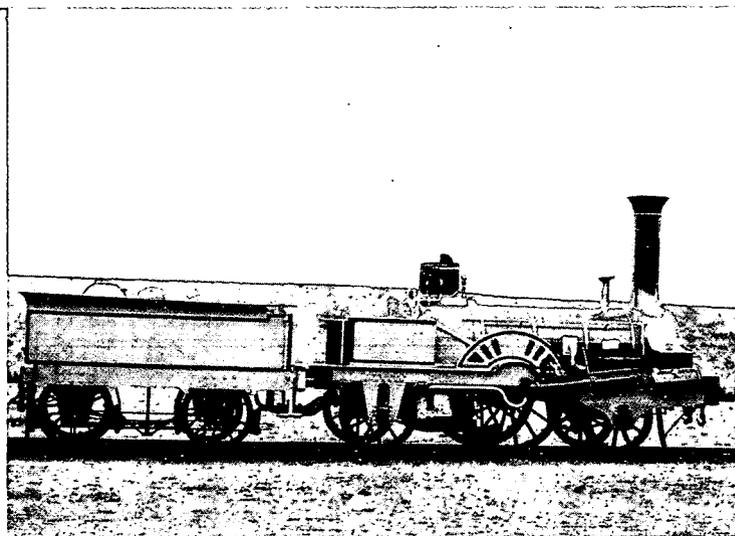


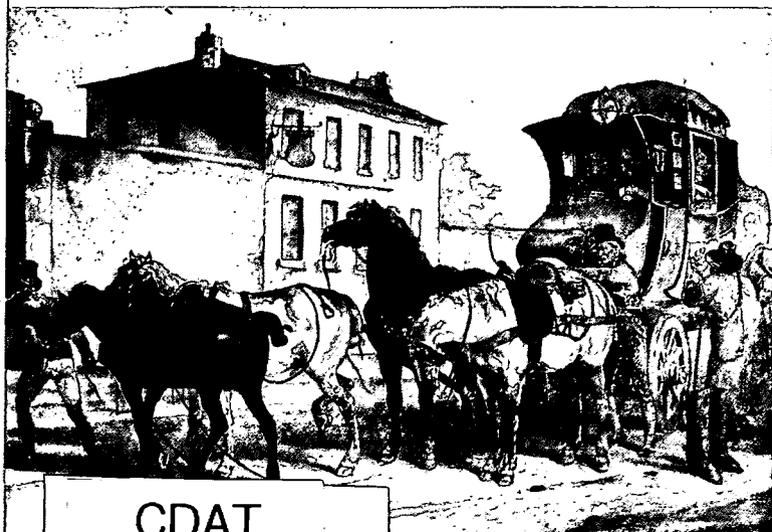
EQUIPEMENT LOGEMENT TRANSPORTS

N° 39

NUMÉRIQUE
SPECIAL



TRANSPORTS TERRESTRES



CDAT
16831



revue mensuelle du **MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT**
et du **LOGEMENT** et du **MINISTÈRE DES TRANSPORTS**

EQUIPEMENT LOGEMENT - TRANSPORTS

REVUE MENSUELLE DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT
ET DU LOGEMENT ET DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS
ÉDITÉE PAR LE CENTRE D'INFORMATION TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE DE L'ÉQUIPEMENT

Prix du
numéro :
3,50 F

Service des Affaires Économiques
DOCUMENTATION

N° 39 MAI 1969

SOMMAIRE

Avant-propos : Les nouvelles orientations de la politique générale des transports, par Philippe LACARRIÈRE.

L'évolution récente du marché des transports,
par Jean-Noël CHAPULUT.

La réforme de la S. N. C. F.,
par Pierre PROTAT.

La « solution intérimaire » mise en œuvre pour la tarification de l'usage des infrastructures,
par Daniel LAVAL.

Réflexions sur l'évolution possible de la réglementation des transports de marchandises par route,
par Paul LE VERT.

Les services de transport de voyageurs à courte distance,
par J. ARTAUD-MACARI.

Les problèmes posés par le transport de marchandises sous la forme d'expéditions de détail et de petits colis,
par Roger COQUAND.

La participation des organismes professionnels à la conception et à la mise en œuvre de la politique des transports,
par Georges BILLET.

Les premiers résultats de l'« étude noyau » sur l'avenir de la S. N. C. F.,
par Jacques PELLEGRIN.

- Les difficultés et l'avenir des transports urbains,
par Jean MILLET.
- Les problèmes des transports parisiens,
par Paul JOSSE.
- La réforme du régime de la navigation française sur le Rhin,
par Christian MALAURIE.
- Vers de nouvelles formes d'exploitation de la batellerie,
par Jean BERNHEIM.
- Les grandes vitesses en matière de transports terrestres,
par Jean RIBAT.
- Les grands conteneurs, clé du transport à bas prix,
par Jean-Noël CHAPULUT.
- Les remontées mécaniques en France,
par André DOUMENC et Gilles TREMEY.
- L'intervention des services extérieurs dans la mise en œuvre de la politique des transports :
 - les Services régionaux de l'Équipement,
par Gérard DUPONT.
 - les Directions départementales de l'Équipement,
par Gérard COLAS.
- La politique commune des transports et l'Europe de demain,
par Pierre DEBAYLES.

Ce numéro a été, dans une très large mesure, préparé avec la collaboration des différents services de la Direction des Transports Terrestres.

COMITE DE LA REVUE :

Direction : Philippe ATGER, Michel CARMONA, Claude ERIGNAC, Geneviève SELZ ; *Membres* : Pierre ARBEFEUILLE, Jacqueline CALABRE, Bernard CALMON, Etienne DAUM, Jacques GAILLARD, André GUYONNET, Louis LÉONARD, Simone LODS, Roger LAURENT, Louis MOISSONNIER, Jacqueline RAINE, Arlette ROUSSEL, Patrice VIGNIAL.

DIRECTION DE LA PUBLICATION : Geneviève SELZ.

SECRETARIAT DE REDACTION : Marianne GODARD.

SECRETARIAT : Janine MORALI.

ADMINISTRATION : 32, avenue du Président-Kennedy, PARIS-16°. Tél. 527-64-80 - 527-51-90.

IMPRIMERIE : Imp. Nationale, 27, rue de la Convention, PARIS-15° 9 231-004 5.

Photos couverture : Service photographique de la R.A.T.P. ; section cinéma S.N.C.F., éditions Braun ; photo Cambier, Mâcon.

Avant-propos

LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE DES TRANSPORTS



Vingt ans après que la loi du 5 juillet 1949 ait défini l'objectif fixé en France à la politique générale des transports, en indiquant que celle-ci doit tendre à assurer « 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 », pas un mot n'est à changer au but ainsi assigné à l'action des Pouvoirs publics : le texte de la loi reste d'une actualité et d'une précision immuables. Une large évolution marque, par contre, la conception des moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif recherché : c'est dans ce domaine que des orientations réellement nouvelles apparaissent.

Deux traits particuliers marquent historiquement le système français de transport. L'Etat, tout d'abord, y a toujours joué un rôle prépondérant, né des préoccupations de défense nationale et de l'importance politique et économique du chemin de fer, considéré comme un service public. Ce rôle s'est trouvé encore accentué par la nationalisation des réseaux ferroviaires opérée en 1937. Économistes et responsables des transports ont fréquemment avancé, en second lieu, que les transports présentaient, par rapport aux autres activités, des caractéristiques originales, devant conduire à les soustraire aux règles ordinaires de l'économie de marché, appliquées à l'ensemble de l'industrie et du commerce. La conjonction de ces circonstances a conduit à réglementer les entreprises de transport de manière particulièrement étroite, en les assimilant dans une large mesure plus à des services administratifs qu'à des entreprises industrielles et commerciales.

L'évolution récente, tant de l'environnement général du secteur des transports, que de ses structures propres, remet en cause cette double caractéristique et conduit à une nouvelle définition des principes de base de la politique française des transports. Elle

rend nécessaire, dans un grand nombre de domaines, une réforme des dispositions et réglementations en vigueur jusqu'ici.

* * *

La politique des transports, qui a pris forme juridiquement dans les textes de 1949 et les décisions ultérieures, a permis d'établir en France un système de transport qui satisfait, dans les grandes lignes, les besoins du pays, en matière tant de marchandises que de voyageurs. Ce système offre, de manière générale et malgré certaines lacunes sérieusement ressenties, en matière d'infrastructures par exemple, un ensemble puissant et varié de moyens d'acheminement. Pourtant, on s'accorde pour reconnaître que certaines de ses dispositions essentielles sont devenues inadaptées et qu'il est nécessaire d'apporter une nouvelle définition à ses principes de base.

L'inadaptation du système de transport est ressentie à la fois en ce qui concerne ses conditions d'insertion dans l'environnement national et européen, et dans son fonctionnement interne.

Au moment où, ayant réalisé une libération à peu près complète de ses échanges extérieurs et ayant formé une union douanière avec ses cinq partenaires européens, la France a choisi l'économie de marché comme cadre de sa politique économique, il lui est de plus en plus difficile de maintenir en autarcie et sous un régime réglementaire étroit une activité aussi essentielle que les transports terrestres. Soumis eux-mêmes à une concurrence aiguë, les industriels réclament le libre choix de leurs transporteurs et la libre discussion du prix du transport. La diversification croissante de leurs besoins, leurs exigences de plus en plus élevées en matière de qualité de service, ne peuvent guère s'accommoder d'une organisation trop restrictive du marché. L'influence

de partenaires européens plus libéraux et les premiers pas de la politique commune européenne ont achevé de convaincre qu'une « réévaluation » importante de la politique française en la matière était devenue nécessaire.

A l'intérieur même du secteur des transports, simultanément, des critiques contradictoires sont portées à l'encontre du système existant. Comme les usagers, nombre de transporteurs lui reprochent son caractère contraignant et la lourdeur générale de la réglementation : ils soulignent que celle-ci interdit, par le biais des contingentements routiers et fluviaux, des tarifications obligatoires, de « plans » rigides de services de voyageurs, les adaptations constantes et la souplesse devenues indispensables dans une économie moderne, marquée par une compétition aiguë et généralisée. Le reproche inverse est fait par les cheminots et, de manière plus générale, par les exploitants de services réguliers de transport : la liberté dont jouissent d'ores et déjà nombre d'activités de transport — voitures particulières et aviation intérieure, transport privé de marchandises et location exclusive de longue durée, transports publics en zone de camionnage, — rend de plus en plus difficile la gestion des services publics, soumis au surplus à une tutelle étroite et à des obligations extra-commerciales coûteuses. Ainsi s'expliquerait la charge croissante qui pèse, à travers les grandes entreprises nationales de transport, sur les finances publiques, et qui atteint en effet maintenant un niveau véritablement écrasant pour la nation.

L'analyse de la situation réelle du système français de transport, à la lumière de ces critiques contradictoires, conduit à une première constatation fondamentale : ce qui frappe en premier lieu, concrètement, dans ce système, c'est le caractère général et l'acuité de la concurrence. Celle-ci est partout présente, souvent insuffisamment organisée, parfois inéquitable, mais on observe dès maintenant qu'il n'existe pratiquement plus de cas où, pour un acheminement déterminé, deux techniques au moins et plusieurs formules juridiques ne puissent être alternativement utilisées. Les monopoles et les positions dominantes, qui justifiaient largement, dans le système juridique de la concession en particulier, les contraintes de service public et le contrôle de l'État, ont presque partout disparu, sous la poussée du progrès technique. Car, et ceci est une seconde constatation essentielle : c'est bien le développement continu et spectaculaire des techniques — d'abord celle de l'automobile et du transport routier, mais aussi celles des autres modes de transport apparus récemment, en particulier de l'aviation et des pipe-lines, — qui est à l'origine des difficultés grandissantes rencontrées par le chemin de fer : les progrès constants des nouvelles techniques, joints à leur souplesse de gestion et à leur adaptation aux besoins de l'économie moderne, expliquent leur remarquable succès.

Dès lors, les sujétions imposées à la S. N. C. F., en tant que service public de transport, n'aboutissent plus, qu'à lui retirer sa faculté de compétition et à brider les initiatives qu'il lui serait indispensable de prendre pour conserver sa place sur un marché devenu concurrentiel. D'ailleurs, la notion même de service public ne doit-elle pas être renouvelée, dans un pays et à une époque où plus de la moitié des ménages disposent d'une automobile privée et où de multiples alternatives se présentent à l'utilisateur, éventuel client du chemin de fer ? C'est ce à quoi a conclu le Comité interministériel institué par M. le Premier Ministre et présidé par M. Simon Nora, lequel suggère que désormais, « la vocation essentielle des entreprises publiques soit d'abord de satisfaire leur marché au moindre coût pour elles et pour la collectivité ».

L'importance des transformations intervenues depuis vingt ans conduit à une nouvelle définition des principes de base de la politique française des transports, qui apparaît à travers les déclarations et les décisions récentes. Le système français de transport ne peut plus ignorer le phénomène de concurrence qui le marque profondément et que la poursuite du progrès technique et les initiatives qui se manifestent de toutes parts contribueront encore à développer dans l'avenir. Mais, si l'on est contraint d'accepter la concurrence, il faut l'organiser de telle manière qu'elle conduise aux meilleurs choix possibles pour la collectivité : c'est un véritable marché des transports, en un mot, qu'il faut créer, en définissant et en faisant respecter les règles de la concurrence, — qui peuvent être aussi rigoureuses que celles du service public, — et en garantissant aux usagers une desserte aussi économique et d'aussi haute qualité que possible.

Il ne semble pas, en première analyse, que le rôle de l'État doive diminuer en importance dans une telle orientation de la politique des transports. Dans le proche avenir, tout d'abord, le nombre et l'importance des réformes à entreprendre mobilisera pleinement les possibilités d'action de l'Administration. Même à plus long terme, et outre la fonction traditionnelle de la puissance publique en matière de programmation et, dans une large mesure, de réalisation des grands équipements d'infrastructures, les interventions de l'État resteront de première importance : seulement, au lieu de s'exercer au niveau de la gestion même des entreprises, et de revêtir trop souvent de ce fait un aspect inquisitorial et tatillon, ces interventions viseront avant tout à réaliser une organisation correcte du marché des transports et à assurer le respect des grands principes de la politique suivie.

Le premier de ces principes est de garantir la liberté de choix des usagers. Les obstacles qu'oppose actuellement la réglementation à ce libre choix doivent donc normalement se réduire. On remarque néan-

moins que tous les pays, même les plus libéraux, maintiennent un minimum de règles concernant les conditions d'adaptation de la capacité globale disponible de transport aux besoins, et la vérification de l'aptitude professionnelle des transporteurs.

Il importe, en second lieu, pour que la concurrence s'exerce dans des conditions économiquement saines, d'assurer l'égalité de traitement des transporteurs au regard des charges et réglementations qui frappent les entreprises. C'est pourquoi l'organisation d'un véritable marché des transports implique qu'une solution équitable soit apportée au problème de la contribution des différents modes de transport à leurs charges d'infrastructure, et que des règles identiques s'appliquent à tout le monde en matière de tarification, de fiscalité générale et de charges sociales (lorsque les avantages servis sont égaux).

Il faut enfin parvenir à l'autonomie de gestion des entreprises, et en particulier à leur autonomie financière. Il s'agit là d'un principe de base, reconnu depuis 1965 par les six États qui forment la Communauté Économique Européenne, et dont l'application sera à la fois particulièrement difficile et nécessaire pour les entreprises publiques : celles-ci devront en effet recouvrer une très large liberté d'action, dans des domaines aussi essentiels que leurs structures internes et leur politique tarifaire et commerciale, mais en même temps se plier à la règle impérative qui forme la contrepartie de cette liberté et qui interdit, sur un marché fonctionnant normalement, toute subvention générale de la puissance publique à une entreprise.

Transformée dans sa finalité et dans ses conditions d'exercice, prenant davantage la forme d'un effort d'impulsion, d'orientation à long terme, d'encadrement général, l'action de l'État restera, au total, importante dans l'avenir : mais, pour se cantonner ainsi au seul « dirigisme des sommets », elle devra se renouveler profondément.

* *

L'inflexion ainsi apportée à l'orientation traditionnelle de la politique française des transports se traduira par d'importantes réformes. Elle implique, en effet, des décisions dans la plupart des domaines où s'exerce cette politique. Les différents articles qui composent le présent numéro de la revue *Équipement-Logement-Transports* donnent des indications sur les réformes entreprises, décidées ou à l'étude. Dès maintenant, il apparaît que ces réformes seront souvent longues à préparer et toujours délicates à mettre en application.

Certaines d'entre elles, en effet, s'écartent sensiblement des errements suivis jusqu'à présent, et l'effort d'analyse et d'étude à entreprendre par

l'Administration et les professions en est rendu d'autant plus difficile. Presque toutes, par ailleurs, remettent en cause des situations acquises, des structures enracinées parfois dans la vie même des entreprises et des régions, des habitudes fortement établies : or on sait quelle inertie s'oppose à ces « réformes de structure » que tout le monde, pourtant, considère comme indispensables pour assurer ou maintenir la compétitivité de notre économie.

Les principales mesures en préparation peuvent être groupées autour des trois nécessités fondamentales suivantes : organiser le marché des transports, supprimer les contraintes inutiles sur la gestion des entreprises et assurer leur autonomie financière, enfin maintenir en les adaptant certains services essentiels de transport.

L'organisation d'un véritable marché des transports consiste d'abord à en fixer les limites. Sur ce point, la politique choisie est claire : il faut que les besoins de transport puissent être normalement satisfaits. C'est pourquoi il est prévu d'abandonner le système actuel de contingentement des transports routiers de marchandises à longue distance et de le remplacer, dès la fin de la période de mutation du chemin de fer, c'est-à-dire en principe à partir de 1973-1974, par une procédure garantissant une adaptation constante de la capacité de transport disponible aux besoins de l'économie et l'octroi aux transporteurs des licences nécessaires selon des critères liés à la gestion de chaque entreprise. En même temps sera confirmée, et étendue à tous les transports publics à courte distance, la liberté dont jouissent d'ores et déjà nombre d'activités routières concernant le transport des marchandises.

L'égalité de traitement de tous les transporteurs constitue une autre condition de création d'un véritable marché des transports. Elle implique que le degré de liberté tarifaire, le régime fiscal, les charges sociales — à avantages égaux pour les salariés — soient les mêmes pour les différents modes de transport, et que tous les transporteurs respectent les réglementations en vigueur, particulièrement en ce qui concerne la charge maximum des véhicules et les temps de conduite et de repos. La généralisation de la T.V.A. et les assouplissements apportés au régime tarifaire ont constitué des progrès dans cette direction. Un renforcement du contrôle des réglementations qui demeureront en vigueur s'imposera par ailleurs. Le problème le plus important qui reste à régler concerne la tarification de l'usage des infrastructures de transport. Une solution de ce problème ne peut être esquivée, car il ne peut y avoir de concurrence saine, ni de marché des transports économiquement satisfaisant, sans que les coûts collectifs de chaque opération de transport ne lui soient imputés sur une base homogène avec les errements suivis pour les différentes techniques.

Tout en espérant que la recherche par les économistes d'une solution optimale débouchera un jour sur un système unanimement reconnu et apprécié, des formules — éventuellement transitoires et toujours perfectibles — doivent sans délai être mises en application, qui permettent d'assurer que le libre choix des usagers et l'autonomie de gestion des transporteurs aboutissent à un partage du marché conforme à l'intérêt de la collectivité. Tel est le sens de l'effort entrepris en France par la création de la « taxe à l'essieu » et qui sera poursuivi sous différents aspects.

Un second groupe de réformes visera à supprimer les contraintes inutiles pesant sur la gestion des entreprises, et à assurer leur autonomie financière. L'action à mener en la matière doit conduire en particulier à une profonde transformation de la S. N. C. F. et de la R. A. T. P. et à une importante réforme de la navigation intérieure et rhénane.

La transformation de la S. N. C. F. en une entreprise responsable dans tous les domaines de sa gestion, concentrée sur ses activités économiquement rentables et assurant de ce fait son autonomie financière, constitue à la fois le préalable et la clé de voûte de nombre des mesures envisagées : car ce sera encore une fois en fonction de l'attitude à suivre vis-à-vis de la grande Société Nationale des Chemins de fer que se déterminera, dans une large mesure, la politique générale des transports. La réussite ou l'échec de l'ensemble de cette politique se mesureront d'abord par l'ampleur et la netteté avec lesquelles le chemin de fer saura accomplir la mutation décisive à laquelle il est convié, et qui conditionne son avenir même.

Les transports dans la région parisienne devront être réorganisés sur des bases analogues, en vue d'assurer leur exécution au moindre coût. Des choix clairs sont à proposer aux collectivités de cette région et à l'État, concernant l'étendue des services non rentables à conserver éventuellement et les conséquences que la politique des transports choisie doit comporter en matière de niveau des tarifs, de charges pour les finances publiques, d'attitude à prendre en matière de circulation et de stationnement.

L'action de « mise en état de compétitivité » s'étendra également à la navigation intérieure et rhénane. Des études, déjà avancées, déboucheront sur des programmes de réorganisation visant à assurer une plus grande liberté d'action de la batellerie française, l'élimination de ses activités non rentables et une amélioration de la capacité professionnelle et du niveau de vie des mariniers.

Mais l'organisation nouvelle ne doit pas conduire à réduire les services offerts aux usagers des transports : c'est pourquoi un troisième groupe de mesures tendra, dans les cas où le marché ne fournirait pas spontanément des prestations suffisantes, à maintenir en les adaptant certains services essentiels de

transport, en assurant, le cas échéant, aux transporteurs chargés de les exécuter, une compensation financière équitable. Tel pourrait être le cas de certains services ferroviaires de voyageurs ou de marchandises, et, sans doute, de nombreuses dessertes, par autobus ou par chemin de fer, dans la région parisienne et peut-être dans d'autres banlieues urbaines. De même, malgré le développement du parc automobile privé, d'importants besoins de transport de voyageurs à courte distance resteront à satisfaire : il conviendra de maintenir dans ce domaine un service assurant les liaisons essentielles, placé probablement dans le cadre régional et réorganisé complètement en utilisant soit le chemin de fer, soit la route, en vue de fonctionner au moindre coût pour la collectivité et sans doubles emplois, ce qui impliquera de nombreuses transformations dans les situations actuelles.

