

MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS
ET DES TRANSPORTS

Service des Affaires
Economiques et Internationales

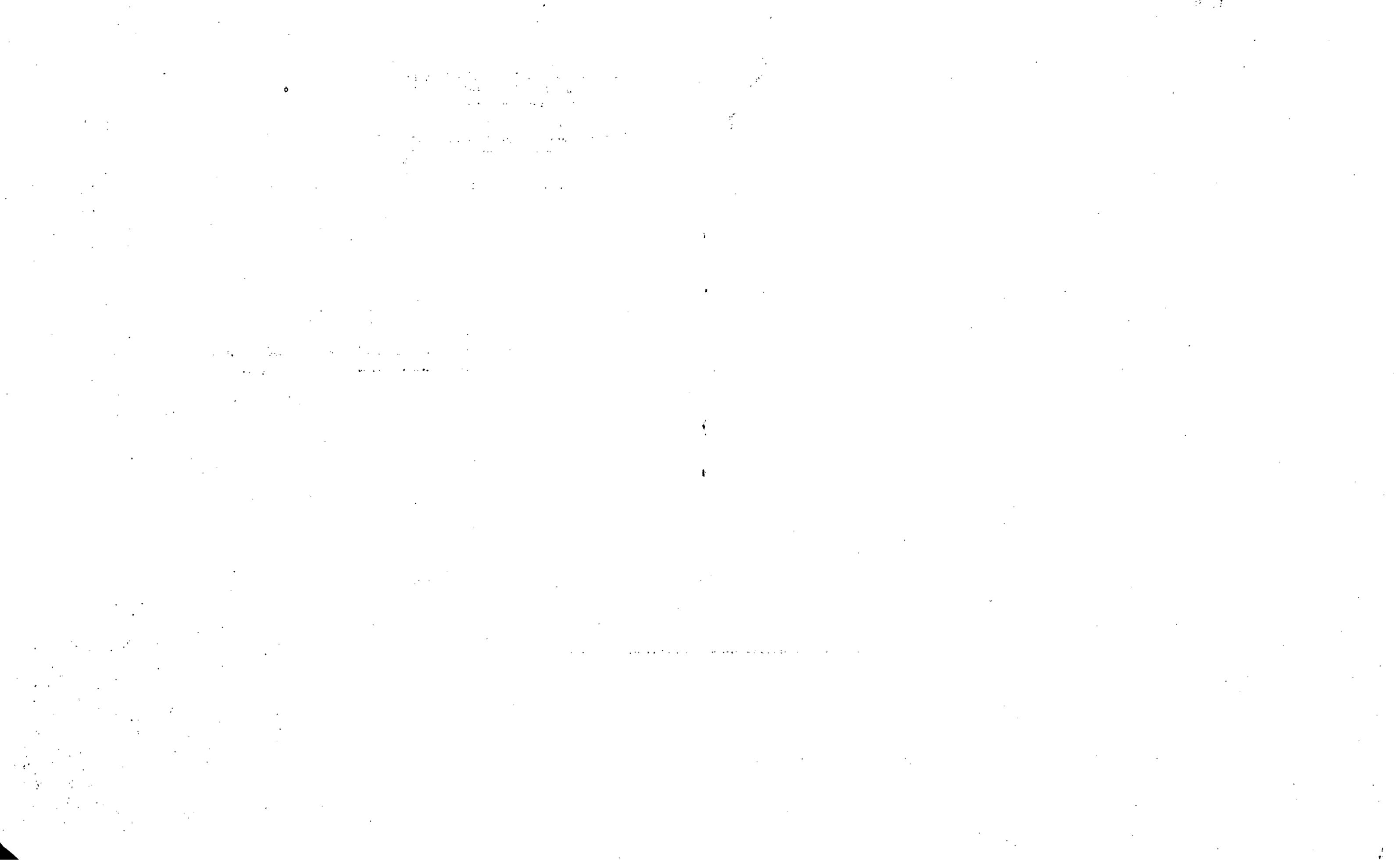
S.A.E.I. N° 2 467

NOTE

RELATIVE A LA POLITIQUE GENERALE DES TRANSPORTS

JUILLET 1963

CDAT
8905



SOMMAIRE

PAGES

<u>INTRODUCTION</u>	
I - <u>PERSPECTIVES A LONG TERME EN MATIERE DE TRANSPORTS</u>	2
1°) Les "faits porteurs d'avenir" en matière de transports	4
a) Innovations techniques	4
b) Transformations économiques et sociales	5
2°) Evolution probable des systèmes de transport	7
3°) Les choix qui s'ouvrent	9
II - <u>RAISONS ET CONSEQUENCES EVENTUELLES D'UNE POLITIQUE CONSERVATRICE</u>	10
1°) Motifs	11
a) Equilibre financier du chemin de fer	11
b) Desserte des régions les moins développées	12
c) Maintien du niveau de l'emploi dans les transports	13
d) Concurrence des transporteurs étrangers	14
2°) Contenu	16
3°) Conséquences	16
a) A court terme	17
b) A long terme	17
III- <u>VERS UNE POLITIQUE RATIONNELLE DES TRANSPORTS</u>	21
1°) Principes	21
a) Récentralisation des décisions en matière de transports	21
b) Imputation aux usagers du coût des prestations de transport	23
c) Tarification fondée sur le coût de développement ou le coût de régression.	26

	<u>PAGES</u>
2°) Modalités	28
a) Imputation aux usagers des charges d'infrastructure	28
i) Chemins de fer	30
ii) Routes	30
iii) Voies Navigables	32
b) Dépéréquation accentuée des coûts d'exploitation	33
i) Transports de marchandises	33
ii) Transports de voyageurs	34
3°) Etapes, garanties, exceptions	35
a) Etapes successives	35
i) Phase d'harmonisation grossière	36
ii) Etape d'assainissement	36
iii) Phase d'harmonisation minutieuse	37
b) Garanties	38
c) Exceptions	38

ANNEXES :

- N° 1 - Données de base en matière d'économie des transports intérieurs
- N° 2 - Principales dispositions en vigueur de la réglementation des transports intérieurs (1963)
- N° 3 - Les transports dans l'aménagement du territoire.

C'est en 1949, quinze ans après la mise en oeuvre des premières mesures de coordination, qu'ont été posés les principes essentiels de la politique française des transports actuellement en application. La loi n° 49 874 du 5 Juillet 1949 dispose en effet, dans son article 7, que la politique des transports doit viser à assurer "les besoins des usagers ; la mise à la disposition de l'économie du pays, dans les conditions les plus avantageuses, de l'ensemble des moyens de transport dont elle peut avoir besoin, en quantité et en qualité ; 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".

Les mesures prises en matière de transports depuis la parution de ce texte ont marqué un effort certain pour mettre en oeuvre les principes posés. Ceux-ci, qui ont été repris dans les conclusions du rapport RUEFF-ARMAND, ont inspiré dans une large mesure les différentes décisions d'ordre tarifaire intervenues récemment, telles que l'instauration d'une tarification routière obligatoire et la réforme des tarifs de la S.N.C.F.

On doit constater, toutefois, que cette évolution est lente et, sur bien des points, incomplète. Les principes posés d'ailleurs donnent plutôt une orientation qu'ils ne définissent avec précision l'objectif à atteindre et les moyens à utiliser pour y parvenir. Or deux faits vont contraindre prochainement les pouvoirs publics à prendre position sur la politique à mettre en oeuvre dans le dernier tiers du 20ème siècle. Saisie, dans le cadre de la Communauté Economique Européenne, de projets de résolutions établis par la Commission, la France va être amenée, d'ici la fin de 1963, à faire connaître sa conception de la future politique commune des transports. La préparation du 5ème Plan des transports, qui s'amorcera activement dans quelques mois, obligera également à tracer le cadre de politique générale et l'évolution à long terme dans lesquels se situeront les programmes d'investissements de la période 1966-1970.

Le moment semble ainsi venu de définir avec une précision accrue les objectifs à long terme que se propose la politique française des transports, ainsi que les méthodes et les étapes envisagées pour y parvenir.

La présente Note vise à contribuer à la définition de cette politique, à la fois dans ses ambitions lointaines et dans ses mesures successives d'application. Elle doit être considérée essentiellement comme un instrument de travail et le prétexte à une discussion d'ensemble sur les problèmes de transport.

L'étude, essentiellement consacrée aux transports intérieurs, conduit d'abord à esquisser les perspectives à long terme en matière de transports, puis à examiner les modalités éventuelles et les conséquences des deux grandes orientations qu'il est possible de donner à la politique générale des transports. On trouvera, à partir de la page 35, l'esquisse des mesures concrètes qu'il est proposé d'envisager, avec l'indication des étapes à respecter et des garanties à accorder.

Trois Annexes rappellent les données statistiques de base en matière de transports, résument les principales dispositions en vigueur de la réglementation des transports, fournissent enfin des extraits de textes relatifs au rôle des transports dans l'aménagement du territoire.

I. PERSPECTIVES A LONG TERME EN MATIERE DE TRANSPORTS

Il est indispensable de fonder la politique que l'on entend suivre en matière de transports sur des perspectives aussi lointaines que possible. En effet cette politique engage profondément l'avenir de la collectivité, même si celle-ci n'en a pas toujours conscience.

Il est notamment inexact de penser qu'on puisse établir des programmes d'investissements sans tenir compte de l'action menée en matière de coordination des différents modes de transports. En réalité, le volume et la nature des investissements à entreprendre résultent directement de la politique générale suivie en la matière. Ce sont les tarifs fixés et les contingents ouverts sur telle ou telle relation qui déterminent le trafic empruntant ces itinéraires. Le développement du tra-

fic entraîne à son tour la saturation plus ou moins rapide des infrastructures existantes et conduit à l'établissement de nouveaux programmes de travaux. Mais les infrastructures de transports influencent elles-mêmes la localisation des activités humaines, - résidence des personnes, activités industrielles et commerciales, services, - laquelle commande à long terme l'importance et la répartition des courants de trafic.

Tout se tient par conséquent dans la politique des transports. Or les décisions la concernant apparaissent souvent comme irréversibles et comportant des conséquences à très long terme pour l'aménagement du territoire et l'orientation des courants d'échanges.

La longue durée de vie des infrastructures de transport modèle pour longtemps l'espace où elles sont implantées : on roule encore avec le métro de M. LEPINE, et le dessin actuel des chemins de fer et des routes de France ne diffère guère de celui que ces modes de transport ont présenté dès l'origine. La localisation des industries dont les coûts comportent une proportion importante de frais de transports est commandée directement par les infrastructures existantes. Celles-ci facilitent les concentrations et peuvent donner à des points ou à des axes particuliers un avantage définitif.

Les investissements dans les transports, d'autre part, coûtent cher, et on ne peut les gaspiller : le prix de l'électrification d'une ligne de chemin de fer varie de 0,5 à 2 millions de F. par kilomètre ; un kilomètre d'autoroute en rase campagne revient à 3 millions de F., et ce chiffre peut être décuplé en zone urbaine ; le nouveau Réseau express régional de Paris coûtera 50 millions de F. par kilomètre (gares non comprises) dans sa partie centrale. L'ensemble des investissements bruts, y compris le gros entretien, réalisés dans les transports en France - infrastructures et matériel - peut être évalué à dix milliards de F. environ en 1962.

Les erreurs dans le choix des investissements de transport, enfin, ne peuvent guère être réparées : la valeur de récupération des infrastructures, par exemple, est quasiment nulle, sauf en zone urbaine.

Ces considérations montrent à quel point il est nécessaire que la politique des transports, politique globale par essence, soit fondée sur des préoccupations à long terme : il est hautement probable que les infrastructures dont la construction est entreprise actuellement seront encore utilisées au XXIème siècle. Sans doute est-il impossible de percer un avenir aussi lointain, mais on peut en conclure que, dans les transports plus qu'ailleurs, l'Etat n'a pas le droit de définir sa politique en fonction des considérations du moment.

L'étude des perspectives à long terme qui constituent le cadre de la politique générale des transports conduit à tenter de déceler d'abord les "faits porteurs d'avenir" en la matière, puis d'analyser l'évolution probable des systèmes de transport.

1°) Les "faits porteurs d'avenir" en matière de transports

L'avenir, en matière de transports, dépendra autant d'éventuelles innovations techniques que de transformations économiques et sociales.

a) Inovations techniques

Un recensement sommaire des progrès techniques susceptibles de devenir opérationnels dans les prochaines années conduit aux constatations suivantes :

- En matière de transports terrestres, on doit s'attendre à des améliorations techniques diverses concernant les modes de transport devenus classiques, sans qu'il doive en résulter, semble-t-il, de véritable révolution. Ainsi il est probable que, d'ici la fin du XXème siècle, l'attelage automatique sera utilisé très complètement par les Chemins de fer, et que le poussage se sera sensiblement développé sur toutes les voies d'eau.

On peut prévoir également un développement notable de certains moyens de transports terrestres de type moins classique, tels que le transport par conduites (non seulement pour les hydrocarbures et les autres produits liquides ou gazeux, mais même, lorsqu'ils seront en grosse quantité, pour le charbon et les autres pondéreux, placés en suspension dans de l'eau) et le transport d'énergie électrique à 380 KV par câble, qui pourrait se substituer en partie au transport classique de charbon.

- En matière maritime, l'incertitude la plus grande subsiste en ce qui concerne l'avenir des navires à propulsion nucléaire. Tout dépend sur ce point de la réduction des coûts que l'on peut espérer. Plus proche semble l'utilisation des navires à ailes portantes (du type hydrofoil), en dépit de leur coût élevé : leur rapidité conduira peut-être à les utiliser sur certaines relations privilégiées, telles que les lignes de la Corse, pour assurer un transport rapide de passagers ; un large développement de leur utilisation semble toutefois improbable.

- L'avenir des transports aériens dépend d'abord de l'extension que prendra le transport supersonique : d'ores et déjà, il apparaît que celui-ci ne captera pas la totalité, ni même peut-être la majorité du trafic international. Plus lourde encore de conséquences apparaîtrait une utilisation importante des avions à décollage court ou vertical : toutefois, le coût élevé de fonctionnement de ces machines, par suite de leur consommation d'énergie, et leur bruit, semblent devoir en limiter pour le moment l'extension.

Les mêmes inconvénients ralentiront probablement le développement des véhicules à coussin d'air, qui semblent d'ailleurs nécessiter un minimum d'infrastructure pour se déplacer. Une certaine utilisation de ces engins peut toutefois être envisagée dans les pays à infrastructure réduite, ou bien en complément de modes de transport plus classiques.

b) Transformations économiques et sociales

Si, sauf en ce qui concerne le transport aérien et, peut-être, les navires à propulsion nucléaire, aucune innovation technique ne semble devoir révolutionner les transports d'ici la fin du siècle, de profondes transformations économiques et sociales sont inévitables pendant la même période.

