale du trafic.

Sur ces points, notre accord avec cette analyse est entier. Mais elle pose cependant une question sans pour autant la résoudre : tout en reconnaissant le caractère inéluctable de la régulation d'Etat, elle ne précise pas où et sous quelle forme se matérialisera "la crise dans la crise".

A cette question, au même colloque, C. Barbieux et L. Maruani ⁽²⁾ apportent une réponse indirecte, en prévoyant, sur la base d'hypothèses de croissance modérée de la PIB à l'horizon 90, une chute de la part du trafic assuré par la S.N.C.F. et la voie d'eau (respectivement 31,5 % et 5,1 % contre 40,2 % et 7,6 % aujourd'hui).

La thèse sous-jacente à cette projection est que, l'un dans l'autre, les activités industrielles actuellement en perte de vitesse ou en régression continueront à l'être, induisant une déformation des marchés favorable à la route.

Face à cette analyse, la communication de F. Lille sur le secteur artisanal conclut par la mise en évidence de la domination des grands usagers-chargeurs et des grosses entreprises de transport. Or, le maintien de surcapacités permanentes "d'équilibrage" sous une forme où le capital n'est pas rémunéré (artisanat), possible et "souhaité" par le système en croissance n'est pas facile en période de crise d'après F. Lille. L'auteur en conclut

(1) P. Salini (op. Cit)

(2) Modèle PRETRAM; Cf. dossier du S.A.E.F. d'août 1978

à l'émergence d'une période de "remise en cause" des modalités de fonctionnement de ce système ⁽¹⁾

Ces trois contributions conduisent en fait à une question simple, à laquelle elles semblent répondre de manière quelque peu contradictoire, voire totalement différente : la manifestation du retournement des tendances à long terme de l'économie dans le secteur des transports, probablement profonde, sera-t-elle une remise en question des structures artisanales, ou de la place du rail, accompagnée ou non d'une intervention publique d'ensemble ou sectorielle.

En définitive, une autre série de questions est liée à celle-ci, elle est au centre de l'analyse du retournement lui-même :

- quelles stratégies développeront les chargeurs ?
- quelles stratégies pourront envisager les groupes financiers ?
- quelles branches sont en train de préparer leur ascension ?
- le secteur des transports offrira-t-il des opportunités de redéploiement du capital et sera-t-il encore un secteur possible du développement d'une nouvelle branche dominante ? Quelles peuvent être, en conséquence, les politiques d'Etat ?

Face à des potentialités existent diverses stratégies possibles. Et de ces stratégies dépend en grande partie l'image future non seulement des transports mais d'une grande partie des activités humaines.

Ces interrogations, on le voit, posent une série de problèmes qui soulignent l'aspect de la période contemporaine.

Les chargeurs, s'ils se concentrent sur l'aval de la production rechercheront les formules de diffusion les plus massives et les plus souples possibles. Cela va dans le sens d'un essor de transports très adaptatifs, similaires à la route.

De fait, l'organisation d'un système de messageries conçu en tirant le profit maximum des techniques informatiques, base de l'optimisation de ce type d'activité, est envisageable.

Tout le problème est de savoir si le SERNAM et les P. et T. pourront et/ou voudront en assurer la maîtrise, et si l'organisation la plus massive et concentrée continuera d'apparaître comme la plus rentable aux chargeurs.

Sur ce plan, nous pouvons avoir la certitude que les chargeurs seront plus attentifs aux formules qui permettront des gains de productivité dans les transports, et qui diminueront l'immobilisation des marchandises.

C'est donc principalement les transports routiers qui seraient touchés par cette tendance. En retour les chemins de fer, sauf à constituer l'ossature d'un système intégré de distribution, devraient subir une contraction de leur activité de distribution de produits finis.

C'est à ce niveau que la politique d'Etat jouera un rôle de levier, en "libéralisant", c'est-à-dire en laissant se structurer le secteur des transports, un rôle de promoteur en s'appuyant sur la S.N.C.F. et ses filiales, ou encore un rôle malthusien en renforçant les mécanismes de protection.

Ces tendances et ces stratégies possibles ne sont pas indifférentes aux groupes financiers. L'idée que le transport puisse produire un taux de profit moyen "normal" n'a pas disparu avec la création de la S.N.C.F. C'est en ce sens que la stratégie de libéralisation a de fortes chances d'être engagée, alors que les professionnels, en particulier salariés, privilégient une politique protectionniste. ⁽¹⁾

La rencontre de ces contradictions d'intérêt et des objectifs relatifs au développement de l'industrie informatique pourrait ainsi favoriser des initiatives extrêmement innovatrices dont le noyau pourrait être constitué par le secteur public actuel. ⁽²⁾

Confrontée à l'éclosion de la télématique et à l'essor de l'industrie des composants électroniques, une telle stratégie peut être renformée par une politique nationale de fabrication et de développement de micro-systèmes électroniques.