Telles sont les mesures les plus importantes que les nouvelles orientations de la politique des transports imposent de prendre dans le proche avenir. Ces mesures se situent, quant à leur conception générale, dans la ligne de la politique commune des transports en voie d'élaboration dans le cadre de la Communauté Économique Européenne : il est entendu que les décisions prises seront adaptées, le moment venu, aux réglementations communautaires qui verront ultérieurement le jour et qui s'inspireront peut-être des expériences françaises.

Un autre trait de la procédure utilisée pour la mise en œuvre des réformes à entreprendre concerne l'association très large des catégories professionnelles intéressées — transporteurs et usagers — à leur préparation. Plusieurs de ces réformes ont déjà fait l'objet de discussions poussées avec les organisations professionnelles et syndicales intéressées au cours de nombreuses « tables rondes » ou « réunions tripartites ». Ce dialogue sera poursuivi, et les pouvoirs publics ne ménageront pas leurs efforts en vue d'informer complètement toutes les parties intéressées de leurs intentions et de les consulter de manière complète sur les décisions à prendre.

*
* *

L'œuvre à accomplir est considérable : elle ne peut guère se comparer qu'à l'ensemble des textes intervenus il y a une vingtaine d'années, en 1949, pour définir la politique des transports à mener après la fin de la guerre, ou bien à la première réglementation des transports instituée il y a plus de trente ans, en 1934-1939. Compte tenu de la politique économique d'ensemble suivie par la France et de l'environnement européen, la direction générale à suivre ne peut guère, semble-t-il, être contestée : elle est imposée par l'évolution générale, comme par les transformations propres du secteur des transports. La nouvelle orientation prise conduit toutefois à s'inter-

roger sur deux points essentiels. Dans quelles limites, tout d'abord, et à quelles conditions, un système de transport peut-il fonctionner selon les lois de l'économie de marché? Celles-ci supposent en particulier qu'une concurrence loyale et saine soit établie entre une entreprise très concentrée, le chemin de fer, et une multitude de concurrents — routiers et marinières — souvent de taille artisanale. La solution de ce problème passe probablement par une large décentralisation de décisions au sein de l'entreprise ferroviaire et peut-être aussi par une certaine concentration des entreprises routières et de navigation intérieure.

Certains s'interrogent, d'autre part, sur la place qui restera à long terme à la S. N. C. F. sur le marché des transports. Les études faites en France, les expériences étrangères, sont sur ce point convaincantes,

et les orientations prises sont fondées sur la certitude d'une compétitivité du chemin de fer, retrouvée à terme, à condition bien sûr qu'il sache opérer en temps voulu la mutation complète de ses structures et de ses méthodes qui est devenue nécessaire. C'est aux cheminots qu'il appartient de saisir la grande chance qui se présente à eux et de confirmer ainsi la place de premier plan qu'occupe traditionnellement le chemin de fer en France.

Ainsi l'avenir montrera qu'une réponse positive aura pu être apportée à la double question que soulèvent les nouvelles orientations de la politique des transports.

Philippe LACARRIERE

Directeur des Transports terrestres



L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU MARCHÉ DES TRANSPORTS

Depuis une quinzaine d'années, le marché des transports a été bouleversé par le développement des transports utilisant l'infrastructure routière et par l'apparition de modes de transport jeunes : l'avion et le pipe-line.

PLACE DU SECTEUR TRANSPORTS DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE

Mais avant d'examiner l'évolution interne du secteur, il convient de rappeler sa place dans l'économie nationale : en 1962, la branche transports comprenant les transports publics et les auxiliaires de transports, avait une valeur ajoutée égale à environ 4,3 % de la production intérieure brute. En ajoutant les transports privés, on arrive à un pourcentage un peu moins que double du précédent. Mais au point de vue équipement, l'importance des transports est beaucoup plus considérable puisque l'ensemble des

dépenses d'équipement liées à la fonction transport peut être évalué à environ 13,5 % (en 1962) de la formation brute de capital fixe (FBCF) totale du pays hors logement. Grâce à une augmentation très sensible des dépenses publiques d'infrastructure au cours de la période 1962-1966, ce pourcentage dépasse à présent 14 %. Aussi ne s'étonnera-t-on pas que le capital « Transports » (infrastructure et moyens de transport) représente 45 % du capital de l'ensemble des entreprises et administrations.

ÉVOLUTION GLOBALE DU SECTEUR PENDANT LA PÉRIODE 1962-1967

Cette évolution se caractérise par le volume (trafic en unités kilométriques), les prix et les investissements. Il faut distinguer les transports de marchandises et ceux de voyageurs.

Le trafic global marchandises croît donc nettement plus vite que la production intérieure malgré un fléchissement très net en 1967.

TABLEAU I. — ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DES TRANSPORTS DE MARCHANDISES (1962 = 100)

	1963	1964	1965	1966	1967
Production intérieure brute.....	106,3	113,7	119,2	126,2	132,0
Production des transports terrestres de marchandises en t-km, y compris oléoducs....	109,2	119,4	124,9	130,4	131,7

Source : VIII^e Rapport des comptes des transports de la nation.

TABLEAU II. — ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES TRANSPORTS DE VOYAGEURS (1962 = 100)

	1963	1964	1965	1966	1967
Consommation ménages.....	107,3	113,4	118,2	123,8	129,2
Transports collectifs.....	102,3	105,9	109,2	111,4	111,5
Transports individuels.....	113,2	125,2	133,9	147,3	156,6

Si globalement la part des transports dans la consommation des ménages s'accroît, l'évolution des transports collectifs et des transports individuels (véhicules particuliers) est très divergente.

Cette croissance de la production s'est accomplie dans une stabilité relative. L'indice des prix de trans-

ports terrestres de marchandises est inférieur de 4,4 points à l'indice des prix de la P.I.B. (113,6 contre 118,0 avec base 100 en 1962). Par contre du fait des augmentations des tarifs des transports parisiens en 1967, l'indice des prix de transports collectifs a cru plus vite que les prix à la consommation et surtout que le prix des transports individuels.

TABLEAU III. — PRIX EN 1967 (1962 = 100)

Consommation ménages.....	117,5
Transports collectifs de voyageurs.....	125,3
Transports individuels.....	107,5

Enfin, au point de vue des facteurs de production, la population active du secteur a moins augmenté que la population active nationale du fait de la diminution des effectifs de la S.N.C.F. et la faiblesse relative des investissements des entreprises a été plus que compensée par les fortes dépenses d'infrastructure publique de l'État.

En conclusion le secteur des transports terrestres s'est relativement bien développé pendant le lustre écoulé dans la stabilité des prix sans négliger son équipement. Mais cette évolution globale marque de fortes divergences suivant les modes de transport.

TABLEAU IV. — ÉVOLUTION ET DÉCOMPOSITION DE LA PRODUCTION DE LA BRANCHE TRANSPORTS TERRESTRES (EN FRANCS COURANTS)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
S.N.C.F.....	7 330	8 159	8 499	8 455	8 974	9 135
R.A.T.P.	689	708	713	721	718	879
Transports routiers publics de marchandises (y compris location de véhicules et déménagements).....	5 229	6 036	6 966	7 743	8 454	9 010(*)
Transports routiers publics de voyageurs (y compris taxis et transports urbains).....	1 879	2 047	2 218	2 402	2 542	22 729
Transports fluviaux.....	401	415	462	474	498	523
Total transports terrestres.....	15 528	17 635	18 858	19 795	21 186	22 276(*)

(*) Provisoires.

Source : VIII^e Rapport de la Commission des comptes des transports de la nation.

Dans ce même rapport, les dépenses totales du transport pour compte propre de marchandises par véhicule de plus de 1 t de charge utile sont évaluées à 20,150 millions de francs en 1966.

Pour la même année, les dépenses des ménages pour la fonction transports par voitures particulières étaient évaluées à 22,050 millions de francs.

LE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS PAR ROUTE

Aussi bien dans le secteur des marchandises que des voyageurs, la croissance des transports par route ne s'est pas ralentie. Si pour les voyageurs la route est depuis longtemps le mode le plus important en voyageur-kilomètre, la poursuite des tendances actuelles la conduirait aussi à la première place pour les marchandises dans un avenir assez proche. Cette croissance du transport routier de marchandises est la plus nette pour le trafic public à longue distance, malgré le contingentement et aussi pour le trafic privé effectué avec des véhicules loués. Ce renforcement du transport professionnel, qui, d'après les enquêtes de structure, s'accompagne d'une légère concentration des entreprises, peut paraître heureux, le transport privé coûtant plus cher que le transport public.

Cette expansion du trafic est à la fois cause et effet d'une amélioration de la compétitivité du transport routier que traduit le graphique II. Un trafic plus important permet d'employer des véhicules dont la charge unitaire est plus importante, et en conséquence coûte moins cher à la tonne-kilomètre, de

mieux charger ses véhicules si la croissance est harmonieuse. Le progrès technique a permis une diminution des coûts unitaires d'équipement et d'entretien. Enfin, l'amélioration de l'infrastructure a permis une importante amélioration des temps de rotation des véhicules. Réciproquement, une compétitivité accrue, sur le plan des coûts, permet de reprendre du trafic aux concurrents.

Il ne faut donc pas s'étonner que le compte du secteur transport routier et auxiliaires indique un fort investissement (près de 2 milliards en 1967) autofinancé à plus de 90 %.

Les déplacements en voiture particulière, qui représentent plus des trois quarts du trafic voyageurs exprimés en voyageurs-kilomètres, croissent à un rythme très régulier de 13 % d'augmentation par an. Cette croissance est due à la double augmentation du taux de motorisation, le plus fort d'Europe, Scandinavie exclue et du parcours annuel moyen qui est encore très faible.

LES DIFFICULTÉS DE LA S.N.C.F.

La vigueur de l'expansion routière s'est en grande partie accomplie au détriment de son concurrent le plus important : la S.N.C.F. A ce phénomène, s'est ajoutée la disparition d'un certain nombre de trafics lourds provoquée par la diminution de l'extraction nationale de houille, le transfert vers les ports d'industries lourdes, le transport de produits pétroliers par tuyau. Aussi, en 1966 puis en 1967, le trafic marchandises a diminué par rapport à l'année précédente, ce qui n'était jamais arrivé depuis la guerre. Cette diminution de trafic n'a pas été égale pour tous les transports; alors que les pertes ont été très accusées, pour le détail et les colis, le trafic entre embranchés a été la plupart du temps conservé. De même pour les voyageurs, si le trafic d'affaires (1^{re} classe en semaine) et le trafic de la banlieue croissent légèrement, il n'en est pas de même pour les trafics express et omnibus.

Significative d'une diminution de compétitivité, cette hémorragie a entraîné une détérioration des prix de revient unitaires. Alors que les efforts de productivité, amélioration de l'infrastructure du parc de locomotives et de matériel roulant, augmentaient la capacité de transport de la S.N.C.F., un moins grand trafic ne permettait plus d'amortir les charges fixes, en particulier les frais de personnel, et le prix de revient depuis 1962 a augmenté en moyenne de 2 % par an, alors que pour le transport routier de marchandises le prix de revient à la tonne-kilomètre diminuait de 4 % par an.

Les conséquences de cette double évolution se sont traduites sur le compte d'exploitation de la S.N.C.F. La perte d'exploitation pratiquement nulle en 1960 dépasse 2,5 milliards en 1968. Les indemnités compensatrices liées aux dépenses ont fortement cru du fait de l'augmentation des salaires. Au total les charges budgétaires dépassent 5 milliards en 1968.

TABLEAU V. — ÉVOLUTION FINANCIÈRE DE LA S.N.C.F. (EN MILLIONS DE FRANCS)

	1958	1960	1964	1965	1966	1967	1968 provi- soire
Recettes (y compris les remboursements de tarifs réduits et les contributions conventionnelles)	7 030	8 190	10 760	10 910	11 690	12 130	13 430
Dépenses	7 540	8 340	12 140	12 880	13 570	14 020	15 940
Insuffisance d'exploitation	510	150	1 380	1 970	1 880	1 890	2 510
Remboursement de tarifs réduits	1 410	1 600	2 010	2 180	2 410	2 660	2 890
Total de la charge pour les finances publiques	1 920	1 750	3 390	4 150	4 390	4 550	5 400

Compte tenu de cette baisse de trafic et des difficultés financières, les investissements ont été réduits par rapport aux prévisions du Plan.

LA CRISE DE STRUCTURE DE LA NAVIGATION INTÉRIEURE

Si ce mode de transport a connu une expansion raisonnable de son trafic (+ 20 % entre 62 et 68) la diminution constante des investissements en matériel depuis 1962 et des crises limitées géographiquement ont révélé sa relative inadaptation à l'évolution du marché. La croissance du trafic s'est surtout produite sur les grandes voies modernes (Seine, Moselle,

Rhin) où les investissements en infrastructure de l'État ont été très importants : ces investissements ont cru de 175 millions en 1962 (40 % du chiffre d'affaires de la batellerie) à près de 300 millions en 1967 (60 % du chiffre d'affaires de la batellerie cette année). Ils expliquent en grande partie les progrès dans les prix de revient de ce mode de transport.

LES DIFFICULTÉS DES MODES ANCIENS (S.N.C.F. ET NAVIGATION INTÉRIEURE)

SONT ACCRUES PAR LE SUCCÈS DE JEUNES MODES DE TRANSPORT

Si le développement du transport intérieur aérien de voyageurs sort du domaine de cet article, le succès des pipe-lines est aussi marqué. La première utilisation des tuyaux fut le transport de pétrole brut des ports vers des raffineries intérieures. Ainsi le Sud-Européen dessert Feyzin et les raffineries rhénanes allemandes, la plus grande partie du liquide ne faisant que transiter en France. L'implantation de raffineries intérieures qui desservent les régions qui les entourent supprime les flux de trafic traditionnels des raffineries côtières. De plus du fait de l'accrois-

sement du transport de produits raffinés par de nouveaux tuyaux (doublement puis triplement du pipe Paris-Le Havre, création prochaine du pipe-line de la vallée du Rhône), l'augmentation des transports de produits raffinés par les moyens anciens (fer et eau) est bien inférieure à la croissance de la consommation.

De nouveaux produits (matières premières chimiques liquides) sont transportés par tuyau.

CONCLUSION

L'évolution rapide du secteur des transports a provoqué un déséquilibre des différents modes qui se traduit surtout par l'importance des charges budgétaires pesant sur les finances publiques à travers la S.N.C.F. Mais la croissance exceptionnelle du trafic routier sur une infrastructure souvent saturée, la stagnation des transports publics urbains dans des

villes encombrées et l'inadaptation d'une batellerie vieillie dans un marché en perpétuelle évolution justifient aussi des mesures des Pouvoirs publics.

Jean-Noël CHAPULUT
Ingénieur des Ponts et Chaussées

la réforme de la S.N.C.F.

Les analyses qui précèdent, ainsi que l'ensemble des éléments de réflexion consignés dans le « livre blanc » sur la S. N. C. F., publié par le Ministre des Transports, permettent de comprendre dans quelles conditions et pour quelles raisons ont été dégagés les objectifs fondamentaux de la réforme de la Société Nationale que le gouvernement a récemment décidé de promouvoir.

Ces objectifs peuvent se résumer ainsi :

Concentrer la S. N. C. F. sur ses seules activités économiquement rentables et la mettre en situation de pouvoir opérer de façon autonome et à égalité avec ses concurrents sur un marché des transports suffisamment organisé et sous la contrainte d'une gestion financièrement équilibrée. A cette fin, lui permettre de se donner les structures internes d'une grande entreprise moderne, capable de s'adapter avec une grande liberté et une grande souplesse sur le plan organique, et de progresser rapidement sur le plan technique en vue de pouvoir répondre, dans les meilleures conditions, aux besoins variés de ses clients sur la base de relations commerciales solides, ainsi qu'aux missions d'intérêt général que pourront lui confier les Pouvoirs publics.

Au centre de ces objectifs se trouve la notion d'un équilibre financier conventionnel du compte d'exploitation de la S. N. C. F. à définir, à obtenir puis à maintenir de façon durable. C'est en effet autour de cette notion que s'articulent tous les aspects de la réforme :

— Tout d'abord un tel équilibre financier conventionnel est nécessairement déterminé à partir de conditions d'égalité de traitement par rapport aux autres modes de transports, si on veut établir un système de transport évoluant normalement au voisinage de l'optimum économique.

— La contrainte d'équilibre financier est d'autre part la seule condition plausible de l'exercice d'une réelle liberté de gestion.

— Enfin et surtout, elle permet de séparer avec rigueur les domaines d'action respectifs des pouvoirs publics et des dirigeants de l'entreprise ferroviaire. Elle conduit les uns et les autres à mesurer exactement les incidences de leurs décisions et les astreint à une vigilance sans relâche, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, pour adapter rapidement la structure et la consistance des services à l'évolution de l'environnement économique, pour abaisser les coûts de gestion et maintenir un rythme suffisant de renouvellement et d'investissements productifs et pour pratiquer une politique commerciale active en ajustant continuellement les prix de vente aux variations des coûts et des conditions du marché, ainsi que la consistance et la qualité des prestations à l'évolution de la demande.

La convention du 31 août 1937, qui lie actuellement l'Etat et la S. N. C. F., présente des insuffisances qui ne permettent pas d'envisager la réalisation des objectifs précédents sans la modifier.

— L'équilibre financier conventionnel qu'elle définit ne correspond pas à une suffisante « normalisation des comptes » dont le but est d'assurer l'égalité des conditions de départ entre la S. N. C. F. et ses concurrents.

— Elle comporte dans ses dispositions sur la subvention d'équilibre, l'engagement automatique, total et immédiat de l'État dans la réalisation de l'équilibre des comptes d'exploitation annuels.

— Cette subvention d'équilibre couvre à la fois, et de façon indifférenciée, les coûts d'un certain nombre d'obligations imposées, les conséquences de variations conjoncturelles et des déficits structurels.

Il était donc indispensable d'envisager de modifier par avenant cette convention, et de procéder simultanément à une révision du cahier des charges de la Société Nationale qui, dans le cadre de la convention actuelle, comporte un nombre important de dispositions incompatibles avec la liberté et la souplesse de gestion recherchées, soit en permettant à l'État d'imposer à la S. N. C. F. des obligations sans



Le Capitole

(Photo cinéma S.N.C.F.)

autre contrepartie financière que celle de la subvention d'équilibre général, soit en soumettant les actes de gestion des dirigeants à de nombreux contrôles à priori.

Encore fallait-il, avant de s'engager dans cette voie, s'être assuré qu'il ne s'agissait pas d'une impasse et qu'elle débouchait raisonnablement sur :

- le rétablissement de l'équilibre financier, dans les conditions prévues, à l'issue d'une période transitoire de durée limitée et précisée;
- la possibilité de maintenir ensuite un tel équilibre, en assurant le meilleur emploi du potentiel de la Société Nationale dans des activités où la technique ferroviaire conserve un large et brillant avenir.

I. — ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ET NORMALISATION DES COMPTES

La convention actuelle comporte déjà, surtout depuis 1952, un ensemble de dispositions de normalisation des comptes.

L'article 18 oblige l'État à verser à la S. N. C. F. une compensation lorsqu'il refuse l'application d'une majoration générale de tarifs proposée par la S. N. C. F.

L'article 18 *ter* crée la même obligation pour les réductions imposées sur des tarifications particulières.

L'article 19 institue une contribution de l'État à certaines charges d'infrastructure de la S. N. C. F.

L'article 19 *bis* prévoit le remboursement à la S. N. C. F. de la moitié des charges de gardiennage des passages à niveau sur les routes nationales.

L'article 19 *quater* permet à la S. N. C. F., depuis 1951, de faire prendre en charge par l'État les pensions de ses agents mis à la retraite et non remplacés.

L'article 20 *bis* enfin organise la prise en charge par l'État des pertes de profit causées à la S. N. C. F.

du fait de l'institution de tarifs réduits en faveur de certaines catégories de voyageurs, par voie législative ou réglementaire.

La S. N. C. F. bénéficie d'autre part du système de surcompensation des allocations familiales qui a été instauré sur le plan national.

En vue de compléter ces chefs de normalisation ou d'améliorer l'assiette de leur calcul dans le sens d'une égalisation complète des conditions de départ avec les modes de transport concurrents — étant bien entendu que la S. N. C. F. doit garder dans l'avenir à sa charge le coût des avantages particuliers du statut des cheminots — il est prévu que la révision de la convention portera particulièrement sur les points suivants :

A. — Retraites du personnel cheminot

La méthode la plus efficace pour placer la direction de la S. N. C. F. dans une situation analogue à celles de l'ensemble des entreprises privées françaises, et en particulier des entreprises de transport en concurrence avec elle, est de calculer le taux de cotisation « Retraites » à appliquer aux salaires versés aux cheminots en activité de service, qui correspondrait à une véritable égalité de situation avec ces entreprises.

La contribution versée par l'État sera donc égale à la différence entre le montant net des charges de retraites de la S. N. C. F. et le montant des cotisations supportées par la S. N. C. F. (part salariale et part patronale).

Le taux de cotisation à verser par la S. N. C. F. est calculé en additionnant deux éléments :

- d'une part le taux applicable à une entreprise de transport concurrente pour la part de retraites des cheminots correspondant à celles qui sont servies aux retraités de cette même entreprise;
- d'autre part le taux de cotisation que la S. N. C. F. devrait verser à une caisse de retraite complémentaire qui assurerait aux cheminots les avantages supplémentaires dont ils bénéficient par rapport aux retraités de cette entreprise de référence.

