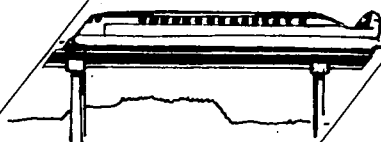
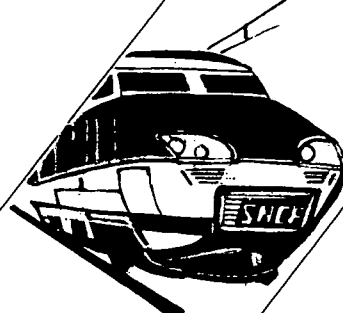
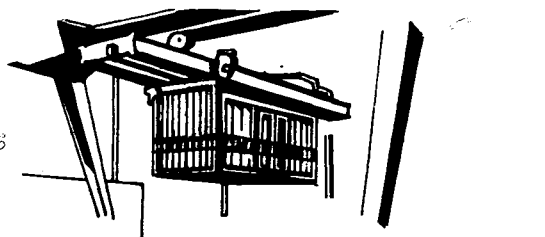
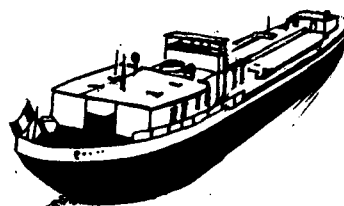
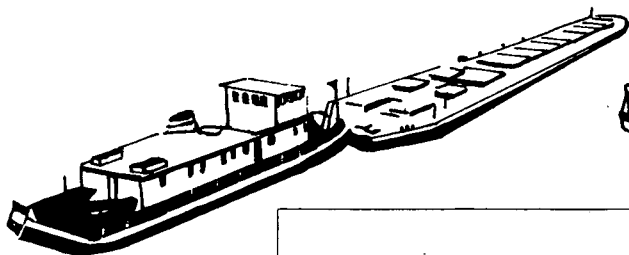
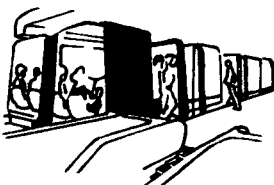
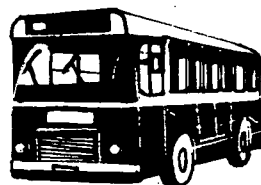


SPÉCIAL

TRANSPORTS
E
R
R
E
S
T
R
E
S



CDAT
16844



Revue mensuelle
du Ministère de l'Aménagement
du Territoire,
de l'Équipement,
du Logement et du Tourisme
et du Ministère
des Transports
éditée par le Centre
d'Information de l'Équipement
du Logement et des Transports
(C.I.D.E.L.T.)

Préface de M. Robert Galley,
Ministre des Transports. 3

Éditorial.

■ Concertation et participation dans la
politique des transports, par
Philippe Lacarrière. 5

I - Une plus grande liberté pour les
transports placés dans le secteur
concurrentiel.

■ L'évolution de la politique commune
des transports vers un marché commun
élargi, par Pierre Debayles. 11

■ Les premiers résultats du
S.E.R.N.A.M., par Jean Hillion. 50

■ Un problème de transport de pointe :
la desserte des stations de ski de la
Tarentaise, par Guy Bonnemoy. 54

■ Une nouvelle figure du contrôle routier,
par Roger Silvestre et Robert Devouge. 63

II - L'organisation des services pu- blics de transports.

■ Service public et entreprises publiques
dans les transports terrestres, par
Bernard Félix. 69

■ Transports urbains : défense et avenir
des réseaux de surface, par Jean Millet. 76

■ L'organisation des transports parisiens,
par Paul Josse. 81

■ Le VI^e Plan des transports collectifs
en Région Parisienne, par André Laure. 86

■ Échange de lettres entre le Ministre des
Transports et le Président de la R.A.T.P.
au sujet des objectifs d'action de la Régie
pour 1972. 136

■ La tarification de l'usage des
infrastructures : au-delà de la solution
intermédiaire, par Daniel Laval. 18

■ La S.N.C.F., trois ans après le début
de la réforme, par Christian Malaurie. 29

■ Vers un marché plus ouvert des
transports de marchandises, par
Georges Dobias. 37

■ Le tunnel sous la Manche, par
Jean Jaouen. 44

■ Le VI^e Plan des transports collectifs
dans les métropoles de province, par
Jean-Pierre Giblin. 94

■ Les transports de voyageurs à courte
distance, par Joseph Artaud-Macari. 97

■ L'apport des études de transport dans
la planification urbaine, par Alain Bieber
et Michel Frybourg. 102

III - Le progrès social dans les transports.

■ Le progrès social dans les transports
routiers : une contribution à la sécurité
routière par Jean Ribat. 113

■ Progrès social et modernisation dans les
entreprises nationales de transport, par
Jean-Louis Coudert et Jean Mazet. 116

IV - Le fonctionnement de l'Admi- nistration des transports.

■ La gestion automatisée des titres de
transport, par Guy Jacquin. 125

■ Un nouveau style de direction dans
l'administration centrale, par
Georges Billet. 131

Annexes.

■ Le programme d'action de la Direction
des Transports Terrestres pour les années
1972 à 1974. 134

Comité de la revue :

Présidente : Geneviève Selz.

Membres : Pierre Balmette, Serge Bernier,
Bernard Calmon,

Etienne Daum, Jean-Michel Denoueix,

Jacqueline Denoyel,

Louis Gérault,

Roger Laurent,

Louis Léonard, Jean Lorcyc.

Georges Poulenat, Rémy Pradelle,

Jacqueline Raine, Josselin de Rohan.

Françoise Subra.

Directeur de la publication :

Geneviève Selz.

Rédacteur en chef :

Martine Guias.

Secrétariat de rédaction :

Élisabeth Baldaquin.

Secrétariat :

Janine Morali.

**Toutes les commandes de numéros
supplémentaires doivent être accompa-
gnées de leur règlement, par chèque
postal ou bancaire, libellé à l'ordre
du C.I.D.E.L.T.**

Administration et vente :

32, avenue du Président-Kennedy,
PARIS-16°. Tél. 525-54-34

Le numéro : 9 F.

Un an : 80 F France.

100 F Étranger.

Imprimerie Nationale,
27, rue de la Convention, PARIS XV°
3. 231 001-5.

Dessin couverture : P. Nénon.

Illustrations : ph.-C. Bernier, p. 38 —

doc. photo Sté Bertin, p. 16 — doc. pho-
to Citerna, p. 19, 24 et 41 — ph. Équipe-

ment, p. 14, 126 et 127 — ph. Gargano

(doc. Sté Novatrans), p. 52 — doc. Gitac

Jaeger, p. 65 et 114 — doc. IAURP, p.

86 et 91 — ph. Mazo (doc. SNCF), p. 40

— Mercedes-Benz France, p. 13 — doc.

ph. Sté Novatrans, p. 51 — ph. RATP

p. 78, 79, 81, 86, 118, 119 et 120 — doc.

ph. SNCF, p. 11, 20, 31, 32, 34, 35, 37,

83, 116 et 117.



Préface

Trois ans et demi après un premier numéro spécial consacré aux Transports Terrestres, la revue *Équipement — Logement — Transports* réserve un nouveau numéro à ce problème.

Il permet de dresser un bilan de la vie de nos systèmes de transports terrestres et de l'action du Ministère. Il montre la rapidité avec laquelle certains chemins ont été parcourus, et quelles évolutions sont intervenues dans les faits comme dans les esprits. Il montre aussi quelles difficultés ont été parfois rencontrées, marques d'une résistance au changement qui est trop souvent la caractéristique de notre pays.

Ce numéro spécial donne aussi l'occasion d'exposer les directions dans lesquelles le Ministère souhaite orienter, dans les années à venir, la politique des transports terrestres.

Je voudrais marquer ici, qu'une priorité toute particulière doit être attachée à l'amélioration des transports urbains, et qu'une telle action doit constituer un objectif majeur tant des Services centraux et extérieurs du Ministère que des entreprises de transports elles-mêmes, et au premier chef de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P. Un effort d'investissement sans équivalent au monde est en cours. L'énergie de tous devra être mobilisée pour améliorer nettement le service rendu et réhabiliter les transports en commun dans l'esprit des usagers.

Pour qu'une telle action soit assurée du succès, il faudra conjuguer la compréhension des besoins, l'imagination dans le choix des solutions, et la ténacité dans leur mise en œuvre. Il faudra aussi ne pas perdre de vue que les problèmes en cause engagent la vie quotidienne de nos concitoyens : pour les résoudre, il conviendra de ne pas les réduire à leur seul côté technique en négligeant leurs aspects sociaux et humains.

Le problème des transports urbains est, à juste titre, devenu un problème politique, au sens où il engage toute une conception de l'avenir de nos villes. Je souhaite qu'entre autres mérites, le présent numéro spécial contribue à poser quelques jalons sur la voie que nous aurons à suivre.

Robert GALLEY
Ministre des Transports

Concertation et participation dans la **POLITIQUE DES TRANSPORTS**

Si l'Administration française reste, de nos jours, la machine puissante et disciplinée qu'elle a toujours été, il apparaît clairement qu'elle doit faire évoluer rapidement ses méthodes de travail et, dans de nombreux cas, la manière même dont elle établit ses rapports avec ses interlocuteurs extérieurs et avec ses propres agents. Vis-à-vis de l'extérieur, la concertation avec les interlocuteurs habituels des pouvoirs publics doit être largement développée. A l'intérieur de l'Administration, il est devenu essentiel de promouvoir la participation et la délégation d'autorité, dans le cadre d'objectifs clairement définis et reconnus par tous.

La politique menée en matière de transports terrestres offre un terrain favorable à la mise en œuvre de ces principes. C'est pourquoi la concertation entre l'Administration et ses principaux interlocuteurs s'est sensiblement développée dans ce domaine au cours des dernières années. Le moment paraît venu de généraliser et d'institutionnaliser cette modification des rapports de l'État et des différents agents du secteur des transports. Enfin l'expérience de participation et de décentralisation menée au sein de la Direction des Transports Terrestres fournit un exemple d'évolution des méthodes de fonctionnement interne d'une Administration centrale.

*
*
*

Poussé très loin avec la S.N.C.F., dans le cadre de la politique contractuelle engagée par le Gouvernement, l'effort de concertation a trouvé un développement plus limité avec la R.A.T.P. Avec les professions privées, la période récente a été marquée par un large développement du dialogue et des contacts.

Le « contrat de programme » conclu en juillet 1969 entre l'État et la S.N.C.F. a ouvert une nouvelle phase des rapports entre la puissance publique et les entreprises nationales. Précédé d'études minutieuses, ce contrat a défini la politique à suivre, tant par l'État que par la Société nationale, pendant plusieurs années. Il a donné lieu à un effort de concertation probablement sans précédent : sa préparation a nécessité une centaine de réunions, tenues à un niveau élevé, entre les responsables de la S.N.C.F. et ceux de l'État (Ministères des Transports et de l'Économie et des Finances), suivies d'une dizaine de réunions groupant les représentants des organisations syndicales de l'entreprise, ceux de sa Direction générale et ceux du Ministère des Transports ; ces dernières réunions ont permis d'aboutir en 1969 à un « constat » de points de convergence et de divergence. L'exécution du contrat de programme implique de même une concertation constante entre les différents partenaires : des « réunions tripartites » entre les dirigeants de l'entreprise et les représentants des Ministères des Transports et de l'Économie et des Finances se tiennent régulièrement, et jouent un rôle essentiel dans la mise à exécution effective du « contrat de programme ». De nouvelles réunions avec les organisations syndicales et la Direction générale de la S.N.C.F. ont permis au Ministère des Transports de continuer à informer en détail les cadres et le personnel de l'entreprise de l'évolution de l'environnement du chemin de fer et de la politique des transports menée par les pouvoirs publics.

Les contacts ainsi noués ont constitué sans doute l'un des aspects les plus novateurs de l'évolution intervenue dans les rapports entre l'État et la grande entreprise nationale de chemin de fer.

Les circonstances n'ont pas permis de pousser aussi loin la réforme des relations existant entre la puissance publique et l'autre grande entreprise publique de transports terrestres, la R.A.T.P. De nombreux services, ou organismes publics, à caractère national ou régional, se partagent en effet la tutelle de la Régie, et il est apparu rapidement qu'une réforme institutionnelle, tendant à clarifier et à rassembler les responsabilités, devrait précéder la conclusion d'un véritable contrat de programme entre les pouvoirs publics et l'entreprise. Cependant, sans attendre que cette réforme soit achevée, un schéma de « contrat de programme » de courte durée a été bâti en concertation étroite avec les responsables de l'entreprise, et discuté avec les représentants des cadres et du personnel : ce contrat réduit a fait l'objet au début de 1972 d'un échange de lettres entre le Président du Conseil d'administration de la R.A.T.P. et le Ministre des Transports.

Avec les professions privées du secteur des transports, — qui opèrent principalement dans les différentes activités du transport routier et dans la batellerie, — l'effort de concertation a pris essentiellement la forme d'une recherche de dialogue et de contacts. Les mesures qui ont accompagné et suivi la réforme de la S.N.C.F., la réforme des réglementations relatives aux transports routiers de voyageurs et de marchandises, la politique suivie en matière de tarification de l'usage des infrastructures, ont été expliquées et discutées en détail et de manière approfondie dans le cadre de « tables rondes » réunissant des représentants des différentes professions intéressées, des usagers et de l'Administration. On peut dire que, sur un grand nombre de ces mesures, un large consensus s'est dégagé entre professionnels et fonctionnaires, souvent sur le fond des dispositions à prendre, et presque toujours sur leurs modalités.