La poursuite de l'expansion démographique et économique constituera le trait le plus marquant de cette évolution. Les premiers travaux de la Commission dite "1985" conduisent à prévoir qu'à cette date, la population de la France atteindrait 57 Millions d'habitants, avec un taux d'urbanisation accru de plus de moitié, toutes les villes devant se développer sensiblement (1), et que la valeur de la production nationale serait approximativement triplée, s'élevant à 934 milliards de F. contre 302 en 1960. On imagine mal les changements, et parfois les bouleversements, que ce double phénomène introduira dans la vie des Français : on soupçonne qu'ils seront de grande portée, et qu'ils transformeront profondément une partie du contexte dans lequel fonctionne le système de transports, tant en ce qui concerne le volume même des transports que la répartition des déplacements dans l'espace et dans le temps.

...

(1) L'agglomération parisienne atteindrait en l'an 2 000, d'après le "Livre Blanc" de la Délégation générale au District, de 12 à 16 millions d'habitants.

Une deuxième caractéristique de l'évolution économique et sociale à prévoir consistera dans l'augmentation régulière des taux de salaire horaires, calculés en valeur réelle. Si la productivité du travail devait progresser plus lentement dans le secteur des transports que dans le reste de l'économie, le coût de la main d'oeuvre y deviendrait de plus en plus pesant et les prix des transports auront tendance à s'élever.

Dans le passé, aux Etats-Unis comme en France, les gains de productivité de l'ensemble du secteur des transports ne semblent pas avoir différé sensiblement de ceux du reste de l'économie. Si chacune des techniques de transport, prise isolément, a enregistré des gains de productivité assez rapides, le glissement du trafic vers les modes de transport qui fournissent un service élaboré (transports routiers et aériens) et l'augmentation des volumes transportés ont abouti à stabiliser la fraction de la population active occupée par les entreprises de transports intérieurs (de l'ordre de 3,5 % en F.).

A l'avenir, l'accélération du progrès technique escomptée dans les études prospectives, tant agricoles qu'industrielles, rendra probablement difficile le maintien de la parité du rythme des progrès de productivité entre les transports et le reste de l'économie.

La réduction de la durée du travail constituera un troisième fait lourd de conséquences pour l'avenir des transports. Cette réduction, qui s'accompagnera de modifications importantes de la répartition dans le temps du travail et du loisir, pourra toucher séparément ou à la fois la journée (extension de la journée continue), la semaine (déplacements du week-end), l'année (voyages des vacances) et même la vie de travail (voyages de jeunes retraités).

La concentration croissante des activités économiques et humaines, l'urbanisation accrue, la réduction de la durée du travail, la tendance de plus en plus marquée pour des résidences éloignées du centre des agglomérations, provoqueront un développement massif des migrations régulières de la population. Les transports urbains et suburbains devront faire face à des déplacements journaliers de plus en plus considérables, tandis que l'attrait du tourisme provoquera une expansion sans précédent de la circulation des automobiles et des avions.

En matière industrielle, la mutation la plus importante à attendre concernera la poursuite du mouvement de concentration et de spécialisation des entreprises. Dans tous les secteurs lourds, tels que l'électricité, le pétrole, la sidérurgie, la chimie, et même dans l'ensemble des industries mécaniques et électriques, on doit normalement assister à la

constitution d'unités de production de plus en plus puissantes. Pour échapper autant que possible aux sujétions du transport de matières pondéreuses à longue distance, l'industrie lourde accentuera simultanément son effort d'implantation près des sources de matières premières et surtout dans les grands ports d'importation.

Enfin, l'achèvement du Marché Commun et l'allègement des diverses restrictions à la circulation des hommes et des marchandises provoqueront sans nul doute une extension sensible des échanges internationaux. Il en résultera, à la différence de ce qui s'est passé aux Etats-Unis, une intensification des échanges entre des pôles économiques préexistants et sur des réseaux déjà dessinés. Les précédents manquent pour apprécier les conséquences exactes de ce processus.

2°) Evolution probable des systèmes de transport

L'examen de ces différentes perspectives conduit à un certain nombre de conclusions quant à l'évolution probable des systèmes de transport de personnes et de marchandises.

Pour les transports de personnes, l'élément le plus marquant des prochaines années sera constitué par le développement considérable du parc de voitures et de la circulation automobile. Le parc français de voitures de tourisme comprenait environ cinq millions d'unités en 1960. En se fondant sur une observation attentive des tendances actuelles et sur l'évolution constatée aux Etats-Unis depuis une trentaine d'années, on peut prévoir qu'il triplera approximativement dans les douze prochaines années, approchant la saturation vers 1975 avec quinze millions de véhicules. Le taux actuel de croissance du parc (de 10 à 12 % par an) se situe à un niveau très élevé par rapport aux taux de progression que l'on peut observer dans les autres domaines de la vie économique. Cette croissance tout à fait exceptionnelle ne peut manquer d'avoir de grandes conséquences dans les différents aspects de l'activité humaine. Sur le seul plan des transports, elle impose un certain nombre de mesures, dont la plus urgente consiste à hâter la construction des infrastructures routières susceptibles d'écouler le trafic à prévoir.

Les transports de personnes enregistreront d'autre part une accentuation notable des phénomènes de pointes, due à la généralisation et à la régularité croissante des migrations journalières et saisonnières. Seule une tarification appropriée, et des accords avec les entreprises concernant les horaires de travail, permettront d'enrayer ou de réduire ce phénomène particulièrement coûteux pour les systèmes de transport (1).

...

(1) On constate actuellement, dans les transports par chemin de fer, des écarts de un à huit entre les heures les plus chargées et la moyenne horaire de la journée pour le trafic banlieue, et de un à trois entre les jours les plus chargés et la moyenne journalière de l'année pour le trafic des grandes lignes.

Les transports de voyageurs seront marqués enfin par l'augmentation générale de la valeur du temps, liée à l'augmentation des revenus et au progrès technique. La recherche du gain de temps favorisera le développement de transports rapides mais coûteux, tels que les transports dans les zones urbaines ou suburbaines et, surtout, les transports aériens, tant à l'intérieur du territoire que sur les relations internationales qui seront en partie desservies par des avions supersoniques. Le coût moyen des transports de voyageurs risque donc de s'accroître sensiblement dans l'avenir.

Un élément essentiel en ce qui concerne les transports de marchandises sera constitué par la concentration croissante des transports de pondéreux sur quelques relations privilégiées. Aux prises avec une concurrence internationale de plus en plus vive, les entreprises dont les productions intègrent des frais élevés de transport poursuivront leurs efforts pour réduire ces frais en se plaçant aux endroits les plus favorables, qui sont ceux où l'importance du trafic justifie les investissements permettant d'abaisser les coûts, tels l'électrification des lignes de chemin de fer ou la mise en service de convois poussés (1) : les vallées dotées de voies navigables commodes, les grandes liaisons desservies à la fois par différents modes de transport de type classique et par des oléoducs écoulent, de ce fait, une proportion croissante des produits pondéreux à transporter. Simultanément, le développement du libre échange mondial conduira à préférer peu à peu l'importation de matières premières étrangères à l'utilisation des gisements français de charbon et de minerai, lorsque ceux-ci apparaîtront plus coûteux : il en résultera une extension des activités portuaires et la concentration sur les côtes des industries lourdes.

Ce fait, conjugué avec la diversification croissante d'une économie échappant aux contraintes du XIXème siècle, accentuera le mouvement que l'on observe déjà d'une réduction relative des transports de pondéreux (2).

...

(1) D'après les travaux préparatoires du 4ème Plan, l'électrification d'une ligne de chemin de fer exploitée antérieurement à vapeur réduit du tiers, pour une perspective de trafic donnée, le coût actualisé total du fonctionnement de la ligne ; les dépenses courantes se trouvent divisées par deux. Le coût d'exploitation du transport par voie de navigation intérieure est diminué d'environ 40 % lorsqu'on passe de l'automoteur ordinaire au convoi poussé.

(2) De 1950 à 1962, le trafic de produits pondéreux par chemin de fer et par voie d'eau, calculé en tonnes-kilomètres, s'est accru au taux annuel de 2,7 % alors que le reste du trafic de marchandises assuré par ces deux modes de transport s'accroissait au rythme de 6,4 % par an.

Par contre, on assistera selon toute vraisemblance à une augmentation du volume, de la variété et de la dispersion du transport des marchandises non pondéreuses, dont la valeur tendra à s'élever de plus en plus. Le facteur Transport n'étant généralement pas déterminant pour la localisation des industries de transformation, celles-ci pourront être implantées dans de très nombreux endroits différents du territoire, où elles alimenteront des courants variés de transports, de volume relativement réduit mais de haute valeur : cette économie "allégée" entraînera sans doute un développement sensible des transports routiers et, peut-être, des transports aériens, confirmant l'évolution observée depuis vingt ans aux Etats-Unis (1).

3°) Les choix qui s'ouvrent

Telle qu'on peut la prévoir, l'évolution des systèmes de transport d'ici la fin du XXème siècle entraînera des changements probablement aussi importants que ceux apportés en leur temps par la construction des chemins de fer, puis par l'apparition de l'automobile : le développement foudroyant de la circulation automobile et dans une moindre mesure, des transports aériens, la concentration des transports de pondéreux sur un petit nombre de relations, l'extension des industries portuaires, les besoins croissants de transports rapides dans les zones urbaines, modifieront profondément le cadre dans lequel s'exerce la politique générale des transports.

Pour ne pas constituer un obstacle à l'évolution future de l'ensemble de l'économie, le système de transports doit préparer dès maintenant un difficile effort d'adaptation et engager des programmes d'investissements considérables. L'inadaptation de certaines infrastructures, qui apparaît déjà en matière de circulation routière et de transports en commun dans la région parisienne, préfigure toutes les difficultés qui résulteraient d'une politique des transports ne tenant pas compte des perspectives à long terme de l'économie.

(1) D'après l'Inter-States Commerce Commission, les taux de croissance annuels des transports de marchandises aux Etats-Unis ont évolué récemment de la manière suivante :

	<u>1940/1950</u>	<u>1950/1958</u>
Tous transports intérieurs :	5,3 %	1,4 %
dont transports routiers :	10,8 %	4,6 %
transports aériens :	36,7 %	7,8 %

Le terrain, toutefois, n'est pas vierge : la France actuelle a hérité d'un système de transport déjà très complet, constituant un "maillage" très serré de lignes ferroviaires, de routes et de voies navigables, et doté de nombreux ports. La concurrence de ces différents modes de transport a conduit à prendre, depuis vingt-cinq années, des mesures de coordination qui ont abouti à un certain équilibre entre eux. Cet héritage du passé ne peut être omis dans le choix des options essentielles de l'avenir, non seulement parce que les infrastructures correspondantes existent, mais aussi par suite des habitudes de pensée et de traditions qui se sont ainsi créées. Mais, s'il convient qu'elle tienne compte du passé, la politique future doit être conçue essentiellement en fonction de la mutation économique et sociale que connaîtra le pays dans les prochaines décennies : l'urgence et l'importance des problèmes que cette transformation posera entraîneront de graves bouleversements si les décisions appropriées ne sont pas prises à temps. La considération de l'avenir pousse ainsi à une politique hardie, conçue en fonction des problèmes de demain et non pas de ceux d'hier.

La conciliation de ces deux exigences, l'héritage du passé et la préoccupation de l'avenir, constitue ainsi le fondement de la politique générale à suivre en matière de transport. En vue de la définir de manière plus précise, il n'est sans doute pas sans intérêt d'envisager tout d'abord quels seraient le contenu et les conséquences d'une politique dont la préoccupation essentielle viserait à conserver l'équilibre actuel entre les différents moyens de transport. Ensuite les grands traits d'une action plus résolument novatrice pourront être tracés.

II. RAISONS ET CONSEQUENCES EVENTUELLES D'UNE POLITIQUE CONSERVATRICE

Des motifs souvent légitimes pourraient conduire à fixer comme objectif principal à la politique des transports d'éviter les transformations importantes et de conserver les traits essentiels du système actuel. Après avoir examiné la valeur de ces raisons, il conviendra de tenter de définir ce que pourraient être les modalités d'une telle politique, et d'en apprécier les conséquences éventuelles.

1°) Motifs

Les arguments que l'on peut invoquer en faveur d'une politique de type conservateur sont nombreux. Ils touchent aux problèmes financiers et sociaux, à la nécessité de maintenir un réseau de transport satisfaisant dans les régions les moins développées, enfin aux dangers que présenterait une concurrence accrue des transporteurs étrangers.

a) Equilibre financier du chemin de fer

On peut avancer tout d'abord qu'il est indispensable, pour ne pas aggraver la situation financière de la S.N.C.F., et donc l'effort du contribuable, de maintenir longtemps encore le contingentement routier, en transport intérieur et en transport international, et de freiner le développement des nouveaux modes de transport concurrents du chemin de fer, tels que les oléoducs, le poussage fluvial et le transport aérien intérieur, tandis que la tarification obligatoire permettrait de sauvegarder les positions du chemin de fer : celui-ci étant supposé avoir des coûts généralement décroissants, le retrait d'une partie du trafic de voyageurs et de marchandises qu'il assure actuellement ne pourrait amener qu'une aggravation de son déficit.

Mais si la suppression du déficit de la S.N.C.F. peut, à juste titre, être considérée comme un objectif à atteindre, les modalités de l'action menée pour y parvenir sont d'une importance décisive pour la collectivité. La captation par le rail de certains trafics, grâce à des tarifs artificiels ou à des contraintes réglementaires, obligerait à des dépenses élevées et instaurerait un gaspillage économique permanent.

Au surplus, le but visé serait sans cesse remis en cause, du fait des lacunes du dispositif de protection du rail (liberté des transports pour compte propre, difficulté de faire respecter des prix par les petites entreprises de la route et de la voie d'eau). Au bout de quelques années, une politique conservatrice de protection systématique du chemin de fer aboutirait au dilemme suivant :

- ou bien l'on comblerait progressivement les lacunes de l'intervention, et on se verrait acculé à une répartition autoritaire du trafic qui cumulerait les inconvénients des divers types d'organisation économique, - sous-productivité des industries du transport et mauvaise adaptation aux besoins des usagers ;

- ou bien l'on déciderait, en fin de compte, d'émonder les trafics générateurs de déficit (du point de vue de la S.N.C.F.), tels que le trafic de détail, les trafics de pointe, la desserte rurale par des trains omnibus de voyageurs. Le résultat de cette politique aurait donc été, en définitive, de retarder des mesures souhaitables dès maintenant pour les réaliser dans des conditions et selon des critères peu satisfaisants du point de vue de l'économie nationale.