Il est normal en effet, encore une fois, que la S. N. C. F. supporte dans l'avenir la charge des avantages particuliers que le statut des cheminots garantit à son personnel : la normalisation des comptes vise à égaliser les situations de concurrence, non à faire prendre en charge par l'État des dépenses de fonctionnement du chemin de fer.

Sur cette base, les calculs ont conduit à fixer le taux global à 40,3 % des salaires des cheminots soumis à retenue pour pension, aux conditions du début de l'année 1969.

B. — Passages à niveau

Il a été jugé normal que la règle actuelle de partage par moitié des dépenses soit étendue à tous les passages à niveau, quelle que soit la voie traversée et la nature des dépenses qu'ils occasionnent à la S. N. C. F.

C. — Soins de santé

Des études sont actuellement entreprises par la S. N. C. F. en vue de déterminer une méthode qui permette, sans subvention de l'État, d'aligner la situation de la Société Nationale sur celle d'une entreprise bénéficiant de la péréquation nationale procurée par le régime général de la Sécurité sociale et ayant, en outre, consenti à son personnel des avantages complémentaires qui resteraient à la charge de son régime particulier.

D. — Contribution à la couverture d'une partie des charges d'infrastructure ferroviaire

Sans attendre qu'une doctrine définitive sur la tarification de l'usage des infrastructures de transport ait pu être élaborée, tant sur le plan national que sur le plan européen, il était indispensable de mettre en place rapidement un système réalisant une suffisante égalisation entre les différents modes de transport en ce qui concerne leurs contributions respectives aux dépenses d'infrastructure pour éviter que l'hétérogénéité des situations n'introduise des distorsions importantes dans l'organisation du marché des transports. Le système qui a paru le plus facile à mettre en place et qui peut réaliser cette condition en première approximation est décrit dans l'article suivant sous la dénomination de « solution intérimaire » pour la tarification de l'usage des infrastructures de transport. Elle consiste à traiter différemment deux « marchés » de transport largement indépendants : celui des transports de *voyageurs*, pour lequel le principe serait la couverture totale de toutes les charges d'infrastructure (entretien, renouvellement, exploitation, développement) et celui des transports de *marchandises*, pour lequel le principe serait la couverture des coûts « marginaux » et « sociaux » c'est-à-dire du supplément de coût, pour les infrastructures d'une part, pour les autres usagers de la même infrastructure d'autre part, causé par la mise en route d'une unité de transport supplémentaire : c'est le principe de base qui a servi à établir la « taxe à l'essieu » routière.

En application de ces principes, la contribution aux charges d'infrastructure ferroviaire que la S. N. C. F. recevra de l'État ne correspondra qu'aux charges fixes d'infrastructure relatives à son trafic marchandises. Le montant de cette contribution,

calculé à partir d'une analyse détaillée de la structure des coûts de l'infrastructure ferroviaire pour l'année de départ, sera ensuite indexé pour les années suivantes, en tenant compte des progrès de productivité que la S. N. C. F. doit réaliser dans ce secteur. Une révision générale interviendra à l'issue de chaque période quinquennale, tenant compte de l'évolution de la doctrine en la matière et de la situation réelle des autres modes de transport à cet égard.

E. — Compensation des obligations imposées

Pour établir son équilibre financier, la S. N. C. F. doit recevoir la possibilité de réaménager ses activités en fonction de leur rentabilité pour l'entreprise. Il est donc nécessaire de prévoir que, lorsque les Pouvoirs publics voudront maintenir ou imposer des sujétions ou des obligations contraires à son intérêt commercial en vue d'assurer certains transports dans des conditions ou à des prix dérogatoires pour des motifs d'intérêt général, ces dispositions devront faire l'objet de conventions particulières assorties de

compensations spécifiques, ce qui permettra de séparer d'une façon claire les résultats de la gestion industrielle et commerciale des dirigeants de la S. N. C. F. et le coût des obligations qui leur seront imposées.

De telles compensations spécifiques existent déjà, sous l'empire de la Convention du 31 août 1937, dans certains cas, en matière tarifaire. Toutefois les refus d'homologation de tarifications particulières nouvelles n'ouvrent actuellement aucun droit à compensation. C'est d'autre part dans le domaine de l'organisation des services de transport de voyageurs à courte distance qui se trouvera, en attendant une réorganisation plus complète dans ce secteur, le champ principal d'application de telles compensations.

Par ailleurs la S. N. C. F. recevra des subventions d'équipement au cas où il lui serait demandé des investissements (tels que certaines augmentations de capacité dans les transports de banlieue) répondant en totalité ou en partie à des considérations étrangères à son intérêt propre d'exploitant.

II. — MOYENS DU RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

Le retour à l'équilibre financier de la S. N. C. F. s'effectuera sur la base des comptes normalisés, à partir d'une comptabilité s'inspirant davantage qu'actuellement des normes industrielles usuelles, notamment en matière d'amortissements.

L'ensemble des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir a fait l'objet d'une analyse détaillée, menée en commun avec la S. N. C. F.

Ces moyens consisteront principalement en :

- *des actions de productivité* portant sur la réduction et la réorganisation d'activités que la S. N. C. F. exerce actuellement dans des conditions trop coûteuses pour le profit qu'elle-même ou la collectivité en retirent, ainsi que sur la réalisation d'opérations de renouvellement et d'investissement limitées mais ayant une incidence directe sur la rapidité de redressement du compte d'exploitation de la société. Ces actions auront pour conséquence, entre autres, une contraction sensible des effectifs de personnel en activité de la S. N. C. F.;
- *une action commerciale* vigoureuse de la Société Nationale;
- la mise en œuvre par le gouvernement d'une *politique des transports « de transition »* qui, tout en préparant à terme une organisation plus ouverte du marché des transports, visera à accompagner

et à faciliter ce redressement financier de la S. N. C. F. et à éviter qu'il ne se prolonge sur une trop longue période.

A. — Contractions et réorganisations d'activité

— 22 000 km de services ferroviaires de transports omnibus de voyageurs, sur 26 000 au total, sont actuellement déficitaires. Ce déficit s'accroît d'année en année en raison du déclin général de ce trafic. En dehors de cas extrêmes où la suppression pure et simple du service est devenue possible en raison de la disparition à peu près complète de la clientèle, on peut généralement envisager, soit de transférer ces exploitations sur la route, ce qui en abaisse souvent très sensiblement le coût tout en conservant une qualité de service largement équivalente, soit de maintenir l'exploitation ferroviaire, réorganisée le cas échéant, notamment lorsqu'elle assure le trafic de banlieue d'une grande agglomération. Ceci nécessite des examens et des décisions cas par cas. Ce travail a été entrepris et va se poursuivre tout au long de la période de redressement. Dès maintenant, il est possible d'affirmer qu'un minimum de 10 000 km de tels services seront transférés sur route.

Ces transferts massifs sur route rendent d'ailleurs indispensable une refonte complète de l'organisation réglementaire du secteur des transports de voyageurs

à courte distance. Il est traité de ce problème dans un autre article.

— Dans le secteur des transports des petits colis et des expéditions de détail, la S. N. C. F. révisera la consistance de son service en vue de lui donner une rentabilité satisfaisante; les problèmes posés par une telle réorganisation sont, eux aussi, traités dans un article spécial.

— La situation des lignes sans services voyageurs et à faible trafic de marchandises fera aussi l'objet d'un examen cas par cas. Elles pourront être fermées au trafic ferroviaire avec transfert sur route des acheminements terminaux des transports par wagons complets. Elles seront définitivement déclassées si aucune perspective de trafic ne se dégage à horizon raisonnable. Il pourra être avantageux, dans certains cas, de recourir à des régimes d'exploitation plus souples sans aller jusqu'à la fermeture; de tels régimes (voies mères de desserte, voies mères d'embranchement) permettront d'associer plus étroitement aux décisions portant sur l'avenir de telles lignes, en contrepartie d'un engagement financier négocié, des groupes d'usagers, des organismes ou des collectivités publiques.

— Les mesures précédentes conduiront à une réduction du nombre des établissements commerciaux. D'autres seront aussi regroupés et concentrés sur les lignes en exploitation.

— La consistance de la partie des services express de voyageurs, actuellement mal utilisés, fera l'objet d'une révision pour la mieux adapter à la demande réelle.

D'une façon générale, l'État donnera à la S. N. C. F. les autorisations nécessaires pour procéder aux réorganisations internes tendant à dégager des économies dans son appareil de production : regroupement des activités d'entretien et de réparation du matériel et concentration des services administratifs.

B. — Opérations de renouvellement et d'investissement

L'achèvement ou la réalisation de certaines opérations de renouvellement ou d'investissement contribueront à augmenter rapidement et de façon importante la productivité de la S. N. C. F. On peut citer parmi les plus représentatives :

- l'achèvement de la modernisation de la traction;
- le remplacement de certaines catégories de matériel roulant périmées par usure ou obsolescence;
- le développement des automatisations dans le mouvement des trains, les triages, les installations de sécurité, la gestion commerciale ou administrative.

C. — Evolution des effectifs

Toutes ces mesures doivent se traduire par une croissance annuelle de la productivité du personnel de la S. N. C. F. à un taux de l'ordre de 5,5 % par an, soit :

3,5 % par an de progrès de productivité générale dus en grande partie aux opérations de renouvellement et d'investissement prévues et à la concentration des services administratifs,

2 % supplémentaires par an obtenus par la contraction et la réorganisation des services actuellement déficitaires.

Il s'agit là d'un rythme très supérieur à ceux qui ont été enregistrés depuis vingt ans. Il correspond à un objectif explicitement formulé de 270 000 agents au 31 décembre 1973.

Si l'on considère que les effectifs de la S. N. C. F. étaient de 332 000 agents au 31 décembre 1967, on mesure le caractère ambitieux et volontariste d'un tel objectif, qui a cependant été reconnu accessible par un effort intense et soutenu de l'ensemble de la Société Nationale, et ce, sans qu'il soit porté atteinte au statut du cheminot.

D. — Action commerciale et politique des transports de transition

La S. N. C. F. a l'intention de développer largement son action commerciale. L'État ne s'opposera pas aux aménagements tarifaires qu'elle lui proposera à cette fin, et auxquels elle procèdera dans le cadre de hausses moyennes modérées.

Cette action portera aussi sur la qualité des services offerts : la politique actuelle de la S. N. C. F. d'amélioration du confort et d'adaptation des horaires aux désirs de la clientèle voyageurs sera poursuivie. Le système d'acheminement des charges complètes de marchandises subira des changements profonds :

- gestion centralisée par des ensembles électroniques contrôlant les mouvements de wagons, qui aboutira à une simplification considérable des procédures d'expédition et de réception, à une amélioration sensible de la régularité des acheminements et de l'information des usagers et à une exploitation améliorée du parc de matériel;
- développement rapide de l'utilisation des grands conteneurs manipulés par portiques, offrant des solutions commodes et peu onéreuses au problème des ruptures de charges;
- extension du système des liaisons rapides par « trains blocs ».

Pendant cette période d'assainissement et de mutation de la S. N. C. F., la concurrence routière en zone longue devrait être maintenue à un niveau sensiblement égal au niveau actuel, sous réserve de l'établissement d'indicateurs permettant de déceler l'apparition éventuelle de tensions sur ce marché. On devrait aller par contre rapidement vers une libéra-

tion plus complète des transports routiers sur les courtes distances. L'évolution à plus long terme de la réglementation des transports routiers de marchandises, en vue d'une adaptation constante de la capacité globale disponible aux besoins du marché, fait l'objet d'un autre article.

III. — MÉCANISME DU RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

L'évaluation des effets de l'ensemble des mesures énumérées précédemment et l'élaboration d'hypothèses cohérentes de niveau de trafic et de tarif, en supposant une évolution suffisamment régulière des principales données économiques d'environnement, ont conduit à se donner un délai de quatre années pour mener à bien le rétablissement de l'équilibre financier de la S. N. C. F. C'est donc son budget d'exploitation de l'exercice 1974 qui devra être présenté en équilibre, les comptes de cet exercice ne devant plus comporter aucune subvention d'exploitation versée par l'État.

Les budgets des exercices 1970, 1971, 1972 et 1973 seront équilibrés à l'aide de subventions *forfaitaires*

et non susceptibles de révision. La ligne de conduite qui sera suivie sera celle d'une réduction régulière de cette subvention forfaitaire à partir de celle de l'année 1970 calculée en tenant compte de tous les autres éléments (comptabilité industrielle, comptes normalisés, compensations spécifiques diverses).

Une procédure de révision annuelle tripartite (Ministère de l'Économie et des Finances, Ministère des Transports, S. N. C. F.) permettra d'ajuster chaque année les différents éléments et moyens à l'objectif fondamental qui restera en tout état de cause celui du retour à l'équilibre des comptes de la S. N. C. F. pour l'exercice 1974.

IV. — LIBERTÉ DE GESTION ET STRUCTURES INTERNES DE LA S.N.C.F.

L'initiative de toutes les réformes et réorganisations qui viennent d'être énumérées appartiendra à la S. N. C. F., ainsi d'ailleurs que toute autre mesure de gestion qu'elle jugerait nécessaire pour réaliser l'objectif de retour à l'équilibre. Si les Pouvoirs publics étaient amenés, pour des considérations d'intérêt général, à demander des modifications à ces mesures sur des points précis, une convention particulière fixerait les conditions d'exécution et, éventuellement, de rémunération spécifique des obligations ainsi créées ou maintenues.

Dans le domaine tarifaire, les contraintes imposées aux différents modes de transport pour la formation de leur prix seront égalisées et la S. N. C. F. ne sera tenue au respect de tarifs homologués que pour les marchandises et dans les secteurs pour lesquels les autres modes de transport seront soumis également à une tarification obligatoire.

Ces deux éléments, liberté tarifaire et liberté de gestion, impliquent une refonte profonde du cahier des charges de la S. N. C. F., qui fixe minutieusement la manière dont l'État intervient actuellement dans la plupart des actes importants de gestion de la S. N. C. F.

En particulier :

— L'approbation ministérielle de chaque opération d'investissement ou de renouvellement ne sera plus requise que pour les grands projets touchant l'infrastructure.

— La S. N. C. F. aura la possibilité de réorganiser certaines de ses activités par l'emploi — sur décision du Ministre des Transports — d'autres techniques de transport dont elle conservera la maîtrise commerciale.

— Sans qu'aucune atteinte ne soit portée au statut des cheminots, un allègement de l'exercice de la tutelle de l'État sera recherché en ce qui concerne la gestion courante du personnel.

La Société Nationale des Chemins de fer Français étudie d'autre part un ensemble de réformes ayant pour but de passer d'une structure très hiérarchisée et centralisée à une structure beaucoup plus décentralisée, correspondant aux besoins d'une entreprise moderne et permettant le développement des initiatives et des responsabilités à différents échelons, et une adaptation plus souple et plus rapide à l'évolution du marché sur lequel elle opère.

V. — AU-DELA DE 1974

Les études prospectives, les expériences étrangères, confirment qu'il existe dans l'avenir une place importante sur le marché des transports pour une activité ferroviaire concentrée sur les secteurs forts.

L'étude « noyau », le problème des grandes vitesses, la solution des grands conteneurs, objets d'autres articles de cette revue, sont autant de têtes de chapitres qui fondent solidement une telle assurance.

Il est ainsi permis d'attaquer l'œuvre de concentration de l'activité ferroviaire avec la conviction raisonnée que l'on ne se trouvera pas en présence d'une « peau de chagrin ». Une seconde certitude raisonnable est celle de l'importance psychologique,

pour l'ensemble du corps des cheminots, de la santé financière retrouvée de leur entreprise et de la confiance que l'on peut leur faire pour la défendre ensuite avec vigueur et passion.

Par l'utilisation des techniques modernes de gestion des entreprises et la pratique d'un « management » exemplaire sur les plans technique, organique, commercial et financier, la S. N. C. F. trouvera une mission supplémentaire à accomplir, celle de renouveler l'image traditionnelle du service public en France.

Pierre PROTAT
Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées
Chef de Service des Chemins de fer.



la « SOLUTION INTÉRIMAIRE » mise en œuvre pour la tarification de l'usage des infrastructures

Une Commission d'étude des coûts d'infrastructure a été créée par décision du 23 mai 1966 de M. le Ministre de l'Équipement et de M. le Secrétaire d'État aux Transports. Sa mission essentielle était de proposer des règles générales de tarification des infrastructures de transport pour les différents utilisateurs et bénéficiaires indirects en se basant sur la responsabilité de chacun d'eux dans la réalisation des dépenses correspondantes, sur les avantages qu'il en tire et sur la gêne causée aux autres usagers. Elle devait aussi recommander les réformes ou inflexions à apporter à partir de 1968 aux méthodes d'imputation en vigueur.

Voyons brièvement quels sont les principes suivis par la Commission et les résultats actuels de ses travaux.

* * *

Il importe tout d'abord de rattacher l'étude entreprise dans un cadre national aux orientations déjà fixées par la Communauté Économique Européenne. Ces orientations vont toutes dans le sens, conforme à l'esprit du traité de Rome, de **l'organisation d'une économie concurrentielle dans un marché en expansion**. Il convenait donc de trouver une solution de la tarification des infrastructures qui soit compatible avec un régime de libre entreprise décentralisé. Dans un tel régime chaque producteur ou consommateur doit supporter le poids de ses décisions mesuré, autant qu'il est possible, en monnaie, aux prix en vigueur.

Une telle conception n'exclut pas certaines interventions des États, soit conjoncturelles et tendant à combattre des déséquilibres temporaires, soit à plus long terme et ayant pour objet d'orienter l'économie vers des objectifs jugés désirables pour la collectivité. Mais ces interventions doivent faire jouer

au maximum les mécanismes automatiques d'ajustement de l'économie et rester neutres à l'égard de ces mécanismes.

La théorie économique libérale classique montre, on le sait, que, pour une répartition donnée des revenus, l'équilibre, le meilleur emploi et la meilleure répartition des ressources sont obtenus, si la concurrence est parfaite, par l'application des pratiques dites « marginalistes ». Tout entrepreneur doit accroître sa production tant que le coût de la dernière unité produite est inférieur au prix de vente sur le marché. À la limite le coût marginal de chaque produit est égal au prix du marché. Le même entrepreneur doit combiner ses facteurs de production de telle manière que la dernière unité employée lui rapporte plus qu'elle ne lui coûte : à la limite la productivité marginale de chaque facteur est égale à son prix. Ces deux processus conduisent d'ailleurs — sous certaines réserves — à la maximation du profit de l'intéressé, constatation qui donne au système toute sa valeur « opérationnelle ».

Enfin, le choix du consommateur sollicité par le marché sera tel que le dernier franc dépensé par lui, pour un bien quelconque, lui procure la même satisfaction. À ce moment l'utilité marginale de chaque consommation est proportionnelle à son prix et la satisfaction globale de l'individu est la plus grande possible dans la limite des ressources dont il dispose.

Il résulte des notions rappelées ci-dessus que pour les productions qui ne sont pas limitées et qui peuvent suivre à chaque instant les fluctuations de la demande, il existe une tendance à l'égalisation de leurs coûts marginaux et des prix du marché. Pour les biens dont la quantité est limitée : ressources naturelles, travail, capital, etc., le système de prix s'établit de telle manière qu'il y ait équilibre entre l'offre et la demande. La rémunération de l'usage de

ces derniers biens peut comporter alors, en sus de leur coût réel de production, une rente de rareté dont l'apparition ne compromet pas cependant le bon fonctionnement de l'économie.

* *

Toutefois le schéma de l'économie libérale classique fournit un modèle plutôt qu'il ne décrit une situation réelle. Il fait abstraction en effet d'un certain nombre de difficultés dont l'économie moderne multiplie les exemples.

Il suppose tout d'abord que le système des prix est unique, c'est-à-dire qu'il s'applique de manière identique à tous les consommateurs, pour des biens économiques définis. Le système du « marchandage » est exclu.

Aucun producteur ne peut avoir d'action sur ses prix de vente (cas du monopole); aucun acheteur ne peut influencer ses prix d'achat (cas du monopsonne). Il peut y avoir contradiction entre cette condition et l'abaissement souhaitable des coûts résultant des concentrations d'entreprises, sauf contrôle particulier de ces dernières.

Les coûts moyens de production doivent, lorsque l'activité d'une entreprise se développe, être d'abord croissants, puis passer par un maximum qui se confond alors avec le coût marginal, et enfin décroître. Ce maximum doit être inférieur ou au plus égal au prix du marché. C'est à cette condition en effet qu'en vendant au coût marginal, l'entreprise peut atteindre une production lui assurant un profit ou au moins un équilibre budgétaire. Or il existe des entreprises pour lesquelles le coût moyen est régulièrement décroissant et le rendement toujours croissant : elles posent des problèmes que la théorie classique ne résout qu'imparfaitement. Dans ce cas rentrent notamment certaines industries ou entreprises « lourdes » pour lesquelles le capital est un facteur de production prédominant.

Enfin l'application des procédés marginalistes peut se heurter à des difficultés résultant des institutions ou de la pratique.

Parmi les premières citons la fiscalité, si elle n'est pas neutre et si elle compromet le comportement marginaliste des producteurs et des consommateurs, et les réglementations destinées à protéger certaines activités (contingentements, licences, tarifs obligatoires, statuts particuliers, etc.).

Parmi les secondes figure l'impossibilité d'appliquer un prix à chaque bien économique distinct en raison des charges qu'une telle pratique imposerait à la collectivité ou de l'atteinte qu'elle porterait à certains principes ou usages établis; c'est le cas notamment pour les transports routiers du fait de la liberté d'accès à la plus grande partie du réseau public. S'y rattachent aussi les différences de struc-

ture des entreprises concurrentes qui résultent généralement d'interventions de l'État : par exemple la structure intégrée des transports ferroviaires qui s'oppose à la structure différenciée des transports routiers et fluviaux.

