

SAE N° 422

NOTE D'INFORMATION N° 2

LES RECOMMANDATIONS DU COMITE CREE PAR LE DECRET DU 13 NOVEMBRE 1959,
DIT "COMITE RUEFF-ARMAND".

Le rapport du Comité chargé "d'examiner les situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion de l'économie", dit Comité Rueff-Armand, a été rendu public au cours d'une conférence de presse tenue le 21 Septembre 1960.

Si le rapport général du Comité, ainsi que les avis et recommandations adoptés, ont été publiés par les soins de l'Imprimerie Nationale, il n'en est pas encore de même des "exposés introductifs" consacrés à chaque question évoquée par le Comité et annexée au rapport.

Il a paru intéressant d'analyser succinctement, d'une part, le contenu même du rapport général, d'autre part, l'exposé introductif relatif à la coordination des transports de marchandises dont les conclusions ont été reprises dans les recommandations du Comité.

Le Décret n° 59-1284 du 13 novembre 1959 a créé un Comité chargé "d'examiner les situations de fait ou de droit qui constituent, d'une manière injustifiée, un obstacle à l'expansion de l'économie".

Sous la présidence du Premier Ministre, ce Comité comprenait MM. Jacques RUEFF et Louis ARMAND, Vice-Présidents, et MM. René COURTIN, Marcel DEMONQUE, Louis ESTRANGIN, Jean FILIPPI, André GRANDPIERRE, Jean KEILLING, André MALTERRE, Pierre MASSE, Jean SALLES, Alfred SAUVY, Gaston TESSIER, Henry TOULOUSE, Gabriel VENTEJOL, Alexandre VERRET. M. MEHL, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, en a assuré le rapport général, MM. FORESTIER Attaché agricole près l'Ambassade de France à BRUXELLES, LEMERLE, Inspecteur des Finances, et SALLEBERT, auditeur à la cour des comptes, les rapports particuliers. Le Secrétariat Général du Comité a été confié à M. ALBERT, puis à M. DROMER, Inspecteurs des Finances.

Le Comité a déposé, à l'issue de ses travaux, un rapport général ainsi que des avis et recommandations particuliers. Les exposés introductifs consacrés aux différents problèmes traités, bien que joints en annexe au rapport général, "ne doivent cependant pas être considérés comme le résultat des délibérations du Comité".

CDAT
8859

Observatoire Economique

et Statistique des Transports

DOCUMENTATION

.../...

Après avoir précisé sa mission, le Comité a entrepris l'inventaire des principaux obstacles qui s'opposaient, selon lui, à l'expansion de l'économie. Il a défini ensuite les principes d'action qu'il recommande pour éliminer ces obstacles.

Compte tenu de l'ampleur de sa tâche et du délai relativement bref qui lui était imparti, le Comité n'a retenu que les situations qui lui ont paru compromettre le plus gravement l'expansion, celle-ci devant être entendue à son sens large et conduire non seulement à un accroissement de la production nationale, mais aussi à sa meilleure répartition.

La première partie de la présente Note rappelle les recommandations générales du Comité, sans détailler les mesures préconisées. La seconde indique les grandes lignes de ses conclusions relatives à la coordination des transports de marchandises.

I - ANALYSE DU RAPPORT GENERAL -

Les propositions du Comité répondent à une situation où le progrès technique, l'essor démographique, l'entrée de la France dans le Marché Commun européen, la prospérité de la Communauté franco-africaine, l'aide aux pays sous-développés, la compétition avec les pays de l'Est, requièrent impérativement l'expansion de notre économie.

Inspiré des principes du libéralisme économique, le rapport a tenu le plus grand compte du caractère complexe de notre économie. Les recommandations tendent à faire disparaître les dispositions réglementaires qui restreignent ou faussent la concurrence entre les produits, les services et entre les hommes.

Pour y parvenir, le Comité préconise de :

- réduire les rigidités qui affectent l'économie,
- éliminer les atteintes à la véracité des coûts et des prix,
- écarter les obstacles à une croissance harmonieuse,
- réformer l'administration,
- remédier aux insuffisances de l'information et de l'instruction.

1. Les interventions de l'Etat dans les domaines dont il est responsable devraient, aux yeux du Comité, tendre à améliorer la régulation spontanée du système économique.

Les mesures préconisées consistent à :

- appliquer plus fermement et plus généralement la législation sur les pratiques restrictives en augmentant les effectifs et les moyens de la Commission Technique des Ententes;
- ouvrir l'accès à certaines professions réglementées, favoriser la concurrence, les déplacements et fusions d'établissements, restreindre le champ d'application de certains monopoles, restaurer la liberté d'approvisionnement ou de vente,
- aménager le statut du fermage, le régime de la propriété commerciale le mode d'acquisition des propriétés foncières.