Pour ces différentes raisons, il semble improbable que le maintien intégral du réseau et des activités actuels de la S.N.C.F. constitue à long terme pour celle-ci une solution financièrement avantageuse. En outre, et surtout, cette attitude de principe ne correspondrait pas à l'intérêt économique de la collectivité.

b) Desserte des régions les moins développées

On s'oppose souvent à une modification du système actuel de transports en rappelant l'importance du chemin de fer pour les régions les moins développées du territoire : dans la mesure où des transports de remplacement ne se substitueraient pas immédiatement au chemin de fer, l'abandon de certaines dessertes par celui-ci risquerait de défavoriser davantage encore ces régions. Reliant cette considération à la notion, à vrai dire mal définie sur le plan juridique, des "obligations de service public" du chemin de fer, on en conclut qu'il est impossible d'envisager une réduction sérieuse du réseau et des activités de la S.N.C.F. dans l'avenir. Les résistances rencontrées l'an dernier lors de la mise en vigueur du nouveau tarif de la S.N.C.F., lequel pourtant ne prévoyait qu'une application modérée du principe de la fixation des prix de vente en fonction des coûts, montre la force de cette conviction dans une large partie, de l'opinion publique et les difficultés qu'il faudrait surmonter pour, éventuellement, passer outre.

Le maintien d'une irrigation suffisante en moyens de transport des différentes régions françaises doit constituer certainement une des préoccupations essentielles de la future politique des transports. Mais rien n'indique que les services indispensables doivent tous être fournis par la seule S.N.C.F. Il faut, partout, rechercher le moyen de transport le moins coûteux, ce qui se ferait automatiquement si les prix reflétaient les coûts. Or l'institution de lignes régulières de transport routier, l'extension de l'activité des transporteurs routiers publics, le développement des transports privés peuvent souvent suppléer, avec des coûts sensiblement moindres, aux services ferroviaires. En tout état de cause, il est difficile d'admettre que l'obligation de service public de la S.N.C.F. la plus fréquemment citée, celle de transporter, soit une obligation de tout transporter au même prix : la prestation de transport fournie n'est pas la même suivant le lieu, le moment et la nature du transport, et aucun texte n'impose de vendre à tout le monde des services différents aux mêmes prix. Mais les usagers des lignes à faible trafic sont-ils prêts à payer exactement le coût, pour la collectivité, du service dont ils réclament le maintien dès lors que d'autres en supportent les charges ?

Au surplus, la non-application d'une politique tarifaire rationnelle aux services de transports desservant les régions les moins développées du territoire sert de justification permanente au refus d'appliquer les mêmes principes à la région parisienne, dont on ne peut dire pourtant qu'elle soit sous-développée : il est netoïre que les tarifs des transports en commun de la région parisienne - R.A.T.P. et S.N.C.F. - sont considérablement inférieurs à leur coût pour la Nation, tandis que, faute de diversifier les taxes frappant les automobilistes en fonction du coût de développement des infrastructures qu'ils utilisent, les programmes d'investissement routier de la même région ne peuvent être entrepris avec la vigueur souhaitable. Ainsi le refus d'une tarification et d'une imposition rationnelles des services publics constitue-t-il un puissant encouragement à la concentration parisienne, et il paraît plus efficace sur ce point que les diverses mesures, d'ordre financier notamment, prises par les pouvoirs publics pour tenter de favoriser la décentralisation des activités.

En pratique, le maintien de services de transport dans des régions faiblement développées, avec des tarifs anormalement bas, n'est autre qu'une subvention permanente et occulte à l'économie de ces régions. Cette subvention est distribuée de manière irrationnelle, puisqu'elle est fondée sur la plus ou moins grande part des frais de transport dans le coût des produits, élément sans rapport avec le rôle joué par les différentes entreprises dans le développement d'une région. Elle est d'autre part d'une efficacité très discutable, compte tenu de la faible part des frais de transport dans l'ensemble des coûts industriels et du peu de sensibilité de la plupart des chefs d'entreprise à ce facteur. (cf. sur ce point, en Annexe n° 3, des extraits des conclusions du groupe de travail présidé par M. CLOSON). Il s'agit donc d'un véritable gaspillage, non seulement pour l'économie nationale, mais aussi pour l'économie des régions intéressées, qui pourraient bénéficier d'efforts d'entraînement plus rationnels et plus efficaces.

c) Maintien du niveau de l'emploi dans les transports

On peut craindre dans un autre domaine que l'adoption, dans toute sa rigueur, d'une politique novatrice, telle qu'elle est définie dans la troisième partie de la présente Note, n'aboutisse à une réduction sérieuse de l'emploi dans les transports et, partant, à des difficultés d'ordre social. Dans la mesure où l'action poursuivie cesserait de protéger artificiellement certaines activités non rentables, il pourrait en résulter, en effet, des réductions d'emploi.

Les transports intérieurs emploient actuellement (1) en France 643 000 personnes (contre environ 600 000 en 1913 et 700 000 en 1938), se répartissant ainsi :

- Transports routiers	162 000
- Transports ferroviaires et urbains .	433 000
- Transports par voie de navigation intérieure	21 000
- Auxiliaires de transports	27 000
	<hr/>
	643 000
	...

En 1962 (sondage au 1/20 sur les résultats du recensement).

Les réductions à prévoir pourraient être les suivantes

- Cheminots : en supposant qu'une tarification mieux fondée sur les coûts conduise à fermer progressivement une dizaine de milliers de kilomètres de lignes choisies parmi les moins rentables, on peut évaluer à environ 50 000 le nombre des emplois qui pourraient être supprimés à la fois de ce fait et par suite des gains - considérables - de productivité à attendre sur les grandes lignes ;

- Eclusiers et artisans bateliers : dans l'hypothèse d'une fermeture à la navigation des voies navigables dont le trafic moyen est inférieur à 1 000 tonnes/jour, il semble que 3 000 à 4 000 emplois permanents disparaîtraient au total.

En revanche, le développement du transport routier, notamment dans le cadre européen, conduirait à la création de nouveaux emplois : ainsi, si le trafic routier se développait à une cadence annuelle de l'ordre de 5 %, c'est en moyenne 5 000 travailleurs supplémentaires qu'il faudrait embaucher chaque année. La construction et l'entretien d'un volume plus élevé d'infrastructures routières, fluviales et portuaires entraînerait également la création d'un nombre non négligeable de nouveaux emplois. Enfin, si ces divers mouvements aboutissaient à un solde net négatif, on peut penser que les autres secteurs de l'économie française pourraient offrir sans grande difficulté les emplois nécessaires au reclassement intégral des intéressés, ou plutôt de leurs remplaçants éventuels.

Cette analyse ne permet pas de nier l'existence du problème social que poserait une mutation de la politique des transports. Elle réduit toutefois ce problème à ses proportions exactes, et amène à penser qu'il serait soluble, surtout si les réductions d'emploi ne résultaient pas de licenciements, mais d'une réduction d'embauche, et d'autre part si la conservation des avantages statutaires était, en tout état de cause, garantie aux cheminots et aux éclusiers. Enfin, l'évolution envisagée devrait s'étaler sur plusieurs années, les mesures transitoires et les étapes nécessaires étant ménagées.

d) Concurrence des transporteurs étrangers

Un aspect particulier de la politique consistant à protéger le plus longtemps possible les structures actuelles en matière de transports - et sous cet aspect ce sont tous les modes de transports, y compris les transports routiers, qui se trouvent intéressés, - concerne l'attitude à prendre vis à vis d'une libération éventuelle des transports sur le plan international : supportant au départ des charges fiscales et sociales

anormalement élevées, les transporteurs français, dit-on, ne seraient pas en état de supporter la concurrence des transporteurs étrangers, notamment hollandais et italiens. Une politique conforme aux principes libéraux serait donc éminemment dangereuse, et il conviendrait de contingenter aussi longtemps que possible les autorisations de transport en France délivrées aux étrangers.

On remarquera tout d'abord que cette attitude paraît incompatible, à long terme, avec l'orientation actuelle de la politique économique extérieure de la France, et avec l'esprit même du Marché Commun. Celui-ci est fondé sur la mise en concurrence des différentes économies nationales, les risques de cette concurrence devant être compensés par le surcroît de dynamisme et d'activité qui résultera pour tous de l'ouverture des frontières. Il semble qu'il faille considérer celle-ci comme inévitable, même si elle doit être progressive. Rien n'indique au surplus que les transporteurs routiers ou les bateliers français doivent se trouver toujours en situation d'infériorité vis à vis de leurs concurrents étrangers : l'industrie française, qui n'avait guère de traditions exportatrices, s'est brillamment comportée depuis la création du Marché Commun. On peut raisonnablement espérer qu'un phénomène identique se produira pour les transporteurs français.

L'argument peut d'ailleurs se retourner : la compétition aigüe à laquelle est soumise l'économie française dans tous les domaines impose absolument que ses coûts, et notamment ses frais de transports, soient réduits partout au minimum. Or l'introduction d'une certaine dose de concurrence étrangère dans les transports peut agir comme un stimulant pour les transporteurs nationaux en les poussant constamment à améliorer la qualité des services rendus et à réduire leurs coûts.

De l'examen des principaux arguments qui pourraient militer en faveur du maintien de l'équilibre actuel du système des transports, l'un au moins semble pouvoir être rejeté, celui qui prétendrait que l'équilibre financier de la S.N.C.F. se trouverait ainsi durablement amélioré. Parmi les autres arguments, deux paraissent plus importants : la crainte de la suppression de certains emplois et le problème posé par la desserte ferroviaire des régions les moins développées constituent, sans aucun doute, des facteurs qui jouent pleinement en faveur de " l'immobilisme ".

Il reste à apprécier quelles conséquences celui-ci entraînerait éventuellement, à court terme et à long terme.

L'analyse qui suit s'efforce de décrire avec réalisme ce que serait, et ce à quoi conduirait, une telle politique. Celle-ci a été, à dessein, poussée assez loin, au risque d'en accentuer légèrement quelques traits, de manière à constituer un schéma de référence auquel puisse être comparée ensuite une action d'un autre type, acceptant les transformations de structure.

2°) Contenu

Une politique générale des transports orientée vers la sauvegarde des intérêts existants et le maintien de l'équilibre actuel comprendrait sans doute essentiellement les modalités suivantes :

a) Les tarifs des transports publics par chemin de fer, par route et par voie de navigation intérieure ne seraient probablement pas modifiés, à moins qu'ils ne soient manipulés arbitrairement pour agir sur la répartition du trafic. Les tarifs ferroviaires continueraient d'assumer un rôle directeur important et, conservant un caractère "ad valorem" marqué, entraîneraient la même conséquence pour les tarifs des autres modes de transport. En l'absence d'un nouvel et profond effort de rapprochement avec les coûts, ils continueraient à inclure, sur certaines relations, des "rentes économiques" perçues au détriment de l'intérêt général, tandis que seraient maintenus sur d'autres itinéraires ou pour d'autres catégories de trafic, des tarifs de soutien inférieurs aux prix de revient.

b) Le contingentement du parc des transports routiers publics et de la batellerie serait maintenu, ainsi que la discrimination fiscale au détriment des transports pour compte propre.

c) On ne chercherait pas à imputer aux usagers des différents modes de transport, soit par des ajustements tarifaires, soit par une adaptation de la fiscalité, la charge des dépenses d'infrastructure.

d) Enfin, devant les résistances des assemblées locales et des usagers, peu de changements seraient apportés à la tarification et à la fiscalité spécifiques destinées à couvrir les coûts d'entretien et de développement des infrastructures urbaines.

3°) Conséquences

Une politique conservatrice comporterait des avantages que viendraient balancer de lourds inconvénients.

a) A court terme, l'attitude envisagée, si elle entraînerait certaines pertes économiques, permettrait d'éviter tout bouleversement de l'équilibre actuel du système de transports, et ce serait là son intérêt principal et sa justification essentielle. Elle ne perturberait guère la répartition du trafic entre les différents modes de transport public concurrents, non plus qu'entre transports pour compte propre et pour compte d'autrui. Elle permettrait de conserver globalement l'emploi dans les transports à son niveau actuel. Enfin elle maintiendrait une desserte étendue et relativement bon marché pour l'usager, par chemin de fer et par voie de navigation intérieure, des différentes régions du territoire, paraissant ainsi contribuer à l'expansion et à l'industrialisation de celles qui ont pris du retard dans la croissance économique (1).

b) Mais ces avantages trouveraient probablement une lourde contrepartie dans de graves inconvénients à long terme. On peut dire que, sur le plan économique général, la méthode envisagée conduirait à multiplier les choix non rationnels et à gaspiller, dans une large mesure, les ressources réduites que la collectivité peut consacrer à son système de transport. Au lieu que se réduisent les encombrements, par l'accroissement de la capacité des infrastructures ou par le détournement du trafic, on verrait au contraire apparaître un peu partout des saturations nouvelles. Celles-ci justifieront l'engagement prématuré de coûteuses dépenses, qu'il eut été possible d'éviter ou de retarder grâce à une tarification appropriée.

En bref, la collectivité paiera d'un coût élevé le fonctionnement d'un système de transport par ailleurs non satisfaisant.

De façon plus précise, les conséquences suivantes seraient à envisager :

- D'importantes subventions de l'Etat devront être maintenues au profit des transports, dont le coût financier restera élevé pour le contribuable.

...

(1) Le rôle des tarifs de transport dans la localisation industrielle apparaît cependant, d'après des enquêtes récentes, beaucoup plus faible, qu'il n'est communément estimé. Cf. sur ce point en Annexe n° 3, des extraits du rapport du Groupe de travail présidé par M. CLOSON.

- Au contraire, certaines infrastructures déjà modernisées à grands frais et susceptibles d'écouler des trafics importants à un faible coût, telles que les voies navigables à grand gabarit et les lignes ferroviaires électrifiées, ne seront pas utilisées de manière aussi complète qu'il se pourrait. Les parcs de matériel, notamment pour la batellerie, resteront également sous-employés, puisqu'il faudra maintenir des tarifs à un niveau suffisamment élevé pour que, malgré le surcroît existant des capacités, tous les exploitants puissent vivre. La collectivité se priverait de cette manière d'une économie potentielle importante sur les frais de transport : par exemple, d'après certains calculs, il serait possible, si le sous-emploi de la batellerie disparaissait, de réduire le niveau général des tarifs d'exploitation de 20 % tout en maintenant une rentabilité correcte aux bateaux subsistants. Au contraire, dans la formule envisagée, les engins modernes à grande capacité utilisant les nouvelles infrastructures fluviales conserveront les rentes que leur assure dès maintenant la tarification.