* *

La Commission des coûts d'infrastructure, tout en ayant conscience des difficultés soulevées par l'application des mécanismes marginalistes, a cependant retenu leur indiscutable intérêt pour l'orientation des décisions des usagers des transports.

Il est nécessaire en effet qu'un usager, lorsqu'il choisit entre deux infrastructures concurrentes, supporte la différence des coûts que sa décision entraîne pour la collectivité. Or cette différence, qui peut être positive ou négative (désavantage ou avantage pour la collectivité), est précisément égale à celle existant entre les coûts marginaux d'infrastructures des voies considérées.

La Commission, en adoptant ce point de vue, pouvait d'ailleurs invoquer des précédents bien connus, tel le tarif vert adopté en 1956 par E. D. F. qui comporte, outre une prime fixe ne dépendant que de la puissance installée, des redevances de consommation variables avec la période de l'année et l'heure de la journée et correspondant au coût marginal, au même moment, de l'énergie appelée. Ce coût varie avec la nature de l'installation à utiliser : centrale hydraulique, centrale thermique moderne ou vétuste, etc. L'existence du terme fixe, indépendant de la consommation, ne compromet pas le comportement marginaliste de l'utilisateur qui reste sensible à la différence des redevances égale à la différence des coûts marginaux.

* *

Pour l'application d'une politique de libre concurrence sur le marché des transports, il est indispensable, en raison du caractère hétérogène des services rendus, de le subdiviser en secteurs concurrentiels.

On peut distinguer par exemple :

- les transports de voyageurs urbains et subur-
- bains,
- les transports de voyageurs interurbains,
- les transports de marchandises urbains et subur-
- urbains,
- les transports de marchandises interurbains.

Il est immédiatement apparu à la Commission, en plein accord avec l'Administration, que ses premières analyses devaient porter sur les transports de marchandises interurbains, où se trouvent mis en jeu le chemin de fer, la route et la voie navigable.

Les transports de voyageurs interurbains présentent en effet un caractère particulier. La fiscalité applicable aux carburants est telle qu'elle couvre et au-delà toutes les dépenses d'infrastructures imputables aux transports routiers de voyageurs. Il apparaît ainsi possible d'organiser entre les moyens concurrents : chemin de fer, route et aviation, un marché concurrentiel basé sur la recherche, pour chacun d'entre eux, d'un équilibre budgétaire dans le cadre d'une décentralisation de la gestion.

Quant au système des transports urbains, il ne constitue, dans une large mesure, que l'une des actions d'aménagement foncier à l'ensemble desquelles il se trouve lié par des interdépendances économiques très fortes. Son étude doit mettre en œuvre une méthodologie débordant largement le cadre des seuls moyens de transport et de leurs usagers.

Il était donc raisonnable, dans une première approche et en raison même de la nouveauté du sujet, de concentrer les efforts sur les transports interurbains de marchandises qui forment un ensemble économique relativement homogène et dont l'importance reste considérable dans le secteur productif de l'économie. Il est apparu cependant, comme on l'indiquera plus loin, que la séparation entre les problèmes ne pouvait pas être parfaite. Par exemple, il est impossible dans une entreprise intégrée comme la S. N. C. F. de déterminer l'équilibre budgétaire du secteur « voyageurs » sans tenir compte des solutions tarifaires adoptées dans le secteur « marchandises ».

* * *

Pour les transports routiers de marchandises, il a été possible de pousser assez avant et avec une assez grande précision l'analyse des coûts marginaux d'infrastructure.

Il faut à cet égard distinguer les coûts marginaux à court terme portant sur les dépenses et le trafic d'une courte période (par exemple l'année) et les coûts marginaux à long terme. Cette dernière notion exige un éclaircissement. Elle vise le cas où une décision actuelle d'un usager — par exemple celle d'effectuer un voyage sur un itinéraire déterminé — entraînera certainement pour la collectivité une dépense marginale dans l'avenir. Il est alors normal que la valeur actuelle de cette dépense soit mise à la charge de l'usager, cette valeur étant calculée par application du coefficient d'actualisation fixé par le Plan et étant évidemment d'autant plus faible que la dépense est plus lointaine.

Il faut aussi distinguer, tant dans le court terme que dans le long terme, les dépenses qu'une décision de l'usager occasionne au gérant de l'infrastructure (police, entretien, grosses réparations, extension, etc.) et qui sont mesurables aux prix du marché et les dépenses que cette décision occasionne aux autres

usagers et d'une manière générale aux autres membres de la collectivité (réduction de vitesse, accidents, pollution, etc.). Les premières sont souvent désignées sous le vocable de « coût d'usage » et les secondes de « coût social ». Le coût social comporte des dépenses qui peuvent être mesurées aux prix du marché (suppléments de consommation de carburants, d'usure et d'amortissement des véhicules), mais aussi des valeurs « psychologiques » comme le temps de parcours, le confort et la sécurité, le *pretium doloris* ou le coût de la vie humaine, toutes valeurs que le marché ignore.

Les valeurs « psychologiques » sont cependant fondamentales dans les décisions de la collectivité puisqu'elles correspondent aux satisfactions que les citoyens attendent des Services publics. Elles contribuent aussi à déterminer les choix des individus. Il est donc indispensable de les faire intervenir concurrentement aux autres. On a pu, dans le secteur des transports routiers, soit par voie d'enquête, soit par étude des comportements des usagers, attribuer à certaines valeurs « psychologiques », et spécialement au temps et aux conséquences des accidents, des équivalences monétaires. Ces valeurs peuvent alors intervenir commodément dans les calculs économiques.

En résumé, il est nécessaire, pour établir un système de redevances d'infrastructures qui oriente efficacement les décisions des individus, dans un sens favorable à la collectivité toute entière, de tenir compte non seulement du « coût d'usage » mais aussi du « coût social »; de tenir compte non seulement des dépenses mesurables aux prix du marché mais également des valeurs « psychologiques » évaluées à l'aide d'équivalences monétaires.

Partant de ces principes fondamentaux, il a été possible de classer les dépenses et les coûts marginaux qui leur correspondent en six catégories. Avant de les examiner, il convient de préciser que seules ont été retenues les dépenses afférentes au réseau de routes nationales et de routes départementales sur lequel s'effectue la plus grande part du trafic interurbain, à l'exclusion des voies urbaines et aussi des autoroutes auxquelles s'applique déjà un système particulier de redevances.

1° Les dépenses de police de la circulation routière entrent dans la catégorie des dépenses annuelles (de court terme). Il a été admis qu'elles devaient être réparties également par kilomètre de parcours de tous les véhicules. Il a été constaté d'autre part que leur taux de croissance est de 60 % du taux de croissance du trafic total. Il en résulte que le coût marginal est égal à 60 % du coût moyen par véhicule-kilomètre, et que les recettes procurées par la taxe correspondante devraient couvrir les dépenses annuelles totales dans cette même proportion.

2° Les dépenses annuelles d'entretien strict (tapis superficiel, bas-côtés, soutènement, etc.) et d'exploit-

tation (personnel et dépenses de gestion) sont à répartir entre les véhicules comme les précédentes, mais seulement dans la proportion de 33 %.

3° Les dépenses annuelles d'emplois partiels et de grosses réparations sont dues aux effets destructeurs des véhicules sur le corps même de la chaussée et il n'est plus possible d'accepter une égalité de responsabilité entre ceux-ci. Les essais faits aux États-Unis sous le nom d' « A.A.S.H.O. Tests », aussi bien que les formules adoptées par les Services routiers français, ont montré que l'action d'un essieu était proportionnelle à une certaine puissance du poids de cet essieu, au moins égale à 4. C'est la règle qui a été adoptée et qui a permis d'établir une équivalence entre essieux de poids différents et par suite entre types de véhicules, en les ramenant tous à un certain nombre d'essieux-équivalents de 13 t.

Il a été constaté que les dépenses en cause varient comme le nombre d'essieux-équivalents-kilomètre de la circulation totale annuelle et que par suite le coût marginal est égal au coût moyen et qu'il couvre la totalité des dépenses annuelles de l'espèce.

4° Les dépenses de renforcement sont d'une autre nature que celles examinées jusqu'ici. Il n'y a plus concomitance entre trafic annuel et dépense annuelle, les renforcements n'étant effectués qu'à des intervalles de l'ordre d'une décennie. Il n'en existe pas moins une liaison certaine entre le passage à un instant donné d'un essieu-équivalent de 13 t sur une section de route et la dépense de renforcement de cette section. On sait en effet qu'une chaussée du type « souple », le plus répandu en France, ne peut supporter, sans renforcement, qu'un nombre limité de passages d'essieux-équivalents dont les effets sont additifs. Tout passage d'essieu lourd rapproche donc la date du renforcement et augmente la valeur actualisée, à l'instant où il y a lieu, de cette opération future. Il existe ainsi un coût marginal qui doit être mis à la charge de l'usager à l'instant même de son passage. Il s'agit là d'un coût marginal de « long terme », auquel il a déjà été fait allusion, et qui s'applique à « l'essieu-équivalent-kilomètre ».

Le calcul de ce coût est relativement complexe car il doit faire intervenir les prévisions à long terme de la circulation et le programme à long terme des renforcements qui en résultent. Il peut être conduit cependant d'une manière rationnelle pour un réseau routier déterminé.

Pour le réseau français actuel de routes nationales et de routes départementales, le coût marginal à long terme calculé pour la période 1968-1975 représente une proportion importante (87 % environ) du coût moyen, c'est-à-dire que le montant total des coûts marginaux, évalués à une date de référence par le jeu des taux d'actualisation composés, représente 95 % environ de l'évaluation des dépenses déterminée de la même manière.

5° La gêne causée à tous les membres de la collectivité par l'action élémentaire d'un usager est à l'origine du coût marginal, dit coût social. Il a été déterminé en dégagant des nombreuses observations effectuées sur le réseau français les relations existant entre le nombre de véhicules lourds et les dépenses de circulation des véhicules légers. Pour les véhicules de plus de 9 t de charge utile le coût social est de l'ordre de 3,5 centimes par kilomètre parcouru.

6° Une dernière catégorie de dépenses d'infrastructure est celle des investissements de capacité, tel l'élargissement de voies ou la création de routes nouvelles.

La Commission a dû constater qu'il était impossible, en s'en tenant à la formulation classique de la théorie économique, de marginaliser de telles dépenses. Il n'apparaît pas clairement en effet qu'il existe une relation entre la circulation actuelle d'un véhicule et la dépense d'accroissement de capacité qui sera faite, sur l'itinéraire emprunté, dans un avenir parfois lointain.

Dans une première approche les dépenses en cause ont donc été écartées et remises à une étude d'ensemble ultérieure.

* *

D'autres problèmes pratiques sont apparus.

L'efficacité économique de la tarification au coût marginal serait la plus grande possible si les taxes pouvaient être localisées et déperéquées, c'est-à-dire si chaque véhicule payait, sur chaque itinéraire, les charges correspondant à ce dernier. Mais la liberté d'usage du réseau national et départemental (à l'exception des autoroutes) ne permet pas la perception de telles taxes particulières. Force était donc d'avoir recours à une péréquation « géographique » en répartissant le total de la recette qu'auraient procurée des taxes déperéquées appliquées à des véhicules d'un type donné sur l'ensemble des parcours de ces véhicules.

Tous les coûts marginaux calculés se ramènent au véhicule-kilomètre. La meilleure solution consisterait donc dans la perception d'une taxe kilométrique par type de véhicule. Mais, comme dans le cas précédent, cette perception n'est pas possible en pratique. On a donc eu recours à une nouvelle péréquation « statistique », en calculant pour chaque véhicule une redevance annuelle basée sur le parcours moyen annuel des véhicules de la classe à laquelle il appartient.

Enfin un véhicule d'une classe déterminée acquitte une superfiscalité due à la différence entre la charge de la taxe sur les carburants et celle qui résulterait de la fiscalité indirecte normale. Cette superfiscalité, calculée d'après la consommation moyenne et le parcours moyen annuel de chaque classe, a été

déduite du montant des coûts marginaux imputables, d'après le principe économique que toute fiscalité spécifique entraîne des distorsions nuisibles. Mais après cette déduction, seuls les plus gros véhicules (plus de 16 t de charge utile) sont taxables, les camions plus légers supportant déjà une charge supérieure ou au moins égale à celle qu'ils causent à la collectivité.

* *

Les chiffres obtenus varient d'une redevance annuelle de 300 F pour un camion à deux essieux de 16 t de charge utile à 9 600 F pour un ensemble semi-remorque à un essieu et tracteur à deux essieux. Ce sont les chiffres ainsi calculés qui ont servi de base à l'établissement par la loi de Finances de 1968 de la « taxe sur l'essieu », avec divers aménagements tenant compte de la situation particulière de certains transporteurs.

Malgré des imperfections dues à « la nature des choses », le système fiscal ainsi créé ne peut avoir qu'un effet heureux sur l'orientation du choix des transporteurs entre plusieurs types de véhicules et rapprocher ainsi leur comportement d'un optimum pour l'économie nationale.

* *

La méthode mise au point pour le trafic routier a été étendue au trafic ferroviaire et au trafic des voies navigables.

Il n'est pas possible de reprendre, dans le cadre de cet article, le détail des questions qui ont dû être examinées à cette occasion. On se contentera d'indiquer quelques traits particuliers des transports en cause.

L'analyse des coûts marginaux d'infrastructure ferroviaire fait ressortir, contrairement à ce qui se passe sur la route, la très faible influence de la variation de poids des essieux sur des dépenses de renouvellement des voies et l'inexistence des coûts sociaux de congestion.

Par rapport aux dépenses annuelles, les recettes résultant des taxes marginales sont, en proportion, plus faibles que pour la route : 28 % pour les dépenses d'entretien et de renouvellement, 23 % pour les dépenses d'exploitation, de signalisation, de sécurité.

Ces différences traduisent le fait, évident par ailleurs, que l'infrastructure ferroviaire est beaucoup plus largement dimensionnée pour son trafic actuel que l'infrastructure routière.

L'étude des infrastructures de navigation intérieure a dû être effectuée itinéraire par itinéraire en raison de l'hétérogénéité du réseau. Elle fait ressortir l'influence de l'organisation du trafic sur le coût social de congestion. Par exemple, sur le canal de l'Aisne à la Marne, la régulation a réduit de plus de

80 % les attentes en bief et aux écluses. Elle fait ressortir aussi l'importance des coûts marginaux sur les canaux de petit gabarit par rapport aux voies à grand gabarit.

Malgré la dispersion des résultats, on a pu apprécier que le montant total de taxes basées sur les coûts marginaux et les coûts sociaux atteindrait à peu près 25 % des dépenses annuelles de gestion, d'entretien, de renouvellement et de renforcement, affectables à la navigation. Les péages « dits de la loi Morice » apportant déjà 80 % du montant des coûts marginaux, il ne paraît pas nécessaire à la Commission d'instaurer à bref délai une taxation nouvelle sur les voies navigables.

* *

La Commission des coûts d'infrastructure compte présenter prochainement deux nouveaux rapports sur les aéroports et sur les transports urbains et achever ainsi une première partie de sa tâche.

La méthode marginaliste qu'elle a adoptée a permis d'effectuer une analyse des charges d'infrastructure qui n'avait jamais encore été tentée dans notre pays. Elle a non seulement fait apparaître, notamment pour la route, certaines anomalies de la taxation existante, mais elle a aussi dégagé des méthodes de portée générale. Par exemple, elle a pu fournir dans l'étude de la nouvelle convention avec la S. N. C. F. une approximation valable du montant des charges d'infrastructure à rembourser à la Société Nationale pour rétablir l'équilibre de concurrence entre ses transports de marchandises et ceux effectués par véhicules routiers lourds.

La méthode marginaliste ne résout cependant pas tous les problèmes, même si elle permet de mieux les comprendre et de mieux en mesurer la portée. Appliquée aux systèmes d'infrastructures existantes, elle fait ressortir en effet l'importance des charges fixes de gestion et des dépenses d'investissements de capacité qu'une tarification purement marginale ne peut pas couvrir. Elle pose ainsi la question des transferts que la collectivité effectue en faveur des divers secteurs des transports. Ce sera la tâche future de la Commission d'examiner si le système actuel de ces transferts, y compris le système fiscal, doit être aménagé et de quelle manière.

Les propositions faites à ce jour dans le secteur des transports de marchandises tendent à fixer le minimum des redevances que doit acquitter tout transporteur compte tenu du régime fiscal en vigueur. A ce titre elles définissent bien « une solution intérimaire » qui n'exclut pas des développements ultérieurs sur le plan national ou européen.

Daniel LAVAL

Président de section au Conseil général
des Ponts et Chaussées

Réflexions sur l'évolution possible de la

RÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS DE MARCHANDISES PAR ROUTE

La réglementation des transports de marchandises par route remonte en France au décret-loi du 19 avril 1934 et à son décret d'application du 13 juillet 1935. Pendant trente-cinq ans de nombreux textes se sont succédés, sans toujours s'annuler, ni être codifiés. Les décrets des 12 novembre 1938 et 12 janvier 1939 définissaient, pour dix ans, une organisation provisoire qui s'écartait déjà sensiblement des mesures initialement prévues. Mais, à peine ce plan commençait-il à être appliqué que la guerre et les revers de 1940 firent succéder la pénurie de moyens à la pléthore et obligèrent à utiliser au mieux le matériel existant, sans trop s'attacher aux « droits » de transport antérieurement reconnus. L'ordon-

nance du 3 juin 1944, appliquée à la Libération, confia tous les pouvoirs à l'Administration, à charge pour elle de se comporter en despote éclairé. Atténué par la loi de Finances du 25 mai 1946, ce régime ne prit fin qu'avec l'article 7 de la loi du 5 juillet 1949, et avec la mise en vigueur progressive du décret du 14 novembre 1949, toujours en vigueur, mais qui a été modifié à seize reprises en dix-neuf ans et a donné lieu à de très nombreux textes d'application, eux-mêmes remaniés fort souvent. De nouvelles réformes sont aujourd'hui envisagées. Pour étudier ce qu'elles pourraient être, il importe d'abord de s'interroger sur les raisons d'être d'une réglementation aussi abondante et aussi souvent remaniée.

LES RAISONS D'ÊTRE DE LA RÉGLEMENTATION

Les textes d'avant-guerre étaient essentiellement motivés par le déficit croissant des chemins de fer. Ce motif conserve son actualité, les charges de l'État au titre des chemins de fer ayant augmenté en francs constants, tout en ayant diminué en pourcentage du produit national.

Mais la réglementation des transports routiers de marchandises vise aussi à empêcher une concurrence ruineuse à l'intérieur de la profession du transport routier. Certes, les diverses « particularités » du marché des transports que l'on invoque pour justifier une réglementation ne constituent pas toujours des raisons convaincantes. Le caractère périssable de l'offre de transport (« le transport ne se stocke pas »),

se retrouve dans la plupart des services; les variations saisonnières de la demande de transport de marchandises sont devenues peu importantes dans les pays industrialisés; le fait qu'en cas de ruine d'une entreprise ses camions soient aussitôt repris par une autre entreprise et qu'ainsi la capacité de production ne diminue pas avec les faillites n'est pas particulier à l'industrie des transports. Toutefois, ajoutés à ces caractéristiques, l'attrait de la profession, sa facilité d'accès grâce à l'achat de matériel à crédit, la tendance des transporteurs à accepter sur les longues distances n'importe quel prix en fret de retour plutôt que de rentrer à vide, enfin l'inélasticité de la demande globale de transport en fonction des prix peuvent faire craindre qu'au moins dans cer-

tains secteurs du marché une surcapacité et une concurrence effrénée ne s'établissent en quasi-permanence et ne conduisent les transporteurs à rechercher l'abaissement de leurs prix de revient par tous les moyens, notamment par la pratique systématique des surcharges et par la violation constante de la réglementation sur les horaires de conduite. Pour cette raison, une « organisation » de la concurrence peut être nécessaire à l'intérieur de certains secteurs du transport routier, indépendamment même du problème que pose la coexistence du rail et de la route. Encore faut-il que, pour ne pas entraver le dévelop-

pement de l'économie et pour ne pas imposer à l'Administration une tâche dépassant ses moyens, cette réglementation se limite à l'indispensable.

Pour l'examen de l'évolution possible de cette réglementation, je traiterai successivement des transports pour compte propre, de la qualification pour l'accès à la profession de transporteur, du contrôle de la capacité du parc de véhicules, des tarifs, de la location, de l'affrètement et du respect de la réglementation.

LES TRANSPORTS POUR COMPTE PROPRE

Depuis 1934 il est interdit aux véhicules de transport pour compte propre de faire des transports pour des tiers, sauf exceptions pour des cas marginaux strictement délimités. Cette interdiction, qui se retrouve dans presque tous les pays étrangers, est entièrement justifiée; l'emploi occasionnel de véhicules privés pour des transports publics s'apparenterait au « travail noir » et pourrait perturber le marché des transports.

Mais aucune raison économique ne me paraît

justifier d'aller plus loin et de continger sur les grandes distances, comme on l'avait décidé en 1938-1939, les véhicules de transport pour compte propre de plus de 12 t de poids total ou de vérifier, comme on le fait aux Pays-Bas, que les industriels, commerçants ou agriculteurs désirant faire immatriculer un camion en ont réellement besoin. En bref, la liberté des transports pour compte propre, corollaire de la liberté de choix des usagers, paraît pouvoir, et devoir, rester entière.