Des conversations se sont également déroulées avec les différentes professions de la batellerie pour la préparation du « plan d'adaptation économique et sociale » de ce secteur, ainsi que pour la réforme de la navigation française rhénane : toutefois, la consistance du « plan batellerie » sur lequel il a été possible de tomber d'accord s'est avérée réduite ; encore a-t-il fallu près de trois ans de conversations pour convenir de ces dispositions. Dans ce dernier cas, la relative modestie des résultats obtenus s'explique probablement par une insuffisance d'information et par une certaine inadaptation des organes de concertation existants.

* * *

Les succès obtenus, comme les difficultés rencontrées, dans l'action entreprise depuis plusieurs années pour développer la concertation en matière de politique des transports, conduisent à proposer de généraliser et d'institutionnaliser cette pratique.

Plus que jamais, en effet, il importe de rechercher et de conserver le contact avec la « base » de notre économie et de notre société, c'est-à-dire avec les groupes professionnels et sociaux qui en constituent la structure profonde. Toute action des pouvoirs publics a pour conséquence une modification des situations acquises et ouvre des éventualités de changement, qui ne peuvent susciter, si elles ne sont pas expliquées, que méfiance, hostilité, parfois même résistance. Or l'action de l'État s'inspire généralement d'une vue à long terme, nationale et internationale, et d'une appréciation de l'avenir, fondées sur des éléments d'information et sur des études dont il est pratiquement le seul à disposer. Dans un système économique et social où l'opinion publique joue un rôle de premier plan, il est essentiel de porter à la connaissance des intéressés les informations et raisonnements qui inspirent la politique des pouvoirs publics à leur égard, et de leur expliquer les évolutions attendues ou prévisibles.

La concertation systématique des pouvoirs publics avec les agents économiques et sociaux constitue une des méthodes les plus efficaces pour surmonter la « résistance au changement » qui caractérise l'attitude de toute organisation humaine. Bref, sans renoncer à son autorité, l'Administration doit, de plus en plus, expliquer et convaincre, avant ou au lieu de commander.

Deux arguments renforcent ce sentiment.

L'élévation générale du niveau culturel et des connaissances en France, tout d'abord, rend à la fois indispensable et possible cette évolution de l'action administrative : le modèle de l'Administration napoléonienne, autoritaire et centralisée, qui a constitué sans doute pendant longtemps, pour notre pays, une structure essentielle, ne semble plus adapté à une époque où le nombre des bacheliers et celui des étudiants ont été multipliés par dix en quelques décennies. La complexité de la réalité économique et sociale implique par ailleurs la plus large concertation : pour éviter l'erreur technique due à l'ignorance ou à la sous-estimation d'un facteur, l'association des intéressés à la préparation des mesures les concernant constitue, chaque fois qu'elle est possible, un élément d'efficacité et de sécurité. En outre, elle élimine la pénible impression de manque de contact avec l'autorité compétente, si souvent ressentie par ceux qui se trouvent « à la base ».

Les efforts déployés depuis plusieurs années dans le secteur des transports terrestres montrent les avantages du développement de la concertation, ainsi que leur contrepartie : celle-ci est essentiellement constituée par la lourdeur et l'allongement des procédures. Dans certains cas, il n'a été possible de déboucher qu'après une longue période de discussions, faute parfois d'un cadre approprié. Mais dans l'ensemble, il n'y a pas à regretter les tentatives faites dans cette voie, et les amendements ou inflexions apportés aux projets de l'Administration les ont, le plus souvent, améliorés.

Le pas en avant à accomplir dans le proche avenir devrait consister à généraliser et à rendre institutionnelle la concertation entre le Ministère des Transports et les différents groupes professionnels et sociaux qui existent dans le secteur des transports terrestres. Tel est l'objet du projet de réforme du Conseil supérieur des Transports élaboré par l'Administration et actuellement examiné par diverses instances consultatives : en assurant une meilleure et plus large représentation de ces groupes, en particulier des organisations syndicales, en prévoyant, au sein du Conseil supérieur rénové, des débats consacrés à l'orientation générale de la politique des transports et à l'examen des problèmes essentiels qu'elle pose, en prévoyant l'intervention du Ministre des Transports lui-même dans les séances les plus importantes, le projet de réforme vise directement à renforcer et à approfondir l'information générale et la concertation entre toutes les parties intéressées par le fonctionnement du système français de transport.

*
* *

L'Administration, enfin, représente en elle-même un groupe socio-professionnel de première importance. Des motifs analogues à ceux qui font suggérer une évolution de son comportement « externe », conduisent à recommander une transformation de ses méthodes de travail « internes ». Là aussi, c'est la participation de la « base », c'est-à-dire en particulier de tous les cadres de l'Administration, et l'exercice décentralisé des responsabilités, en vue d'atteindre des objectifs convenus à l'avance, qu'il est nécessaire de rechercher. L'expérience menée à la Direction des Transports Terrestres depuis 1971, et qui est décrite page 131 dans l'article de M. Georges Billet, comporte quelques enseignements intéressants en la matière.

L'Administration française a entrepris, en général avec un grand intérêt, de développer l'usage des méthodes modernes de gestion, notamment la rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.) : mais les efforts faits ne pourront porter tous leurs fruits qu'à la condition que soient mis en œuvre simultanément les prolongements humains de ces systèmes. Ceux-ci impliquent en effet une participation de l'ensemble des niveaux administratifs à la préparation et à la prise des décisions, très supérieure à ce qui a pu se faire jusqu'ici. Il convient donc de décentraliser les responsabilités et d'accroître les « marges d'autonomie » dont disposent les différentes cellules administratives en vue d'atteindre les objectifs qu'elles se fixent, d'accord avec l'autorité supérieure et dans le cadre des directives arrêtées par le pouvoir politique. L'expérience menée à la Direction des Transports Terrestres montre que, sous certaines conditions impératives, de telles méthodes sont applicables dans l'Administration. Celle-ci connaît en effet des contraintes sérieuses, mais elle dispose par contre d'un important potentiel d'intérêt pour l'application de méthodes modernes de gestion ; le haut niveau intellectuel et professionnel de son personnel, la présence de nombreux cadres jeunes à des postes de responsabilité, constituent des éléments positifs pour y pratiquer dans l'avenir une participation et une décentralisation beaucoup plus poussées.

Si les expériences actuelles se poursuivent et s'achèvent favorablement, comme il est permis de l'espérer, on peut concevoir à terme une évolution sensible des méthodes de fonctionnement interne de l'Administration. Ayant reconnu avec précision les objectifs à atteindre, dans le cadre du programme d'action défini par le Ministre des Transports, chaque unité administrative sera largement responsable de la manière dont les actions nécessaires devront être conduites. Les moyens à utiliser, en personnel, en matériel, en crédits, auront été définis à l'avance d'un commun accord, grâce au « budget de programme », affecté à chaque action à entreprendre. Davantage d'intérêt au travail, une vision plus claire des objectifs recherchés, des possibilités d'action personnelle sensiblement développées, concourraient à rendre plus efficace et mieux adaptée à tous les niveaux, l'activité des responsables des différentes cellules administratives.

*
* *

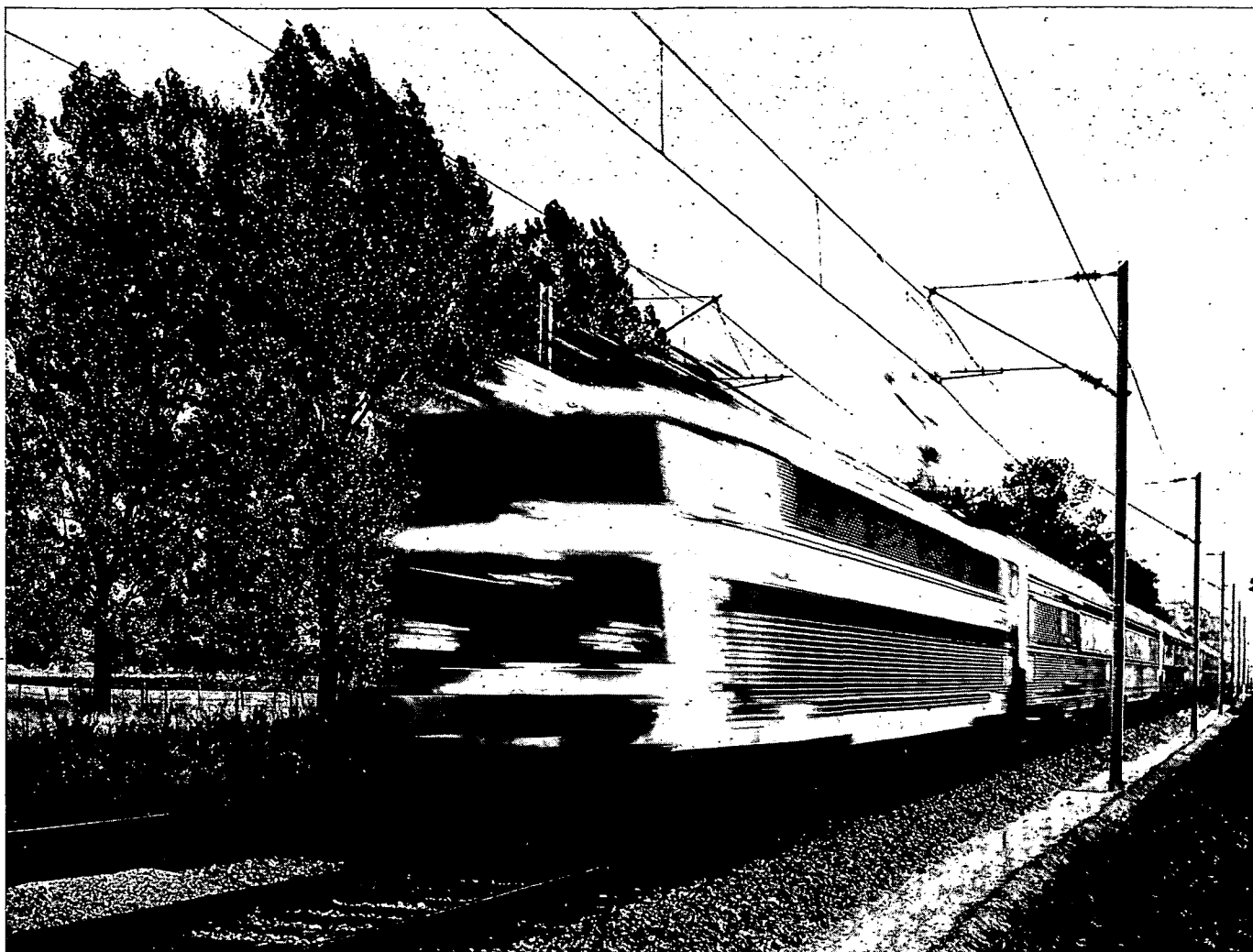
Les fonctionnaires français, qu'ils soient de formation technique ou administrative, n'ont pas reçu, en général, une formation particulière en matière de relations publiques, et pourtant les problèmes de relations et de contacts avec leurs différents interlocuteurs — à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Administration — sont parmi ceux qui les occupent

et les préoccupent le plus. Ils ont appris leur métier, dans ce domaine, « sur le tas ». L'expérience a suppléé progressivement leur impréparation. Certains s'interrogent cependant sur l'utilité de consacrer tant de temps et de moyens à des entretiens ou à des réunions dont l'utilité n'est pas toujours immédiatement apparente, et regrettent parfois le temps des dossiers et des notes préparés avec grand soin et à loisir dans le silence des cabinets. Ce regret paraît superflu : le temps consacré à la concertation n'est pas perdu, mais gagné sur celui qui serait, autrement, utilisé à réparer, après coup, les erreurs commises, et à rectifier certaines décisions. L'autorité, celle de l'Administration comme toute autre, ne s'exerce plus seule; et l'action administrative se concerta le plus souvent avec celle des différents partenaires de l'État. Mais celui-ci peut souhaiter à son tour que ses principaux interlocuteurs parviennent à la même conclusion et en tirent les conséquences quant à la nature des relations qu'ils établissent avec lui.

Philippe LACARRIÈRE,

Directeur des Transports Terrestres

**I. Une plus grande liberté
pour les transports
placés dans le secteur concurrentiel**



*Trans Europ Express « Ile de France » Paris-Amsterdam
locomotive CC 40100*

La Communauté Économique Européenne a pour objectif d'assurer un développement harmonieux des activités des États qu'elle réunit par l'établissement d'un marché commun, et le rapprochement des politiques économiques.

Pour la réalisation des fins énoncées ci-dessus, l'action de la Communauté comporte notamment, selon des conditions et des rythmes définis au Traité de Rome :

— l'élimination des obstacles à la libre circulation des marchandises, des capitaux, des personnes et des services ;

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS vers un Marché commun élargi

— l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports.

D'une façon plus précise, le régime défini par le Traité de Rome est celui d'une libre concurrence entre les entreprises, des dispositions réglementaires étant prises pour égaliser les conditions de concurrence entre les diverses entreprises, et des contrôles étant effectués pour bien vérifier qu'il en est ainsi.

Ces principes généraux sont mis en œuvre dans le cadre de la politique des transports, puisqu'ils s'appliquent à toutes les entreprises et donc aux entreprises de transport et aux prestations correspondantes, mais la politique des transports a également pour but d'éviter que par les diverses mesures dans le domaine des transports, les États puissent gêner cette libre circulation des marchandises et des services.