.../...

2. Il convient d'autre part de rétablir progressivement la véracité des prix, à commencer par les plus faussés, sans exclure toutefois en cas de hausse des aides correctrices individualisées et temporaires.

Ce principe est à appliquer notamment en ce qui concerne les prix des locations immobilières, les tarifs des transports de marchandises, les exonérations fiscales.

3. La vérité des coûts et des prix assurée, une croissance économique harmonieuse exige l'utilisation optimum des ressources (standardisation et normalisation des produits, amélioration de la structure des moyens de production et de l'appareil de distribution), le plein emploi des hommes (suppression des mesures artificielles de soutien aux entreprises marginales, reconversion de la main d'oeuvre, adaptation des horaires de travail et du temps de travail au long de la vie active) et un aménagement harmonieux du territoire national (conversion d'entreprises existantes, incitations à la décentralisation).
4. La rénovation de l'Administration doit porter sur ses structures, ses méthodes et ses moyens, ses relations avec le public. En procédant à un remaniement des divisions verticales, il faudrait renforcer et développer les structures horizontales (services fonctionnels et organismes de conception, particulièrement en matière économique et sociale) et regrouper les circonscriptions administratives. Sont recommandés l'utilisation des méthodes (recherche opérationnelle) et de moyens matériels modernes, l'accroissement des responsabilités des fonctionnaires et l'amélioration de leur situation matérielle, l'amélioration des relations humaines entre l'Administration et le public.
5. La formation et l'information des hommes sont parties intégrantes d'une politique d'expansion.

Si l'Etat, pour sa part, doit mieux informer le citoyen et lui ouvrir les perspectives de l'avenir, le citoyen doit en retour donner à l'Etat des informations précises et sincères : c'est la condition d'une bonne connaissance statistique.

Préparer les jeunes au monde de demain en développant leur imagination, leur goût de l'action, l'esprit d'équipe, telle est la tâche majeure de l'enseignement. Pour ce faire, on doit s'efforcer de réduire la tendance au divorce des cultures littéraires et scientifiques, élargir l'accès à l'enseignement secondaire et supérieur des jeunes issus des milieux ouvriers et ruraux, développer la formation professionnelle en fonction des emplois qui seront offerts, accroître le nombre d'ingénieurs, développer la formation technique des administrateurs. Des mesures exceptionnelles s'imposent pour remédier à la pénurie d'enseignants et de chercheurs. Enfin, devraient être entreprise une vaste politique de promotion sociale et préparés, pour les adultes de tous les niveaux, des cycles d'études et des stages permettant de suivre l'évolution rapide des connaissances.

Concluant son rapport général, le Comité réaffirme qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur les problèmes politiques que pose le programme qu'il a élaboré. Il souligne cependant le caractère global de celui-ci et l'urgence de sa mise en oeuvre, toutes précautions étant prises pour éviter le bouleversement de situations individuelles légitimes et respectables.

II - RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA COORDINATION DES TRANSPORTS DE MARCHANDISES -

Les recommandations relatives à la coordination des transports s'intègrent dans le cadre des mesures préconisées pour "éliminer les atteintes à la véracité des coûts et des prix" qui concernent aussi, par exemple, le régime des loyers, l'alcool, l'industrie sucrière, la viticulture, la production et la distribution des eaux minérales et des jus de fruits.

"L'exposé introductif sur le problème de la coordination des transports" est consacré aux transports terrestres de marchandises. Après une analyse de la situation actuelle, il souligne les inconvénients du maintien de celle-ci, énonce les principes d'une politique de coordination, enfin expose les mesures à prendre pour chaque mode de transport.

La situation actuelle se caractérise, d'après le Comité, par le désordre des textes, l'absence de tout marché organisé, la mauvaise répartition des transports et des gaspillages financiers et économiques de toute nature.