LA QUALIFICATION POUR L'ACCÈS A LA PROFESSION DE TRANSPORTEUR

Hostile depuis la loi Le Chapelier, sous la Révolution, à toute limitation de l'accès aux professions industrielles, commerciales ou agricoles, la législation française a récemment évolué et le nombre des professions où les patrons doivent être titulaires de certains diplômes ou certificats tend à augmenter. En vertu des décrets du 15 juin 1963 et du 12 septembre 1964 nul ne peut diriger une entreprise de transport s'il n'est pas titulaire du brevet de technicien des transports, du brevet professionnel du transport et des activités auxiliaires ou d'un certificat de capacité professionnelle délivré après examen, des dérogations pouvant, toutefois, être accordées jusqu'au 31 décembre 1969. Cette mesure ne vise pas à fermer la profession, mais à n'y laisser accéder que les candidats formés aux problèmes qu'ils rencontreront, afin de les protéger contre eux-mêmes. Il est essentiel que le secteur des transports puisse continuer à permettre la promotion sociale et, pour cela, il semble

nécessaire de conserver l'accès de la profession par le rang (certificat de capacité professionnelle) parallèlement à son accès par le diplôme (brevet) et même de tenir compte mieux qu'on le fait de l'expérience professionnelle dans la délivrance des certificats de capacité.

Il a été question de subordonner aussi l'accès à la profession à l'exigence d'un certain capital ou d'une certaine capacité de crédit, mais on voit mal, à moins d'en arriver à exiger un cautionnement, comment pourrait être attestée la capacité financière des candidats-transporteurs. Mieux vaudrait, me semble-t-il, agir sur les conditions d'achat à crédit des véhicules.

Quant aux conditions de moralité pour l'entrée dans la profession, je ne vois guère de raison, ni de possibilité pratique, de demander plus que pour l'inscription au registre du commerce.

LE CONTROLE DE LA CAPACITÉ DU PARC DE VÉHICULES

Les décrets de 1934-1935 avaient plafonné le tonnage du parc de chaque entreprise à ce qu'il était au 21 avril 1934 (1). Les inconvénients du régime ainsi institué sont évidents : frein au dynamisme des entreprises, création d'une rente au profit des titulaires de licences, lourde bureaucratie nécessaire. Ces inconvénients sont aggravés par la spéculation résultant, sous couvert de cession ou de mise en location de fonds de commerce, de la vente ou de la location des licences de transport. Contingentement et contrôle de la capacité ne doivent donc être maintenus que là où ils sont indispensables et selon les modalités les moins nocives possibles.

Dès 1938 le contingentement a été supprimé et remplacé par une simple formalité d'inscription pour les transports dans les zones de camionnage; ces zones étaient alors peu étendues; aujourd'hui, dans chaque département, la zone de camionnage couvre le département et sa périphérie (2). Le contingentement a été maintenu pour les transports qui sortent de ces zones; à cet effet, il existe deux catégories de licences : les licences zone longue qui couvrent l'ensemble du territoire, les licences zone courte qui couvrent des zones définies à raison d'une par département (3) et de superficies fort inégales, les plus grandes atteignant 50 000 km². La validité des raisons invoquées plus haut pour justifier une réglementation des transports routiers augmente avec la distance. Il serait donc logique, compte tenu du contrôle

(1) Les décrets avaient même « gelé » l'activité des entreprises (relations desservies, marchandises transportées), mais ils ne furent guère appliqués sur ce point.

(2) Le décret initial de 1949 prévoyait à terme seulement deux zones : la zone courte et la zone longue, les bénéficiaires d'inscriptions dans les anciennes zones de camionnage urbain recevant des licences de zone courte. Dans la suite de nouvelles zones de camionnage sans contingentement ont été recrées à l'intérieur des zones courtes.

(3) Ce régime des zones courtes issu du décret de 1949 diffère profondément de celui de la « petite distance » existant avant la guerre; par « petite distance » on entendait, en effet, les transports à l'intérieur d'un même département ou entre départements limitrophes, alors que, d'une part les zones courtes actuelles sont en général beaucoup plus étendues, d'autre part les licences de zone courte d'un département permettent d'effectuer n'importe quel transport à l'intérieur de la zone, y compris des transports totalement extérieurs au département.

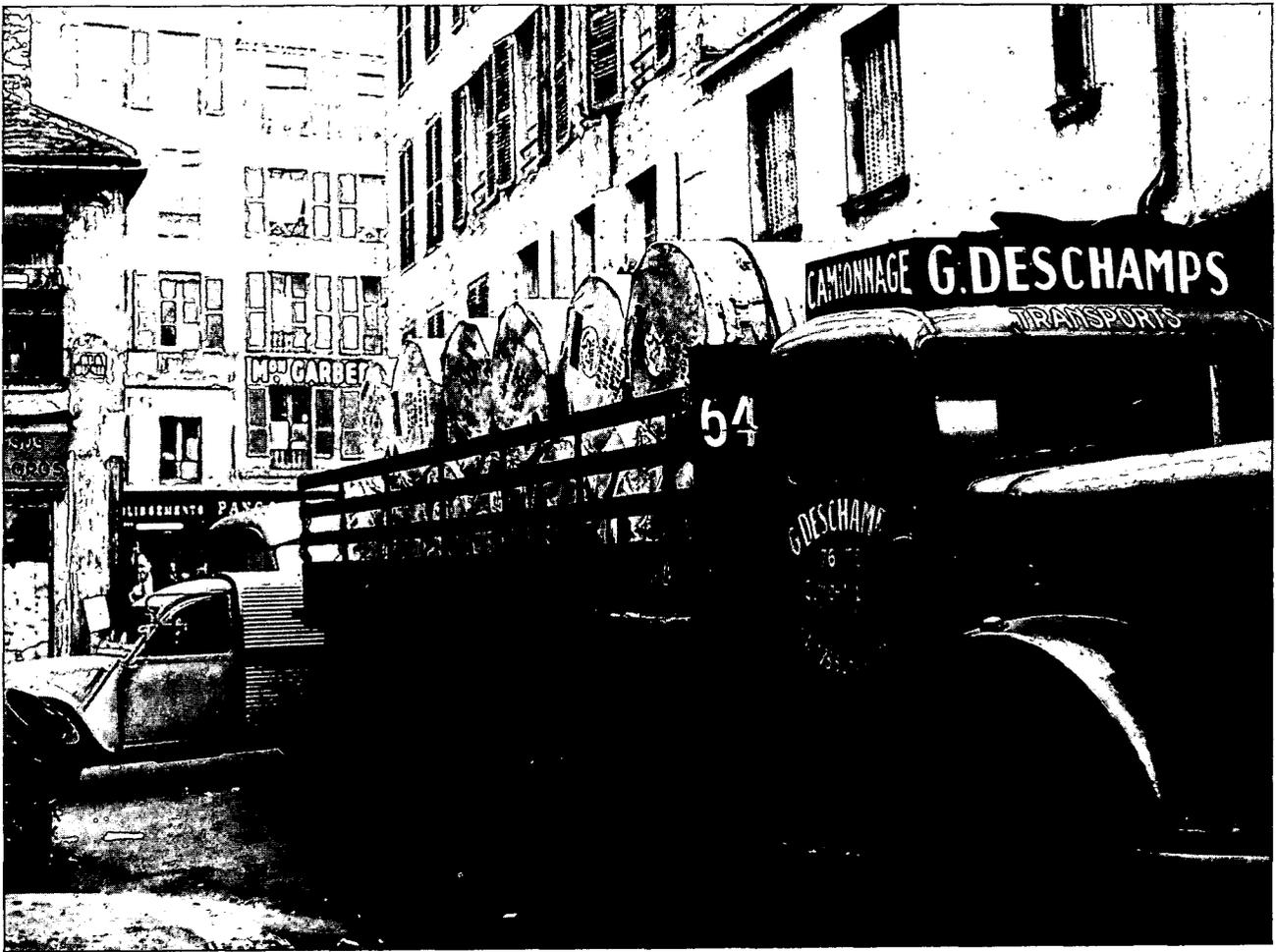
récemment établi de l'accès à la profession, de supprimer le contingentement pour les transports à moins de 150 à 200 km ou peut-être même davantage. Dans le cadre d'un effort de régionalisation il serait d'autre part possible de laisser les régions libres de décider du régime des transports à l'intérieur de leur territoire. Mais on ne peut faire abstraction de l'existence des licences zone courte et l'on doit se demander si, pour des motifs de simplicité, la libéralisation du régime actuel ne passe pas obligatoirement par la suppression du contingentement des zones courtes. L'évolution pourrait être progressive; le contrôle de la capacité pourrait au début n'être supprimé que dans certaines zones courtes et l'on verrait à l'expérience si l'on peut sans inconvénient étendre cette suppression et même uniformiser quelque peu les dimensions des zones, par agrandissement des plus petites.

Dans la zone longue le contrôle de la capacité des véhicules de plus de 6 t de poids en charge pourrait être maintenu, sauf éventuellement pour certains transports spéciaux, mais une limite de durée de validité des licences devrait être fixée, aussi bien pour les licences actuelles que pour les licences nouvelles. Cela n'impliquerait nullement qu'à leur expiration les licences ne soient pas renouvelées. Les transporteurs demandant le renouvellement ou l'augmentation de leurs licences pourraient être tenus — conformément d'ailleurs à l'article 48 du décret de 1949 — de fournir à l'Administration le relevé de leurs activités récentes et leur comptabilité et c'est d'après le degré d'utilisation de leur parc et sur avis d'une commission consultative qu'il serait statué sur leur demande. Le cas échéant, les décisions pourraient être régionalisées. Les cessions ou locations de fonds de commerce resteraient possibles, mais la demande de licence de l'acquéreur ou du locataire serait traitée comme une demande de renouvellement et devrait être justifiée par l'activité antérieure du vendeur ou du loueur. Le tonnage global supplémentaire à autoriser chaque année serait fixé en fonction des perspectives économiques et de l'accroissement prévisible de productivité dans les transports; un pourcentage défini du tonnage global serait réservé pour l'accès à la profession et un autre pourcentage pour l'extension à la zone longue de l'activité d'entreprises de zone courte.

LES TARIFS

L'idée d'organiser la concurrence par une réglementation des tarifs est aussi ancienne que celle de la coordination. Déjà les décrets de 1938-1939 imposaient aux transporteurs à moyenne et grande distance, s'ils voulaient être exonérés de lourdes taxes,

d'adhérer à des groupements professionnels départementaux chargés de faire respecter un tarif plancher destiné à permettre par le jeu des tarifs une répartition rationnelle du trafic entre le rail et la route. Le décret de 1949, tant dans sa version initiale



Photothèque du Ministère de l'Équipement

que dans son texte actuel, impose, lui aussi, aux transporteurs publics, d'appliquer des tarifs compris entre un maximum et un minimum fixés d'après les prix de revient du transport routier. Des tarifs ont donc été mis en vigueur progressivement à partir du 17 août 1960 pour les envois de plus de 3 t à plus de 150 km (1), sauf exceptions pour certaines marchandises ou certaines catégories de transport. Mais,

- parce que le trafic de la S. N. C. F. est plus important que celui de n'importe quelle entreprise routière, les tarifs ferroviaires jouent inévitablement sur le marché le rôle de prix directeurs et la structure des tarifs routiers a été calquée sur celle des tarifs ferroviaires au lieu de l'être sur celle des prix de revient routiers;
- il est pratiquement impossible d'empêcher un transporteur routier de traiter un transport à

(1) Les tarifs portent sur les expéditions de plus de 5 t mais comportent un minimum pour les envois de 3 à 5 t.

un tarif inférieur au minimum fixé dès lors qu'il estime avoir un intérêt immédiat à agir ainsi; l'Administration n'est pas faite pour le rôle de gendarme tarifaire; les sanctions possibles en cas d'infraction sont le plus souvent ou trop lourdes ou inefficaces; l'opinion publique et les tribunaux, pour lesquels seules les hausses de prix sont répréhensibles, n'épaulent pas l'action administrative; les groupements professionnels de transporteurs, tout en se prônant le respect des tarifs, se montrent indulgents dans chaque cas particulier.

En fait, les tarifs routiers à maximum et minimum qui ont été homologués par l'administration sur la proposition du Comité National Routier ne jouent guère que le rôle de prix conseillés. A moins que la profession ne puisse s'organiser suffisamment pour se contrôler elle-même, il faudra probablement tôt ou tard réconcilier le droit avec les faits. Dans le cadre de la Communauté européenne il est prévu, d'ailleurs, de se contenter des tarifs conseillés,

dénommés « tarifs de référence », mais les transporteurs traitant au-dessous du tarif plancher seraient tenus de publier les tarifs ainsi pratiqués. Reste à voir comment pourrait être organisée cette publicité et, au cas où elle pourrait l'être, si elle n'inciterait pas à une généralisation des baisses.

Aux Pays-Bas, où les transporteurs néerlandais sont tenus de respecter des tarifs à fourchette dans

les transports internationaux, la violation de ces tarifs n'est pas sanctionnée, mais les transports correspondants ne sont pas pris en compte dans les relevés d'activité que les transporteurs doivent présenter à l'appui de leurs demandes de renouvellement ou d'accroissement de leurs licences. Peut-être un système analogue pourrait-il être appliqué en France pour les tarifs et les licences de zone longue.

LA LOCATION

Dans de nombreux secteurs économiques la location est en plein développement. Elle présente l'avantage d'éviter au locataire une immobilisation de capitaux et, s'il y a rotation des locataires, d'accroître le rendement du matériel loué.

La location de véhicules de transport de marchandises a, toutefois, été freinée dans la plupart des pays étrangers par l'assimilation des locations de moins d'un an à des transports publics. En France, le décret de 1935 édictait cette assimilation pour les locations de moins de trois mois, mais, le Conseil d'État ayant annulé cette disposition, on s'orienta vers une réglementation de la location parallèle à celle du transport public, tout en étant distincte. Les décrets de 1938-1939 contingentèrent donc la location hors des zones de camionnage (la date de référence étant, toutefois, le 15 novembre 1938 au lieu du 21 avril 1934, ce qui avait permis entre temps un développement important de la location). Depuis 1963, le contingentement a été supprimé pour les locations de plus de six mois. D'autre part, pour la location, on ne distingue pas entre zone courte et zone longue.

Si la location a été ainsi réglementée en France et, de façon plus sévère encore, à l'étranger, c'est que la frontière est difficile à tracer entre location de véhicules et transport pour des tiers. Certes, dans de nombreux cas, la location est un simple substitut de l'achat d'un véhicule, mais d'une part les locations de très courte durée, notamment les locations de voyage, sont en concurrence directe avec le transport public, d'autre part il arrive que, contrairement au principe même de la location, le loueur conserve la

maîtrise du transport et que la location serve ainsi à camoufler, de plus ou moins bonne foi, des transports publics.

Pour mettre de l'ordre dans le secteur de la location il me semble nécessaire en premier lieu d'éviter le développement de transports publics hors contingent sous couvert de locations de longue durée. A cet effet, la durée minimale des locations hors contingent pourrait être portée de six mois à un an et un contrôle strict pourrait être exercé sur les contrats conclus pour de telles locations.

Pour les locations de plus courte durée un système de contrôle est nécessaire. Le régime actuel: obligation pour chaque locataire de ramener le véhicule à son point de départ, limitation à 10 du nombre de locataires annuels pour chaque licence de location, contingentement des licences pour les véhicules de plus de 6 t, n'est pas parfait. Il serait indiqué de le faire évoluer parallèlement à celui des licences de transport public (limitation de la durée des licences, extension des zones sans contingentement) et de se référer à l'utilisation des véhicules loués pour distinguer dans les licences contingentées actuelles celles qui seront à maintenir au titre de la zone longue. Peut-être aussi devrait-on un jour permettre aux titulaires de licences contingentées d'opter entre la location et le transport public.

Quant à une réglementation des tarifs de location, l'expérience des tarifs obligatoires de transport conseille d'y renoncer définitivement.

L'AFFRÈTEMENT

Prévue par le décret de 1949, une réglementation des professions de commissionnaire de transport et de courtier de fret est intervenue par le décret du 19 décembre 1952, qu'a remplacé ultérieurement le décret du 30 juin 1961. D'après ce décret et ses nom-

breux textes d'application, l'exercice de ces professions est soumis à l'obtention d'une licence délivrée « si les besoins de l'économie le justifient » et, en fait, libéralement. Un cautionnement est exigé des commissionnaires de transports mais seulement en

garantie des obligations imposées par la réglementation de la coordination des transports, et non pas en raison du rôle d'intermédiaire que jouent les commissionnaires dans le règlement des transports. Toutes les licences sont personnelles et incessibles; elles sont valables 10 ans et peuvent être retirées après avis d'une chambre de discipline.

Un autre décret du 30 juin 1961, remplacé ultérieurement par le décret du 28 juillet 1965, a créé 19 bureaux régionaux de fret chargés de rapprocher les offres de fret des commissionnaires et courtiers avec les demandes de fret des transporteurs, et d'enregistrer les contrats conclus à la suite de ce rapprochement. Ces bureaux ne peuvent recevoir directement les offres des expéditeurs et les transporteurs ne sont pas tenus de s'y adresser; de plus, ils n'interviennent que pour les expéditions d'au moins 3 t à au moins 200 km et les commissionnaires de trans-

port peuvent, dans certaines limites, charger directement les transporteurs avec qui ils ont passé une convention écrite, sous réserve de faire enregistrer au bureau les affrètements ainsi conclus.

Cette réglementation est complexe pour une activité qui concerne seulement une minorité des transports de zone longue et un pourcentage insignifiant des autres transports, mais, après une période de tâtonnements, elle semble répondre au but poursuivi, qui est d'éviter la prolifération de courtiers de fret clandestins et, tout en respectant le plus possible la liberté commerciale des intermédiaires de transport, d'organiser des centres de rapprochement entre l'offre et la demande afin d'accroître la productivité des transports routiers et d'éviter un avilissement des frets de retour. Au moins pour le moment, je doute qu'il soit opportun de la modifier.

LE RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION

Une réglementation sans sanction ne serait, surtout dans les pays latins, qu'une suite de vœux pieux. En l'espèce, les infractions sont passibles à la fois de sanctions judiciaires et de sanctions administratives, en vertu de l'article 25 de la loi de finances pour 1952, modifié en 1953 et 1958, et du décret du 25 mai 1963. Les sanctions administratives, indépendantes des sanctions judiciaires, consistent en la mise en fourrière du véhicule pour une durée maximale d'un mois ou en retrait temporaire ou définitif des licences. Un corps de contrôleurs a été créé, qui comprend quelque 200 agents.

Contrôle et répression sont, toutefois, difficiles, en particulier pour les surcharges des véhicules et les durées excessives de conduite.

Or, comme on l'a vu plus haut, la raison d'être d'une réglementation des transports routiers est précisément le souci d'éviter un excès de concurrence qui pousserait les transporteurs, afin d'abaisser leurs prix de revient, à pratiquer surcharges et honoraires trop longs. Il serait donc logique que cette réglementation prescrivît de tenir compte, dans l'examen des demandes de renouvellement ou d'augmentation des licences présentées par les entreprises, de ces actes de concurrence déloyale que sont les surcharges et les durées excessives de conduite, indépendamment des sanctions judiciaires ou administratives auxquelles de tels actes peuvent donner lieu.

D'autre part, l'élargissement des zones où la capacité du parc de transport n'est pas limitée pourrait inciter à la fraude. Pour éviter que des transports de zone longue ne soient effectués sous couvert successivement de plusieurs licences de petite distance, il sera sans doute indispensable, en cas de libéralisation de zones de petite distance, d'imposer que les véhicules porteurs effectuant un transport sous le couvert d'une licence de petite distance d'un département soient immatriculés dans ce département.

* * *

L'exposé ci-dessus n'est pas complet. Ce n'est pas en quelques pages que l'on peut résumer les textes qui constituent la réglementation actuelle et étudier leur évolution possible.

Cet exposé ne traduit, d'ailleurs, que mes réflexions personnelles à la date où j'écris. Il n'engage donc personne et ne préjuge en rien les décisions qui pourront être prises. Au surplus, le traité de Rome prévoit une « politique commune » des transports et les discussions de Bruxelles pourront infléchir sérieusement la réglementation française.

Paul LE VERT
Ingénieur général des Ponts et Chaussées



Les règles actuelles de coordination des transports de voyageurs, qui concernent essentiellement les déplacements à courte distance, apparaissent comme la survivance d'un passé révolu. Issues presque inchangées, d'une époque qui remonte à plus de trente ans, elles sont maintenant inadaptées aux problèmes avec lesquels les transports ferroviaires et routiers de voyageurs, à courte distance, se trouvent confrontés.

Il ne s'agit plus, en effet, de rechercher par la voie d'une réglementation administrative stricte, la rééquilibrage le plus conforme possible aux intérêts de chacun d'entre eux et de l'intérêt général. Le problème à résoudre n'est plus celui de la concurrence entre les autocars et les trains omnibus. Il n'est pas encore, et peut-être ne le sera-t-il jamais dans notre pays, celui de la concurrence entre le chemin de fer et les cars de luxe sur les longues distances. Les transporteurs publics ferroviaires et routiers à courte distance, en sont à rechercher les moyens de faire face à une situation de plus en plus dégradée, du fait de la régression des trafics due au développement de la voiture particulière et au dépeuplement des campagnes.

En définitive, il convient donc, à l'heure présente, non plus d'instituer des restrictions à l'activité de l'un ou de l'autre des modes de transport, mais de trouver les solutions permettant d'assurer au moindre coût pour la collectivité, et si possible par des exploitations équilibrées, les dessertes indispensables des populations, par les transports publics.

Des remèdes sont donc à trouver aussi bien pour les transports routiers que pour les services ferroviaires. Mais si les services routiers, plus souples, peuvent encore s'adapter, il n'y a souvent pas d'autre issue, pour le chemin de fer, que l'abandon de l'exploitation par la technique ferroviaire. Ces aménagements et adaptations indispensables ne peuvent manquer, par ailleurs, à terme, de remettre en cause les règles actuelles de la coordination maintenant dépassées.