L'objet du présent article est de donner une vue prospective des conséquences extrêmes sur les transports, des orientations fondamentales du Traité de Rome, des principes de base arrêtés pour la politique commune des transports, et des textes réglementaires déjà intervenus.

* * *

La définition concrète des grandes options de la politique commune des transports a fait l'objet d'accords entre les États en 1965, mais la réalisation pratique a progressé assez lentement, initialement sans doute à cause des difficultés qu'elle soulève puisqu'elle modifie les réglementations économiques des États.

Les grandes options définies en 1965 visaient à une mise en application du principe précité d'harmonisation des conditions de concurrence, en particulier entre les entreprises de chemin de fer, dans lesquelles les interventions des États s'étaient fait sentir au maximum en

considérant ces entreprises comme des instruments de politique sociale ou commerciale, et les entreprises du secteur privé, c'est-à-dire celles des transports par route et par voie navigable.

Des accords intervenus en 1965 entre les États de la Communauté, accords acceptés par les États adhérents au titre de leur traité d'adhésion à la Communauté signé le 27 janvier, prévoyaient notamment que les obligations de service public imposées aux entreprises de transports ne devraient être maintenues que dans la mesure où leur maintien était indispensable pour garantir la fourniture de services de transports suffisants — et que la compensation des charges découlant pour les entreprises de transport du maintien des obligations de service public devrait être effectuée selon des méthodes communes. Ces accords prévoyaient également une méthode commune de compensation pour les charges des entreprises de transport résultant de l'application aux transports de voyageurs de prix et conditions de transport imposés dans l'intérêt de catégories sociales particulières.

De même était posé le principe d'une normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer suivant des règles communes, c'est-à-dire la compensation des interventions des États dans la gestion de l'entreprise, par exemple : recrutement du personnel, âge de la retraite, régime de sécurité sociale, etc.

Le principe fondamental de l'autonomie financière de ces entreprises de chemin de fer était posé — ainsi que celui de la réalisation de leur équilibre financier qui en est la conséquence normale, de façon à bien rendre leur situation comparable à celle des entreprises de transport des autres modes du secteur privé, qui ont bien cette contrainte de l'équilibre financier.

Ces accords prévoyaient également l'harmonisation dans le pro-

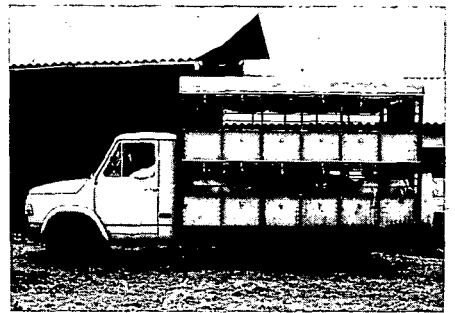
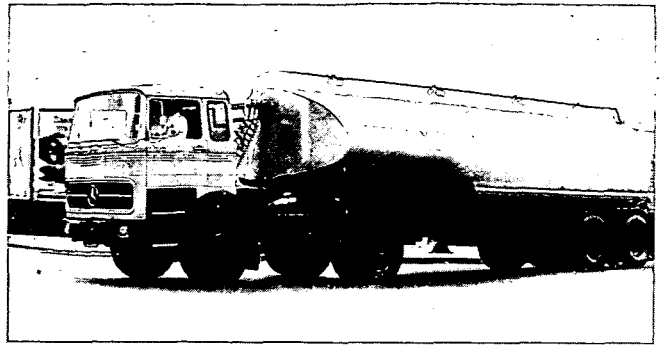
grès social des dispositions législatives et administratives concernant les conditions de travail à l'intérieur de chaque mode de transport, et entre les modes de transport, compte tenu de la compétence éventuelle des partenaires sociaux pour la conclusion de conventions collectives du travail.

Enfin, pour assurer cette égalité des conditions de concurrence entre modes de transport et entre transporteurs, les États avaient convenu, en 1965, de mettre sur pied une solution commune au problème de la tarification de l'usage des infrastructures, c'est-à-dire de mettre en application des méthodes permettant à chaque transporteur de participer de façon comparable aux dépenses qu'il occasionne à la collectivité pour la construction, l'entretien et le fonctionnement des infrastructures de transport qu'il utilise.

Comme déjà indiqué ci-dessus, la réalisation pratique de tous ces principes posés en 1965 est assez peu avancée sept ans après ; mais maintenant on peut dire que tous les problèmes fondamentaux sont déjà en cours de discussion.

Nous allons examiner ci-dessous les possibilités de réalisation de la politique commune des transports.

Certes, des règlements ont été adoptés par le Conseil en 1969 pour les obligations de service public et la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer. Mais leur influence sur l'harmonisation des conditions de concurrence ne s'est pas encore fait bien ressentir, puisqu'en fait leur application ne date que de deux ans ; par ailleurs, le règlement sur la normalisation des comptes n'est pas contraignant pour un certain nombre de chefs de normalisation et surtout ces deux règlements ne concernent qu'une partie des problèmes financiers des entreprises de chemin de fer, qui peuvent recevoir encore librement toute subvention d'équilibre jugée nécessaire par chaque État, malgré



Quelques exemples des matériels roulants employés dans les pays de la C.E.E.



Contrôle routier

une réglementation des aides des États intervenue en 1970, car cette réglementation permet précisément les subventions d'équilibre des chemins de fer sans aucune contrainte.

Le grand pas dans la gestion des chemins de fer sera franchi lorsque l'autonomie de gestion de ces entreprises sera entrée dans les faits, avec obligation d'assurer l'équilibre financier de l'entreprise. Une proposition de réglementation ayant ces objectifs a été faite par la Commission des Communautés Européennes, mais les discussions de négociations entre États au sein des instances du Conseil ne font que commencer; on peut prévoir qu'elles dureront longtemps, et que la réglementation correspondante sera mise en œuvre par étapes, ce qui fait que ce n'est pas avant plu-

sieurs années que l'effet total pourra être atteint.

La mise en œuvre de la tarification de l'usage des infrastructures dans les trois modes de transports terrestres en est également à ses premiers balbutiements, bien que les méthodes générales à appliquer aient été déjà définies globalement : le choix des méthodes précises à mettre en œuvre n'a pas été encore fait, et il faudra ensuite un accord sur la façon concrète de faire les calculs permettant de déterminer les tarifications d'usage à appliquer. Dans ce domaine aussi, les négociations qui viennent de commencer seront très longues, et les conclusions de ces négociations seront très probablement mises en œuvre par étapes, ce qui fait que ce n'est pas avant de nombreuses années que

les résultats pourront se faire pleinement ressentir. Les négociations en cours sur l'harmonisation de la structure des taxes sur les véhicules, qui durent depuis 1969, donnent un avant-goût des difficultés qu'il y aura pour arriver à un accord sur la tarification de l'usage des infrastructures.

En restant dans le domaine des chemins de fer, le Conseil, par une résolution prise en décembre 1970, a incité les entreprises de chemin de fer à accroître leur coopération dans les questions techniques, les questions d'exploitation et les questions commerciales. En cette matière aussi, on en est aux premiers pas d'une évolution qui sera fort longue, et pourrait aboutir, à terme, à un réseau plus ou moins unifié pour l'ensemble des chemins de fer européens.

Par ailleurs, des recherches techniques sont en cours et des progrès techniques fort importants, pour ne pas dire révolutionnaires, peuvent être effectués d'ici une décennie. Ils concernent les possibilités de grandes vitesses de transport terrestre en utilisant, soit les techniques conventionnelles, c'est-à-dire des véhicules à roues circulant sur des rails, avec des infrastructures nouvelles, comportant des caractéristiques permettant des vitesses de l'ordre de 300 km/heure, notamment rayons de courbure et devers, soit des techniques nouvelles, sans roues sur rail, pouvant atteindre des vitesses encore plus élevées par des véhicules sur coussin d'air (aérotrain français) ou par des véhicules à suspension magnétique, certaines de ces techniques nouvelles pouvant, a priori, convenir aussi bien pour le transport des voyageurs que pour le transport des marchandises; bien que les études aient été orientées essentiellement vers les transports de voyageurs.

En ce qui concerne les transports routiers de marchandises, les développements ayant une grande influence sur l'avenir viendront :

— d'un assouplissement des contraintes de la tarification des prix de transport,

— de la mise en œuvre de la liberté d'établissement, qui permettra à un transporteur étranger, soit de s'établir complètement en France, comme un transporteur français, soit de créer des agences ou des filiales ayant le statut d'entreprises françaises,

— de la participation de plus en plus importante des transporteurs étrangers aux transports internationaux et même aux transports nationaux.

En ces matières on est encore loin de l'aboutissement de l'évolution ; les problèmes de la liberté d'établissement dans le domaine des transports routiers ne sont pas encore réglés ; la libéralisation des transports routiers pour les transporteurs étrangers ne progresse que très lentement, eu égard aux très faibles progrès réalisés dans le domaine de l'harmonisation des conditions de concurrence, en particulier dans la fiscalité spécifique des transports routiers et la tarification de l'usage des infrastructures et dans l'harmonisation des relations financières entre les États et les chemins de fer.

Il y a lieu de noter que ce sont les progrès dans ce domaine d'harmonisation qui sont longs à réaliser, exigent des efforts d'adaptation de chaque État, qui conditionneront les progrès dans la libéralisation des transports internationaux, car pour atteindre cette libéralisation les mesures sont très faciles à prendre : il suffit de décider par accord politique d'admettre les transporteurs étrangers en plus grand nombre dans les transports internationaux et de les admettre, ce qui ne se fait pas encore, dans les transports nationaux.

De toute façon, le développement constant des transports de biens et de personnes entre les États de la Communauté, entraînera un développement corrélatif des transports internationaux par route, pour les transports de marchandises, qui favorisera la création de grosses entreprises ayant des filiales dans plusieurs États de la Communauté.

Cette concentration d'entreprises sera également favorisée par le respect du règlement sur les temps de conduite dans les transports routiers, qui obligera les transporteurs, en raison de l'efficacité des moyens de contrôle par des appareils placés sur les véhicules mesurant les temps de conduite, les vitesses, les distances parcourues, à avoir des relais pour changer de conducteur, et utiliser ainsi au maximum le matériel. L'existence de ces entreprises de grande dimension favorisera aussi la gestion programmée du parc des véhicules pour les transports à effectuer, qui pourront être trouvés plus facilement en ce qui concerne les frais de retour, et obtenir ainsi un meilleur emploi du matériel, bien que le poste de dépenses d'amortissement des véhicules ne soit pas prépondérant dans l'ensemble des éléments du prix de revient du transport routier. Ces concentrations auront donc entraîné la création dans les transports d'entreprises « internationales » pour ne pas dire « multinationales », et de ce fait les notions de concurrence entre transporteurs de nationalités différentes que nous connaissons actuellement se seront effacées au profit d'une seule concurrence entre modes de transport.

Le développement indiqué ci-dessus pour les entreprises de transport routier de marchandises s'effectuera dans le même sens pour les entreprises de transports routiers de voyageurs.

Des évolutions analogues, notamment une concentration des entreprises et une gestion programmée, devraient se produire également dans la navigation fluviale, sous l'influence de la liberté d'établissement et de la liberté des prestations de service, c'est-à-dire de la participation de transporteurs étrangers aux transports à l'intérieur d'un État, et de l'évolution des transports concurrents vers une telle concentration.

* * *

Nous avons indiqué, l'évolution probable de chaque mode de trans-

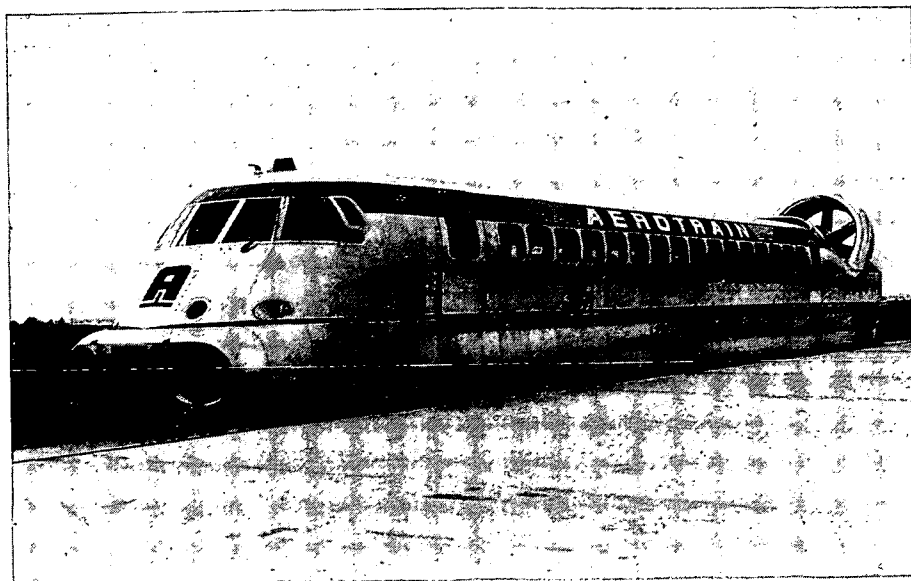
port, en fonction des options économiques de base du Traité de Rome et de la politique commune des transports. Nous allons, maintenant, essayer de décrire la situation globale des transports à l'achèvement ou tout au moins lors d'un avancement important de ces évolutions. Bien entendu cette description suppose que l'évolution continue à se faire suivant les lignes déjà connues. — et donc qu'aucun événement extérieur ne vienne le retarder ou l'infléchir. Dans une certaine mesure, nous allons maintenant faire de la « futurologie » appliquée aux transports, avec tous les risques de non réalisation que comporte une telle projection dans l'avenir.