Dans ces conditions, il nous semble clair que l'arbitrage entre stratégies d'Etat, et entre les politiques financières et industrielles possibles, des groupes passe nécessairement par la prise en compte implicite ou explicite des plans de développement des secteurs électroniques et informatiques.

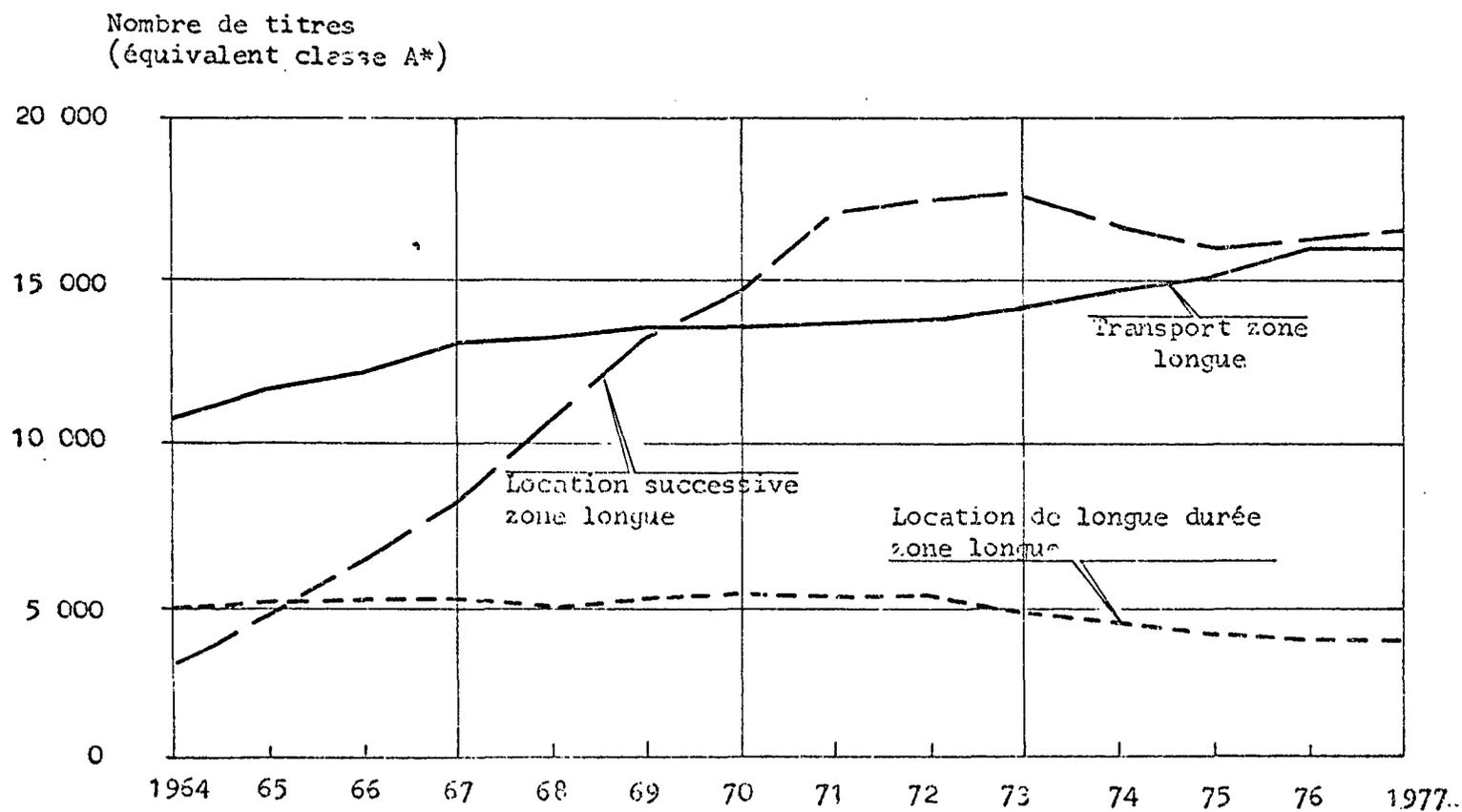
(1) ne serait-ce qu'à cause des différentes situations sociales et de la grande disparité des conditions de travail.

(2) groupe SNCF, Entreprises Nationales de Transport Aérien, PTT, Etc.