- Le financement des infrastructures les plus nécessaires risque de rencontrer d'importantes difficultés. L'effort routier et autoroutier ne serait pas engagé au niveau nécessaire, parce que les ressources disponibles pour le secteur des transports ne sont pas illimitées, et que ce qui sera utilisé pour maintenir des activités ou des liaisons non rentables ne pourra pas l'être pour faire face aux besoins les plus urgents. Ainsi, tandis qu'une tarification très souvent inférieure aux coûts encouragerait un développement anormal du trafic, il ne serait pas possible d'engager les travaux qui sont indispensables. On risquerait alors de voir se multiplier les points de congestion sur les grands itinéraires saturés et dans les agglomérations. Dans la région parisienne particulièrement, l'insuffisance des ressources de la R.A.T.P. et le refus d'augmenter la fiscalité locale et régionale affectée aux grands travaux empêcheront, tant qu'ils seront maintenus, de porter les équipements à un niveau satisfaisant, alors même que le besoin de ceux-ci se fait sentir avec une acuité croissante. Quelle que soit la manière dont on s'efforce de traiter ce problème, il est évident que si les Parisiens persistent à refuser de consentir l'effort nécessaire, il sera matériellement impossible d'améliorer les transports en commun et la circulation dans leur ville. Une politique conservatrice aurait donc comme première conséquence de conserver, et même d'accroître, les encombrements tant critiqués.

- La méthode envisagée entraînerait des conséquences également graves, à long terme, en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Elle encouragerait d'abord la poursuite du mouvement actuel de concentration parisienne : en retirant à ce mouvement sa pénalisation naturelle qui résulte d'une ta-

rification (ou d'une fiscalité) faisant supporter à ses responsables le coût collectif de leurs décisions, elle supprimerait un de ses freins les plus efficaces. La sous-tarifification des transports dans les régions les moins développées, d'autre part, ne garantirait pas davantage celles-ci contre le déperissement, car elle favoriserait les implantations mal conçues et les circuits de production et de distribution irrationnels ; elle pourrait ainsi, au contraire, préparer de graves crises pour l'avenir en ayant espéré éviter les difficultés du présent.

Une tarification insuffisante des transports, enfin, conduit les agglomérations urbaines à s'étendre démesurément sans souci des distances de transport : les effets indirects de ce dernier phénomène, notamment sur la demande respective de logements à l'intérieur et hors des villes importantes et sur la valeur des terrains, constituent des incitations supplémentaires à la croissance des villes.

Ainsi risque de se trouver encouragée une répartition irrationnelle des principales activités humaines sur la surface du territoire national : la productivité globale de l'économie du pays s'en trouverait réduite, sans qu'une aide efficace ait été véritablement apportée aux régions défavorisées.

L'analyse des motifs qui pourraient conduire à ne pas modifier, dans ses grandes lignes, la situation actuelle en matière de transports a montré l'importance particulière de deux facteurs : on redoute particulièrement, dans une politique novatrice, les suppressions d'emploi qu'elle pourrait entraîner, ainsi que les fermetures de lignes de chemin de fer et de voies navigables à faible trafic auxquelles elle pourrait conduire et qui frapperaient particulièrement l'économie des régions les moins développées.

La prise en considération de ces deux éléments est, en effet, indispensable. La politique novatrice recommandée devra comporter les étapes et les garanties nécessaires pour apaiser les craintes et faciliter les adaptations.

Les conséquences du maintien éventuel de la situation actuelle sont, par ailleurs, apparues clairement. Cette situation est une situation d'équilibre qui entraîne, par elle-même, certaines pertes économiques pour la collectivité. Mais celles-ci

sont peu importantes par rapport aux conséquences à long terme qui résulteraient du maintien, ou d'une modification insuffisante, pendant une longue période, des dispositions actuellement en vigueur : on aboutirait en effet, dans cette hypothèse, à un gaspillage étendu de ressources, sans que les problèmes fondamentaux de l'époque, et avant tout ceux de l'écoulement du trafic à prévoir et de l'amélioration de la circulation routière, puissent trouver une solution satisfaisante.

C'est donc une transformation notable de la situation actuelle que l'on est conduit à envisager, par la mise en oeuvre d'une politique rationnelle fondée sur la nécessité d'adapter progressivement le système français de transports à ses tâches d'avenir.

III - VERS UNE POLITIQUE RATIONNELLE DES TRANSPORTS.

Deux séries de facteurs orientent les choix à opérer pour la définition de la politique à suivre en matière de transports : les uns tiennent à la situation propre de ce secteur, lequel a été l'objet, depuis plus d'un siècle, d'études et d'analyses économiques nombreuses et très souvent remarquables, notamment de la part de membres du corps des Ponts et Chaussées; l'action à mener doit tenir compte, d'autre part, de la politique économique et financière d'ensemble, nationale et internationale, dans le contexte de laquelle elle s'insère.

Ces différents éléments conduisent à recommander de restaurer progressivement le jeu des mécanismes du marché partout où il peut s'exercer efficacement en matière de transports. Mais les préoccupations d'ordre social et régional déjà mentionnées, le souci de ne pas dégrader brutalement les situations acquises, imposent d'agir par étapes, d'accorder les garanties nécessaires, de consentir des exceptions.

C'est à ces conditions que la politique à suivre pourra faciliter, et non contrarier, la véritable mutation des structures qu'annoncent les perspectives à long terme en matière de transports.

1) Principes.

Trois principes essentiels semblent devoir commander la politique des transports au cours des prochaines décennies.

a) Il convient tout d'abord de renforcer, en matière de transports, le principe de la décentralisation des décisions.

L'économie française reste en effet, dans l'état actuel des choses, soumise aux lois du marché. Chacune des innombrables entreprises privées - ou publiques - qui la composent conserve, pour l'essentiel, la maîtrise de ses décisions importantes : si ces activités s'exercent dans le cadre d'une planification "indicative" ou "active", la quasi-totalité des contraintes et des réglementations nées de la crise économique, puis de la guerre mondiale ont disparu. Les mesures d'assainissement prises en 1958, la création du Marché Commun, la libération des échanges et l'intégration croissante avec des économies de type libéral, ont renforcé cette situation qui paraît devoir se maintenir dans l'avenir prévisible. Tel est le cadre dans lequel fonctionne le système français des transports, et il n'est pas possible d'imaginer pour celui-ci une organisation qui n'en tienne pas compte.

Il faut donc accepter comme premier principe d'action que les transports devront fonctionner dans un cadre décentralisé, où chaque usager restera constamment libre de ses choix. Or ceux-ci sont, dans ce domaine, très variés. La mise en oeuvre des inventions ne fait pas disparaître l'usage des techniques anciennes, et c'est une gamme étendue de modes de transports différents qui s'offrent aux chargeurs. Celui-ci doit encore choisir entre l'acquisition des engins de transport, leur location ou bien le recours plus ou moins régulier à des transporteurs publics. La qualité et la régularité des prestations sont infiniment variables. Les charges terminales peuvent également faire varier l'ensemble des coûts de transports du simple au double. Seul l'usager peut choisir valablement les solutions qu'il est le plus avantageux de prendre dans l'intérêt de son entreprise, et toute contrainte, toute réglementation l'empêchant d'opérer ce choix de la manière la plus limpide sont en principe à éviter.

Le problème est de faire coïncider, par la tarification, par la fiscalité et, dans quelques cas, par la réglementation, l'intérêt de la collectivité avec celui de l'usager. Les mesures à prendre en vue d'assurer cette coïncidence constituent l'essence même d'une politique rationnelle visant à assurer la plus forte productivité possible du système des transports tout en s'intégrant dans le cadre général, d'ordre économique et financier, de l'action gouvernementale.

Certaines décisions, toutefois, doivent rester centralisées. Du fait de leur aspect régalien comme de leur coût considérable, les infrastructures de transport ne peuvent être conçues et réalisées que sous le contrôle étroit de l'Etat. Celui-ci garde en outre la charge de fixer les redevances perçues pour l'usage de ces équipements, ainsi que les tarifs des grandes entreprises nationales qu'il contrôle dans le secteur des transports. Enfin, certains règlements sont indispensables pour assurer le bon fonctionnement des divers mécanismes du système des transports.

L'Etat, d'ailleurs, en confirmant le principe de la décentralisation des décisions de base en matière de transports, ne renoncerait point à provoquer et à orienter l'évolution nécessaire de ce secteur : en économie décentralisée, les tarifs et les impôts restent au contraire les instruments privilégiés des réformes de structure.

.../...

b) Le second principe à poser est celui de l'imputation aux usagers, par le tarif ou par l'impôt, du coût des prestations de transport fournies. Il ne s'agit pas de pénaliser l'utilisateur : sous réserve de l'impôt général indirect - du type T.V.A. par exemple - perçu sur le secteur des transports au même titre que sur le reste de l'économie (1), la prestation de transport ne doit être facturée qu'à son coût, mais il faut que celui-ci inclue les diverses charges que la collectivité supporte pour qu'elle puisse être fournie : il doit notamment inclure une redevance exactement calculée pour l'usage des infrastructures. Lorsque cette condition se trouve remplie, il y a coïncidence entre le coût pour l'utilisateur et le coût, dit collectif ou social, supporté par la collectivité pour produire la prestation consommée. Il est clair qu'à ce moment, en exerçant leurs choix en faveur des solutions les plus favorables à leurs intérêts, les entrepreneurs conformément sans le savoir chacune de leurs décisions à l'intérêt de la collectivité : on réalise ainsi la situation qualifiée communément d' "optimum" en économie décentralisée.

Tel est l'objectif qu'il faut fixer à la politique générale des transports.

La difficulté principale réside dans la détermination des coûts à imputer aux usagers des transports. Ce problème a fait l'objet de nombreuses études, et continue à susciter des discussions. Sans prétendre le résoudre parfaitement sur le plan théorique, on peut, semble-t-il, en approcher la solution en rappelant les deux fonctions que doit remplir simultanément une tarification adaptée.

Les tarifs ont été imaginés à l'origine pour couvrir des dépenses. La tarification des transports doit permettre d'obtenir l'équilibre financier des entreprises de transport, et, à l'intérieur des grandes entreprises intégrées, telles que la S.N.C.F., la couverture des dépenses par les recettes pour chaque grande catégorie d'exploitation, dans la mesure où une répartition rationnelle des dépenses permet de définir correctement les imputations nécessaires. Trois motifs puissants exigent que cet équilibre soit assuré :

- Il n'est pas possible d'admettre que le secteur des transports n'équilibre pas globalement son activité et reçoive en permanence des subventions des autres secteurs de l'économie, car ces aides devraient être financées par des impôts et seraient ainsi la cause de pertes économiques qui pourraient se comparer à celles dues à des augmentations de tarif; elles conduiraient au surplus dans beaucoup de cas à des choix des entrepreneurs en ce qui concerne les fonctions de production, de distribution et de stockage, qui ne seraient pas les meilleurs pour la collectivité.

.../...

(1) Et sous réserve éventuellement d'un impôt additionnel de caractère purement fiscal, qui devrait cependant, s'il était décidé, frapper de manière égale les différents modes de transports concurrents, de façon à rester économiquement neutre.

- La couverture des charges par les usagers permet seule, d'autre part, d'assurer l'égalité des situations de concurrence des divers modes de transports. A l'heure actuelle, les nombreuses dérogations à ce principe sont à l'origine de récriminations et de débats qui ne disparaîtront qu'avec elles.

- Les règles de l'équilibre financier, enfin, sont essentielles pour qu'une entreprise soit bien gérée, et s'en écarter en permanence conduirait tôt ou tard à de graves mécomptes en ce qui concerne la gestion des entreprises publiques de transport.

On notera d'ailleurs que les projets de résolutions et de règlements déposés récemment par la Commission de la C.E.E. en matière de politique commune européenne des transports prévoient expressément que les usagers des transports devront couvrir l'intégralité du "coût collectif" des prestations consommées.

Il faut bien convenir toutefois que le principe posé constitue un objectif dont la réalisation ne peut être immédiate : mais il importe de le reconnaître pour tel, de faire effort pour l'atteindre et d'orienter dans la bonne voie l'action à entreprendre, même si celle-ci ne peut prétendre réussir immédiatement.

La réalité actuelle s'écarte en effet sensiblement de ce principe. Partout des péréquations amortissent pour certains usagers, au détriment d'autres usagers ou des contribuables, le coût effectif des choix qu'ils opèrent en matière de transports. Trois exemples illustreront cet état de chose :

- Bien que le taux des taxes sur les véhicules et sur les carburants soit identique dans les deux cas, on estime que le coût pour la collectivité de l'usage de l'automobile en milieu urbain est au moins trois fois plus élevé en moyenne que celui de la circulation interurbaine ;

- D'après le rapport de la commission chargée d'étudier les transports intérieurs de la Bretagne, l'unité de transport est facturée 0,08 F. à l'utilisateur par les chemins de fer bretons, alors qu'elle coûte 0,35 F. à la collectivité ;

- Sur le tronçon St-Symphorien-Mulhouse du canal du Rhône au Rhin, les charges de fonctionnement et de "maintenance de la voie navigable, évaluées par la Commission présidée par M. BOULLOCHE, représentent en moyenne 0,13 F. à la tonne-kilomètre sur la base du trafic actuel, soit près de quatre fois le tarif effectivement payé par les usagers.

Ces chiffres indiquent la variété et l'ampleur des efforts qui restent à accomplir.

Conçu initialement pour couvrir des dépenses, tout tarif, et c'est là sa deuxième fonction - essentielle -, a pour effet d'orienter le trafic. Le rôle du tarif dans l'orientation des choix futurs des usagers des transports a été particulièrement mis en valeur par l'école marginaliste moderne, qui a été guidée par la constatation essentielle que, sous cet aspect, le coût à prendre en considération est, non pas le coût moyen des prestations actuelles de transport, mais le coût de l'unité supplémentaire à fournir pour satisfaire la nouvelle demande des usagers : c'est ce coût que doit reproduire fidèlement le tarif si l'on veut orienter en permanence les choix des entrepreneurs vers les solutions les plus économiques pour la collectivité.