Nous nous limiterons aux transports des voyageurs et des marchandises en dehors des agglomérations urbaines.

Par ailleurs, nous ne prenons pas en compte les évolutions possibles résultant de l'entrée dans la Communauté, au 1^{er} janvier 1973, d'États maritimes ou insulaires, donnant dans les échanges à l'intérieur de la Communauté élargie une place beaucoup plus importante que dans la Communauté Continentale actuelle aux transports maritimes ; en effet, une telle évolution ne peut se définir, car aucun principe de base n'a été arrêté pour les transports maritimes, le Traité de Rome stipulant seulement que les décisions des États pour les transports maritimes doivent être prises à l'unanimité.

Nous nous limiterons donc aux transports terrestres, c'est-à-dire aux transports par chemin de fer, route, ou voie navigable, qui pourront rester importants, tout au moins pour les deux premiers modes, si le tunnel reliant le Royaume-Uni au Continent se construit.

On peut penser également que la tradition de libéralisme de la Grande-Bretagne et des autres États adhérents influencera dans ce sens les décisions à prendre ultérieurement dans le domaine des transports terrestres.



L'aérotrain

La concurrence entre les différents modes de transport sera encore plus vive qu'aujourd'hui, car leurs conditions de concurrence seront harmonisées et chaque entreprise de chemin de fer sera maître de son jeu commercial qui sera très dur car elle sera tenue par la contrainte très sévère de l'équilibre budgétaire. Chaque mode de transport payera de façon analogue l'usage de son infrastructure, les temps de travail seront respectés et comparables, les régimes tarifaires pour les prix des prestations de transport seront également comparables, et probablement très libéraux.

La concurrence entre les entreprises de transport portera bien sûr sur les prix des prestations de transport, mais en raison de la concurrence vive entre modes, ces prix seront souvent assez comparables pour des relations et des trafics déterminés. Aussi, la concurrence portera sur la qualité du service, c'est-à-dire la facilité de prise en charge de la marchandise, les délais d'acheminement, la fiabilité de ces délais, la facilité de livraison de ces mêmes marchandises, les risques d'avarie, de vol, les délais de trans-

port ayant très probablement une importance très grande pour les produits élaborés, donc chers.

Dans ces conditions très sévères de concurrence, les entreprises auront réduit au minimum tous leurs postes de dépenses : il en résultera que les entreprises de transport routier et de transport par voie navigable seront très probablement devenues les unes et les autres des entreprises de dimension plus importante que celles que l'on observe aujourd'hui, de façon à disposer d'un parc important, géré au mieux de son utilisation, si possible en plein emploi, en effectuant à cet effet les permutations nécessaires dans leur personnel de conduite, de façon à respecter au mieux les contraintes sociales qui seront importantes en raison des progrès sociaux qui seront effectués et se traduiront par un prix très élevé de la main d'œuvre.

La physionomie actuelle des entreprises de chemin de fer aura aussi considérablement évolué. D'abord toutes les prestations non rentables de chemin de fer auront été en principe supprimées, pour s'adapter aux besoins du marché ; les prestations

non rentables maintenues le seront à la demande des États qui devront verser des compensations financières équitables. En raison des ressources limitées des États, il est probable que les prestations non rentables qui seront maintenues pour une large part (seront assez peu nombreuses) et correspondront sans doute, en dehors des agglomérations où elles seront essentiellement liées à l'effort particulier entrepris en faveur des transports urbains et suburbains, soit à des contraintes sociales, soit à des contraintes d'aménagement du territoire. Le trafic du chemin de fer sera donc concentré pour une large part dans certains axes importants et dans certaines gares où le trafic aura une forte productivité, la prise en charge et la distribution des marchandises s'effectuant probablement par des services de transport routier. Donc, de même qu'il y aura eu un développement de la concurrence entre transport par chemin de fer et transport par route, il y aura un développement de la complémentarité de ces modes de transport, complémentarité pouvant se développer d'autant plus que l'utilisation de conteneurs sera importante.

La concentration décrite pour les transports ferroviaires de marchandises s'effectuera aussi pour les transports de voyageurs. On assistera au développement des trafics ferroviaires par trains rapides entre grandes villes, situées souvent de part et d'autre des frontières. Ce trafic se fera, soit avec les techniques conventionnelles, soit avec les techniques nouvelles dont il a été parlé ci-dessus, entraînant la création d'infrastructures nouvelles avec des rails ou avec des systèmes permettant la circulation des aérotrains ou des trains à suspension magnétique.

En dehors de ces grandes relations de trafic, les transports de voyageurs s'effectueront en autocars ou en voitures particulières, sauf lorsque des trafics sur des relations moins importantes auront été maintenus en obligations de services publics ; on assistera aussi

sans doute au développement des transports occasionnels à la demande, en autocars, sur les relations de trafic importantes, et la concurrence avec le chemin de fer se fera par la qualité de service et le confort.

Mais il est très possible que les chemins de fer nationaux auront donné naissance, dans une forme que l'on ne peut encore définir avec certitude, à un ensemble de sociétés européennes plus ou moins nombreuses, spécialisées dans certains trafics, ou à la limite à une seule société de chemin de fer, de façon à avoir supprimé ainsi le handicap commercial et technique causé aux chemins de fer par des unités techniques et commerciales limitées aux frontières, alors que probablement l'existence de réseaux routiers de ramassage et de distribution aura pour conséquence que sur des longues distances le chemin de fer pourra être plus avantageux que le transport routier, longues distances entraînant en général le passage des frontières. Il est à prévoir que cette évolution vers un réseau

européen se fera assez lentement, car elle touchera des structures organisées par les États, et des habitudes de penser d'un grand nombre de personnes — notamment le personnel et les cadres des entreprises de chemin de fer ; elle se fera sous la pression de la concurrence faite par les sociétés internationales de transport routier et de transport par voie navigable, qui, elles, se seront créées petit à petit par le jeu des rachats et des ouvertures des filiales.

La cadence de cette évolution vers une société unique de chemin de fer sera probablement liée à l'évolution « politique » de la Communauté vers une entité économique et monétaire, en raison de l'abandon d'un domaine d'action privilégié des États qu'une telle évolution marquera.

* *

Voilà donc quels pourront être certains des termes prévisibles de l'évolution dynamique des transports dans la Communauté Économique Européenne ; l'élargissement de la

Communauté actuelle accélérera probablement le processus d'évolution vers le schéma défini ci-dessus, en raison de la tradition libérale des États adhérents, tout au moins dès qu'ils se sentiront réellement membres de la Communauté, c'est-à-dire lorsqu'un état d'esprit communautaire à neuf se sera créé, ce qui peut demander un certain temps après la date de leur entrée en droit.

Nous n'avons pas précisé dans quel délai ces termes pourront être atteints, mais il nous semble, sauf événement imprévu, qu'il faudrait au moins compter sur une période de dix à quinze ans avant de voir pratiquement achevée l'évolution prévue dans la présente note.

Pierre DEBAYLES

*Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées
Ex-Haut Fonctionnaire chargé des Relations Internationales au Ministère des Transports et au Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme
Adjoint au Directeur des Transports Terrestres pour les questions internationales.
Directeur du Port Autonome de Bordeaux*

La tarification

ÉTAT ET ÉVOLUTION RÉCENTE DU PROBLÈME LA SOLUTION INTÉrimAIRE

Les autorités de la Communauté Économique Européenne ont considéré, dès les premières discussions relatives à la politique commune des transports, que la tarification de l'usage des infrastructures constituait un élément majeur de cette politique.

En 1963, la Commission confiait à un groupe d'experts indépendants (1) une étude destinée à éclairer, du point de vue de la théorie économique, un certain nombre de problèmes relatifs, d'une part, à la tarification des services de transport et, d'autre part, à la politique de prix à suivre en matière d'utilisation des infrastructures. Ce groupe a déposé son rapport en 1965. Le tra-

vail considérable qu'il a effectué a eu surtout pour objet « de fournir un outil d'analyse utile », mais il n'aboutit à « aucune conclusion d'ensemble », parce que les auteurs se sont « placés principalement sur le plan de l'efficacité économique alors que d'autres objectifs politiques ou sociaux peuvent être poursuivis » et, aussi, parce que même du seul « point de vue économique de l'efficacité » il leur est apparu que sur « le plan pratique aucune politique ne saurait pleinement satisfaire à toutes les conditions d'une allocation optimale des ressources ».

D'autres travaux ont suivi. La Commission a présenté au Conseil, en 1969, « l'étude pilote » destinée à préciser les conditions d'application de divers systèmes de tarification sur l'axe de transports Paris-

Le Havre, et effectuée sous la direction d'un collège d'experts gouvernementaux. En 1971, a paru un rapport de M. René Malcor sur les problèmes posés par l'application pratique d'une tarification pour l'usage des infrastructures.

Soucieux de faire progresser le problème sans attendre l'aboutissement d'études complexes, le Conseil, par décision du 20 octobre 1966, a envisagé l'adoption éventuelle d'une solution « intérimaire » provisoire et en a approuvé, en décembre 1967, la ligne générale. La Commission a alors présenté deux propositions relatives, l'une à l'instauration d'une comptabilité uniforme et permanente des dépenses d'infrastructure, l'autre à l'harmonisation des structures des taxes sur les véhicules utilitaires. La première proposition a été approuvée par le

(1) MM. les professeurs Allais, Del Visco, Duquesne de la Vinelle, Oort et Seidenfus.

DE L'USAGE DES INFRASTRUCTURES : AU-DELA DE LA SOLUTION INTÉrimAIRE

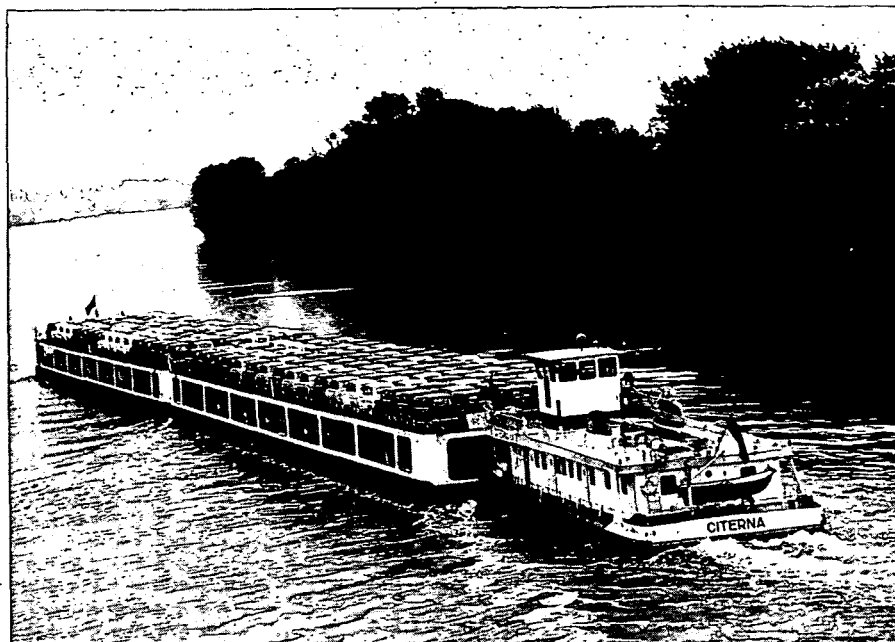
Conseil le 4 juin 1970. La seconde fait encore l'objet de discussions entre experts gouvernementaux.

Le principe de la solution soumise à ces discussions est le même que celui de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers instituée, en France, par l'article 16 de la loi de Finances pour 1968, et dite « taxe à l'essieu ». Il s'est trouvé, en effet, que le Gouvernement français a dû aborder le problème plus tôt que les autres, la loi du 6 janvier 1966 ayant étendu, à partir du 1^{er} janvier 1968, le système de la taxe à la valeur ajoutée au secteur des transports et abrogé les taxes spécifiques existant sur les transports routiers de marchandises, entraînant ainsi une modification importante des charges des transporteurs et modifiant les équilibres de concurrence entre les divers modes.

Pour étudier les conséquences de cette réforme, une Commission a été créée, le 23 mai 1966, et a déposé son rapport le 29 mars 1967. Son objet était de proposer des règles générales de tarification des infrastructures pour les différents utilisateurs et bénéficiaires indirects en se fondant essentiellement sur la responsabilité de chacun d'eux dans ces dépenses, les avantages qu'il en tire et la gêne causée aux autres usagers, et de recommander les réformes ou inflexions à apporter, à partir de 1968, aux méthodes d'imputation des charges d'infrastructure.

La Commission, après comparaison des divers systèmes de tarification envisageables : coût marginal social, équilibre budgétaire, coût de développement, coût complet, a retenu le premier.