Mais de ces plans peuvent découler des changements profonds dans l'organisation des systèmes de stockage, de tri et d'expédition des marchandises (commande télématique des ménages - optimisation des stocks et de leur localisation, développement d'automates complexes programmés ; chaînes de commande - stockage - distribution intégrées via la poste ; massification des envois postaux, etc...).

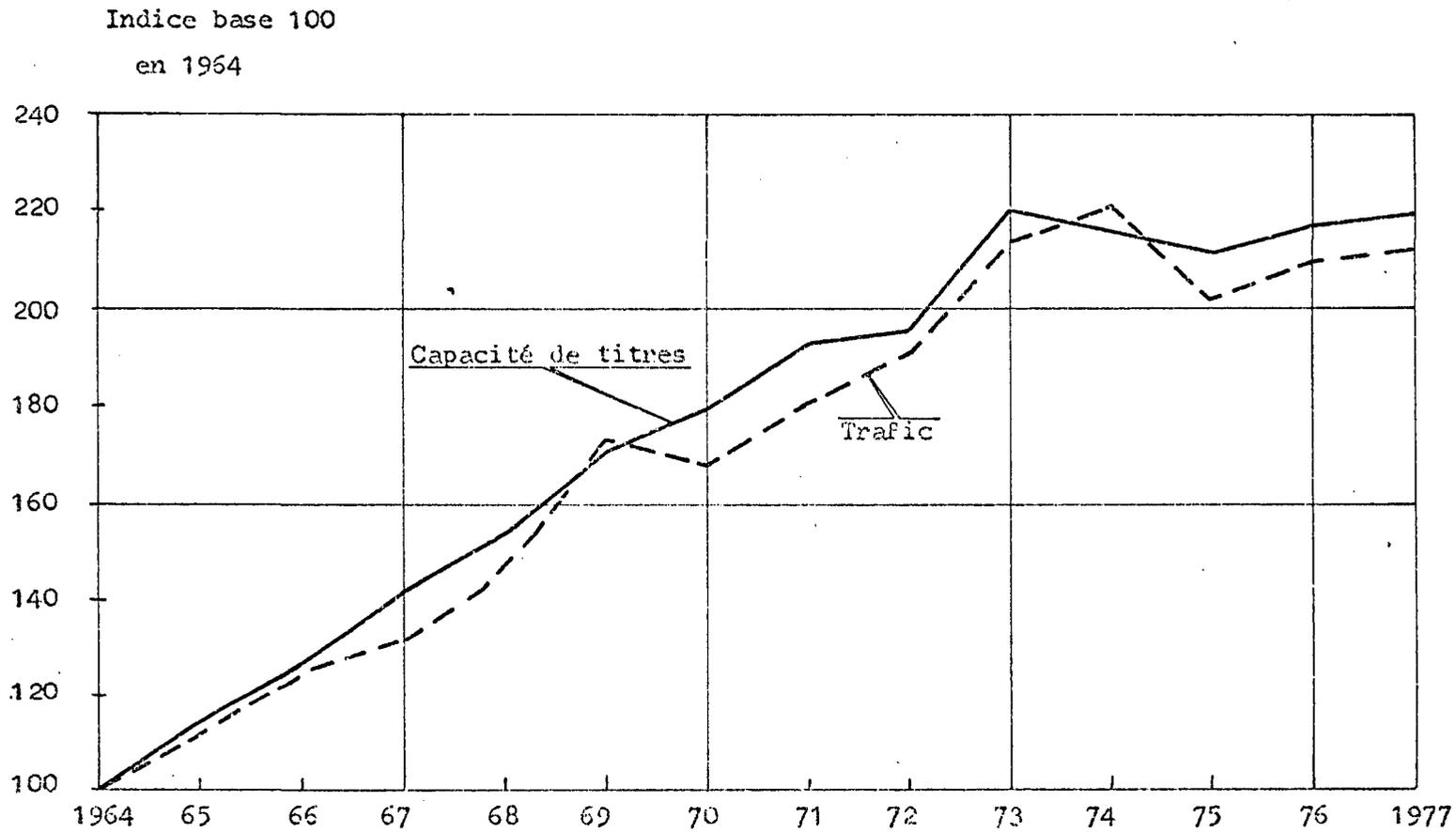
Secteurs appelant potentiellement d'immenses investissements, l'électronique et l'informatique constituent bien pour l'avenir les facteurs décisifs du modelage du système de transport. Or, c'est à leur propos que les stratégies d'Etat en gestation auront sans aucun doute les conséquences les plus lourdes.