LES SERVICES DE TRANSPORT DE VOYAGEURS A COURTE DISTANCE⁽¹⁾

I. — LA SITUATION DES TRANSPORTS DE VOYAGEURS A COURTE DISTANCE

1. — Les services omnibus de la S. N. C. F.

La suppression progressive d'un certain nombre de lignes depuis 1934 n'a pas ralenti la croissance du déficit d'exploitation des services omnibus de voyageurs. En 1966, pour les 26 000 km ouverts au trafic, la S. N. C. F. a calculé que les recettes apportées par le fonctionnement des trains omnibus n'atteignent

pas la moitié des charges qui peuvent leur être imputées. Pour certaines lignes, le produit moyen par voyageur est inférieur au dixième du coût moyen par voyageur.

(1) Les transports urbains et les services de banlieue dont les conditions de fonctionnement sont très particulières sont écartés de cette étude.

Le maintien de cette situation n'apparaît plus possible d'autant que les chemins de fer vont se trouver, dans un avenir très rapproché, devant l'obligation d'une gestion financière équilibrée dans le cadre de la politique des transports progressivement mise en place, tant sur le plan européen que sur le plan national.

La fermeture d'une ligne au trafic voyageurs permet de réaliser sur les dépenses d'entretien de l'infrastructure des économies non négligeables auxquelles s'ajoutent les économies induites par les réaffectations de personnel qui accompagnent l'opération.

Au surplus, le coût d'exploitation des services routiers de substitution est bien inférieur à celui d'un service comparable par fer. Le prix d'achat d'un autobus correspond à peine au quart du prix d'un autorail et le prix de revient du kilomètre-autobus n'atteint pas la moitié du prix correspondant de l'autorail : compte tenu de tous ces éléments, le prix de revient de la place offerte par autobus est sensiblement égal au tiers du prix de la place par autorail.

En définitive, comme les services de remplacement ne représentent qu'une fraction généralement négligeable de la circulation sur les routes concernées, il n'y a que des avantages, du point de vue de l'intérêt général, et sans nuire pour autant à celui des usagers, à envisager le transfert sur route des services ferroviaires omnibus déficitaires, toutes les fois que la desserte routière est en mesure d'assurer à l'utilisateur une qualité de service analogue à celle du chemin de fer.

2. — Les transports routiers de voyageurs

Les lignes régulières de transport routier à courte distance, victimes de la désaffection des usagers, sont dans une situation de plus en plus difficile.

Le tableau ci-dessous, dressé par la Commission chargée d'étudier les perspectives d'avenir des transports routiers de voyageurs en zone rurale, présidée par M. l'Ingénieur général Coquand, est très révélateur à ce propos :

	1962	1963	1964	1965	1966	1966-1962
1° Nombre d'entreprises.....	4 920	4 690	4 500	4 543	4 497	— 9 %
2° Lignes régulières :						
— Nombre de lignes.....	12 930	12 845	12 780	12 590	12 016	— 6 %
— Longueur des lignes.....	436 500	442 500	451 000	440 000	429 150	— 2 %
— Nombre de kilomètres-car (en millier).....	524 937	498 090	502 682	494 388	490 488	— 6 %

On constate une diminution régulière du nombre des entreprises (— 9 % en 5 ans), 423 entreprises ont ainsi disparu de 1962 à 1966, alors que le nombre de lignes et de kilomètres-car régresse de 6 % au cours de la même période.

La longueur totale des lignes a peu varié, ce qui se traduit par une augmentation de leur longueur moyenne et une diminution de fréquence. La poursuite de cette tendance pourrait devenir inquiétante dans la mesure où une baisse de fréquence engendre nécessairement une nouvelle désaffection des usagers.

Les liaisons entre les petites localités rurales, essentiellement assurées par des entreprises de caracté-

rière artisanal, sont les plus touchées et éventuellement les plus menacées de disparition.

La situation n'est guère plus favorable pour les entreprises exploitant un réseau étendu et diversifié. Les renseignements communiqués à la Commission Coquand par la Fédération Nationale des Transporteurs Routiers concernant les sociétés importantes exploitant plusieurs réseaux font nettement apparaître la baisse générale de fréquentation. (voir tableau page suivante).

En définitive, la F. N. T. R. estime que le quart des 12 000 lignes actuellement en exploitation est déficitaire.

ENTREPRISES	A	B	C	D
Nombre de réseaux exploités.....	5	13	4	15
Occupation moyenne {				
1963	12,4	14,5	12,8	15,2
1965	11,7	12,8	11,65	14,5
1967	10,2	12,1	11,64	14,3
Variation de 1963 à 1967 (pourcentage).....	- 17,7	- 16,5	- 9	- 5,9

II. — LES SOLUTIONS ENVISAGÉES

1. — Pour les services ferroviaires

Après s'être assuré que toutes les améliorations techniques et économiques de gestion possibles de la desserte ferroviaire ont été envisagées, le remède au déficit persistant ne peut être trouvé que dans l'abandon de la technique ferroviaire, pour un nombre important de services omnibus.

A la suite d'une décision de son Conseil d'administration en date du 27 juillet 1966, la S. N. C. F. a proposé la fermeture, avec dans la plupart des cas le transfert sur route, de 4 738 km de services omnibus. Puis, par lettre en date du 30 décembre 1968, elle a proposé la fermeture, dans les mêmes conditions, de 4 192 km supplémentaires.

Certains des services routiers de remplacement n'équilibreront pas leur gestion, mais leur déficit sera considérablement réduit par rapport à celui des services exploités par chemin de fer.

Les premières tranches de transfert portent sur 100 lignes et 4 294 km; la procédure est soit achevée (49 lignes pour 1 840 km), soit en cours (51 lignes pour 2 454 km). Cette tranche concerne presque uniquement des lignes parcourues exclusivement par des trains omnibus. 14 lignes seulement sur les 51 lignes précitées sont également parcourues par des trains express.

Le Gouvernement, bien décidé à réaliser cette opération, a toutefois voulu s'entourer de toutes les précautions nécessaires en vue d'en éviter toutes les conséquences nuisibles immédiates ou à terme pour les populations desservies.

Dans chaque cas, il est procédé à une large consultation sur le plan local. Les Conseils généraux, les Comités techniques départementaux des Transports et les élus locaux sont appelés à donner leur avis.

Il est par ailleurs entendu que les services routiers de remplacement devront assurer une qualité de service analogue à celle des services ferroviaires, et que les réductions tarifaires seront maintenues.

Actuellement, les fermetures intervenues concernent 30 lignes, dont 5 du réseau breton totalisant 1 123 km. Les fermetures envisagées pour un avenir proche concernent 24 autres lignes représentant 989 km. Au total, il est prévu qu'à la fin de 1972, environ 10 000 km de services omnibus de voyageurs auront été transférés sur route.

2. — Pour les services routiers

Ceux-ci demandent que toutes les aides possibles leur soient accordées. Le Gouvernement a pu accepter certaines mesures sur le plan fiscal. Celles-ci ne peuvent toutefois être que d'une portée limitée. Par ailleurs, et au moment où le Gouvernement s'oriente pour la S. N. C. F. vers un régime qui tend à la vérité des prix et laisse au chemin de fer le soin d'assurer son équilibre financier, il est exclu que la solution aux problèmes des services routiers puisse être recherchée dans la voie d'un système de subvention généralisée de l'État. Il n'est pas interdit que les collectivités locales puissent apporter une aide pour les lignes en difficulté, si elles estiment nécessaire de maintenir le service. Mais une aide de l'État à l'égard de ces lignes est difficile à envisager à un moment où celui-ci justement vise à limiter les soutiens financiers qu'il a jusqu'alors apportés à la S. N. C. F.

Ainsi que le souligne la Commission présidée par l'Ingénieur général Coquand, les entreprises de transport routier de voyageurs assurant des services réguliers doivent pouvoir trouver dans des activités en expansion — transports d'écoliers, transports

touristiques occasionnels — des compensations à leurs difficultés d'exploitation.

Elles seront de même, les bénéficiaires du transfert sur route des services ferroviaires omnibus.

Mais en règle générale, les formules visant à adapter

les services routiers de voyageurs aux besoins à satisfaire, tout en assurant l'équilibre financier des entreprises, sont difficiles à mettre en œuvre en raison des rigidités de la réglementation actuelle avec lesquelles on se trouve confronté.

III. — LES AMÉNAGEMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE

Le transfert sur route des services ferroviaires qui implique pour la S. N. C. F. une diminution d'activité, n'est pas une opération simple, en raison notamment des reconversions, mutations et réductions d'effectifs qui l'accompagnent. Le maintien du régime tarifaire du chemin de fer, et notamment des avantages tarifaires pour certaines catégories d'usagers sur les services routiers de substitution, pose des problèmes délicats à résoudre, en raison de l'existence de services routiers déjà créés, souvent « en parallèle » avec les services ferroviaires. Pour ce motif, mais aussi d'une manière générale, c'est l'ensemble de la réglementation de la distribution des services routiers et des modalités dans lesquelles ils se trouvent appelés à fonctionner, qui est remis en cause.

A l'heure actuelle, l'exploitation des services réguliers de voyageurs est étroitement réglementée. Plus précisément, les services routiers ne peuvent être exécutés que s'ils sont inscrits au plan départemental des transports. Or, ces plans dressés avant la Seconde Guerre mondiale, sont donc déjà anciens et n'ont jamais été valablement révisés en raison de la difficulté d'y apporter des modifications parce que d'une part, la procédure est complexe, mais aussi parce que la suppression d'un service ne peut être décidée autoritairement par l'Administration sans des compensations financières qu'il est, en règle générale, difficile de dégager.

On conçoit les difficultés d'adaptation des services à des besoins qui se sont considérablement modifiés, alors que l'autorisation d'exploiter une ligne a pris le caractère d'un véritable droit excluant aux yeux de la profession, toute suppression imposée par les autorités publiques et toute concurrence.

Or, pour des raisons liées à la fois aux intérêts des personnels dont elle a la charge et aux intérêts des populations à desservir, il peut être opportun que la S. N. C. F., non autorisée à exploiter directement, fasse assurer le service de remplacement des trains supprimés par l'une de ses filiales et notamment la S. C. E. T. A., entreprise de transports routiers, qui se trouve alors en situation de concurrence directe

avec des transporteurs routiers réguliers déjà installés. Le problème est quasiment le même lorsque la S. N. C. F. affrète une entreprise de transport routier « classique », en raison notamment du régime tarifaire particulier que celle-ci pourra pratiquer (tarification ferroviaire et tarifs réduits à caractère social).

Si la politique de fermeture de lignes ferroviaires au trafic omnibus de voyageurs se poursuit, comme il est prévu, des situations de ce genre vont se multiplier avec toutes les réactions prévisibles qu'elles vont appeler de la part des transporteurs routiers exploitant les mêmes relations.

Mais cette réaction des transporteurs routiers déjà en place, n'est que la manifestation de leur sensibilité à l'égard de toute modification susceptible de bouleverser un équilibre d'exploitation plus que précaire. A priori, largement bénéficiaires des fermetures des lignes ferroviaires au transport de voyageurs, les entreprises de transport routier ne devraient que se réjouir de l'opération. Mais leur situation est si difficile que toute novation apparaît comme une menace.

Cette manifestation n'est, en fait, que le reflet de l'attitude générale d'une profession dont la situation est souvent compromise.

Le remède n'est toutefois vraisemblablement pas dans la recherche des expédients que pourraient constituer les allègements de charges ou les subventions souvent demandées. De telles mesures ne pourraient que pour un très court délai aider à maintenir les situations actuelles, et ne pourraient garantir la réalisation du principe posé par la loi de 1949, en vertu duquel les transports doivent être assurés avec le meilleur service au moindre coût.

Les modifications profondes, intervenues depuis 1949 dans les conditions de la concurrence entre la route et le rail, la part considérable prise par les moyens individuels de transport dans les relations à courte distance, impliquent une refonte quasi totale de la réglementation applicable aux transports de voyageurs.

L'intervention des Pouvoirs publics devrait désormais se concentrer dans les seuls domaines où l'intérêt général exige une action directe de l'État ou des collectivités locales.

Dans ce domaine, l'organisation des transports devrait être confiée à l'autorité régionale, à laquelle incomberait désormais, dans le cadre de directives générales émanant de l'Administration centrale, la responsabilité des transports qui présentent un caractère de service public indéniable. La région établirait notamment le plan régional des liaisons essentielles qui devrait être conçu de manière que les services, présentant le plus d'intérêt pour les échanges commerciaux et les relations interurbaines, soient assurés au moindre coût pour la collectivité, et dans des conditions de confort et de régularité satisfaisantes. Ce plan régional devra être évolutif et pouvoir être modifié, en fonction de l'intérêt général et compte tenu des progrès de la technologie du transport et de l'évolution de la conjoncture et de la démographie.

Il est donc essentiel qu'une solution puisse être trouvée au problème de la patrimonialité des droits de transport, afin que les autorités régionales, auxquelles appartiendra la responsabilité de déterminer le contenu du plan régional, puissent choisir les relations à desservir en fonction des besoins et déterminer les techniques de transport les mieux adaptées selon les cas à ces dessertes, en se fondant uniquement sur les coûts respectifs des modes de transport en compétition.

Tous les autres services, et notamment les services de foires et marchés, les services à très courte distance, et les transports occasionnels, seraient exploi-

tés sous le régime de la libre concurrence, aux risques et périls des entreprises.

Dans ce secteur, le rôle de l'État se bornerait uniquement à fixer les règles du marché, à vérifier le respect des normes techniques de sécurité et à assurer la cohérence entre l'action individuelle des entreprises de transport et les objectifs du Plan de modernisation et d'équipement.

Le transport routier régulier de voyageurs est en face d'une réalité douloureuse pour lui. Le service public qu'il assure n'est certainement pas condamné. Mais il exige des adaptations pour retrouver une efficacité et une rentabilité améliorées.

Comme dans bien d'autres domaines, il n'est certainement plus possible de se fonder essentiellement, pour la politique à mener dans l'avenir, sur les situations acquises. Des reconversions sont nécessaires tant sur le plan des entreprises que sur le plan de la réglementation émanant des Pouvoirs publics.

Ces adaptations de la réglementation sont actuellement à l'étude. Elles conduiront vraisemblablement à des dispositions permettant une meilleure adaptation des moyens aux besoins. Elles doivent pouvoir, en situant les problèmes à l'échelon régional, permettre une adéquation permanente de l'offre de transport à la demande.

Mais bien entendu, tout repose sur le dynamisme et le réalisme dont les entreprises feront preuve face aux réalités de notre temps.

J. ARTAUD-MACARI
Inspecteur général des Travaux publics
et des Transports



les problèmes posés par le transport de marchandises

sous la forme d'EXPÉDITIONS DE DÉTAIL ET DE PETITS COLIS

Les envois de marchandises qui sont remis au chemin de fer autrement que par wagon complet sont dits : « envois par expédition ». Leur poids varie de quelques kilogrammes à quelques tonnes (1).

Au-dessous de 50 kg par expédition, on les dénomme : petits colis, au-dessus de 50 kg : expédition de détail.

La Poste prend en charge, sous la dénomination de « paquets-poste », en régime intérieur, des envois dont le poids ne dépasse pas 3 kg et dont les dimensions sont limitées.

En matière de transport public routier, il n'y a pas de définition précise des transports de détail : ils correspondent approximativement aux transports d'envois de moins de 5 t (2).

Le rôle économique des transports de détail et de petits colis est très important. Ces transports, portant principalement sur la distribution de produits fabriqués, constituent un des aspects essentiels de l'activité commerciale. Le trafic de particulier à particulier n'en représente qu'une part infime. Il existe toutefois également, à la frontière des expéditions de détail et des transports par véhicules complets, un important trafic de denrées agricoles périssables, exécuté par des transporteurs routiers spécialisés.

Les renseignements statistiques sur l'importance du trafic de détail sont incomplets et imprécis, sauf en ce qui concerne le trafic ferroviaire. A titre d'ordre de

(1) 3 000 kg pour les marchandises de première série, 5 000 kg pour les marchandises de 2^e et 3^e séries.

(2) La réglementation ne peut fournir, à cet égard, que deux indications très fragmentaires :

— d'une part le chapitre V du *Recueil général des Tarifs routiers de marchandises* interdit le fractionnement dans un même véhicule des envois de plus de 5 t (qui ferait bénéficier ceux-ci des dispositions applicables aux envois de moins de 5 t, c'est-à-dire liberté tarifaire au-dessous de 3 t, tarif plancher entre 3 et 5 t).

— d'autre part, les « conditions générales des transports de détail » approuvées le 8 février 1967, applicables aux envois de détail remis aux groupements et exploitants de bureaux de ville pour être acheminés, soit par fer, soit par route, ne comportent de restrictions à la liberté des prix que pour des envois de 3 à 5 t.

grandeur, on peut admettre les chiffres annuels suivants :

Trafic de détail et de petits colis

S. N. C. F..... 2 600 000 t.

Trafic ferroviaire des groupements

tarif 100 S. N. C. F..... 3 000 000 t (1).
autres tarifs..... 1 500 000 t.

Pour le transport routier (à plus de 150 km) on peut admettre, faute de statistique, un total du même ordre de grandeur que celui transporté par fer (transport public et transport pour compte propre cumulés).

Paquets-poste : environ 250 millions de paquets.

Indiquons, à titre d'élément de comparaison, que le fret aérien d'Air Inter, pour 1968, est de 3 300 t, en augmentation de 65 % sur celui de 1967.

(1) Pour être strictement comparable au précédent, ce chiffre devrait être réduit de 10 à 15 %, certaines expéditions figurant deux fois dans le total.

LE TRAFIC DE DÉTAIL S.N.C.F.

Les transports de détail ont vu s'infléchir leurs modalités en fonction de l'évolution des courants commerciaux et de l'organisation de la distribution. Parmi les caractéristiques essentielles de cette évolution, on peut citer la tendance à la réduction du volume des stocks, au raccourcissement des circuits, au développement des ventes par correspondance. On constate une défaveur pour le recours aux grossistes et un rapprochement systématique entre le producteur et le consommateur.

Ces préoccupations ont, en ce qui concerne les transports, une double conséquence : d'une part, le réapprovisionnement doit pouvoir être d'autant plus rapide que les stocks sont plus réduits, on attachera donc beaucoup d'importance à la rapidité et à la régularité du service de transport; d'autre part, le commerçant est conduit à demander au professionnel un service beaucoup plus complet que la seule exécution d'un transport par un moyen prédéterminé : il lui demandera de l'organiser, de choisir le mode de transport le plus économique, d'imaginer des modalités de conditionnement, de reconnaissance, de livraison, adaptées à tel ou tel type de produits; il lui demandera, parfois, de constituer et de gérer des stocks en entrepôt, pour pouvoir répondre instantanément à des demandes. Cette transformation des rapports entre expéditeur et transporteur aura certainement une grande influence sur l'évolution des transports de détail dans un proche avenir.

Les transports de détail et de petits colis exécutés directement par la S. N. C. F. constituent pour elle une activité importante, puisque la recette correspondante est de l'ordre de 20 % de la recette totale marchandises.

On sait que la S. N. C. F. a transformé profondément en 1965 l'organisation de ces transports en créant la desserte en surface.

Jusqu'en 1965, le service du détail et des petits colis était assuré dans plus de 6 000 gares en France, et le transport des envois entre ces gares était effectué à peu près exclusivement par wagon. Du fait de cette dispersion des points de chargement et de déchargement, dont beaucoup n'assuraient qu'un faible trafic, les wagons étaient très mal chargés en moyenne, les transbordements étaient nombreux, ce qui allongeait les délais de transport et maintenait les coûts à des niveaux élevés.

L'idée de base de la « desserte en surface » fut de limiter l'exploitation par chemin de fer aux liaisons entre gares assez importantes pour que le trafic ainsi concentré assure une bonne utilisation des wagons,

de supprimer la desserte ferroviaire des petites gares autour de ces centres importants et de la remplacer par une « desserte en surface » (D. E. S.) des circuits routiers en étoile réalisant le porte à porte entre la « gare de concentration du détail » (G.C.D.) et le domicile de chaque client, tant au départ qu'à l'arrivée.

Cette opération a été un succès incontestable. Les dessertes routières exécutées à partir des 187 gares de concentration de détail se sont avérées beaucoup moins onéreuses et ont fourni aux usagers une bien meilleure qualité de service que la formule ancienne.

Un deuxième objectif était de chercher la meilleure utilisation possible du matériel roulant ferroviaire et routier en réalisant avec les groupeurs plusieurs opérations communes (les trois « co ») :

- *des co-chargements* : dans le même wagon sont chargés à la fois des colis de détail et du groupage;
- *des co-ramassages* : les mêmes camions ramassent à domicile sur un circuit routier les colis remis par les clients expéditeurs de la S. N. C. F. et par ceux des groupeurs;
- *des co-distributions* : les mêmes camions livrent à domicile sur un circuit routier les colis des clients destinataires de la S. N. C. F. et des groupeurs.

Ces tentatives de mise en commun des trafics de la S. N. C. F. et des groupeurs n'ont abouti que très rarement, partie pour des raisons techniques (les quais des groupeurs sont souvent éloignés de ceux de la S. N. C. F.), partie en raison d'un attachement certain des groupeurs à la « personnalisation » de leurs activités.

Malgré le succès de la desserte en surface, le tonnage de détail transporté par la S. N. C. F. est en baisse régulière et relativement rapide (— 8 % par an); pour 1967, il est à peine la moitié de celui de 1950. D'autre part, le bilan de ces transports est déficitaire; bien que les tarifs de détail aient été majorés beaucoup plus que les tarifs de wagons complets (28 % depuis 1961 contre 17 %), la recette ne couvre pas les dépenses marginales. Le tableau C page 52 du « Livre blanc » consacré à la S. N. C. F. indique en effet :

- pour les transports en régime accéléré :
recettes 914 M, charges marginales 956 M.
(M : millions de francs);
- pour les transports en régime express :
recettes 240 M, charges marginales 309 M.