Elle a écarté l'équilibre budgétaire entraînant l'obligation pour les transporteurs de couvrir la totalité des dépenses d'infrastructure (entretien, renouvellement, investissements), en raison des nombreuses incertitudes que ce système présentait, du moins à l'époque. L'équilibre budgétaire est, en effet, concevable pour l'ensemble du secteur des transports, par mode de transport, ou bien, dans chaque mode,



Un convoi poussé, transport de voitures sur la Seine

par marché de transport, en distinguant par exemple les trafics interurbains, urbains ou suburbains de voyageurs et de marchandises. On peut même envisager des équilibres par régions géographiques. De plus, la réalisation d'un tel système doit logiquement entraîner l'affectation des ressources à des organismes de gestion et de décision plus ou moins autonomes. Il n'a pas paru admissible qu'un des États de la Communauté prenne unilatéralement des décisions sur des questions comportant, par leur nature même, une part d'arbitraire et présentant des aspects politiques évidents.

Elle n'a pas retenu, pour la même raison, le système dit du coût complet, qui est inspiré de la comptabilité d'entreprise et dans lequel les dépenses à couvrir par les taxes comportent les charges courantes d'exploitation et d'entretien, des annuités d'amortissement et un intérêt sur la valeur non amortie des investissements. Aux questions de délimitation des ensembles auxquels le coût complet serait appliqué s'ajoutait celle du calcul des amortissements.

Restaient possibles deux solutions : celle du coût marginal social et celle du coût de développement.

Dans une tarification au coût marginal social, chaque transporteur doit payer pour toute opération les coûts que celle-ci entraîne pour la collectivité, qu'il s'agisse des coûts de gestion et de maintenance de l'infrastructure (dits coûts d'usage), ou des coûts externes comme ceux de la gêne causée aux autres usagers (coûts de congestion), ou des coûts d'accident. Les relations techniques ou statistiques permettent de déterminer les coûts marginaux avec une assez bonne précision pour les diverses catégories d'usagers d'un même réseau. Il est donc possible, en principe, de taxer chaque prestation élémentaire au niveau de la charge réelle qu'elle entraîne pour la collectivité.

Il apparaît immédiatement de ces définitions que le coût marginal ne comporte pas de participation aux dépenses d'investissements de capacité ; il est calculé, en effet, pour une petite modification du trafic ne



Le Trans Europ. Express « Kléber » Paris-Strasbourg,
locomotive BB 15 000 de 6 000 chevaux

créant pas un besoin d'extension des infrastructures qui, dans le domaine des transports, ne peut s'effectuer que de manière discontinue. Pour la même raison, il ne tient pas compte des charges fixes de gestion et de maintenance indépendantes du volume du trafic. On doit donc s'attendre à ce qu'il ne couvre pas la totalité des dépenses et qu'il soit incompatible avec l'équilibre budgétaire.

D'autres critiques peuvent être faites, du point de vue économique, à la tarification en cause. Si la théorie classique démontre bien que l'équilibre et l'optimum économiques sont obtenus par l'application d'un système de prix égaux aux coûts marginaux, c'est sous réserve d'un certain nombre d'hypothèses et, notamment, de l'existence d'une concurrence parfaite et de rendements décroissants dans toute l'économie. Or, ces conditions ne sont pas réalisées dans la réalité. Outre l'existence de monopoles ou d'oligopoles, il est certain que, dans de nombreuses activités où existent des charges fixes indépendantes du niveau de la production, les rende-

ments ne sont pas décroissants, c'est-à-dire que les coûts diminuent quand la production augmente. Le coût marginal est alors inférieur au coût moyen et les prix fixés par la théorie ne permettent plus d'assurer l'équilibre budgétaire des entreprises, ce qui est cependant une condition impérative de leur survie. Cette dernière circonstance se présente d'ailleurs dans le secteur des infrastructures de transport, où les charges fixes sont particulièrement lourdes.

La Commission d'étude a été consciente de ces difficultés. La question se posait à elle d'apprécier si l'instauration d'une tarification au coût marginal dans le secteur des infrastructures de transport entraînerait ou non une amélioration de l'économie générale, en rapprochant celle-ci de l'optimum. Il n'est pas certain, en effet, que dans un environnement imparfait cette condition soit remplie.

Sans pouvoir apporter à ce problème une réponse définitive, elle a constaté que la tarification au coût marginal avait au moins un mérite certain, celui d'assurer l'uti-

lisation optimale de l'ensemble des infrastructures existant à un moment donné et, par conséquent, la meilleure allocation des ressources à court terme. Une telle tarification n'exclut, en effet, de l'usage des infrastructures que les seuls usagers dont l'activité entraînerait une perte immédiate pour la collectivité.

Le problème de l'optimum à long terme n'en reste pas moins posé. Certains ont proposé, pour s'en rapprocher, d'appliquer une tarification au coût de développement. Ce coût est le quotient, pour une période d'avenir déterminée, de la totalité des dépenses futures (y compris celles des investissements), actualisée à l'origine de la période, par le supplément actualisé du trafic futur prévisible par rapport au trafic d'origine. Il s'agit, en somme, d'une extension en longue période de la notion de coût marginal. Malheureusement, le coût ainsi défini comporte de grandes incertitudes, à tel point que l'étude pilote, réalisée sur l'axe de la Basse-Seine par les experts de la Communauté, ne l'a pas retenu comme base possible de tarification. Il paraît présenter, en effet, une forte instabilité suivant la période choisie pour le calculer, par exemple si celle-ci comporte ou non un investissement important et, également, si son origine est plus ou moins proche de l'investissement futur. Il paraît, d'autre part, entraîner un suréquilibre budgétaire automatique sur la période d'avenir considérée, puisque l'application du tarif au seul trafic supplémentaire pendant cette période réalise l'équilibre et que le trafic d'origine n'en reste pas moins taxé en sus.

La Commission française a donc estimé que, dans le contexte international aussi bien que dans l'état des études économiques, seule pouvait être retenue, au moins en première étape, la tarification au coût marginal social. La même opinion s'est fait jour d'ailleurs au niveau de la Communauté, puisque celle-ci en a adopté le principe pour la solution « intérimaire ».

L'application réelle de cette solution n'a encore été faite qu'en

France. En vue de cette application, il a fallu résoudre certains problèmes pratiques qui se posent d'ailleurs pour tout système de tarification. Force a été, pour permettre la perception des taxes, de procéder à des péréquations. En effet, si la perception du tarif marginal à l'occasion de chaque opération est celle qui orienterait le mieux la demande de transport, elle n'en est pas moins inapplicable dans la pratique, notamment pour le trafic routier. On a donc dû procéder à des péréquations géographiques, c'est-à-dire calculer le coût marginal moyen pour l'ensemble du réseau routier national et départemental, et à des péréquations temporelles, en calculant la taxe applicable à un véhicule de type déterminé d'après le parcours annuel moyen effectué par lui pendant une année.

D'autre part, il était nécessaire de tenir compte de l'existence d'une fiscalité spécifique, qu'il n'était pas question de modifier au stade « intérimaire » : la fiscalité sur les carburants. Il a été admis que la partie de cette fiscalité excédant la fiscalité normale, c'est-à-dire celle qui résulterait d'une application stricte de la TVA, devait être considérée comme affectée à la couverture des charges d'infrastructure assumées par la collectivité et devait donc venir en déduction, pour un usager, de la tarification au coût marginal social.

Il est alors apparu que, dans le domaine des transports routiers interurbains, seuls les véhicules lourds de transport de marchandises de plus de 16 t de poids total en charge restent redevables. Les véhicules de transport de voyageurs et les camions de moins de 16 t acquittent, en effet, des taxes spécifiques nettement supérieures au tarif marginal et même, pour les premiers, au tarif assurant l'équilibre budgétaire.

C'est ce qui explique que les travaux de la Commission n'aient abouti qu'à proposer une taxation supplémentaire des véhicules lourds dépendant de leurs caractéristiques

et, notamment, du nombre et du poids de leurs essieux, qui jouent un rôle prédominant dans la détermination des coûts marginaux. On peut donc considérer que, dans l'état actuel des choses, seuls les véhicules routiers lourds de transports interurbains acquittent des taxes égales à leurs coûts marginaux sociaux, les autres supportant des charges supérieures.

La question de la taxation des transports urbains n'a pas été traitée, faute de données statistiques valables. Il n'en est pas moins certain que les coûts marginaux sociaux de transport automobile dans les villes sont très élevés, et les études limitées que la Commission a pu entreprendre à ce sujet montrent que même les voitures particulières n'acquittent probablement pas, sous forme de taxes sur les carburants, les coûts marginaux qu'elles occasionnent en heures de pointe.

La tarification au coût marginal a également fait l'objet d'une application pratique dans le domaine des transports ferroviaires de marchandises. Il s'agissait de garantir au chemin de fer l'égalité de concurrence avec la route, la voie d'eau et l'aviation. La SNCF supporte, en effet, la totalité des charges d'infrastructure, y compris les charges financières provenant de ses investissements.

Pour le trafic de voyageurs, on peut admettre que les concurrents du fer se trouvent dans la même situation que lui, sauf peut-être pour l'usage des aérodromes.

Pour le trafic de marchandises, par contre, les véhicules routiers lourds, qui sont les concurrents les plus actifs du fer, ne supportent, comme on vient de le voir, que leurs coûts marginaux sociaux. Afin de rétablir l'équilibre concurrentiel entre les deux modes de transport, il était donc nécessaire de dégrever la SNCF, par une subvention, des charges fixes non marginalisables afférentes aux transports interurbains de marchandises. La Commission a déterminé quels étaient les

coûts marginaux sociaux d'infrastructure des transports par fer et on en a déduit, par différence avec les coûts totaux, les dépenses non marginalisables ou dépenses fixes. La répartition de ces dernières entre les activités voyageurs et marchandises a été faite proportionnellement aux chiffres d'affaires correspondants. La subvention accordée à la SNCF a été effectivement fixée d'après ce calcul.

Il a été vérifié, enfin, que la navigation intérieure acquittait globalement, sous la forme des péages de la loi Morice, ses coûts marginaux sociaux pour l'ensemble du réseau.

* * *

En résumé, dans la situation actuelle résultant de la mise en œuvre de la solution « intérimaire » dans notre pays :

— les transports interurbains de voyageurs supportent des charges au moins égales aux dépenses totales d'infrastructure (1) ;

— les transports interurbains de marchandises supportent des charges sensiblement égales aux coûts marginaux sociaux d'infrastructure, sauf les véhicules de moins de 16 t de poids total pour lesquels elles sont supérieures.

Les transports urbains de voyageurs et de marchandises n'ont pas fait l'objet de mesures générales et leur situation à l'égard de la tarification des infrastructures demeure un sujet d'études complémentaires.

Il résulte, bien entendu, de cette situation que le secteur des transports de marchandises interurbains reste subventionné, en tout ou partie, par la collectivité pour l'usage

(1) Sauf les lignes intérieures d'aviation qui n'acquittent que des droits d'aéroports d'un montant légèrement inférieur aux dépenses totales.

des infrastructures. La SNCF l'est directement ; les transports routiers et de navigation intérieure par l'imputation aux budgets des dépenses fixes de gestion et d'investissements.

Tout en ayant été retenus par la Commission de Bruxelles comme bases d'une solution « intérimaire » pour la tarification des infrastructures, les principes de la tarification

effectivement en vigueur en France n'ont pas reçu encore d'application dans les autres pays : la question reste à l'étude.

PROPOSITIONS RÉCENTES DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES COMMENTAIRES

La Commission a adressé au Conseil, le 31 mars 1971, une « proposition de décision relative à l'instauration d'un « système commun de tarification de l'usage des infrastructures de transport ». Cette proposition est accompagnée d'un important memorandum justificatif.

Le Conseil a fait connaître les décisions prises au sujet de cette communication dans sa séance du 3 décembre 1971. Un commentaire en a été diffusé par la Commission le 2 février 1972.

Enfin, le Comité économique et social de la Communauté a présenté, le 19 juin 1972, un projet d'avis de sa Section spécialisée pour les transports.

Ces documents montrent que les autorités de la Communauté entendent sortir de la phase d'études préparatoires, qui a été décrite dans la première partie du présent article, et engagent un processus qui devrait aboutir à une solution constructive.

La Commission définit avec netteté les principes généraux de tarification qu'elle propose et, s'il reste place encore pour une large discussion, celle-ci pourra être plus précise et plus réaliste. On ne peut, à cet égard, que se féliciter de l'action récente de la Communauté.

La complexité et le volume des travaux qu'elle a produits ne permettent pas d'en faire ici un compte rendu exhaustif. On se bornera donc à en dégager les traits essentiels et à indiquer les premières réflexions que provoque leur examen.

*
*

Dans sa proposition au Conseil, la Commission fait connaître d'abord très clairement le parti auquel elle s'est arrêtée à la suite du débat ouvert par les experts économiques en 1965. Entre les systèmes de tarification envisageables, et qui ont été rappelés plus haut, elle fait choix du système de l'équilibre budgétaire avec ou sans emprunt. Toutefois, elle s'efforce d'aménager cette solution de manière à ce qu'elle réalise l'allocation optimale des ressources et, notamment, la meilleure utilisation possible des infrastructures.

Selon elle, « la tarification de l'usage des infrastructures a pour but de promouvoir la meilleure utilisation possible des infrastructures, tout en produisant des recettes suffisantes pour couvrir les dépenses de toute nature, afférentes à celles-ci et imputables à leur fonction de transport ».

« A cette fin les tarifs applicables aux diverses catégories de circulation doivent être égaux au coût marginal social relatif à l'usage des infrastructures par ces catégories. Dans le cas où les recettes correspondant à ces tarifs seraient inférieures aux dépenses, le coût marginal social doit être augmenté d'un péage d'équilibre de façon à assurer la couverture des dites dépenses ».