L'analyse des outils de réglementation du secteur des transports et de leur remise en cause doit donc déboucher sur un effort de réflexion prospective, tant il est vrai que seule une stratégie à long terme garantit dans ce secteur une évolution conforme au développement économique et technologique, et compatible avec des objectifs économiques nationaux.

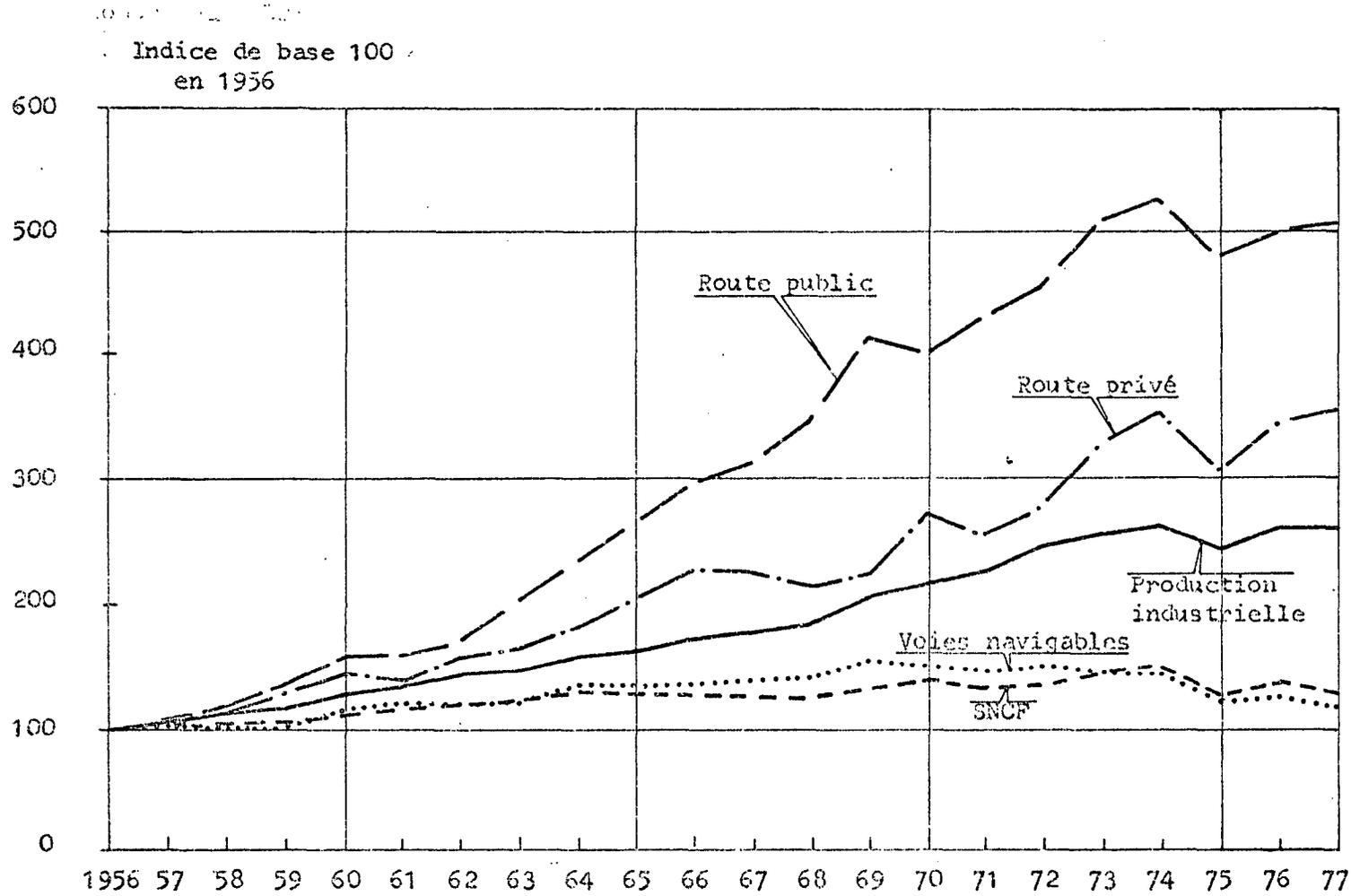


Graph 1 - Evolution des titres utilisables en zone longue, 1964-1977

* Gros porteurs : véhicules articulés de plus de 21 tonnes de poids maximal autorisé et autres véhicules de plus de 19 tonnes.



Graphe 2 - Evolution de la capacité théorique du contingent de zone longue et du trafic routier public, 1964-1977.



Graph 3 - Evolution du trafic de transport terrestre de marchandises depuis 1956 (tonnes-kilomètre)