Parmi les explications de ce déficit, on doit certainement mentionner la vulnérabilité de la S. N. C. F. à la concurrence des groupeurs et des transporteurs routiers, qui ont la faculté de concentrer leurs activités sur les relations et les clientèles les plus intéressantes, ce que les obligations du service public et d'égalité de traitement interdisent au rail. On notera aussi que groupeurs et messagers routiers, organisés de façon plus souple que la S. N. C. F., sont mieux placés pour rendre à l'expéditeur le service plus complet qu'il a de plus en plus tendance à réclamer, comme nous l'avons indiqué plus haut.

Les chiffres ci-dessus montrent que le régime « express » est nettement plus déficitaire que le régime « accéléré » (c'est-à-dire le régime normal des

expéditions par voie ferrée, utilisant les trains de messagerie). Le régime express, acheminant les envois par les trains de voyageurs, est cependant très apprécié de la clientèle et son tonnage annuel (de l'ordre de 280 000 t) est à peu près stable. Mais il est actuellement grevé de sujétions assez lourdes dans les opérations terminales, qui ne paraissent d'ailleurs pas indispensables, et qu'il suffirait de lever pour approcher de l'équilibre marginal.

Notons encore que si l'on fait, à l'intérieur du trafic en régime accéléré, la distinction entre colis (au-dessous de 50 kg) et expéditions de détail (au-dessus de 50 kg), on remarque que la première activité portant sur 425 000 t couvre les dépenses marginales et ne baisse que faiblement (2 % par an).

L'ACTIVITÉ DES GROUPEURS FERROVIAIRES

Cette activité est en constante expansion. Le tonnage transporté au tarif de groupages S. N. C. F. (tarif 100) atteint 3 millions de tonnes (1), avec tendance à l'augmentation. La part des groupeurs dans le total du trafic ferroviaire « détail » est passée de 20 % en 1950 à 60 % en 1967. Les tonnages chargés par des groupeurs aux conditions des autres tarifs S. N. C. F. dépassent un million et demi de tonnes.

Mais les recettes du chemin de fer résultant de l'application du tarif 100 n'atteignent que 155 millions pour 3 millions de tonnes (contre 1 milliard 150 millions pour les 2 600 000 t du trafic propre à la S. N. C. F.).

Une des raisons essentielles de l'accroissement de l'activité des groupeurs, outre la souplesse de leurs tarifs, paraît être l'adaptation très rapide de cette profession aux nouvelles exigences de la clientèle dont nous avons parlé plus haut.

LE ROLE DE LA ROUTE

Le rôle de la route dans les transports de détail est certainement très important : il est également, nous l'avons déjà dit, très mal connu.

Une des raisons de l'imprécision des statistiques est évidemment l'épaisseur, mal définie, de la tranche d'activité qui sépare les transports à très faible distance, presque exclusivement exécutés pour compte propre, et les transports à moyenne distance, susceptibles de donner lieu à une compétition entre modes de transport.

En faisant abstraction de la très courte distance, on peut distinguer :

(1) Voir toutefois remarque précédente.

a) *Les transports de ramassage ou de livraison* qui sont à l'origine ou à l'aboutissement d'un transport complexe avec transbordement, le transport principal pouvant être fait par route ou par fer. C'est le cas des transports effectués par les desservants en surface de la S. N. C. F. ou les correspondants du chemin de fer dans les villes.

b) *Les circuits en « étoiles »* organisés par certains transporteurs routiers, ramassant et redistribuant, après transbordement au centre de l'étoile, un trafic de détail dans un rayon de 200 à 250 km.

c) *Les transports par services réguliers routiers à grande distance*, très florissants sur certaines relations entre villes importantes.

Les relations qui se sont établies, dès l'origine, et se développent le plus aisément sont évidemment celles où un trafic important et régulier peut être assuré sans transbordement. Mais, la formule du « porte à porte » est maintenant dépassée, les transporteurs routiers tendant à créer des réseaux. Cette extension des dessertes routières aura évidemment pour contrepartie une augmentation du prix du service rendu, en raison des dépenses qu'elle implique

pour les investissements, les manutentions, l'organisation des transferts entre réseaux.

Certains transporteurs turbulents ont aiguisé leur concurrence à l'égard du fer ou même de leurs collègues routiers par des infractions aux règlements sociaux ou techniques (régime du travail, conditions de chargement, conditions de livraison en ville). Ces pratiques néfastes, sévèrement combattues, devraient disparaître.

CRITIQUE DE LA SITUATION ACTUELLE

L'éventail de formules offertes à l'utilisateur paraît assez large pour lui permettre de trouver, à la plupart des problèmes, des solutions très satisfaisantes. Sans doute, on peut souhaiter, surtout sur les relations complexes, une amélioration du service, en ce qui concerne la rapidité et la régularité (1). Mais dans l'ensemble, l'offre de moyens de transport est suffisante pour satisfaire au mieux le plus grand nombre de besoins.

Toutefois, un des éléments essentiels de cette aisance est le fait qu'à défaut d'une solution originale par son prix ou ses modalités, offerte par un messager routier ou un groupeur, le recours à la S. N. C. F., assujettie aux obligations de service public, subsiste toujours en réserve. Il en résulte que la S. N. C. F. recueille systématiquement la charge de l'exécution des transports faiblement rémunérateurs.

Cette circonstance est une des causes de l'insuffisance de recettes chiffrée plus haut, mais certainement pas la seule. D'abord, le prix de revient du transport par fer et des opérations accessoires qui l'accompagnent s'avère souvent supérieur à celui des moyens concurrents. Ensuite, la rigidité des structures ferroviaires se plie mal à l'évolution des rapports commerciaux entre expéditeurs et transporteurs. Enfin, les tarifs, encore que très diversifiés, ne s'adaptent que de très loin aux prix de revient réels de certaines relations ou de certaines conditions de transport.

Le problème est donc le suivant : comment peut-on concilier le maintien d'un service public permettant d'assurer dans des conditions raisonnables, les expéditions, même celles qui sont peu attrayantes pour

le transporteur, tout en permettant à la S. N. C. F. d'obtenir pour le trafic de détail qu'elle continuera à assurer, l'équilibre financier auquel va l'obliger sa nouvelle convention.

Le Groupe de Travail chargé d'étudier cette question a pris d'emblée conscience de sa complexité, résultant de la variété des problèmes et de la complication de l'appareil existant, dans lequel s'enchevêtrent de nombreux intérêts professionnels très légitimes. C'est seulement après l'achèvement de certaines enquêtes, et notamment la collecte de renseignements statistiques indispensables, que des solutions pratiques pourront être esquissées. On peut cependant admettre, dès maintenant, qu'elles devront tenir compte des considérations ci-après :

— La recherche des solutions est facilitée par le fait que le trafic de détail est une activité florissante, en expansion : son avenir n'est pas affecté d'une menace de récession globale (comme celle qui pèse, par exemple, sur les transports collectifs de voyageurs à courte distance).

— Il est nécessaire de maintenir un service public assorti de certaines obligations, mais il doit être possible d'alléger sensiblement la portée de celles actuellement imposées, spécialement en ce qui concerne l'égalité de traitement et l'application des tarifs et conditions de transports.

— Il ne serait pas réaliste d'envisager un service de transport de détail excluant l'utilisation du chemin de fer; ni un système où la part du fer serait principalement constituée par le rebut des autres modes de transport. Il faut donc, d'une part, permettre au fer de devenir compétitif sur certaines relations, d'autre part, faire payer à leur prix les transports qui ne suscitent pas de concurrence aiguë. En la matière des mesures autoritaires de protection du rail ne peuvent être prises et l'octroi de subventions

(1) Des progrès paraissent à faire, notamment, en ce qui concerne les relations internationales qui se développent rapidement.

pour service public paraît difficile à envisager. C'est donc, d'une part dans une souplesse tarifaire, d'autre part dans la révision de certaines méthodes conduisant à une sensible compression des charges, que doit être recherchée la solution.

— Il y a certainement intérêt à utiliser, dans toute la mesure du possible, aux transbordements qui sont inévitables pour certains transports à longue distance, les installations très développées qui existent dans le domaine de la S. N. C. F., plutôt que de les abandonner systématiquement, au prix de nouveaux investissements.

— La part du transport par camion paraît devoir s'accroître dans les relations à moyenne distance, qu'elles soient routières de bout en bout, ou terminales d'un transport mixte.

— L'évolution des transports de détail doit tenir compte de la tendance des expéditeurs à réclamer aux

entreprises un service dépassant largement l'exécution du transport proprement dit.

* * *

Ces considérations sont loin de donner à elles seules la solution du problème : tout au plus jettent-elles une certaine lumière sur ses données.

L'organisation souhaitable peut être très différente de celle présente et l'association d'intérêts actuellement divergents peut s'avérer plus efficace que leur opposition.

La prudence et la mesure sont de mise dans un domaine où des mutations précipitées détruisant des équilibres complexes, risqueraient de nuire à la fois à tous les intérêts en cause. Il reste que doit évoluer le plus rapidement possible une situation qui, sans aucun doute, satisfait l'usager, mais dont ne peut s'accommoder le contribuable.

Roger COQUAND

Président de section au Conseil général
des Ponts et Chaussées



LA PARTICIPATION DES ORGANISMES PROFESSIONNELS ...

Pour être efficace, la politique des transports doit être élaborée en liaison étroite avec tous les modes de transport concernés. Leur adhésion est indispensable pour obtenir dans l'application de cette politique le maximum des effets attendus. Placés devant la nécessité d'intervenir pour régler le marché des transports, les Pouvoirs publics ont été appelés très vite à faire participer les organismes professionnels à la conception et à la mise en œuvre de la politique des transports.

L'organisation de ces liaisons a surtout été recherchée pour les secteurs très atomisés sur le plan de la structure des entreprises — transports routiers et par navigation intérieure. Il fallait dégager une représentation nécessaire des entreprises et professions de ces secteurs (transporteurs, commissionnaires, loueurs de véhicules, etc.), ainsi d'ailleurs que des usagers face à celle assurée en tout état de cause pour les chemins de fer en raison de leur structure et des dispositions prises pour régler leurs rapports avec les Pouvoirs publics.

... A LA CONCEPTION ET A LA MISE EN ŒUVRE ...

Assurer la représentation de ces deux secteurs était d'autant plus nécessaire que dans ce domaine des transports, les Pouvoirs publics n'étaient pas, en l'espèce, confrontés avec le problème de la promotion d'une activité mais avec celui de la coordination entre des activités concurrentes.

Bien entendu, l'administration chargée des transports, comme le font toutes les administrations à l'égard des secteurs économiques dont elles ont la responsabilité, peut toujours avoir des contacts directs avec les organisations des professions du transport et des usagers. Elle les a d'ailleurs toujours eus et continuera de les avoir. Mais l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique appelée à régler, dans le sens de l'intérêt général, les rapports entre des intérêts opposés ou complémentaires, implique la mise en place d'organismes permettant la confrontation entre tous ces intérêts et de ces intérêts avec l'Administration.

C'est pourquoi, dès les premiers textes de coordination des transports intervenus voici plus de trente ans (1934) et essentiellement orientés alors vers la recherche de la solution des problèmes posés aux chemins de fer par la concurrence des transports routiers, des institutions ont été créées. Leur objectif est de dégager les meilleures formules possibles de coordination entre les divers modes de transport, plus particulièrement dans le domaine des transports terrestres — transports ferroviaires, routiers et par navigation intérieure — où la confrontation était la plus aiguë.

Les institutions mises en place ont tout d'abord paru capables d'atteindre cet objectif. En fait, si elles ont permis d'organiser la consultation de toutes les parties concernées du fait de la coordination entre les divers modes de transport, une participation plus complète des intérêts en cause a été très lente à se dégager. Limitée par ailleurs

... DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

aux contacts avec les représentants des dirigeants d'entreprises, cette participation n'a été effectivement élargie que très récemment à la prise en considération des positions des salariés.

*
* *

Les premières mesures de coordination des transports sont accompagnées de la mise en place d'organismes consultatifs qui, sous l'autorité de l'Administration, vont permettre à tous les intéressés : professionnels du transport, usagers, représentants de l'intérêt général, voire salariés, de s'exprimer.

Ces organismes sous la forme actuelle du Conseil supérieur des Transports (C.S.T.) et des Comités techniques départementaux des Transports (C.T.D.T.) continuent d'apporter leur appui aux Pouvoirs publics comme conseils pour l'élaboration de la réglementation générale ainsi que pour le règlement des cas particuliers, de caractère souvent contentieux.

Le Conseil supérieur des Transports a joué et continue de jouer un rôle actif toutes les fois que des dispositions nouvelles concernant la coordination des transports sont à élaborer. Les C.T.D.T. examinent également d'une manière approfondie et précise tous les cas susceptibles de modifier la répartition du trafic entre les divers moyens de transport; actuellement ils connaissent une activité particulière du fait du transfert sur route d'une part importante du trafic ferroviaire omnibus de voyageurs.

Mais, dans le cadre de ces organismes, la participation des intérêts professionnels à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports ne se présente, en fait, que sous la forme de la consultation.

Ces organismes n'interviennent que pour donner leur avis soit sur des projets de texte, lorsqu'il s'agit du Conseil supérieur des Transports, soit, aussi bien pour le Conseil supérieur que pour les Comités départementaux, sur des situations particulières qui leur sont soumises par l'Administration.

Au Conseil supérieur des Transports notamment, ce n'est donc que d'une manière indirecte à l'occasion de l'examen d'un texte d'ordre général, que les problèmes de la politique des transports sont abordés. Les échanges d'idées et la confrontation des points de vue indispensables pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique fructueuse pour les transports et l'économie en général n'y sont pas organisés d'une manière systématique et permanente.

*
* *

Par ailleurs, si la consultation des organismes professionnels peut être toutefois considérée comme leur offrant, bien qu'imparfaitement, un moyen de prendre part à la *conception* de la politique des transports, elle reste insuffisante sur le plan de la *mise en œuvre* de cette politique.

Une plus grande participation des professions du transport à cette mise en œuvre d'une politique a dû en particulier être recherchée aux environs des années 1960. La politique de coordination des transports s'est alors résolument engagée vers l'utilisation de moyens plus conformes *aux règles* d'une bonne organisation de l'économie que le contingentement pour la répartition des trafics, et fondés essentiellement sur la prise en considération des coûts et de la qualité des services.

L'orientation qui a alors été prise consistait à favoriser cette répartition par le biais de tarifications obligatoires pour les divers modes de transport, tarifications devant refléter les coûts. Le succès de ce passage à un système de coordination moins réglementaire que le contingentement ne pouvait être obtenu qu'avec le concours des professions elles-mêmes. Quels que fussent en effet les moyens que l'Administration pouvait mettre en place pour le respect de la tarification obligatoire, il était primordial qu'elle soit aidée dans son action par les professionnels, à travers des organismes les représentant, en vue d'appuyer, voire plus encore d'éviter, par la discipline professionnelle, les interventions de l'Administration dont la forme ne pourrait être que coercitive.

C'est à cette occasion qu'ont été créées ou réanimées, pour le secteur des transports routiers de marchandises, des institutions professionnelles telles que des groupements professionnels à l'échelon régional, et, à l'échelon national, des comités, émanations de ces groupements professionnels, chargés d'aider l'Administration dans l'élaboration et l'application des tarifs.

Une telle organisation, au plan de la navigation intérieure, était en place depuis plus longtemps grâce au Comité Consultatif siégeant auprès de l'Office national de la Navigation, présidé par un professionnel, comportant des représentants de la profession des usagers et des salariés et qui, en présence de l'Administration, était à même de présenter à celle-ci des propositions précises notamment sur le contingentement et les tarifs.

En fait, malgré ces institutions et malgré toutes les liaisons que l'Administration ne manquait pas de provoquer et de maintenir, d'une manière permanente, avec les organisations syndicales, de nouvelles formes de dialogue restaient à instaurer pour améliorer les conditions de consultation de tous les intérêts concernés par la définition, l'orientation et

l'application de la politique des transports la plus conforme à l'intérêt général, compte tenu des contingences des intérêts des professions des diverses parties concernées.

* *

Soucieux d'obtenir l'adhésion des intéressés à une politique qui leur paraît la plus conforme à l'intérêt général, les Pouvoirs publics ont donc recherché les moyens les meilleurs pour organiser ce dialogue très largement.

Cette adhésion, il fallait d'autant plus l'obtenir que, dans le cadre de la politique économique générale sur le plan national et sur le plan européen, les Pouvoirs publics considèrent, compte tenu de l'environnement général, que le rendement économique optimum du secteur des transports n'est possible qu'au sein d'un véritable marché : pas de contraintes dans la concurrence autres que celles visant à mettre tous les modes de transport et toutes les entreprises à égalité en ce qui concerne aussi bien les charges et les obligations, que les aides de l'État, la sécurité, la réglementation du travail. Le marché ainsi orienté ne peut toutefois rester en état d'équilibre sans discipline professionnelle notamment pour les secteurs atomisés.

Il importe également que les salariés directement concernés par l'évolution des possibilités d'activité des entreprises auxquelles ils apportent la contribution de leur travail soient informés des perspectives d'avenir de ces entreprises.

A l'expérience, il est apparu que toutes les institutions existantes constituaient un cadre trop étroit.

De nouveaux modes de consultation ont donc été établis en 1968-1969 sous la forme de « tables

rondes » organisées pour la S.N.C.F., les transports routiers de marchandises et la navigation intérieure, auxquelles participent tous les intéressés, afin de permettre aux Pouvoirs publics et à toutes les parties concernées de trouver les solutions les plus conformes à tous les intérêts en présence, dans le cadre des mutations de l'économie et des réglementations, indispensables du point de vue de l'intérêt économique général.

La discussion largement ouverte au cours de ces tables rondes a certainement permis à l'Administration et à toutes les parties présentes de progresser dans la voie de la meilleure orientation possible de la politique des transports.

* *

Cette politique pourrait un jour conduire à la mise en place de nouvelles institutions adaptées aux nécessités d'une confrontation permanente entre les Pouvoirs publics et les organisations professionnelles. Mais sous une forme ou sous une autre, le dialogue doit être poursuivi.

Dès à présent, et bien qu'on n'en soit peut-être encore qu'au stade de l'expérience, on peut considérer que les résultats de cette politique ont été positifs. Elle a déjà conduit à une approche en profondeur des aspects techniques des divers problèmes. Elle a d'autre part, plus insensiblement, mais d'une manière certaine, modifié le climat des rapports entre les divers utilisateurs. Il ne fait aucun doute qu'elle a tracé la voie d'une meilleure compréhension.

Georges BILLET

Chef du Service des Transports routiers
et des Transports urbains



Les premiers résultats de L'ÉTUDE « NOYAU » sur l'avenir de la S.N.C.F.

La croissance très rapide de l'insuffisance d'exploitation de la S.N.C.F. à partir de 1961 a amené les Pouvoirs publics à entreprendre différentes études destinées à isoler les activités les moins rentables de l'entreprise nationale et à estimer les gains que l'on pouvait attendre de plans de compression plus ou moins complets de ces trafics déficitaires.

Ces études ont abouti aux projets de reconversion d'activités déficitaires qui commencent maintenant à être mis en application. Elles se poursuivent actuellement dans un cadre plus général, dans deux directions : organisation des services de transport public de voyageurs à courte distance d'une part, et examen du transport des marchandises sous la forme d'expéditions de détail et de petits colis d'autre part.

Mais il est apparu rapidement que ces études ne pourraient répondre à la question fondamentale suivante : le chemin de fer a-t-il encore un avenir ? Ou n'est-il pas au contraire condamné, par le progrès rapide de ses concurrents et par l'apparition de nouveaux modes de transport, à voir toutes ses activités devenir les unes après les autres déficitaires, et à

disparaître ainsi à un horizon plus ou moins lointain ?

C'est ce problème central que s'est efforcée de résoudre, selon des méthodes assez largement originales, une nouvelle étude baptisée « étude-noyau », et qu'ont entreprise en commun, à partir de 1966, les services des Ministères de l'Équipement et des Transports et la S.N.C.F.

L'« étude-noyau » se propose de déterminer, — d'où son nom, — le noyau d'activités de la S.N.C.F., qui en toute hypothèse devrait subsister à long terme, et d'en esquisser les principaux traits : trafics intéressés, mode d'exploitation, coûts.

Cet objectif est certainement très ambitieux, trop peut-être, et les trois premières étapes de l'étude ne prétendent pas l'avoir atteint. Elles ont revêtu souvent, en effet, un caractère partiel ou exploratoire et les travaux accomplis demandent à être précisés, complétés et approfondis.

L'« étude-noyau » permet néanmoins de tirer dès à présent des enseignements de nature à éclairer les perspectives d'avenir des chemins de fer en France.