Dans le memorandum de 1971, la Commission développe ainsi sa pensée. Le système proposé répond bien aux deux impératifs de toute tarification : **utilisation optimale des infrastructures et financement des dépenses**. C'est bien un système d'allocation des ressources, puisque la base des tarifs est constituée par le coût marginal social et

que les prix à payer par les usagers ne peuvent jamais être inférieurs à ces coûts. C'est aussi un système de financement d'où une double conséquence :

— « chaque mode de transport et à l'intérieur de ceux-ci chaque catégorie d'usagers doivent couvrir, par leurs propres moyens, l'intégralité des coûts qui leur sont imputables. Ce principe exclut aussi bien toute aide des pouvoirs publics que le subventionnement d'une activité par une autre » ;

— « la totalité des ressources procurées par la tarification doit être employée dans l'intérêt de la gestion et de l'amélioration des infrastructures ».

On est bien obligé de constater qu'il s'agit là de déclarations plutôt que de démonstrations. Comme on l'a rappelé dans la première partie, et tous les économistes sont d'accord sur ce point, l'usage optimal à court terme d'infrastructures existantes est assuré par une tarification au coût marginal social (1). Le fait que le tarif sera toujours au moins égal à ce dernier ne suffit pas pour en assurer l'optimalité. Encore faut-il que le système des péages d'équilibre soit neutre, c'est-à-dire qu'il ne modifie pas les décisions que prendraient les usagers si la tarification marginale leur était appliquée. Or, on ne peut émettre que des doutes sérieux sur la possibilité d'établir de tels péages. Tout au plus la littérature économique fait-elle entrevoir la possibilité de

(1) On a déjà signalé que ceci n'est peut-être plus vrai pour le long terme. Mais aucun procédé connu ne permet actuellement de concilier les deux points de vue.

péages de moindre mal (ou de second-best comme disent les Anglo-Saxons), c'est-à-dire produisant, compte tenu des contraintes budgétaires, la perte économique minimum. Encore cette dernière dépend-elle de la nature des contraintes : plus elles sont nombreuses et appliquées à des ensembles plus petits, plus la perte est grande.

A cet égard, la définition de l'équilibre budgétaire donnée dans le mémorandum introduit, précisément, des contraintes nombreuses et étroites, puisqu'il ne s'agit pas d'établir un équilibre général des infrastructures de transport, mais plusieurs équilibres : un par chaque catégorie d'usagers dans chaque mode de transport, avec interdiction de subventionnement d'une activité par une autre.

Il apparaît ainsi, dès l'abord, que la définition des équilibres partiels et la recherche de péages permettant de satisfaire au mieux les contraintes budgétaires et l'usage optimal des infrastructures constitueront des démarches fondamentales pour l'application pratique de la solution proposée. On notera, à ce sujet, que le projet de décision paraît beaucoup moins « contraignant » que le mémorandum, puisqu'il indique seulement que les recettes devront être suffisantes pour couvrir les dépenses afférentes aux infrastructures et imputables à la fonction transport. Cette différence entre les deux documents donnera certainement lieu à interprétation.

Pour en finir avec l'examen des premières dispositions de la décision, il convient d'attirer l'attention sur le fait que l'obligation d'équilibrer les dépenses par des recettes est limitée aux dépenses imputables à la « fonction de transport des infrastructures ». Cette limitation, qui est toute naturelle pour l'application d'une politique commune de transports, n'en ouvre pas moins un vaste champ d'incertitudes. Certaines fonctions des infrastructures sont évidemment étrangères au transport, telle par exemple l'utilisation des voies navigables comme exutoire des eaux usées, comme

réservoirs d'eau de refroidissement industriel, comme défenses contre les crues. Mais beaucoup d'autres pourraient être invoquées : exercice du pouvoir politique, désenclavement, aménagement du territoire, décentralisation, etc. Le choix à faire ne pourra comporter qu'une grande part d'arbitraire. Encore ce choix étant fait, faudra-t-il affecter à chaque fonction une part de la dépense totale. Dans certains cas, il sera possible de fonder cette répartition sur des considérations techniques, si les divers ouvrages de l'infrastructure assurent des fonctions distinctes. Mais, le plus généralement, les dépenses apparaîtront comme étant communes à plusieurs fonctions : on devra alors se baser sur des considérations économiques assez voisines de celles qui présideront à la détermination des péages d'équilibre puisque, dans les deux cas, le problème est celui de créer les distorsions minimales par rapport à l'optimum économique.

* *

Le projet de décision définit ensuite certaines modalités de l'équilibre budgétaire. Les dépenses à couvrir par les recettes, pendant une période, sont les dépenses d'investissement (construction, reconstruction, renouvellement) et les dépenses courantes (entretien, fonctionnement, gestion) faites pendant cette période. La durée de celle-ci n'est pas précisée et peut donc être différente d'une année.

Il peut être fait recours à l'emprunt pour financer les dépenses d'investissement. Dans ce cas, les recettes devront couvrir les dépenses non financées par ce procédé et, en outre, les charges d'amortissement et d'intérêt des emprunts contractés antérieurement.

Les décisions prises par le Conseil en décembre 1971 disposent « qu'en outre il y aura lieu d'examiner les modalités de prise en compte éventuelle des charges du passé et de correction des coûts au titre de la dépréciation monétaire ».

La consistance de l'équilibre budgétaire ainsi défini par la Commis-

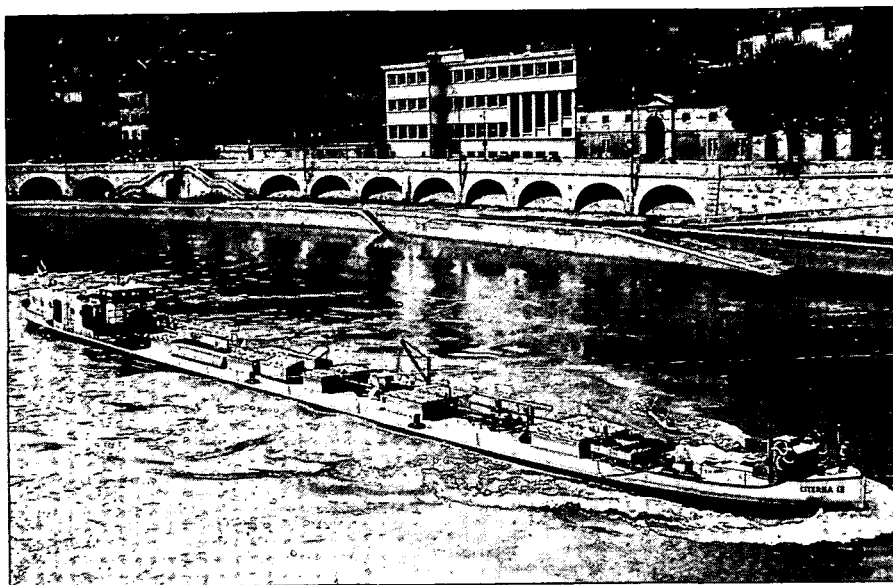
sion éventuellement complétée par la décision du Conseil pose un certain nombre de questions.

Quelle sera la part des emprunts dans le financement des investissements, autrement dit quelle sera la part de l'autifinancement ? Qui en décidera ? Les emprunts pourront-ils être ou non garantis par les collectivités ? La définition du décideur pose le problème de l'organisation des centres de gestion et de leurs relations avec la collectivité. Tous ces points sont importants.

Il est évident par exemple que si le gestionnaire d'une infrastructure peut avoir largement recours à l'emprunt, alors que celui d'une infrastructure concurrente ne le peut pas, l'équilibre de compétition sera apparemment faussé, à moyen terme, au bénéfice du premier. A fortiori s'il bénéficie seul d'une garantie de la collectivité. Toutefois, des raisons économiquement valables, comme des différences entre l'importance des discontinuités des investissements ou des durées de vie de ces derniers, pourraient justifier des différences de traitement. Encore faut-il les expliciter et peut-être les codifier.

La Commission attache beaucoup d'importance au fait que l'obligation de l'équilibre budgétaire protège l'investisseur contre des demandes inconsidérées de groupes de pression. Cet avantage est certain. Mais il ne peut être obtenu que par la création de centres autonomes ayant à la fois la responsabilité de leur budget et de leur gestion pour des ensembles distincts d'infrastructures. Si cette autonomie est déjà réalisée dans une large mesure pour les transports ferroviaires, du fait de l'existence dans chaque pays de la Communauté d'une Société nationale, il n'en est pas de même pour les routes et les voies navigables. Des problèmes institutionnels touchant à la structure, aux pouvoirs, à la tutelle de ces centres pourraient donc se poser.

Il faut enfin attirer l'attention sur la disposition additive envisagée par le Conseil concernant les modalités de prise en compte des charges du



Automoteur du Rhône dans la traversée de Lyon

passé. Cette disposition présente plusieurs aspects.

En premier lieu, les propositions de la Commission ne précisait pas comment devront être pris en charge les emprunts contractés avant la mise en application de la nouvelle politique commune. Les experts économiques de 1965 avaient par exemple proposé que, dans le système de l'équilibre sans emprunt, ces charges soient transférées à la collectivité en se basant sur le principe qu'en économie « seul compte l'avenir ».

En second lieu, le Conseil a probablement voulu mettre au jour le problème de l'égalité, entre modes concurrents, des « conditions de départ ». L'inégalité, entre secteurs de transport et même entre nations, du niveau de développement atteint par les infrastructures peut en effet créer, dès l'origine du nouveau système, de grandes disparités concurrentielles. Dans l'étude pilote effectuée par la Communauté sur l'axe de transport de la Basse-Seine, il avait été envisagé, pour y porter remède, de prendre en compte dans les dépenses, les charges qui resteraient à couvrir des emprunts fictifs qui auraient dû être contractés dans le passé pour l'exécution des infra-

structures mises à la disposition des usagers, si celles-ci n'avaient pas été financées par la collectivité. On croit savoir que cette conception est particulièrement défendue par l'un des États membres.

Elle ouvre une importante discussion. Elle constitue une sorte de compromis entre le système de l'équilibre budgétaire et celui du coût complet dont on a donné les principes dans la première partie. Mais le coût complet, comportant une annuité d'amortissement et un intérêt sur la partie non amortie de toutes les infrastructures disponibles à un moment donné et réévaluées à ce moment, dépend essentiellement de la durée de vie des investissements. Les charges résultant d'emprunts fictifs seraient, par contre, déterminées sur la base des dépenses réelles faites dans le passé et de la durée admise pour les emprunts, qui peut différer beaucoup des durées de vie. On aperçoit immédiatement que si le coût complet peut être considéré comme « équitable » du point de vue de l'égalisation des conditions de départ, il n'en est plus de même du second système. Les charges d'emprunts fictifs dépendraient, en effet, essentiellement de l'histoire des in-

vestissements. Un moyen de transport disposant d'infrastructures de très longue durée de vie, et exécutées depuis longtemps, ne supporterait aucune charge. Un moyen de transport à infrastructures de durée de vie analogue, mais exécutées depuis peu de temps, serait lourdement obéré. La violation du principe qu'en économie « seul compte l'avenir » entraînerait d'autres conséquences plus ou moins inéquitables : par exemple, les usagers ayant supporté dans le passé, en qualité de contribuables, leur quote-part sociale des dépenses devraient y participer à nouveau.

On doit cependant remarquer, à l'avantage de l'idée examinée, qu'elle procurerait aux gestionnaires d'infrastructure des ressources indépendante de leurs dépenses et pouvant servir à l'auto-financement. Toute la question est de savoir s'il vaut mieux déterminer les taux d'autofinancement d'après des ratios dépendant de la conjoncture financière, ou par un automatisme tarifaire plus ou moins artificiel. Le débat est ouvert.

* * *

La partie du projet de décision relative à la structure des tarifs est rédigée avec beaucoup de prudence. La Commission s'est bien gardée d'introduire, en l'état actuel des études, des dispositions trop précises en ce qui concerne la détermination des péages d'équilibre, c'est-à-dire la répartition du « déficit » créé par l'insuffisance des recettes d'une tarification au coût marginal social par rapport aux dépenses totales.

Il est prévu dès l'abord que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrêtera des règles pour la détermination des coûts marginaux sociaux et des péages d'équilibre, ce qui reporte à plus tard la solution pratique du problème. Quelques principes généraux sont ensuite avancés. Les tarifs font l'objet d'une différenciation aussi poussée que possible entre catégories de circu-

lation ayant des coûts marginaux sociaux différents (dans d'autres documents, la Commission emploie le terme de modulation en fonction de ces coûts). Pour une même catégorie, des tarifs différents peuvent être appliqués suivant le temps et le lieu.

En ce qui concerne la route, la tarification peut comporter des taxes sur les véhicules, des taxes sur les carburants et des mesures de tarification directe ; pour la voie navigable, des péages de navigation. Aucune disposition n'est nécessaire pour le chemin de fer, les coûts d'infrastructure étant inclus dans les tarifs de transport. Il n'est pas fait obstacle enfin à l'application, pour des impératifs budgétaires, de taxations supplémentaires des voitures particulières frappant les véhicules ou le carburant (impôts de consommation).