- 1, Depuis la première intervention du Gouvernement le 19 avril 1934, sont intervenus dans ce domaine 26 lois ou ordonnances, 88 décrets, 95 arrêtés, 425 circulaires. Outre des divergences entre ces textes, on a pu noter que la plupart des principes posés par la loi fondamentale du 5 Juillet 1949 n'avaient reçu qu'une application réduite, ou bien même se sont trouvés tournés dans leur application (ainsi l'article 35 du décret d'application de la loi précitée pose le principe de la tarification en fonction des coûts, alors que l'article 17 du cahier des charges modifié en 1952 invite la S.N.C.F à pratiquer une politique commerciale active fondée non plus sur les coûts, mais sur la concurrence).
2. A côté d'un transport par fer monolithique, les transporteurs par route ou par voie d'eau sont encore le fait, en majeure partie, de petites et moyennes entreprises : 68% des entreprises de transport routier possèdent un seul véhicule, moins de 2%

en ont plus de dix. 50% n'emploient aucun salarié, 5% seulement en emploient plus de dix. Les deux-tiers environ de la flotte fluviale de transport public sont gérés par des artisans. L'organisation syndicale ne remédie pas à cette situation.

D'autre part, une fraction importante du trafic routier est acheminée par des transporteurs privés : 50% en France (contre 46% en Italie et 38% en Allemagne).

De plus, de nombreux intermédiaires (transitaires, auxiliaires du transport, commissionnaires, groupeurs, affrêteurs, courtiers) assurent une large part de l'activité commerciale des transporteurs, qui se trouvent trop souvent réduits au rôle de tractionnaires.

3. La déformation des prix des transports par fer résultant de la péréquation des tarifs de la S.N.C.F ne permet pas de faire bénéficier les utilisateurs de prix de revient différents suivant les relations.

Aussi, sur les axes bien équipés mais doublés par une bonne liaison routière, l'écrémage du trafic par les routiers, qui délaissent les transports moins rémunérateurs sur les autres relations où ne subsiste qu'une exploitation ferroviaire coûteuse, se trouve-t-il favorisé. Les mesures de contingentement routier se sont révélées, en partie, inaptées à améliorer cette situation.

4. L'insuffisance des mesures de coordination se retrouve également, aux yeux du Comité, dans le domaine des investissements, où les arbitrages nécessaires, notamment lorsque plusieurs modes de transports sont concurrents, n'ont pu être opérés jusqu'ici que dans le cadre du Plan de Modernisation et d'Équipement.

L'expansion économique impose, déclare le Comité, qu'il soit mis fin à la situation actuelle et que soit définie et mise en oeuvre une nouvelle politique de coordination des transports.

1. L'objectif économique essentiel qu'il lui semble nécessaire d'atteindre a été défini par l'article 7 de la loi du 5 Juillet 1949, lequel dispose qu'il faut, pour chaque transport, "assurer l'utilisation du mode de transport, qui, compte tenu de la valeur des services rendus aux usagers et des servitudes imposées par les conditions du service public, entraîne pour la Nation le coût de production réel minimum". La tarification de chaque mode de transport devrait, en conséquence, serrer d'aussi près que possible le prix de revient réel du transport considéré. Ce principe énoncé, le Comité reconnaît toutefois que le calcul des prix de revient réels de chaque mode de transport, pour chaque relation et pour chaque catégorie de marchandises, est très difficile.

La complexité de ce calcul, notamment en ce qui concerne la répartition des charges d'infrastructure, ne doit cependant pas faire perdre de vue l'objectif à atteindre.

Il convient notamment de mener à leur terme les études entreprises par la S.N.C.F pour "dépéréquer" ses tarifs, c'est à dire pour tarifer désormais les transports ferroviaires en fonction de leur coût réel, variable selon les relations, l'époque, la marchandise. Les transports coûteux, parce qu'ils empruntent des lignes peu fréquentées ou qu'ils s'effectuent en période de pointe, seront ainsi justement taxés à leur valeur. Au contraire, le chemin de fer pourra abaisser ses prix sur les "bonnes relations", où l'importance du trafic et les modernisations intervenues réduisent le coût du transport, et concurrencer sur ces lignes les transporteurs routiers.

Il appartiendra toutefois aux pouvoirs publics de maintenir la dépéréquation dans des limites raisonnables qu'il conviendra de définir.

La vérité des coûts de transport obtenue, il conviendra de plus de consentir les aides spécifiques jugées indispensables au maintien de tarifs moins élevés sur certaines relations, afin, notamment, de ne pas défavoriser exagérément les régions peu développées. Mais ces subventions, versées soit indistinctement à l'ensemble des relations si la ventilation n'en apparaît pas possible, soit à telle ou telle d'entre elles, s'opéreront dorénavant dans le cadre d'une politique délibérée d'aménagement du territoire au lieu de se noyer, comme maintenant, dans le déficit général du chemin de fer.

La dépéréquation tarifaire rendra plus vrai le bilan de certaines lignes dont l'exploitation est déjà jugée défavorable. A partir de ces résultats pourront être étudiées les étapes d'une contraction du réseau ferré.