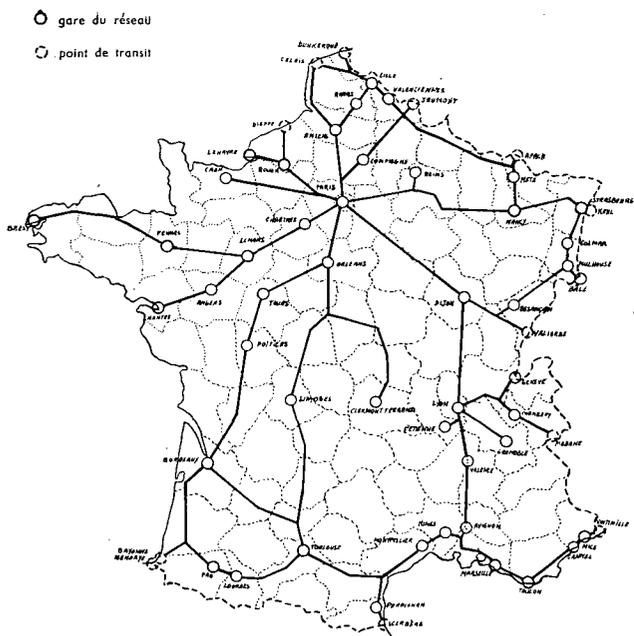
I. — ÉTUDE D'UN RÉSEAU SIMPLIFIÉ DE TRANSPORT DE VOYAGEURS A LONGUE DISTANCE PAR CHEMIN DE FER

Cette étude a porté sur le seul trafic des voyageurs de grandes lignes de la S.N.C.F. acheminés par des trains rapides et express, et n'a retenu qu'un réseau très réduit composé de 52 gares et d'environ 8 000 km de lignes en voie double. Rappelons que la S.N.C.F. dispose actuellement de plus de 5 000 gares ouvertes au trafic des voyageurs ou des marchandises, dont environ 800 sont desservies par les services rapides et express, et de plus de 28 000 km de lignes parcourues par des services voyageurs.

Le réseau d'étude apparaît donc considérablement réduit par rapport au réseau actuel. Mais pourquoi ne considérer que 52 gares et 8 000 km de lignes ? Il ne faut pas avoir là la trace d'une quelconque idée a priori quant à l'étendue future du réseau rentable de la S.N.C.F., mais plus simplement une hypothèse

de travail prudente destinée à tester la rentabilité d'un réseau surconcentré composé des quelque 50 gares les plus importantes de la S.N.C.F. au trafic supérieur à 600 000 voyageurs par an, et des principales lignes les reliant entre elles (voir carte 1). Si celui-ci se révélait effectivement rentable, rien n'interdirait d'ajouter par la suite au noyau de nouvelles gares ou sections de lignes.

Tout d'abord fut menée une étude de trafic. Il fallait en premier lieu affecter au réseau simplifié ainsi défini le trafic « rapides et express » de la S.N.C.F. pour une année de base ; l'année 1963 fut retenue, car des sondages avaient permis de déterminer à cette date les différents courants de trafic par origines et destinations.



CARTE 1. — Réseau d'étude voyageurs

Cette affectation fut réalisée de façon très approchée, mais très simple, en considérant les deux facteurs :

- augmentation des parcours terminaux, due à la réduction du nombre de gares;
- augmentation éventuelle de la distance de parcours ferroviaire, due à la réduction des infrastructures.

La méthode choisie a conduit à retenir un trafic sur le réseau simplifié égal à 58 % du trafic de 1963 des trains rapides et express.

Puis au moyen d'un modèle de type gravitaire faisant intervenir un coût généralisé du transport, le trafic du réseau simplifié fut projeté en 1985 en fonction d'éléments tels que : populations des villes, revenus des ménages, prix, temps de parcours. Le trafic obtenu était égal à 90 % du trafic actuel. Malgré la concentration très importante du réseau, le trafic s'établissait ainsi à un niveau global très voisin de celui que nous connaissons aujourd'hui.

Pour estimer les parcs nécessaires des matériels moteurs et remorqués, la S.N.C.F. procéda alors à une étude détaillée des horaires et des mouvements des trains, traçant la marche de ceux-ci à la vitesse de 160 km/h, partout où cela était possible. Les phénomènes de pointe du trafic n'ont été abordés que de manière globale, en majorant les parcs moyens nécessaires de 50 % : le coefficient de pointe pouvant ainsi être absorbé est de l'ordre de 1,6.

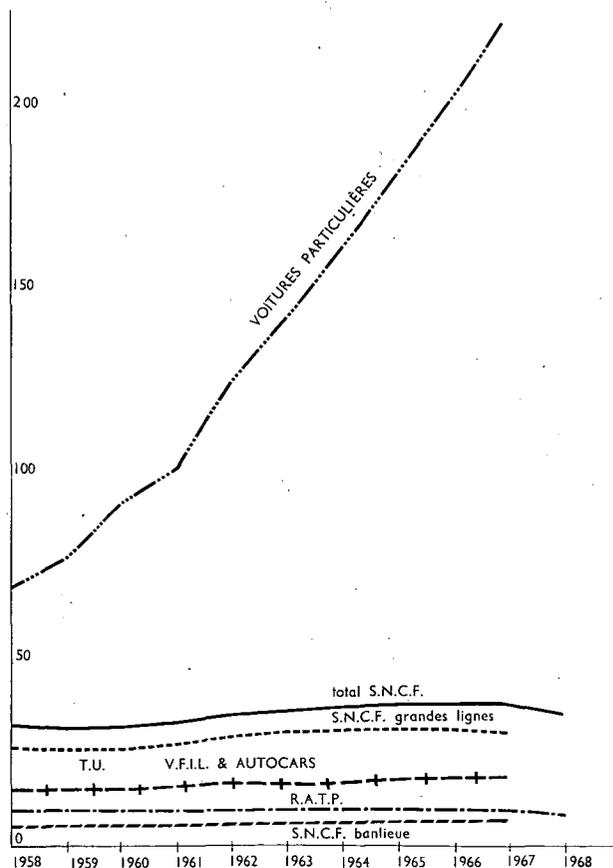
L'étude des coûts fut conduite, enfin, en supposant que le trafic rapide et express supportait seul la tota-

lité des charges de maintenance de l'infrastructure.

L'hypothèse était particulièrement lourde et pourtant le résultat fut spectaculaire puisque le coût moyen obtenu n'était que de 6,2 centimes par voyageur-kilomètre aux conditions économiques de l'année 1964, alors que, cette même année, la recette moyenne s'établissait à plus de 9,5 centimes par unité de trafic.

Que conclure d'un tel résultat ? Tout d'abord que le réseau considéré est rentable, puisque son coût d'utilisation apparaît comme très concurrentiel, compte tenu de la qualité du service, avec celui des autres modes de transport — autocar, automobile ou avion — tout au moins pour certaines gammes de prestations et dans certaines limites de distance.

Ensuite, vu l'écart important entre coûts et tarifs unitaires, le réseau optimal de rentabilité pour la S.N.C.F. est certainement plus étendu que le réseau noyau, sans qu'il soit possible d'en préciser encore les limites. On peut penser néanmoins, mais ceci n'est qu'une première estimation, que le réseau optimal pourrait comprendre entre 200 et 250 gares et de 15 000 à 18 000 km de lignes environ.



GRAPHIQUE I — Évolution du trafic de transports de voyageurs par moyen de transports

Enfin il apparaît que l'équilibre financier de la S.N.C.F. n'est pas à rechercher systématiquement dans une contraction de son trafic, mais qu'il peut être assuré, même à terme par un trafic voyageurs important et développé sur les principales relations.

Le grand intérêt de cette étude, à certains égards encore incomplète, a été de faire nettement prendre conscience à l'Administration et au Ministère des Transports en premier lieu, que l'avenir des services

rapides et express de la S.N.C.F. n'était assurément pas le même que celui des services omnibus, dont les perspectives futures sont certainement réduites. A une époque caractérisée par l'encombrement de l'espace et des moyens de communication, le chemin de fer, outil à rendement croissant, disposant de réserves importantes de capacité, peut encore rendre d'excellents services à des coûts très compétitifs, à condition de poursuivre constamment son effort pour améliorer ses prestations.

II. — ÉTUDE D'UN RÉSEAU SIMPLIFIÉ DE TRAINS COMPLETS DE MARCHANDISES

Une seconde étude s'est attachée à l'analyse des transports massifs de marchandises effectués par la S.N.C.F. en trains complets et rames d'un tonnage supérieur à 500 t, circulant d'embranchement particulier à embranchement particulier, sans passer par les triages ou ne subissant qu'un nombre très limité d'opérations de tri.

L'étude a précisé les limites de la concurrence du chemin de fer et de la voie d'eau : elle a montré que la voie ferrée acheminait, en 1964, 85 % du trafic total des deux modes de transport, pour les lots de cette importance; ceci provient de l'état du réseau de voies navigables qui, à cette date, n'autorisait la circulation des péniches de plus de 500 t que dans des zones très limitées (Seine, Rhin, Rhône). Sur ces liaisons, toutefois, le chemin de fer apparaît très

fortement concurrencé par la voie d'eau dans l'état actuel de la tarification.

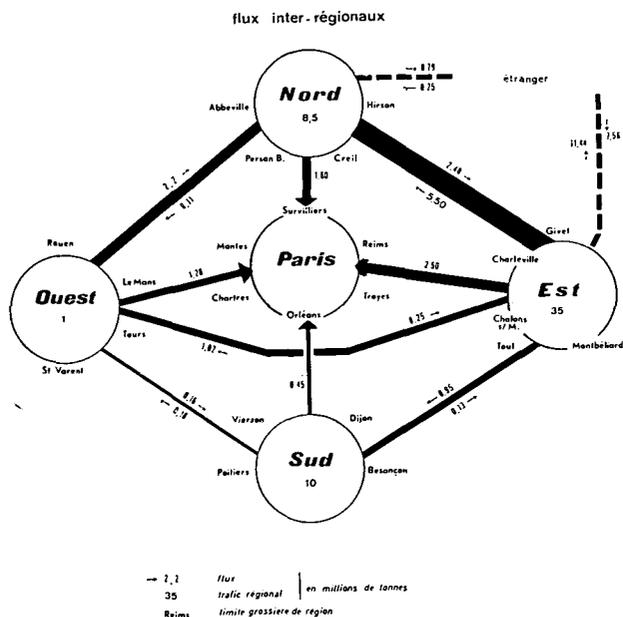
Mais le trafic des trains complets se développe régulièrement et prend une importance croissante dans le trafic total de marchandises de la S.N.C.F. : sa part dans le tonnage global transporté par rail est passée de 37 % en 1957 à 43 % en 1965. Durant cette période de nouveaux produits sont apparus sur les trains complets : des produits agricoles (maïs, bois), des matériaux de construction (tuiles, moellons), des minéraux (dolomie, spath...), des produits métallurgiques (feuillards aluminium), des hydrocarbures (brai, kérosène), etc. Mais le charbon et les minerais représentent à eux seuls près de 70 % du trafic des trains complets en tonnage, tandis qu'aucun produit fini industriel n'est encore transporté selon cette technique.

Ce trafic est très concentré, puisque la région Est, siège de la majeure partie de l'industrie lourde et des charbonnages, émet 67 % du tonnage des trains complets.

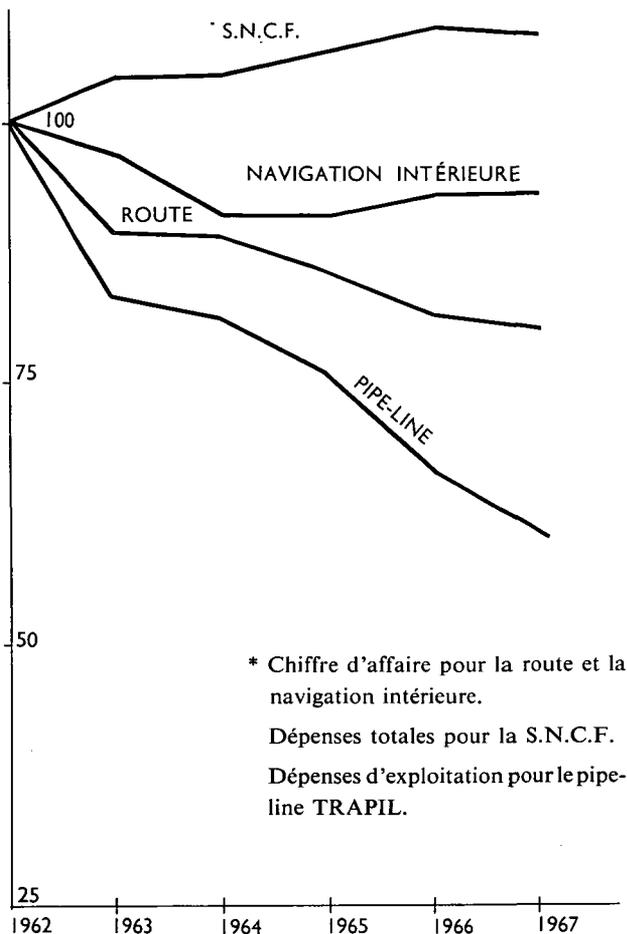
Le développement des envois massifs par chemin de fer est lié à l'importance des installations terminales de réception ou d'expédition des entreprises, ainsi qu'à l'augmentation des flux de transport sur les différentes liaisons, car ces facteurs conduisent à la croissance du tonnage moyen des lots expédiés et permettent ainsi la constitution de trains complets directs.

Cependant le déclin du charbon, l'éclatement vers les ports des industries lourdes, le développement des pipes-lines de produits pétroliers raffinés et l'extension du réseau des liaisons fluviales à grand gabarit viennent contrecarrer la progression du trafic ferroviaire.

C'est pourquoi il a paru difficile, au niveau de cette étude, d'estimer le trafic potentiel des trains complets à l'horizon 1985; les travaux du Comité directeur des Études Transports 1985 du Commissariat général du Plan permettront d'établir de telles prévisions.



CARTE 2. — Trafic de trains complets de la S.N.C.F. en 1964



GRAPHIQUE 2. — Évolution de l'indicateur $\frac{\text{chiffre d'affaire}^*}{\text{tonnes/kilomètres}}$ en indice

L'« étude-noyau », pour sa part, s'est bornée à analyser les coûts ferroviaires au niveau de la demande de l'année 1964.

III. — ÉTUDE DES TRANSPORTS INTERRÉGIONAUX DE MARCHANDISES PAR GRANDS CONTENEURS

Un troisième volet de l'« étude-noyau » concerné les possibilités du chemin de fer pour les transports de charges complètes. Cette partie de l'étude a été menée avec la collaboration d'un bureau d'études. Elle diffère des travaux précédents sur deux points principaux : d'une part la demande de transport prise en compte est la totalité du trafic effectué en 1965 par route et par wagons complets S.N.C.F. (à plus de 150 km de distance et par envois de plus de 6,5 t et de moins de 100 t); cette demande a été répartie entre les deux modes de transport selon le principe du moindre coût pour la collectivité. Les coûts prix en compte pour le chemin de fer, d'autre

Le réseau retenu est le réseau S.N.C.F. parcouru par les trains complets, mais très notablement simplifié par suppression des mailles et de petites antennes : il passe ainsi de 18 250 à 9 300 km, mais ce faisant, ne perd que 2,2 % du tonnage global des trains complets. La schématisation des flux de trafic interrégionaux est indiquée sur la carte II.

Comme dans l'étude voyageurs, on a supposé que le trafic étudié supportait seul la totalité des charges d'infrastructures du réseau, et, malgré ce handicap, le résultat se révèle également favorable, puisque le coût moyen s'établit à 4,5 centimes par tonne-kilomètre et qu'il ne dépasse pas 3 centimes sur les bonnes relations qui acheminent plus des deux tiers du trafic. Sur ces liaisons, le coût marginal est de l'ordre de 2 centimes par unité de trafic.

Or, la recette moyenne des trains complets s'établit en 1969 à 3,5 centimes par tonne-kilomètre.

La plus grande partie du réseau est donc rentable, mais, compte tenu de l'hypothèse exagérément sévère concernant les charges d'infrastructure, c'est en fait l'ensemble du réseau supposé subsister qui apparaît économiquement justifié.

L'étude montre que le chemin de fer est particulièrement bien placé pour les transports de masse et que seuls les oléoducs et les voies d'eau à grand gabarit, lorsque les trafics le permettent, sont susceptibles de conduire à des coûts inférieurs ou du même ordre de grandeur, ce qui limite la concurrence géographiquement et techniquement.

Il est apparu enfin qu'il fallait distinguer les trains complets réguliers et programmés, d'un prix de revient très bas, des trains complets à commande aléatoire, aux coûts nettement plus élevés, et qu'un effort de prévision et d'organisation de la part des entreprises pour leurs transports les plus importants était la première condition d'une réduction des coûts du transport.

part, ne comprennent que les charges marginales d'infrastructure du réseau simplifié, les charges fixes étant supposées couvertes par les trafics de voyageurs et de trains complets étudiés précédemment. Parallèlement le transport routier ne supporte que les dépenses marginales d'infrastructure qu'il occasionne, telles qu'elles ont été calculées par la Commission d'Étude des coûts d'infrastructure.

Le réseau étudié est très réduit et ne comprend que certaines des sections de lignes, utilisées dans les études précédentes (transport de voyageurs et transport de trains complets). Il est décrit sur la carte III.

Deux techniques de transport ont été comparées :

- transport par route, de bout en bout, au moyen de semi-remorques de 22 t de charge utile;
- transport combiné rail-route de grands conteneurs de 30 m de longueur.

Dans ce cas, les conteneurs sont acheminés par chemin de fer en parcours principal, sur des trains-blocs circulant en navettes, sans passer par aucun triage, entre 24 gares centres (approximativement une par région de programme et trois dans la région parisienne), où ils sont transbordés de wagons à camions ou vice-versa au moyen de portiques de 40 t, puis transportés par route, sur semi-remorques plateau, jusqu'à leur destination.

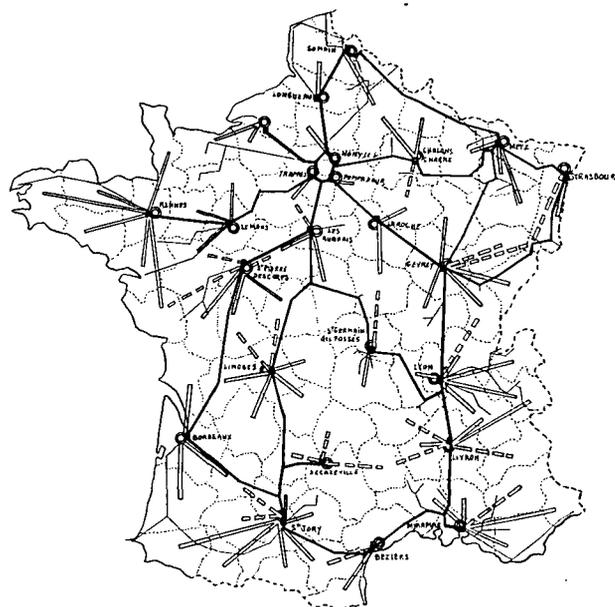
Cette dernière technique a été choisie pour une double raison : par mesure de simplification d'une part, car il paraissait impossible à des non-spécialistes ferroviaires de se mouvoir dans le « maquis » des coûts du système complexe d'un acheminement classique par triages et de procéder dans ces conditions à une répartition optimale du trafic entre le chemin de fer et la route, et d'autre part, parce qu'il semblait a priori intéressant de tester, en le généralisant, un système analogue dans ses grandes lignes à celui des « freightliners » mis en place avec succès par les British Railways (1) au cours de ces dernières années.

Sur ces bases, des calculs détaillés ont été effectués pour 3 916 liaisons interdépartementales, sur ordinateur IBM 1130.

A s'en tenir à leurs résultats bruts, il apparaît que la généralisation de l'emploi des grands conteneurs sur un réseau ferroviaire simplifié, avec partage des trafics entre le fer et la route selon le critère du coût minimum, serait susceptible de modifier profondément les places respectives des deux modes de transport sur le marché au profit du chemin de fer et d'entraîner pour la collectivité une économie annuelle supérieure à 2 milliards de francs; le transport routier offrirait la même qualité de service qu'aujourd'hui, mais la qualité de service du transport ferroviaire serait très améliorée et deviendrait égale à celle de son concurrent. Les tableaux page suivante qui résument les résultats essentiels de l'étude permettent de préciser ces conclusions.

Il faut interpréter ces résultats avec prudence, car l'étude présente un caractère assez théorique et parfois irréaliste; s'il n'est pas impossible notamment de faire fonctionner des gares traitant 3 000 wagons par jour et 6 000 conteneurs dans chaque sens, la circulation intense autour de celles-ci d'ensembles routiers articulés assurant les dessertes terminales ne manquerait pas de créer de sérieuses difficultés dans les zones fortement urbanisées. Il paraît ainsi impos-

(1) Voir Revue *Equipe-ment Logement Transports* n° 34 « La réforme des chemins de fer britanniques ».



- Réseau ferré simplifié
- Arcs du réseau utilisés par le trafic des charges complètes
- Gares centres
- ==== Dessertes terminales de tonnage annuel ≥ 200.000 t. (sens
- ==== Dessertes terminales de tonnage annuel ≤ 200.000 t. (le plus chargé).

CARTE 3. — Les dessertes terminales autour des 24 gares dans le système de transport combiné avec grands conteneurs

sible de traiter exclusivement selon cette technique les 34 millions de tonnes de marchandises en wagons complets qu'a reçus ou expédiés en 1967 la région parisienne qui dispose de plus de 1 000 embranchements particuliers et de 450 gares ouvertes au trafic des marchandises.

D'autre part la solution de référence actuelle (coût de l'acheminement des trafics routiers et ferroviaires actuels) n'est pas optimisée, sans doute sur le plan du partage des trafics entre les deux modes de transport, mais surtout dans le domaine de la technique ferroviaire : de substantiels progrès sont à attendre en effet, au niveau des coûts et de la qualité du service, de la gestion centralisée du trafic et d'une réforme des acheminements. Mais les études entreprises à ce sujet par la S.N.C.F. sont encore loin d'être achevées, alors que les wagons complets isolés du régime ordinaire continuent d'être convoyés à une vitesse moyenne de l'ordre de 10 km/h, compte tenu des séjours prolongés dans les triages, et que les délais de transport restent fort irréguliers.

Il apparaît ainsi difficile de distinguer, dans l'économie réalisée, ce qui est dû à la meilleure répartition du trafic entre route et chemin de fer, et ce qui ressort du nouveau système d'exploitation proposé, et de juger des avantages réels de ce dernier au regard de solutions classiques améliorées.