Dans son commentaire des décisions du Conseil, la Commission propose de distinguer, pour l'établissement des tarifs, les catégories de circulation suivantes :

— **chemin de fer :**

- a) trains de voyageurs rapides et express ;
- b) trains de voyageurs omnibus ;
- c) trains de messageries directs ;
- d) autres trains de marchandises ;

— **route :**

- a) véhicules légers (tourisme et camionnettes de moins de 1,5 t de charge utile) ;
- b) poids lourds de C.U. comprise entre 1,5 t et 5 t ;
- c) poids lourds de C.U. comprise entre 5 t et 10 t ;
- d) poids lourds de C.U. supérieure à 10 t ;

— **voie navigable :**

- a) convois poussés ;
- b) automoteurs de Seine ;
- c) caboteurs ;
- d) automoteurs de canal.

Enfin le projet de décision indique que des tarifs distincts sont déterminés pour les infrastructures faisant l'objet d'une exploitation autonome.

Comme on le voit, le texte examiné énonce seulement quelques principes qui ne soulèvent, d'ailleurs, pas grande discussion, mais qui sont loin de fournir tous les éléments nécessaires à la construction d'un système réel de tarification.

Il apparaît cependant indispensable, si l'on veut juger les propositions de la Commission d'après les conséquences économiques qu'elles entraînent, d'établir, au moins pour les études, des modèles de tarification.

Ce n'est pas là un travail aisé car il suppose le développement d'un processus complexe, qui peut être sommairement analysé comme il suit :

● **Hypothèses sur les objectifs**

Ils sont, semble-t-il, de deux natures : ceux qui sont propres à l'activité des transports et ceux qui se rattachent à l'économie générale.

Deux objectifs principaux propres au transport semblent devoir être retenus : en premier lieu, celui qui a déjà été défini dans notre pays par la loi de 1949 : « 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 du service public, entraîne pour la nation le coût de production réel minimum » ; en second lieu, celui de la meilleure organisation possible d'un marché libéralisé et concurrentiel dans l'esprit du traité de Rome qui a fondé la Communauté.

Le premier objectif traduit le souci de l'allocation optimale des ressources, que les autorités communautaires ont d'ailleurs souvent invoqué. Le second objectif n'a peut-être pas été formulé d'une manière aussi précise : il est cependant très important. Il s'agit bien, en effet,

d'organiser une série de marchés sur lesquels puisse se développer une libre compétition entre transporteurs intéressés et où la concurrence puisse conduire, avec des interventions réglementaires aussi réduites que possible, à la réalisation du premier objectif d'allocation optimale des ressources. On sera ainsi amené à distinguer plusieurs marchés au sein desquels peut s'établir une compétition, par exemple :

— pour les voyageurs : transports urbains et suburbains, transports interurbains ;

— pour les marchandises : mêmes subdivisions.

Dans les objectifs d'économie générale, on peut signaler sans être exhaustif : la croissance, la compétitivité internationale et l'équilibre de la balance des comptes, les équilibres budgétaires, l'équité fiscale, l'aménagement du territoire, etc.

● **Hypothèses sur la définition de l'équilibre budgétaire**

On a déjà signalé que le système envisagé suppose une définition des divers ensembles à chacun desquels sera imposée la règle de l'équilibre budgétaire. Pour la commodité, on appellera un tel ensemble : « ensemble budgétaire ».

Le projet de décision soumis au Conseil n'apporte aucune précision sur la consistance de ces ensembles. Seul le mémorandum indique, rappelons-le, que « chaque mode de transport et à l'intérieur de ceux-ci chaque catégorie d'usagers doivent couvrir l'intégralité des charges qui leur sont imputables ». Les catégories d'usagers seraient les suivantes :

— **route** : véhicules légers, véhicules de C.U. : 1,5 t à 5 t ; C.U. : 5 t à 10 t ; C.U. : plus de 10 t ;

— **chemin de fer** : trains de voyageurs rapides et express, trains omnibus, trains de messageries, autres trains de marchandises ;

— **voie navigable** : convois poussés, automoteurs de Seine, caboteurs, automoteurs de canal.

Il semble que, dans l'esprit de la Commission, le plus grand ensemble envisageable doit comporter une seule catégorie et la totalité du réseau d'un même mode de transport.

L'état actuel des réflexions ne permet pas d'apprécier si un tel découpage de l'activité des transports est celui qui est de nature à satisfaire le mieux aux deux objectifs, d'utilisation optimale des infrastructures et d'organisation des marchés. On peut simplement remarquer qu'il s'applique mal aux transports urbains où l'équilibre doit, probablement, être réalisé plutôt au niveau de la collectivité responsable. On doit noter, également, qu'il ne serait pas incompatible avec un équilibre budgétaire par partie de réseau et par catégorie de trafic, autrement dit avec une certaine décentralisation géographique de gestion.

● Recherche des dépenses d'infrastructures afférentes à la fonction transport

Il faut, évidemment, rechercher pour chacun des ensembles choisis quelles sont les dépenses à prendre en compte. La première démarche consiste à répartir les dépenses entre la fonction transport des infrastructures et toutes les autres. Or ces dernières, comme on l'a déjà signalé, sont multiples. De plus, la répartition ne peut être fondée que partiellement sur des relations techniques : il restera donc des dépenses communes qui devront être affectées aux diverses fonctions suivant des critères économiques.

- A supposer que les dépenses afférentes à la fonction transport aient pu être déterminées, il faut encore les répartir entre les catégories de trafic, afin de calculer le tarif par catégorie.

La partie marginalisable des dépenses peut être répartie, suivant des relations techniques, entre les véhicules utilisés pour les transports de chaque catégorie. Mais subsistent les dépenses non marginalisables qui constituent, généralement, la plus grande part du total. Elles ne peu-

vent être affectées, elles aussi, que suivant des critères économiques.

- On voit donc apparaître un problème fondamental, qui est celui de l'affectation des dépenses communes, tant au niveau des fonctions multiples des infrastructures qu'à celui des catégories de trafic. Le calcul des péages d'équilibre en dépend.

On peut examiner cette question, soit du point de vue de l'affectation optimale des ressources, soit du point de vue de l'organisation des marchés concurrentiels.

Du premier point de vue, divers économistes ont proposé des solutions de minimisation de la perte économique sous contrainte budgétaire. Ces solutions sont trop complexes pour qu'il soit possible d'en donner ici le détail. Disons qu'en gros elles consistent à faire intervenir les élasticités de demande et à appliquer à un trafic un péage d'équilibre d'autant plus élevé que son élasticité est faible. Mais cette solution n'est pas entièrement satisfaisante. En fait, d'abord, on connaît très mal les élasticités dans le secteur des transports. De plus, la règle du non-subsidation d'une activité par une autre ne serait plus respectée : une activité à forte élasticité serait subventionnée par les activités à faible élasticité. Cette circonstance serait surtout gênante au niveau des catégories de trafic, car elle pourrait être considérée comme faussant les conditions de la concurrence entre usagers.

Du second point de vue de l'organisation des marchés, la solution généralement préconisée est celle de « l'égalité des péages d'équilibre », à percevoir en sus des coûts marginaux. Elle a le mérite, si les décisions de choix des usagers sont fondées sur la différence des prix, de conduire à une répartition des trafics entre moyens et modes de transport identique à celle qui résulterait d'une tarification au coût marginal, donc à une utilisation optimale des infrastructures.

Il faudrait alors que le péage par unité de prestation de transport

(voyageur-km ou tonne-km) soit le même dans les divers « ensembles budgétaires » en concurrence sur un même marché pour la fourniture de la prestation en cause et à l'intérieur de chaque ensemble, quel que soit le moyen de transport utilisé. Ainsi pourraient se former de véritables prix de transaction.

Malheureusement, cette solution relativement simple est incompatible avec la contrainte d'équilibre budgétaire par ensemble distinct. Par exemple, si le péage est calculé sur le marché des transports interurbains de marchandises de manière à assurer l'équilibre des dépenses d'infrastructures routières, il n'y a aucune raison pour qu'il procure au chemin de fer ou à la voie navigable des recettes égales à leurs propres dépenses.

La même difficulté se produirait si on admettait que le comportement des usagers est basé non sur la différence des prix, mais sur leur rapport. Dans ce cas, pour des trafics en concurrence, la proportion des péages d'équilibre aux coûts marginaux sociaux devrait être la même à l'intérieur de chaque ensemble et d'un ensemble à l'autre, mais la contrainte budgétaire ne serait pas mieux respectée.

Il semble qu'il n'est pas possible de trouver une solution satisfaisant rigoureusement aux conditions d'équilibre budgétaire, d'utilisation optimale des infrastructures et de libre concurrence entre transporteurs, si ce n'est dans le cadre de l'ensemble global des infrastructures de transport de tout mode. Une telle éventualité, outre qu'elle serait incompatible avec l'existence des Sociétés nationales de chemin de fer, conduirait à une planification et à une gestion centralisées des infrastructures, et supprimerait les avantages que l'on peut attendre d'une compétition entre centres de décision multiples, avantages qui ont certainement beaucoup pesé dans le choix fait par la Commission.

Il conviendra donc, dès l'établissement des modèles de tarification, de réaliser un compromis entre les objectifs propres au transport. Cet

arbitrage ne sera pas le seul. Il restera à apprécier, d'après les résultats des modèles, l'effet de la tarification sur les objectifs d'économie générale; d'autres arbitrages, prenant en compte tous les objectifs, seront alors nécessaires.

* *

D'après le projet de décision, la mise en place de la tarification sera effectuée progressivement par étapes fixées par le Conseil. Elle sera achevée, en principe, fin 1981 pour les routes et fin 1986 pour la voie navigable. Des mesures dérogatoires sont prévues pour le cas où cette mise en place soulèverait dans un État de graves difficultés économiques et sociales.

Pendant la période de mise en place il sera accordé aux entre-

prises de chemin de fer des indemnités compensant l'insuffisance de couverture des dépenses d'infrastructures dans les autres modes de transport.

Ces dispositions dont la dernière est déjà en vigueur en France, n'appellent pas de commentaires.

Pour clore cet exposé relatif aux principes de la tarification des infrastructures, il convient d'attirer l'attention sur une suggestion de la Commission, bien qu'elle ne figure pas dans le projet de décision, mais seulement dans le mémorandum qui l'accompagne. Il s'agit d'un remaniement du rapport actuel entre la taxation de l'essence et celle du gas-oil. Le nouveau rapport serait déterminé de telle manière que le choix entre des véhicules utilisant respectivement l'un ou l'autre de ces carburants, et occasionnant les

mêmes coûts d'infrastructure, ne soit pas influencé par la taxation. Pour notre pays, à recette globale constante, la taxe sur l'essence devrait baisser de 19 % et celle sur le gas-oil augmenter de 106 %. La Commission n'omet pas de signaler l'importance des problèmes qui pourraient en découler pour l'industrie communautaire des poids lourds. Mais, outre le fait que la mesure paraît relever plutôt d'une politique industrielle que d'une politique des transports, on peut se demander si elle ne compliquerait pas les questions de tarification des poids lourds. Elle réduirait, en effet, les possibilités de nuancement suivant le poids et le nombre des essieux, qui est cependant d'une utilité économique indiscutable; elle risquerait aussi de conduire à une surtaxation des véhicules les moins agressifs pour les chaussées.

ÉTUDES EN COURS

On conçoit qu'une question dont on vient d'exposer la complexité nécessite des études complémentaires approfondies.

Sur le plan de la Communauté, ces études ont été prescrites par les décisions du Conseil de décembre 1971 et devront être poursuivies par des experts gouvernementaux.

Sur le plan national, une décision du Premier Ministre et du Ministre des Transports, du 27 mars 1972, a créé un groupe d'étude interministériel chargé, en liaison avec les travaux entrepris sur le plan européen, de préparer et d'éclairer les choix que le Gouvernement est susceptible d'effectuer en matière de tarification de l'usage des infrastructures de transport.

Un ordre d'urgence a été fixé, qui est le même sur le plan national que sur le plan européen : on traitera, en premier lieu, les transports autres que les transports dans les agglomérations urbaines; ceux-ci feront l'objet d'un examen ultérieur.

La consultation des organisations professionnelles est laissée à l'initiative du président du groupe.

Le groupe interministériel sera assisté par un groupe d'étude, placé sous la même présidence, constitué en son sein et complété par des experts et économistes de l'administration. Il disposera, en outre, d'un secrétariat général dont les membres feront partie du groupe d'étude.

Le groupe interministériel s'est réuni, pour la première fois, le 2 mai 1972. Il a entendu un exposé de son président et examiné un rapport introductif du secrétariat général. L'énoncé des titres des six chapitres de ce rapport montre comment pourraient se développer les études :

Chap. I. — Rôle économique de l'État.

1/ vues sous l'angle des théories et modèles microéconomiques.

2/ de caractère macroéconomique.

Chap. II. — Objectifs envisageables de la tarification de l'usage des infrastructures.

Chap. III. — Informations de base existantes.

Chap. IV. — Différents systèmes envisagés jusqu'à présent.

Chap. V. — Étude de la tarification dans différents pays.

Chap. VI. — Programme du groupe de travail.

Le groupe d'étude a été constitué et subdivisé en plusieurs sous-groupes spécialisés qui ont pu commencer à travailler dès le mois de mai.

* *

Dans le cadre limité qu'offrait la présente publication, on a été conduit à mettre surtout en valeur des réflexions d'ordre trop étroit-

tement économiques. En fait la réforme envisagée présente des aspects politiques et sociaux qui sont peut-être prédominants.