La réduction des obligations de service public assumées par le chemin de fer le mettrait ainsi en état de mieux résister à la concurrence de la voie d'eau et du transport routier et, partant, de tendre vers l'équilibre financier de sa gestion.

Les études de prix de revient ne seraient d'ailleurs pas limitées, d'après le Comité, aux transports ferroviaires.

Selon lui, il conviendrait de transformer dans le même sens la tarification des transports par eau, qui n'a pas été modifiée depuis 1946. Quant à la tarification routière réglementaire, encore inexistante, le Comité, qui est partisan de son établissement, insiste sur la nécessité de la calculer à partir des prix de revient réels des transports routiers, et non de la tarification ferroviaire correspondante.

2. La coordination des investissements compléterait la coordination sur le plan tarifaire. L'importance des investissements en matière de transports rend nécessaire l'exécution d'études approfondies préalablement à tout choix entre les différents moyens de transports utilisables sur les mêmes relations. Pour la voie d'eau, où la qualité de l'infrastructure conditionne plus largement qu'ailleurs les résultats de l'exploitation, les efforts devraient être concentrés sur les axes les plus rentables. L'action par les investissements

doit être considérée, pour la voie d'eau, comme un préalable absolu à toute intervention au niveau de l'exploitation, mais la coordination tarifaire avec la voie ferrée restera utilisée pour atteindre les objectifs définis lors des études d'infrastructure ou les décisions d'investissements.

3. En ce qui concerne les transports routiers, une meilleure organisation interne de la profession devrait contribuer, d'après le Comité, à l'élimination des pratiques de certains affrêteurs nuisibles aux transporteurs eux-mêmes.

Elle serait obtenue par un renforcement de la réglementation applicable aux professions commerciales du transport, et par une meilleure organisation du marché du transport. Celle-ci s'inspirerait de la double nécessité de rapprocher l'offre et la demande de transport, et d'utiliser la fonction d'affrêteur dans tous les cas où elle est rendue nécessaire par la dispersion du fret, mais sans monopole d'intervention. On pourrait alors favoriser la création, selon les régions, de bureaux ou de bourses de fret gérés, sous le contrôle de l'Etat, par la profession elle-même, et qui permettraient aux chargeurs de trouver en toute circonstance et au moindre coût le moyen de transport dont ils ont besoin.

4. La conjonction des trois modes d'action énumérés ci-dessus, coordination tarifaire basée sur les coûts de revient, coordination des investissements, meilleure organisation de la profession des transporteurs routiers, devrait, d'après le Comité faire disparaître certains aspects anormaux de la concurrence livrée au chemin de fer par le transport routier. Il serait donc possible, en contrepartie, d'assouplir la réglementation du transport routier, par exemple de modifier les limites de la zone courte et même de prévoir l'abandon progressif du contingentement. La fiscalité peut également jouer un rôle efficace pour répartir entre les usagers les redevances d'infrastructure et pour assurer l'équilibre des charges entre transporteurs privés et publics. Pour cela, après que les pouvoirs publics auront précisément défini les charges d'infrastructure qu'ils entendent faire supporter par chaque mode de transport, il conviendra notamment d'entreprendre une étude technique détaillée de la participation réelle des véhicules lourds publics et privés à l'usure des routes.

Il apparaît souhaitable également au Comité que soit rétablie, au moins pour la zone longue, l'égalité de la fiscalité, qui pèse actuellement plus lourdement sur le transport public que sur le transport privé.

La complexité de la situation actuelle et les difficultés de l'intervention des pouvoirs publics dans l'ensemble du secteur des transports ont amené le Comité, en conclusion de ses travaux, à proposer d'agir sur trois plans :

.../...

- 1°/ L'étude des situations incriminées et la mise au point des moyens d'une coordination plus efficace des transports devraient, d'après lui, être poursuivies par le service d'études économiques du Ministère des Travaux Publics et des Transports, en accord avec les Directions de tutelle intéressées et en étroite coopération avec la Commission des Comptes des Transports de la Nation, dont le renforcement est demandé.
- 2°/ Une loi-cadre parait au Comité le cadre juridique le plus apte à regrouper l'essentiel des mesures retenues, qui seront ainsi présentées toutes ensemble, et à préciser les modalités et les étapes de leur mise en application.
- 3°/ Le Conseil Supérieur des Transports verrait sa compétence élargie à l'ensemble des transports terrestres et ses attributions étendues en matière de contrôle de l'application des règles de la coordination.