L'apport des économistes marginalistes aux réflexions concernant la gestion optimum des systèmes de transports a été considérable. En soulignant le caractère "actif" des tarifs (entendus au sens large, en y incluant la fiscalité spécifique), ces économistes ont marqué la possibilité d'aboutir à de profondes réformes de structure sans abandonner le cadre de l'économie décentralisée, et donc en continuant à bénéficier des avantages qu'il procure. C'est dans une très large mesure dans la voie qu'ils ont ainsi ouverte qu'il convient de rechercher l'esquisse de la politique la meilleure à mener en matière de transport.

Leurs recherches ont d'ailleurs mis en lumière un aspect particulièrement important de la politique tarifaire : il s'agit de la manière dont doivent être incluses dans les tarifs les charges d'infrastructure à imputer aux usagers. Deux méthodes peuvent théoriquement être envisagées à cet égard. La notion traditionnelle et purement comptable d'amortissement voudrait que l'on imputât à chaque usager une fraction équitable de ce qu'a réellement coûté la construction des infrastructures qu'il utilise. Mais cette formule, d'utilisation courante en matière industrielle pour des machines ou des équipements d'une durée de vie limitée, paraît mal adaptée aux infrastructures de transports. Des difficultés majeures surgissent en effet en ce qui les concerne, du fait de leur très longue durée de vie et de la coexistence d'infrastructures construites à des dates différentes pendant une période couvrant près d'un siècle et demi et qui a connu de profonds bouleversements économiques et monétaires : quelle valeur doit-on attribuer à des équipements très anciens, - canaux ou lignes de chemin de fer, - toujours utilisés mais que l'on ne reconstruirait pas de la même manière si on avait à les remplacer ? Sur quelle base, en particulier, faut-il déterminer la valeur du terrain, notamment en zone urbaine, occupé par les infrastructures de transport, compte tenu de l'élévation considérable des prix du marché dans ce domaine au cours des vingt ou trente dernières années ?

A supposer d'ailleurs que ces difficultés puissent être surmontées, en utilisant par exemple une conception de l'amortissement plus économique et plus tournée vers l'avenir, il semble qu'on aboutirait dans de nombreux cas à des résultats contraires à l'efficacité économique recherchée et même au simple bon sens. En effet les charges d'infrastructure seraient d'autant plus lourdes pour les usagers qu'ils utiliseraient les voies peu encombrées, puisque les utilisateurs de celles-ci devraient supporter intégralement l'amor-

tissement de dépenses considérables. Au contraire, les usagers seraient incités à utiliser les infrastructures déjà les plus chargées, dont l'amortissement serait, par définition, très faible pour chacun d'eux.

c) La seule considération du passé ne peut ainsi conduire à une répartition satisfaisante des charges d'infrastructure entre les différents usagers des transports. C'est vers l'avenir qu'il convient de se tourner, en utilisant la notion de coût de développement. Celle-ci consiste à imputer à l'usager actuel toutes les dépenses d'exploitation et d'investissement à prévoir pour assurer l'écoulement du trafic qu'il confie au réseau de transports, à l'exclusion des dépenses passées dont il n'est pas tenu compte. C'est, par conséquent, la charge des dépenses futures concernant tant l'entretien, le fonctionnement et le renouvellement des équipements actuels, que les extensions ou travaux neufs à prévoir, qui doit lui être imputée. Il a contribué en effet, en utilisant telle ou telle relation, à rapprocher la saturation des équipements existants ; il est naturel de lui imputer une fraction des travaux d'élargissement ou de construction de nouvelles voies qu'il aura rendues nécessaires. Au contraire, lorsque la capacité des infrastructures sera excédentaire pour une longue durée, - ce qui est le cas notamment des infrastructures anciennes faiblement utilisées parce que mal adaptées au trafic moderne, - il ne lui sera facturé que les coûts d'entretien, de fonctionnement et de renouvellement de celles-ci. Dans le cas même où ces seules charges apparaîtraient excessives à la collectivité, compte tenu du trafic qui les emprunte, et où une décision de fermeture de principe aura été prise, il suffira d'imputer à l'usager leur coût de régression, qui ne comprendrait aucune charge de renouvellement.

Les notions de coût de développement et de coût de régression, telles qu'elles viennent d'être exposées, sont le point d'aboutissement, sur le plan pratique, du concept de coût marginal à long terme. Les travaux menés dans le cadre de la Commission Economique Européenne à Bruxelles et les études faites en France convergent pour démontrer que l'utilisation de ces notions permet seule une imputation satisfaisante aux usagers du coût des infrastructures de transport. Sans doute ces concepts sont-ils encore imprécis sur certains points. Des études actuellement en cours aboutiront à certaines évaluations chiffrées d'ici la fin de 1963(1).

Un des intérêts essentiels de la notion de coût de développement réside enfin dans le fait qu'elle permet de concilier les deux fonctions d'un système tarifaire, telles qu'elles ont été rappelées ci-dessus :

...

(1) Ces études concernent les infrastructures routières et ferroviaires, certaines voies navigables, la voirie et les transports en commun de la Région parisienne, les transports rapides de voyageurs.

- Le coût de développement, s'il inclut véritablement toutes les dépenses à prévoir, - et il ne faut absolument pas le confondre avec le coût partiel ou proportionnel auquel se sont attachés certains marginalistes, - semble en premier lieu relativement peu éloigné du coût moyen comptable, pour plusieurs raisons :

i) Les phénomènes de rendement croissant observés dans le secteur des transports, s'ils ont un caractère incontestable, ne peuvent pas s'extrapoler de manière indéfinie. D'ores et déjà, il semble que pour certaines catégories de réseaux, comme les réseaux de voirie urbaine, on soit dans une situation de rendement décroissant. L'écart entre coût de développement et coût moyen réel est sans doute moins grand qu'on ne le croit généralement.

ii) Il semble qu'en matière de construction de nouvelles infrastructures, le renchérissement à long terme des terrains et de la main d'oeuvre devraient entraîner une élévation du niveau des coûts unitaires d'établissement par rapport au niveau général des prix, et donc par rapport au niveau actuel de ces coûts unitaires.

iii) Les phénomènes de dépréciation monétaire entraînent un allègement important des charges financières qui représentent en pratique la majeure partie des coûts comptables d'infrastructure. Ceci réduit notablement le coût moyen comptable par rapport au coût moyen réel.

Il est donc probable, pour ces diverses raisons, que le coût de développement dépasse, dans de nombreux cas, le coût moyen comptable, et qu'une tarification fondée sur cette notion devrait permettre de se rapprocher beaucoup de l'équilibre, et même parfois de dégager des bénéfices comptables apparents.

- La distinction, sur laquelle se fondent les études marginalistes, entre les dépenses de transport indépendantes du trafic et celles qui varient avec lui, tend d'ailleurs à s'estomper dans la même perspective de croissance rapide : lorsque l'économie dans son ensemble croît annuellement de 5 à 6 %, et certains trafics de 10 à 12 %, il ne reste plus guère de dépenses réellement fixes. A la limite, par exemple, les effectifs mêmes de la Direction Générale de la S.N.C.F. devraient être augmentés, si l'accroissement du travail ne pouvait être compensé par l'utilisation de moyens mécanographiques ou par une certaine décentralisation. Peu de dépenses de transport, en fait, sont fondamentalement indépendantes du volume de trafic.

- La notion du coût de développement doit d'ailleurs s'évaluer sur une longue période, et dès lors elle se rapproche singulièrement de celle d'un amortissement économique en quelque sorte projeté dans l'avenir.

Si toutefois une tarification généralisée au coût de développement ou de régression ne devait pas aboutir à la couverture intégrale des dépenses de transport par les usagers, il conviendrait d'appliquer aux coûts une légère majoration de "bouclage" destinée à assurer cet équilibre comptable. En l'absence d'exemples concrets, il n'est pas possible d'avancer des hypothèses précises dans ce domaine. L'équilibre financier final reposera sur la compensation plus ou moins complète des relations à coût croissant et de celles à coût décroissant.

C'est, en définitive, sur les principes de la décentralisation des décisions de base en matière de transports et de l'imputation des coûts aux usagers, grâce à une tarification et à une fiscalité fondées sur le coût de développement, qu'il convient de fonder les modalités de la politique générale des transports à mettre en oeuvre dans les années à venir. L'application de ces principes devrait conduire à une amélioration générale de la productivité du système français de transports, et à des économies considérables dans les dépenses d'investissement, de l'ordre de grandeur de celles qu'a procurées à Electricité de France la mise en vigueur du "tarif vert"(1).

2) Modalités.

L'application des principes posés conduit à rechercher successivement selon quelles modalités les charges d'infrastructure pourraient être imputées aux usagers, et accentuée la déperquation des coûts d'exploitation.

a) Imputation à l'utilisateur des charges d'infrastructure.

C'est en appliquant la notion du coût de développement - ou de régression-, c'est-à-dire en tenant compte exclusivement des dépenses à venir, que peut se réaliser une imputation correcte aux différents usagers des charges d'infrastructure.

La méthode consistera d'abord à établir des perspectives à long terme de trafic. Ces perspectives ne seront pas établies sans difficulté, mais on notera que les études actuelles permettent déjà des évaluations de ce genre jusqu'à un horizon distant d'une vingtaine d'années. A partir des perspectives de trafic, il convient d'arrêter la liste des investissements les plus importants à prévoir, au cours des vingt ou trente prochaines années, pour y faire face. Une telle

...

(1) On estime que l'application du "tarif vert" a permis à E.D.F. d'économiser environ 1 milliard de F. d'investissements pendant les 3ème et 4ème Plans.

projection dans l'avenir peut paraître pleine d'incertitude : cependant c'est une durée de vie dépassant très souvent un siècle qu'il faudrait en principe prendre en compte pour fonder les décisions concernant les infrastructures de transport, et on ne peut oublier que les usagers du XXIème siècle utiliseront principalement des infrastructures construites au XXème. Aux investissements de pure capacité devront d'ailleurs être ajoutés tous les investissements de productivité qui sont envisagés : dans la réalité, les uns et les autres sont d'ailleurs étroitement mêlés.

Il conviendra, enfin, d'imputer les dépenses d'investissement à engager au trafic prévisible. Pour respecter la fonction d'orientation du trafic que remplit le tarif, c'est à l'ensemble du trafic destiné à emprunter les ouvrages que l'on imputera le coût de développement calculé sur le seul trafic supplémentaire attendu. L'imputation peut s'opérer soit dans le cadre d'une tarification, lorsque l'entreprise de transport a la gestion directe de ses infrastructures, - tel est le cas de la S.N.C.F., - soit par la voie de la fiscalité, lorsqu'il y a distinction entre l'entreprise qui assure le transport et la collectivité gestionnaire des infrastructures, - comme c'est le cas pour la route et la voie d'eau -. Il convient simplement de bien distinguer, dans ce dernier cas, entre la fiscalité générale indirecte "neutre" frappant le secteur des transports comme les autres secteurs de l'économie, et la fiscalité spécifique qui constitue en fait une redevance pour l'usage des infrastructures de transport : c'est cette dernière qui doit être modulée, autant que possible, en fonction du coût de développement des infrastructures de transport.

L'imputation recherchée présentera certaines difficultés, qui seront levées à mesure que les recherches actuelles aboutiront. On peut citer notamment :

- la détermination de l'ampleur et de la durée de la variation de trafic, nécessaire pour chiffrer les coûts différentiels ;

- la manière d'imputer les coûts aux usagers dans le cas des grandes discontinuités d'investissement, qui apparaissent principalement en matière de ports maritimes, et en certains cas, de voies navigables ;

- le point de savoir si les tarifs, ou les impôts, devraient rester stables pendant toute la période prise en considération, ce qui aboutirait à une certaine péréquation dans le temps, ou bien s'ils pourraient varier, au moins par larges paliers, permettant certaines baisses temporaires après la mise en service d'un grand ouvrage.

En tout état de cause, les modalités d'application de la méthode proposée devront varier selon les modes de transport.

i) Chemins de fer.

La prise en compte dans les tarifs ferroviaires des coûts d'infrastructure déperésués suppose tout d'abord que la S.N.C.F. établisse dans l'avenir une comptabilité des coûts d'infrastructure de son réseau détaillée géographiquement par sections de lignes, par gares et par triages : il deviendra possible, dès lors, d'analyser ces coûts pour les différentes fractions du réseau, d'évaluer la capacité maximum des installations, enfin de préciser les dépenses supplémentaires d'investissement, d'entretien et de fonctionnement qu'entraînerait un accroissement du trafic (celui-ci serait à préciser par catégorie : voyageurs grandes lignes, voyageurs banlieue, trains de marchandises, régime ordinaire et régime accéléré en période creuse et en période de pointe). On mettra ainsi en évidence des tronçons ou des points critiques, sur lesquels des accroissements de trafic obligerait soit à réaliser des investissements nouveaux, soit à détourner une partie du trafic vers d'autres lignes. Un péage variant en fonction du coût des investissements d'extension nécessaires et de leurs dates plus ou moins éloignées de mise en service probable serait imputé à chacun des tronçons du réseau de chemin de fer. Pour simplifier, il pourrait être prévu un péage minimum valable pour toutes les sections du réseau de capacité suffisante et où, en l'absence de tout nouvel investissement de capacité, il conviendrait seulement de renouveler en temps utile l'équipement existant ; un petit nombre de tranches supplémentaires de péages s'ajouterait à ce taux minimum pour les sections les plus chargées ; au contraire, aucun péage ne serait perçu sur les lignes dont la fermeture à terme serait décidée, et sur lesquelles seules les dépenses de fonctionnement seraient imputées aux usagers.

** La perception de péages adéquats entraînerait la suppression des subventions de l'Etat affectées aux infrastructures, telles que celle concernant les dépenses de la voie**.

ii) Routes.

La distinction entre la gestion du réseau et celle des entreprises de transport routier, le niveau uniforme de la taxe sur les carburants, rendent plus difficile la déperésuation des charges d'infrastructure routière et leur imputation satisfaisante aux usagers. De grandes améliorations peuvent toutefois être apportées à la situation actuelle. La première consisterait à ramener l'ensemble des charges pesant sur les usagers de la route pour l'utilisation de l'infrastructure - impôts, péages et redevances additionnés, - au niveau effectif du coût de développement du réseau pour la collectivité : ainsi se trouvera réalisée l'égalité de la situation de concurrence des transporteurs routiers avec les autres modes de transport.

.../...

On devra s'efforcer ensuite de déperéquer au maximum l'ensemble de ces charges en les imputant, selon la méthode du coût de développement, aux usagers qui en seront économiquement responsables. Il faudra utiliser pour cela à la fois :

- la fraction de la fiscalité qui correspond à une redevance générale pour l'usage des infrastructures (taxes sur les carburants, éventuellement vignettes ou taxes spécifiques); cette redevance générale devrait comporter une part commune correspondant aux charges d'infrastructure du réseau routier national, et une part variable, à fixer par les départements et les communes en fonction de leur effort propre d'investissement routier, notamment pour les voiries urbaines ;

- les redevances et péages spéciaux perçus pour l'usage de certaines infrastructures coûteuses, telles que certains ponts ou tunnels et les grandes autoroutes, - dans la mesure où leurs coûts, à l'unité de trafic, dépasseraient sensiblement ceux des routes ordinaires, - ainsi que pour l'utilisation des parcs urbains de stationnement; le coût et les complications entraînés par la perception de ces redevances particulières sont à mettre chaque fois en balance avec les avantages, d'ordre social et d'ordre économique, que constitue une imputation directe des charges aux usagers des transports ;

- éventuellement, la réglementation, par exemple pour imposer le détournement de certaines catégories de trafic - poids lourds notamment - ou leur interdiction sur certains itinéraires.

Deux principes semblent devoir, en tout cas, s'imposer.

Aucune considération économique, tout d'abord, ne justifie un traitement différentiel des transports pour compte propre et des transports pour compte d'autrui : l'égalisation des situations de concurrence étant par principe réalisée, dans le cadre de la politique générale des transports, c'est à l'utilisateur du transport, seul juge valable en la matière, de choisir la solution la plus avantageuse pour lui, qui sera en même temps la meilleure pour la collectivité.

Il apparaît indispensable, au contraire, d'évaluer sur des bases plus précises les impôts et redevances à percevoir respectivement sur les voitures particulières et sur les camions. Actuellement la charge fiscale des premières paraît excessive par rapport à celle des seconds, compte tenu de l'usure et de l'encombrement respectifs des routes par ces deux catégories de matériel.

iii) Voies navigables.

Les voies navigables constituent, dans le système français de transports, une anomalie : c'est le seul mode de transport qui ne contribue pratiquement pas à la couverture de ses charges d'infrastructure, mises à part quelques redevances à caractère plus symbolique que réel.

Le chiffre d'affaires des entreprises de navigation intérieure apparaît faible par rapport aux charges budgétaires totales supportées par la collectivité à leur profit : d'après le 5ème rapport de la Commission des Comptes des Transports de la Nation, le total des recettes de la batellerie s'est élevé à 237 millions de F. en 1959, tandis que le montant additionné des divers versements de l'Etat en ce qui concerne la construction et l'entretien des infrastructures et l'exploitation des bâtiments, et des moins-values fiscales touchant à la navigation intérieure, se montait à environ 250 millions de F.. On peut ainsi estimer que le prix d'un transport facturé à 1 F. à l'utilisateur des voies navigables revient en fait à la collectivité à 2 F. environ. La mise à la charge des usagers de la totalité ou d'une partie importante des charges d'infrastructure entraînerait donc, ipso facto, la disparition d'une large fraction du trafic et la fermeture d'un certain nombre de voies, notamment celles à petit gabarit.

Cette imputation s'impose cependant. Il n'est pas possible de parvenir à une répartition incontestée du trafic entre les différents modes de transport si ceux-ci ne supportent pas intégralement la charge de leurs infrastructures : ouvrir une exception, admettre la permanence de subventions ou d'aides variées de l'Etat, ce serait créer, pour les autres modes de transport, le droit moral de ne pas se plier à la même règle et de maintenir des exploitations déficitaires. L'argument consistant à dire qu'une telle attitude pénalise la voie d'eau par rapport au chemin de fer, parce que celui-ci a bénéficié depuis la deuxième guerre mondiale d'investissements plus importants, alors que beaucoup reste à faire pour la navigation intérieure, doit lui-même être écarté : la politique nationale des transports ne peut consister à évaluer les mérites des différents modes de transport les uns par rapport aux autres et à compenser, au profit de l'un, ce qui a été fait auparavant pour un autre. Son seul objectif possible est l'efficacité maximum de l'ensemble du système des transports au moindre coût, et compte tenu des équipements existants. Si elle admet les étapes et favorise l'adaptation, elle ne peut accepter les gaspillages délibérés.

.../...

Il s'ensuit qu'il faudra progressivement imposer à la voie d'eau le financement de ses propres infrastructures, soit sous la forme d'une fiscalité spécifique correspondant à un droit d'usage moyen des infrastructures, soit aussi par la perception de péages, notamment sur les infrastructures nou-

Bien entendu, en ce qui concerne les voies navigables anciennes en situation de régression de trafic, l'imputation des coûts aux usagers devrait être effectuée sur la base des coûts de régression, pendant la période précédant la fermeture de ces voies.

b) Dépéréquation accentuée des coûts d'exploitation.

La politique à mettre en oeuvre doit viser d'autre part à accentuer la dépéréquation, déjà amorcée, des coûts d'exploitation, de façon à adapter plus complètement encore les tarifs aux coûts.

i) Transports de marchandises.

Les transports de marchandises sont le domaine d'une vive concurrence entre les trois principaux modes de transports terrestres. Une libération progressive de ces transports et une dépéréquation accentuée des tarifs doivent permettre de réaliser progressivement dans ce domaine la répartition optimum du trafic pour la collectivité, comme pour l'utilisateur.

- Il convient tout d'abord de poursuivre la dépéréquation totale des tarifs Marchandises de la S.N.C.F. La réforme tarifaire de 1962 ne peut être considérée, à cet égard, que comme une étape. Les étapes ultérieures à prévoir devront s'efforcer notamment de traduire dans les prix les éléments suivants de variation des coûts, dont on soupçonne l'importance sans avoir pu encore la mesurer exactement :

- régularité du trafic : le caractère régulier d'un trafic est la source d'économies considérables pour le transporteur; il faut la favoriser par un tarif adapté ;
- déséquilibre du trafic : toutes les lignes de la S.N.C.F. connaissent un trafic supérieur dans un sens à celui de l'autre sens; mais ce déséquilibre atteint parfois des proportions considérables; il faut tenir compte, dans les tarifs, du coût exact pour le chemin de fer - que l'on connaît mal actuellement - du retour des wagons à vide ;
- cherté du trafic de messageries (trafic de détail et groupages) : la Commission des Comptes des Transports de la Nation évalue à 190 millions de F. la perte enregistrée par la S.N.C.F. en 1959 du fait de l'insuffisance de la tarification du trafic des messageries, qui intéresse très souvent

Il s'ensuit qu'il faudra progressivement imposer à la voie d'eau le financement de ses propres infrastructures, soit sous la forme d'une fiscalité spécifique correspondant à un droit d'usage moyen des infrastructures, soit aussi par la perception de péages, notamment sur les infrastructures nouvelles.

Bien entendu, en ce qui concerne les voies navigables anciennes en situation de régression de trafic, l'imputation des coûts aux usagers devrait être effectuée sur la base des coûts de régression, pendant la période précédant la fermeture de ces voies.

b) Dépéréquation accentuée des coûts d'exploitation.

La politique à mettre en oeuvre doit viser d'autre part à accentuer la dépéréquation, déjà amorcée, des coûts d'exploitation, de façon à adapter plus complètement encore les tarifs aux coûts.

i) Transports de marchandises.

Les transports de marchandises sont le domaine d'une vive concurrence entre les trois principaux modes de transports terrestres. Une libération progressive de ces transports et une dépéréquation accentuée des tarifs doivent permettre de réaliser progressivement dans ce domaine la répartition optimum du trafic pour la collectivité, comme pour l'utilisateur.

- Il convient tout d'abord de poursuivre la dépéréquation totale des tarifs Marchandises de la S.N.C.F. La réforme tarifaire de 1962 ne peut être considérée, à cet égard, que comme une étape. Les étapes ultérieures à prévoir devront s'efforcer notamment de traduire dans les prix les éléments suivants de variation des coûts, dont on soupçonne l'importance sans avoir pu encore la mesurer exactement :

- régularité du trafic : le caractère régulier d'un trafic est la source d'économies considérables pour le transporteur; il faut le favoriser par un tarif adapté ;
- déséquilibre du trafic : toutes les lignes de la S.N.C.F. connaissent un trafic supérieur dans un sens à celui de l'autre sens; mais ce déséquilibre atteint parfois des proportions considérables; il faut tenir compte, dans les tarifs, du coût exact pour le chemin de fer - que l'on connaît mal actuellement - du retour des wagons à vide ;
- cherté du trafic de messageries (trafic de détail et groupages) : la Commission des Comptes des Transports de la Nation évalue à 190 millions de F. la perte enregistrée par la S.N.C.F. en 1959 du fait de l'insuffisance de la tarification du trafic des messageries, qui intéresse très souvent

des petits colis de manèment et d'expédition coûteux; le système actuel de groupages conduit au surplus à charger la S.N.C.F. de tous les envois peu rentables; la réorganisation du groupage ferroviaire et routier, envisagée par la S.N.C.F., ne peut suffire : le remède principal, qui favoriserait de lui-même cette réorganisation et conduirait à une meilleure répartition du trafic, consisterait à relever les tarifs en question au niveau du coût réel des expéditions.

Les efforts de la S.N.C.F. devront être accompagnés d'une action parallèle de la route et de la voie d'eau en vue de dépererquer leurs propres tarifs, non pas d'après la concurrence ferroviaire, mais en fonction de leurs coûts propres.

- Parallèlement, il convient d'envisager l'allègement progressif et la disparition à terme du contingentement routier et fluvial, qui n'aura plus sa raison d'être à partir du moment où les tarifs ferroviaires reproduiront exactement les coûts pour la collectivité, et où les usagers opéreront eux-mêmes les choix essentiels. Cet allègement devra toutefois s'accompagner d'un renforcement des contrôles opérés pour le respect de la réglementation professionnelle concernant la charge réelle des camions, le temps de conduite des chauffeurs, le paiement des heures supplémentaires, la qualification professionnelle. De même, l'accès des chargeurs aux Bureaux de fret et l'assouplissement des règles de fonctionnement de ceux-ci amèneraient leur transformation progressive en Bourses de fret, qui resteraient utiles pour l'appairage des offres et des demandes, pour faire connaître les prix du marché. Leur fonctionnement devrait cependant faire l'objet d'une surveillance attentive de l'Etat, afin d'éviter l'apparition de déséquilibres malsains.

ii) Transports de personnes.

Tant pour les grandes relations interurbaines que pour les transports en commun de type urbain, la politique à suivre dans ce domaine consisterait également à mieux adapter les tarifs aux coûts réels des services offerts. Cette dépererquation tiendrait compte de l'importance et de la régularité du trafic, et de ses pointes temporaires.

Ce dernier élément, notamment, est d'une importance économique considérable. Le coût pour l'économie des demandes de transport en période de pointe est très important, et tout effort pour étaler les pointes peut être considéré comme éminemment rentable sur le plan général. Des études récentes ont

mis en lumière les charges considérables supportées par la collectivité parce qu'aucune différenciation de tarifs n'intervient, dans la journée, dans la semaine ou dans l'année, en vue de provoquer un étalement de la demande de transport. Si une telle augmentation intervenait, notamment pour les transports de la région parisienne (S.N.C.F. et R.A.T.P.), elle pourrait, grâce à un accroissement de la prime de transport versée aux travailleurs, frapper finalement les entreprises, et non les salariés de cette région.

Un effort devrait également être entrepris pour réduire les tarifs privilégiés accordés à diverses catégories d'usagers (familles nombreuses, militaires, étudiants, fonctionnaires, cheminots). Actuellement, et en tenant compte d'autres réductions à caractère commercial, le tiers seulement des voyageurs de 1ère classe et le quart des voyageurs de 2ème classe de la S.N.C.F. paient le plein tarif, qui acquiert un caractère exceptionnel. Le produit moyen du voyageur-kilomètre est de l'ordre de 60 % du tarif de base. Ces réductions pourraient être remplacées avantageusement, pour les utilisateurs eux-mêmes, par des allocations directes de l'Etat.

3) Etapas, garanties, exceptions.

Par de simples adaptations tarifaires et fiscales, c'est en fait à une transformation de la structure même des transports en France que peut aboutir la politique proposée. Or celle-ci se heurtera aux habitudes acquises, aux intérêts lésés, aux craintes des uns et des autres. Les résistances de tous ordres risqueraient de s'accumuler et de provoquer l'échec de l'action entreprise. Aussi celle-ci doit-elle s'opérer par étapes, comporter des garanties, et même souffrir des exceptions.

a) Etapas successives.

Les délais et la prudence qui ont caractérisé la mise en oeuvre de la politique annoncée par la loi de 1949 montrent que rien ne devrait être fait brutalement dans le secteur des transports. S'il est nécessaire de fixer les objectifs de l'action gouvernementale de manière parfaitement claire pour tous, il est souhaitable que la réalisation pratique de la politique annoncée s'opère selon un calendrier très étudié comportant, semble-t-il, au moins trois étapes dont la durée totale pourra s'étendre d'une dizaine à une quinzaine d'années, et même sur certains points dépasser ce délai.

.../...

i) Phase d'harmonisation grossière (environ trois ans)

La nécessité de mener à leur terme certaines études indispensables, actuellement en cours, contraint de retarder de toute manière d'un minimum de trois ans l'étape d'assainissement essentielle de la politique des transports. Pendant ce délai, outre la poursuite et l'achèvement des études en question (analyse des coûts d'exploitation, approfondissement et expérimentation de la notion de coût de développement), d'importantes mesures que l'on pourrait qualifier d'"harmonisation grossière" pourraient être prises. Elles concerneraient :

- la hausse générale et la déperéquateur des tarifs de messageries et de détail de la S.N.C.F. ;
- la publication obligatoire de tous les accords particuliers ;
- une hausse des tarifs des voyageurs de banlieue de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P., indispensable en tout état de cause pour assurer le financement des investissements dans les transports en commun, et qui pourrait être accompagnée d'une augmentation correspondante de la prime de transport versée aux salariés ;
- une première surtaxation forfaitaire des pointes annuelles et éventuellement journalières de trafic, combinée avec la recherche d'accords avec les entreprises en vue d'étaler les horaires de travail ;
- une réduction de la taxe sur l'essence, combinée avec la possibilité pour les collectivités locales de percevoir, sur le territoire de leurs circonscriptions, des taxes additionnelles affectées de façon obligatoire et exclusive aux travaux routiers ;
- l'expérimentation des premières formules de stationnement payant ;
- la mise en place de péages couvrant les frais de renouvellement, d'entretien et de fonctionnement des nouvelles voies d'eau ouvertes à la circulation, telles que le canal du Nord et le canal Dunkerque-Valencienne.

ii) Etape d'assainissement (au moins cinq ans)

Les études entreprises pourront conduire à mettre progressivement en oeuvre les réformes essentielles, c'est-à-dire :

.../...

- l'établissement, par la Direction des Ports Maritimes et des Voies Navigables et la S.N.C.F., d'une comptabilité analytique faisant ressortir les coûts d'infrastructure par sections de lignes ou par points critiques (écluses, gares, triages) ;
- la déperéquateur, dans toute la mesure du possible, des tarifs de voyageurs et de marchandises de la S.N.C.F. pour tenir compte de ces coûts, et la modulation de la fiscalité spécifique, des péages et des redevances diverses en fonction des coûts de développement des différents modes de transport ;
- l'inventaire et la discussion systématique des accords particuliers ;
- la suppression des subventions d'exploitation et d'équilibre versées à la S.N.C.F. et aux autres modes de transports, sauf pour assurer la couverture intégrale de charges engendrées par les dérogations qui seraient imposées par les pouvoirs publics à la politique tarifaire des entreprises, et des charges anormales qui pèsent notamment sur la S.N.C.F. du fait de sa situation particulière en matière de retraites et de Sécurité Sociale (1).
- la libéralisation du fonctionnement des bureaux de fret en y admettant les chargeurs, et l'assouplissement de la réglementation tarifaire des transports routiers et fluviaux.
- l'élargissement et l'assouplissement, en trafic intérieur et en trafic international, des contingents routiers et fluviaux.

iii) Phase d'harmonisation minutieuse (durée non déterminée).

Les mesures d'assainissement essentielles ayant été prises, il restera à en tirer progressivement les conséquences. Celles-ci consisteraient dans la disparition à terme du contingentement de la batellerie et des transports routiers, et éventuellement dans la suppression de certains services de la S.N.C.F. et dans la fermeture de certaines lignes ferroviaires et de certaines voies d'eau, au cas où la politique tarifaire suivie aurait conduit à en tarir le trafic. Il resterait d'autre part à perfectionner la déperéquateur des tarifs et de la fiscalité à mesure des progrès des études de coût.

(1) Il pourrait sembler normal de prévoir le maintien d'une subvention pour combler l'écart entre coût moyen et coût marginal, dans une entreprise à rendement croissant. Mais, d'une part, on a été amené à faire des réserves sur l'ampleur de cet écart (cf. page 27). On s'est, d'autre part, imposé la règle de l'équilibre comptable, au moyen, s'il le faut, d'un "coefficient de bouclage" (cf. premier alinéa de la page 28).

b) Garanties.

On a vu ci-dessus qu'une politique rationnelle des transports pouvait conduire à supprimer au total de l'ordre de 55 000 emplois, correspondant aux tâches des cheminots, des artisans bateliers et des éclusiers, qui n'auraient plus à être assumées.

L'étalement sur une dizaine ou une quinzaine d'années de la réalisation d'ensemble de la réforme, à une époque où les besoins en main-d'oeuvre de l'économie française continueront à se développer, devrait permettre le reclassement intégral de tous les intéressés (1). Mais une garantie plus précise serait souhaitable : il faudrait pouvoir donner l'assurance à tous les cheminots touchés qu'ils conserveront leur emploi jusqu'à la fin de leur vie professionnelle, et aux bateliers et éclusiers que leur reclassement sera entrepris en priorité dans les centres de formation professionnelle contrôlés par l'Etat.

c) Exceptions.

Des circonstances d'ordre politique ou social peuvent motiver certaines exceptions aux principes de la politique générale des transports. Il devrait toutefois être posé comme règle que ces exceptions seraient temporaires et appelées à disparaître progressivement.

— La concurrence étrangère, lorsqu'elle s'exerce sans frein, peut motiver temporairement des mesures de protection des intérêts français. Il en est ainsi pour les ports français, qui ont à souffrir de la concurrence très active de certains ports étrangers bénéficiant d'aides directes et indirectes de l'Etat considérables. La seule solution rationnelle de ce problème consisterait dans la mise en oeuvre d'une politique européenne commune des ports, inspirée des mêmes principes que la politique générale des transports et qui réaliseraient l'égalité de concurrence entre les différents ports du continent. Il est, semble-t-il, de l'intérêt de la France, de réclamer la mise en oeuvre aussi rapide que possible d'une telle politique, en proposant l'extension rapide au domaine portuaire de la politique commune prévue par le Titre IV du Traité de Rome.

.../...

(1) L'économie française, dont la population active ^{se trouvait} stabilisée depuis une quinzaine d'années à un niveau légèrement inférieur à 20 millions de personnes, a pu absorber en 1962 environ 350 000 personnes actives supplémentaires rapatriées d'Algérie, tandis que 113 000 travailleurs étrangers venaient s'installer en France.

En attendant la mise en oeuvre de cette politique, il pourrait être admis, à titre transitoire, que des exceptions soient apportées dans l'application aux ports français des principes généraux de la politique des transports.

- On doit s'attendre également à ce que les autorités politiques et économiques des régions les moins développées du pays fassent obstacle à la mise en application des mêmes principes sur les relations ferroviaires, fluviales et routières qui traversent leurs régions : en s'appuyant sur ce qui a été consenti en 1962 à la Bretagne et à l'Auvergne dans le cadre de la réforme tarifaire de la S.N.C.F., ces personnalités proposeront sans aucun doute que des exceptions soient apportées dans la mise en application de la politique générale des transports, le coût pour la collectivité de ces exceptions pouvant constituer une fraction du "coût d'entraînement" des dites régions.

Une étude menée récemment par un groupe de travail présidé par M. CLOSON et chargé d'étudier la valeur instrumentale, au point de vue de l'aménagement du territoire, d'actions sur les prix de l'énergie, des transports et de la main-d'oeuvre, a cependant montré la très faible efficacité, de ce point de vue, de mesures de ce type.

Il y a des emplois plus efficaces à trouver, sous cet angle, pour les ressources de la collectivité. Si toutefois des décisions de cet ordre devaient être prises, il conviendrait en tous cas, comme l'avait recommandé la Commission des correctifs de la réforme tarifaire de la S.N.C.F., présidée par M. BARRE, d'en prévoir la compensation intégrale et claire sur le plan comptable par les pouvoirs publics, de façon à éviter que leur coût ne soit en fait pris en charge par d'autres usagers (cf. sur ce point l'Annexe n° 3).

- On peut enfin vouloir imposer aux différents modes de transports, et notamment au chemin de fer, des obligations de service public, consistant essentiellement à ne pas faire supporter intégralement à certaines catégories d'usagers le coût réel pour la collectivité des prestations de transport qu'ils consomment : on sait en effet que le contenu essentiel de ces obligations est d'ordre tarifaire, et que celles-ci aboutissent à une sous-taxation volontaire de certaines prestations de transport. Des mesures de cet ordre sont inévitables. Elles sont probablement même nécessaires pour atténuer la rigueur des principes d'une bonne gestion économique et financière, et on ne peut prévoir raisonnablement leur disparition. On est fondé toutefois à demander qu'elles fassent l'objet d'une exacte compensation de la part de l'Etat, de façon à éviter, là encore, que ces charges ne soient indirectement péréquées au détriment des autres usagers.

.../...

CONCLUSION.

La politique générale des transports à mettre en oeuvre dans les prochaines années ne peut rompre avec le passé, et cependant doit avant tout préparer l'avenir. La réglementation, comme les équipements, hérités du passé traduisent des contraintes et des besoins qu'il n'est pas possible d'ignorer. Les recommandations contenues dans la présente Note répondent au souci essentiel de ne pas rompre, mais de prolonger en l'accélégrant l'évolution amorcée depuis une quinzaine d'années : la loi du 5 Juillet 1949 détermine une orientation qui a été approximativement suivie depuis lors ; l'action future doit la poursuivre, la préciser et sans doute l'accentuer.

Le système français de transports est en effet appelé à connaître, d'ici la fin du siècle, une mutation probablement aussi profonde que celle due à l'apparition du chemin de fer : le triplement du parc automobile et, à un moindre degré, le développement des transports aériens intérieurs, la modification des courants d'échange, entraîneront une véritable transformation de ses structures.

Il convient de faciliter cette évolution tout en évitant le bouleversement brutal des situations actuelles. C'est pourquoi, s'il faut fixer clairement les objectifs que se propose la politique des transports, et indiquer notamment longtemps à l'avance les mesures qu'il apparaît indispensable de prendre, il n'est pas moins nécessaire de ménager les étapes et de donner des garanties. L'efficacité semble être à ce prix : on connaît trop de réformes qui n'ont pas abouti parce qu'on n'avait pas apporté un souci suffisant au reclassement des personnes et des activités qu'elles lésaient.

Un cadre décentralisé, tel que celui qu'il est recommandé de conserver pour le secteur des transports, facilite d'ailleurs dans une certaine mesure la réforme des structures. Les suggestions contenues dans la présente Note ne feraient intervenir l'Etat que pour fixer des principes et déterminer le niveau de certains tarifs ou impôts : c'est le jeu des forces économiques qui ferait le reste et provoquerait éventuellement, à terme, les transformations indispensables. Ainsi l'Etat bornerait-il son action à ce "dirigisme des sommets" où il regrette le plus souvent de n'avoir pu la cantonner. Ce faisant, il maintiendrait ouvert un large champ d'action, en matière de transports, aux initiatives de toutes sortes, qui constituent un facteur essentiel de progrès dans un secteur caractérisé par la variété des techniques, des traditions et des modes de gestion.

A N N E X E N° 1

DONNEES DE BASE EN MATIERE D'ECONOMIE DES TRANSPORTS
INTERIEURS

1° - S.N.C.F.

	1913 (1)	1938	1962	(1970)	(1985)
1- Longueur des lignes exploi- tées km	39.500	42.600	38.530	-	-
dont: trafic voyageurs Km	39.500	37.200	29.270	-	-
2- Parc moteur : locomotives et automotrices	14.100	19.100	8.260	-	-
3- Parc remorqué : voitures à voyageurs	31.500	31.000	15.240	-	-
wagons de marchandises	366.000	475.000	296.800	-	-
4- Voyageurs transportés (mil- lions)	529	540	571	-	-
milliards de V.K.	19,3	22,1	35,7	(43)	(58)
5- Marchandises transportées : millions de T.	136	133	231	(320)	-
milliards de T.K.	25,2	26,5	61,2	(86)	(141)
6- Recettes d'exploitation : milliards de F.courants (hors subventions)	2,04	15,6	(2) 9,28	-	-
7- Investissements bruts (3) : millions de F. (Install.fixes courants. (matériel	211	1.140	1.312 1.252		

(1) Chemins de fer d'intérêt général.

(2) Y compris les produits divers

(3) En 1913 et 1936, charges d'amortissement financier des grands réseaux au cours de l'exercice. En 1962, évaluation de la C.C.T.N., y compris le gros entretien.

	1911	1936	1962	(1970)	1985
1- Longueur du réseau ferroviaire	59	144	189	-	-
des lignes routières (Km)	-	-	1.589	-	-
2- Nombre de voyageurs transportés (millions)	318 ⁽²⁾	831 ⁽²⁾	1.950	-	-
de V.K. (milliards)	0,93	1,52	9,09	(11)	(14,6)
3- Parc de tracteurs et remorques métro	1.332	2.802	2.880	-	-
d'autobus et trolleybus	-	-	3.160	-	-
4- Chiffre d'affaires sans les versements des collectivités (millions de F. courants)	44	496	684	-	-
5- Investissements bruts (3) (millions de F.)					
Installations fixes	-	-	114	-	-
Matériel roulant	-	-	52	-	-

(1) En 1911 et 1936, chemin de fer métropolitain seulement.

(2) Le trafic en V.K. des années 1911 et 1938 est tiré d'une évaluation forfaitaire récente.

(3) Y compris le gros entretien.

3°- RESEAU ROUTIER

	Vers 1910	1939	1962
1 - Routes nationales (milliers km)	38,2	80,2	82,2
2 - Routes intermédiaires (milliers km) (1)	262,9	253,9	280,0
3 - Réseau vicinal ordinaire (2) (milliers km) (2)	285,7	297,0	420,0
TOTAL :	586,8	631,1	782,2
Investissements bruts (millions F. courants) (3)	45,3	-	2.346

(1) En 1910 : Chemins départementaux, de grande communication et d'intérêt commun.

Depuis 1939 : Routes départementales.

(2) Non compris la voirie rurale.

(3) En 1912 : travaux neufs et réparations extraordinaires sur le réseau national; - total des dépenses de voirie locale, moins l'entretien et le personnel. En 1962, estimation de la C.C.T.N., y compris le gros entretien.

4°- TRANSPORTS ROUTIERS DE MARCHANDISES

	1913	1938	1961 (1)	(1970)	(1985)
1- Parc de véhicules industriels transporteurs		80	105,7	-	-
autres utilisateurs		380(2)	658,5	-	-
2- Trafic :(millions de tonnes chargées): transporteurs			274	(4)	
autres utilisateurs			588	(270)	
(milliards de T.K.): transporteurs	(3)	(3)	15,7	(4)	
autres utilisateurs	3,05	11,5	14,1	(40)	(96)(4)
3- Chiffre d'affaires des transporteurs (millions de F.)	-	-	3.385	-	-
4- Coût d'exploitation des transports privés (Milliards de F.)	-	-	7.710	-	-
5- Investissements bruts des transporteurs (Milliards de F.)	-	-	700	-	-
6- Achats et gros entretien des véhicules privés (Millions de F.)	-	-	1.500	-	-

(1) Les chiffres de l'année 1961 sont calculés à partir des sondages annuels de l'I.N.S.E.E. et ne valent que pour les transports par véhicules de plus d'une tonne (à l'exception de l'évaluation des investissements bruts).

(2) Y compris les camionnettes et les voitures commerciales.

(3) Reconstitution très approximative du trafic par M.RENOUARD.

(4) Les prévisions de trafic concernant les transports à plus de 50 kilomètres qui représentaient en 1961 152 Millions de T. et 22,4 Milliards. de T.K..

5°- TRANSPORTS ROUTIERS DE VOYAGEURS - TRANSPORTS
URBAINS - V.F.I.L.

45

	1911	1935	1961	(1970)	(1985)
1- Longueur des lignes exploitées (en km)					
V.F.I.L. Transports urbains rail	(1) 14.609	16.882	2.498	-	-
route		(1) 7.316	21.737	-	-
Transports routiers interurbains	-	(2) 52.497	(4) 552.000	-	-
2- Parc VFIL.TU rail(voitures voyageurs)	(1) 5.000	7.380	602	-	-
Véhicules routiers VFIL-TU		(1) 4.600	5.214	-	-
Parc des transports routiers interurbains pour compte autrui	(3) 10.000		(4) 25.600	-	-
3-Trafic voyageurs transportés					
VFIL-TU rail(millions)	(1) 75.200	(1) 1.885	91	-	-
route(millions)			866	-	-
Transports routiers interurbains(millions)	-				
Voyageurs-kilométriques (milliards)	(1) 0,70	1,10	3,5	(4)	(5)(7)
VFIL-TU rail et route		10,4	11,0	(13)	(15)
Transports routiers interurbains	-				
4- Chiffre d'affaires VFIL-TU rail-route	-	-	(5) 398	-	-
transports routiers interurbains (en millions de F.)	-	-	863	-	-
5- Investissements bruts (6)					
{Infrastructure	-	-	12,3	-	-
{Matériel	-	-	43,4	-	-
Autocars interurbains (en millions de F.)	-	-	230	-	-

- (1) Y compris le réseau urbains de la Seine. ..//..
- (2) Services routiers subventionnés seulement.
- (3) Autocars publics et privés.
- (4) Lignes régulières, y compris ramassage scolaire (1962)
- (5) Chiffres d'affaires du trafic voyageurs.
- (6) Non compris le gros entretien ; estimation 1962.
- (7) Transports urbains seulement.

46.

5°- TRANSPORTS ROUTIERS VOYAGEURS -V.F.I.L.-TU (SUITE)

	1913	1938	1962	(1970)	(1985)
6- Automobiles particulières : milliers	91	1.820	6.600	(13.500)	(18.000)
Milliards de V.K. (estimation)	-	-	122	(210)	(290)
7- Dépenses relatives aux voitures particulières: (Millions de F.)	-	-	16.650	-	-
dont achats de véhicules neufs: (Millions de F.)	-	-	6.100	-	-

6°- NAVIGATION FLUVIALE

	1913	1938	1962	(1970)	(1985)
1- Longueur des voies fréquentées (Km)	11.316	9.624 (2)	7.662 (1)	-	-
2- Nombre de bateaux	-	12.355	9.572	-	-
Capacité (en millions de T.)	-	-	3,54	-	-
3- Trafic : millions de T.					
Transports publics	41,7	45,0	52,1 18,8	(102)	
Transports privés					
Milliards de T.K.					
Transports publics	6,18	8,26	9,37 1,55	(13,5)	(23)
Transports privés					
4- Chiffres d'affaires des transporteurs (millions de F.)	-	-	300	-	-
5- Coût d'exploitation des transports privés (millions de F.)	-	-	107	-	-
6- Investissements bruts :					
Infrastructure	-	-	185	-	-
matériel (millions de F.)	-	-	70	-	-

(1) en 1961

(2) en 1935, sans les remorqueurs.

../..

7°- TRANSPORTS AERIENS INTERIEURS

	1938 (1)	1961	(1970)
1- Longueur des lignes exploitées régulières (en Km)	875 (2)	(3) 6.250	-
Longueur des lignes exploitées saisonnières (en km)	1.965	(3) 5.000	-
2- Nombre de voyageurs transportés	20.100	(4) 580.000	-
V.K. (millions)	10,3	(5) 350	-
3- Tonnage de fret en trafic intérieur (en tonnes)	-	6.000	-

(1) Trafic intérieur d'Air-France.

(2) Y compris la ligne Paris-Dinard-Jersey.

(3) Longueur des lignes exploitatées par Air-Inter en 1962.

(4) Y compris le trafic de Bâle-Mulhouse.

(5) Trafic des compagnies françaises seulement dont 128 pour les petits transporteurs et 42 pour Air-Inter. Le trafic de cette dernière compagnie est passé à 90 M. de V.K. en 1962 ; son chiffre d'affaires brut se monte à 20 M. de F.

SOURCES : Statistique générale de la France, I.N.S.E.E., rapports de la Commission des comptes des Transports de la Nation C.C.T.N., Annuaire du S.G.A.C., divers travaux du S.A.E.I., et du Commissariat Général au Plan, divers ouvrages et publications.

A N N E X E N° 2

PRINCIPALES DISPOSITIONS EN VIGUEUR DE LA
REGLEMENTATION DES TRANSPORTS INTERIEURS

(1963)

1°- Les tarifs.

a) En ce qui concerne le trafic des marchandises, les régimes restent variés, bien qu'une certaine tendance à l'harmonisation se soit manifestée.

i) - Pour les frets fluviaux, la règle est le respect d'un tarif rigide ; l'affrètement au voyage se fait au tour de rôle ; le tarif est calculé à partir du prix de revient, mais sur des bases de calcul assez anciennes.

Echappent à ces règles les transports de liquides en vrac, ceux qui empruntent les voies situées "au sud de Lyon" et le Rhin. Les contrats au tonnage sont conclus de gré à gré, mais homologués, tandis que les contrats à temps, peu répandus, restent libres.

ii) - La S.N.C.F. applique également des tarifs homologués par la puissance publique, mais peut publier des tarifs d'application plus faibles, dans la limite de 7,5% du prix normal, ou, avec l'accord des pouvoirs publics, de 15% du prix normal. Elle présente à l'agrément des pouvoirs publics des accords tarifaires dont les prix peuvent se situer "hors fourchette".

iii) - Les transporteurs routiers publics fixent leurs prix sans contrôle à l'intérieur d'une marge d'amplitude variable pouvant atteindre - 14% et + 19% autour d'un prix d'application découlant d'un barème officiel. Echappent à la tarification les envois de détail (moins de 3 tonnes), les envois à moins de 150 km et les envois de produits agricoles.

iiii) - Les transports privés ne sont évidemment pas tarifés. Cependant il vient d'être décidé d'astreindre à tarification les transports effectués par des véhicules loués pour moins de six mois.

../..

L 9
□

b) Pour le trafic régulier de voyageurs, il n'y a, depuis longtemps, pratiquement plus de place en France pour une concurrence par les prix .

Dans la région de Paris, des mécanismes complexes d'aide aux transports en commun permettent de maintenir le "module" tarifaire à un niveau sensiblement inférieur aux charges réelles d'exploitation.

Les services réguliers interurbains et ruraux, par rail ou par route, sont contraints d'harmoniser leurs tarifs sous le contrôle des comités techniques départementaux. La S.N.C.F. applique un tarif uniforme non dégressif, mais se voit imposer un grand nombre de "tarifs sociaux". Les services d'autocars se réfèrent à un barème national d'application pour établir des tarifs de base.

Les services aériens intérieurs appliquent des prix fixes homologués.

2°- Les contingentements.

a) - Marchandises : Le contingentement des transports routiers a été institué pour protéger le chemin de fer contre l'expansion du trafic routier. Il limite la capacité offerte par les professionnels. Longtemps maintenus théoriquement au niveau de 1934 (230.000 T. en petite distance et grande distance), les contingents furent tournés par de multiples dérogations qu'il fallut régulariser. Le total des contingents de zone courte et zone longue avoisine aujourd'hui 400.000 T. auquel il faut ajouter près de 100.000 F. de droits de location en toutes zones. Le passage à un système de licences facilitera un nouvel accroissement de capacité du parc professionnel.

La réglementation du parc de la batellerie est une survivance de périodes de crise (1934) ou de stagnation du trafic (1954). Elle permet de maintenir unité par unité la répartition de la capacité entre transports pour compte propre et transports publics, et entre types de bateaux. En période d'expansion du trafic, elle pourrait désormais jouer un rôle de frein, car une réforme récente améliore les moyens de contrôle de l'Administration.

b) - Voyageurs. Les comités techniques départementaux tiennent à jour les plans des services de voyageurs approuvés par arrêtés ministériels.

3°- La fiscalité indirecte des transports de marchandises est très particulière depuis la suppression en 1956 de la taxe sur les prestations de service.

La batellerie, déjà soumise à des taxes parafiscales perçues par l'O.N.N. (redevances péagères et taxes de visa), paye depuis lors des taxes sur les bateaux ; le tout représente de 15 à 20 millions de francs. Les véhicules routiers de plus de 3 tonnes de PTA sont soumis à une taxe au poids, tandis que les plus lourds sont astreints à une surtaxe s'ils dépassent les limites de la zone courte ; mais à ces 250 millions de francs de taxes sur les véhicules, s'ajoute la fiscalité des carburants qui pèse lourdement sur les transports routiers publics (512 millions) et privés (2 milliards). Au regard de cette situation, les prix de revient de la S.N.C.F. ne sont guère affectés que par une surimposition modérée des carburants.

4°- Les subventions.

Millions de F.

a) de l'Etat à la S.N.C.F.

- i)- Application de l'art.18 de la Convention (ch. 45-42) :
 - indemnités compensatrices pour non approbation de majorations de tarif proposées par la S.N.C.F.: 505
 - subventions pour la couverture du déficit d'exploitation: 306
 - frais d'entretien des lignes maintenues en service à la demande de l'autorité militaire: -
- ii)- Application des art. 19, 19 bis et 19 quater de la Convention (ch.45-44) :
 - contribution de l'Etat aux dépenses d'entretien et de renouvellement de la voie, d'entretien des ouvrages d'art et des installations de sécurité: 738
 - contribution de l'Etat aux dépenses de gardiennage des passages à niveau situés sur les routes nationales: 11
 - contribution de l'Etat à certaines charges de retraite: 525
- iii)- Remboursement des charges des emprunts émis en couverture des insuffisances d'exploitation (ch. 45-46): 79

iiii)- Indemnités compensatrices de réduction de tarifs (ch. 46-41). 237

L'insuffisance de couverture des grands réseaux était évaluée à 4 milliards de F. en 1936.

b) de l'Etat et des collectivités locales aux chemins de fer secondaires, -VFIL et tramways:

- VFIL et tramways	(ch. 44-41);	{	
2- CSIG	(ch. 45-41);		
			17

c) de l'Etat et des collectivités locales à la R.A.T.P. :

- remboursement des tarifs réduits :		{	
- indemnité compensatrice pour non-approbation de majoration de tarif :			
- participation des collectivités locales			
			293

d) de l'Etat aux voies navigables :

- couverture des charges de l'exploitation règlementée (ch.45-31) :			10
- subvention d'équipement (défense contre les eaux ... (Ch. 63-90) :			18
			(autorisations de programme)
- aide à la batellerie (aides particulières, puis aide générale) :			3,5

c) de l'Etat et des collectivités locales à la Compagnie Air-Inter:

En 1962, l'Etat a pris en charge 45% des pertes des lignes déficitaires (1,28 million de F.) et les collectivités locales, 50% (1,43 million).- Dorénavant, l'Etat et les collectivités locales doivent contribuer à concurrence de 47,5% chacun.

A N N E X E N° 3

LES TRANSPORTS DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1°- Extrait des conclusions du sous-groupe "Transports" du Groupe constitué à la demande du Conseil Supérieur de la Construction, sous la présidence de M.Louis CLOSON, en vue d'étudier la valeur instrumentale, du point de vue de l'aménagement du territoire, d'actions de longue durée sur les prix de l'énergie, des transports et de la main d'oeuvre (1960-1961) :

" La valeur instrumentale des actions de longue de longue durée sur les tarifs des transports de marchandises est sans doute faible. Cette influence limitée s'explique par la part très petite des dépenses de transport dans les charges d'exploitation des entreprises les plus susceptibles d'alimenter le courant de décentralisation... Pour ces secteurs, la part des frais de transport est encore assez faible pour que des réductions tarifaires inférieures au tiers ou au quart des tarifs actuels n'aient qu'une influence très réduite. Le sous-groupe de travail ne formule cependant pas, sur ce point, une conclusion purement négative. Il reconnaît que l'influence des réductions de frais de transport peut croître avec l'augmentation du champ d'activité des entreprises dans le Marché Commun. Il a constaté également que des effets secondaires multiplicateurs pouvaient se manifester à plus long terme et majorer de façon sensible les influences directes. Mais il attire l'attention sur les grands dangers des manipulations tarifaires. Elles viendraient entraver une évolution lente mais régulière vers la remise en ordre des tarifs dans les transports, dont le but est de parvenir à une situation où le coût des transports pour la collectivité soit réduit au minimum et où chaque usager paie effectivement le prix de la prestation de service qu'il reçoit.

Les exceptions à cette règle qui pourraient être retenues pour répondre à des objectifs régionaux devraient satisfaire à deux catégories de conditions :

1°- s'inscrire dans un plan régional d'aménagement du territoire précisant les objectifs et les échéances et prévoyant la mise en oeuvre d'un ensemble de mesures complétant l'effet, a priori insuffisant, des manipulations des tarifs de transports de marchandises ;

2°- s'appliquer de façon directe à certaines activités dans certaines régions, pour que leur coût soit toujours exactement connu, sans être englobé, sous forme de subventions générales, dans l'ensemble de la comptabilité des transporteurs, notamment de la S.N.C.F.."

2°- Extrait des conclusions de la Commission présidée par M. Raymond BARRE et chargée d'étudier les correctifs à apporter à la réforme tarifaire de la S.N.C.F. (Septembre 1962) :

" La Commission a tout particulièrement étudié les incidences de la réforme tarifaire sur l'expansion régionale ...

La Commission, rejoignant sur ce point les conclusions d'un groupe de travail du Conseil Supérieur du Ministère de la Construction, pense qu'un abaissement artificiel des tarifs de transport ne constitue pas, en général, une incitation particulièrement puissante à la décentralisation industrielle et que celle-ci n'a de chances de susciter une expansion régionale durable que si elle tient compte du coût exact des services utilisés.

Néanmoins, la Commission a estimé que la mise en application de la réforme tarifaire de la S.N.C.F. ne devait pas accroître les difficultés que connaissent aujourd'hui un certain nombre de départements français peu développés et défavorisés par leur situation géographique ...

Elle propose que les "correctifs régionaux" soient maintenus pendant la durée du IVème Plan ; il appartiendra au Gouvernement, lors de l'élaboration du Vème Plan, d'arrêter l'attitude qu'il jugera souhaitable, au vue des résultats de la politique d'action régionale menée dans ces départements et compte tenu des efforts d'adaptation accomplis par les bénéficiaires.

La Commission estime que des rabais tarifaires plus élevés ou plus nombreux ne sauraient être consentis sans ouvrir la voie à des surenchères et sans compromettre la réforme tarifaire, d'autant plus que beaucoup des correctifs accordés conduisent, d'ores et déjà, à l'application de tarifs inférieurs aux barèmes plancher de la S.N.C.F.."

(pages 6 et 7 du rapport de la Commission).