Le choix entre le financement des infrastructures par le budget, donc par l'impôt, et le financement par le tarif est en soi-même un choix politique. Il ne peut découler, en effet, que d'une comparaison entre les « coûts d'opportunité » des dépenses financées par l'un ou l'autre moyen, et la théorie économique ne peut guère apporter de précision à ce sujet. La structure de ce qu'on a appelé les « ensembles budgétaires », au niveau desquels l'équilibre devrait être réalisé, est, non moins politique. Il s'agit de savoir si ces ensembles seront gérés directement par des collectivités, ce qui est le cas actuellement pour la route et la voie navigable, ou par des organismes autonomes plus ou moins contrôlés. La première solution conduirait logiquement à l'ouverture dans les budgets de comptes spéciaux, auxquels seraient affectées les recettes provenant des taxes, ce qui pose la question de l'unicité budgétaire. La tutelle des organismes indépendants ou des collectivités locales est également en cause.

De manière générale, ce qu'on peut appeler la « politique des investissements » devrait être réexaminée. Les décisions d'investir sont actuellement basées sur une comparaison des avantages collectifs et des dépenses. Elles prennent en compte, dans le cadre d'une planification générale, des éléments très divers dont la valeur ne peut pas faire l'objet de prix objectifs sur le marché. Les mêmes décisions devraient être prises, dans l'avenir, sur la base de la seule rentabilité financière, donc en fonction des prix que les usagers sont disposés à payer ? Du fait des discordances certaines entre appréciations individuelles et collectives, les deux processus aboutiraient probablement à des résultats différents.

On peut, certes, inclure valablement certains coûts collectifs dans la tarification, comme les coûts d'accident et de nuisance dont les usagers sont directement responsables, mais il est moins justifié de mettre à leur charge l'anticipation de l'exécution de certains investissements, que peuvent exiger les politiques d'aménagement du territoire ou de développement économique, et dont on ne voit pas pourquoi elle

serait supportée par une catégorie particulière de citoyens. Il est donc possible que certaines inflexions doivent être apportées, sur ce point, à la rigueur du système tel qu'il a été décrit ci-dessus.

* *

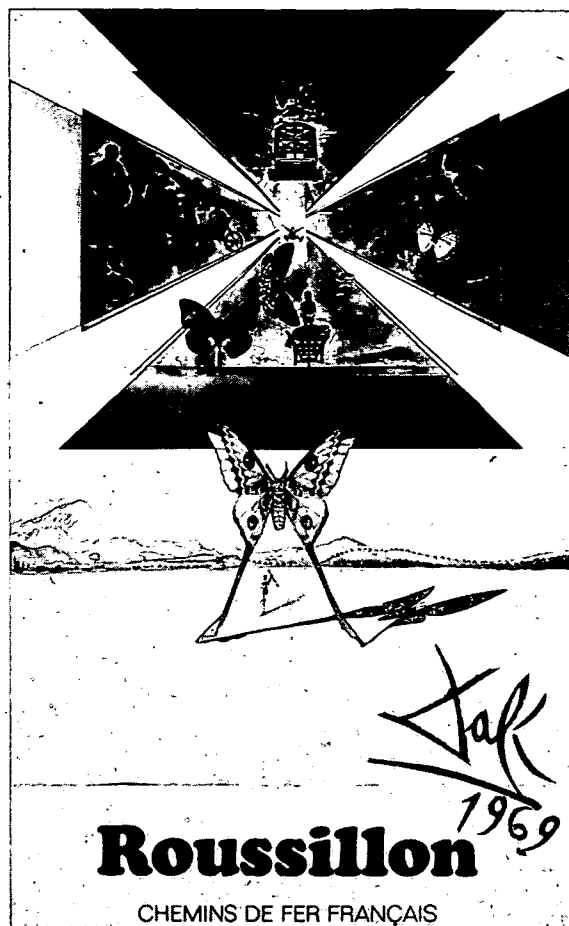
En conclusion de son article, l'auteur reconnaîtra bien volontiers qu'il a mis plutôt l'accent sur les problèmes que sur les avantages du nouveau système de tarification des infrastructures. Il peut invoquer, pour son excuse, l'excellence des exposés déjà présentés par les autorités de la Communauté en faveur de la solution qu'elles préconisent (1), et aussi la nécessité où l'on se trouve, quand on entreprend l'étude d'une proposition aussi importante, de procéder à une analyse critique avant d'apercevoir les éléments d'une synthèse constructive.

Daniel LAVAL,

*Ingénieur général
des Ponts et Chaussées*

(1) Par exemple l'exposé de M. Goergen au colloque de Grenoble, dont on trouvera l'essentiel dans l'Officiel des Transporteurs d'août 1972.

La S.N.C.F., trois ans après le début de la RÉFORME



Le chemin de fer a été et demeure un instrument puissant au service de l'économie et un facteur de progrès social. Il a été lié au développement industriel que le monde a connu depuis le XIX^e siècle; il a facilité le transport d'un plus grand nombre d'hommes et leur a ouvert des horizons nouveaux.

Cette grande affaire scientifique et technique qu'est le transport par fer n'est demeurée fermée ni à la passion ni à la poésie. Peintres et écrivains ont illustré abondamment l'aventure ferroviaire. Peu d'hommes sont demeurés insensibles, dans le passé, à la magie de la vapeur qui retrouve de nos jours de nouveaux adeptes sur les petits réseaux touristiques. Le Chemin de fer a été l'objet de l'admiration et de la ferveur des foules et chacun est fier de l'amour des cheminots pour leur métier, des records de vitesse sur rail et du confort des voitures des grands rapides européens. Il a été aussi la cible des critiques qui lui reprochent la lenteur des omnibus,

l'inconfort de voitures désuètes, et plus prosaïquement la charge qu'il fait peser sur les finances publiques.

En France comme dans le monde le rôle actuel et futur du chemin de fer a été contesté. On s'est interrogé sur son avenir, sur sa place dans le secteur des transports terrestres. Certains y ont vu et y voient encore un mode de transport qui serait périmé et incapable de soutenir victorieusement la compétition avec les techniques concurrentes d'aujourd'hui et avec les techniques nouvelles de demain. En d'autres termes, le chemin de fer a-t-il un avenir ?

Pour assurer l'avenir des chemins de fer français dans une économie ouverte à la compétition, une réforme en profondeur de l'outil ferroviaire était apparue nécessaire. Elle a été mise en œuvre en 1969 par la conclusion d'un contrat de programme entre l'État et la S.N.C.F. concrétisé par un échange de lettres en date des 16 et 25 juillet, entre le Ministre des Transports et le Prési-

dent du Conseil d'administration de la S.N.C.F.

Dans la ligne de ce contrat et en conformité avec deux règlements du Conseil de la communauté économique européenne relatifs à la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer d'une part et à l'action des États en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public d'autre part, un avenant à la convention de 1937 a été signé en janvier 1971 et la S.N.C.F. a été dotée d'un nouveau cahier des charges en décembre de la même année.

Où en est la S.N.C.F. trois ans après la signature du contrat de programme ?

Une analyse objective de l'exécution du contrat et de l'activité de la S.N.C.F. fait apparaître des résultats positifs et permet d'escompter pour le chemin de fer un avenir largement ouvert.

DES RÉSULTATS POSITIFS

Pour mieux en saisir la portée, il faut avoir en mémoire la volonté des Pouvoirs publics; l'appréciation des résultats n'en sera que plus objective.

LE SENS DU CONTRAT

Dans la ligne des dispositions de la loi de 1949 qui posait pour principe « l'utilisation du mode de transport qui, compte tenu de la valeur des services rendus aux usagers et des servitudes imposées par les conditions de service public, entraîne pour la nation le coût de production réel minimum », il s'agissait d'introduire aussi largement que possible, dans le secteur des transports, la notion d'économie de marché et de le libérer au maximum des contraintes et des protections traditionnelles.

L'importance du rôle joué par le chemin de fer dans l'économie française impliquait que cette évolution débutât par une réforme de la S.N.C.F. tendant à faire de la Société Nationale une entreprise compétitive et rentable.

Le contrat de programme conclu en juillet 1969 entre l'État et la S.N.C.F. a donc défini pour cinq ans (1969-1973) les objectifs que se sont fixés les Pouvoirs Publics et la Société Nationale. Le contrat a été conçu essentiellement comme un instrument de transition propre à mettre progressivement la Société Nationale en mesure d'aborder à partir de 1974, une équitable compétition avec les autres modes de transports qui seront alors plus largement libérés des contraintes qui pèsent sur leur activité.

Le contrat a ainsi précisé les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour assurer l'avenir du chemin de fer dans le contexte économique et réglementaire tracé par l'orientation générale de la politique des transports, à savoir pour l'essentiel :

- l'obtention en 1974 de l'équilibre financier de l'entreprise sans subvention d'équilibre;

- au plan des activités et des structures de la S.N.C.F.

- la réorganisation des activités de la S.N.C.F. par la recherche des trafics rentables et l'élimination des trafics non rentables;

- la réorganisation des activités de service public et l'adoption d'un programme de suppression ou de transfert sur route de 10 000 km de services omnibus;

- au plan des rapports juridiques et financiers entre l'État et la S.N.C.F.

- l'acceptation d'aménagements tarifaires par la S.N.C.F. dans le cadre de hausses moyennes modérées;

- l'adoption du principe de l'autonomie de gestion qui constitue l'innovation fondamentale apportée par l'avenant à la Convention de 1937 et le nouveau Cahier des Charges;

- la détermination des programmes d'investissement; un additif au contrat de programme signé en 1971 a fixé à cet effet le montant des investissements et leurs moyens de financement pour les années 1972 et 1973;

- la normalisation des comptes de l'entreprise;

- la compensation des charges de service public;

- la fixation d'une subvention d'équilibre forfaitaire et dégressive jusqu'en 1973.

- au plan de l'action gouvernementale en matière de politique générale des transports : le maintien du niveau de la concurrence routière en zone longue, la mise en place d'un système homogène de tarification de l'usage des infrastructures, l'égalisation des obligations tarifaires.

Ainsi donc la S.N.C.F. a été appelée à exercer une double activité sur son réseau : une activité concurrentielle en ce qui concerne les transports de voyageurs par trains rapides et express et les transports de marchandises, une activité de « service public » pour les transports de voyageurs à courte distance dont

les charges résultant des obligations imposées par l'État sont compensées à l'entreprise par une contribution des Finances publiques.

Tel était le sens du contrat ! Les résultats sont-ils à la hauteur des intentions ?

L'EXÉCUTION DU CONTRAT

Des écarts ont pu être constatés entre certaines précisions chiffrées que comportait le contrat et les réalisations mais un tournant décisif a été pris.

Les dérapages sont les suivants :

- le programme de fermeture ou de transfert sur route de 10 000 km de services omnibus de voyageurs ne sera pas réalisé. Actuellement 6 595 km de ces services ont été fermés ou transférés sur route. L'objectif ne sera pas atteint;

- la réduction des effectifs n'a pas suivi la décroissance prévue. L'effectif prévu au budget révisé de 1972 pour le 31 décembre est de 287 928, supérieur de près de 10 000 agents au chiffre envisagé. La déflation des effectifs réalisée de 1969 à 1972 sera toutefois supérieure à 30 000 agents;

- l'évolution générale des prix a été plus rapide et les hausses enregistrées plus élevées qu'il n'avait été prévu;

- l'accroissement des charges de personnel dû à l'augmentation des salaires et à la réduction de la durée du travail a largement dépassé les prévisions;

- les sujétions tarifaires imposées à l'entreprise réduiront les recettes de trafic attendues en 1972. La majoration tarifaire que la S.N.C.F. entendait appliquer le 1^{er} janvier 1972 a été différée au 1^{er} avril pour les marchandises, au 1^{er} mai pour les voyageurs, et son taux a été inférieur à celui qui avait été envisagé.

- le taux de productivité globale est inférieur en 1971 aux taux atteints en 1969 et 1970.

En dépit de ces distorsions qui paraissent moins tenir au comportement de la S.N.C.F. qu'à des causes extérieures (impératifs politiques, économiques et sociaux), un tournant décisif a été pris.

Le contrat de programme avait pour but essentiel de donner à la S.N.C.F. un esprit d'entreprise responsable et efficace. Grâce à l'autonomie de gestion conférée à la Société Nationale, les dirigeants de l'entreprise ont été dotés pour le fonctionnement du réseau principal placé dans une situation concurrentielle, de la liberté d'action nécessaire.

Grâce à l'action énergique et incessante de l'équipe dirigeante, la reconversion des mentalités a été largement opérée à la S.N.C.F. Cette action s'est manifestée d'abord par une série de réorganisations :

- une réorganisation des structures caractérisée par :

- la concentration au niveau de la Direction Générale des activités et fonctions que les moyens modernes de calcul et le traitement de l'information permettent de centraliser avec avantage;

- la décentralisation sur 25 nouvelles régions d'une part importante des attributions et fonctions des six anciennes régions. Le découpage des nouvelles régions se rapproche dans toute la mesure du possible du découpage des régions administratives. La nouvelle organisation régionale décentralise avantageusement les responsabilités à l'intérieur de l'entreprise. Le Directeur régional devient l'interlocuteur privilégié de la S.N.C.F. pour les représentants régionaux des Pouvoirs Publics, les élus locaux et pour la clientèle. Il en résulte une action plus souple, plus rapide et partant plus efficace.

- une révision profonde des objectifs, des méthodes et des structures de la Direction commerciale dans le double but de mieux concevoir la politique commerciale et de l'appliquer avec plus de rigueur, de rapidité, d'efficacité. A cet effet, une distinction plus nette des attri-



Intérieur des futures voitures de 2^e classe à 6 places par compartiment (au lieu de 8), voitures qui seront dotées de la climatisation

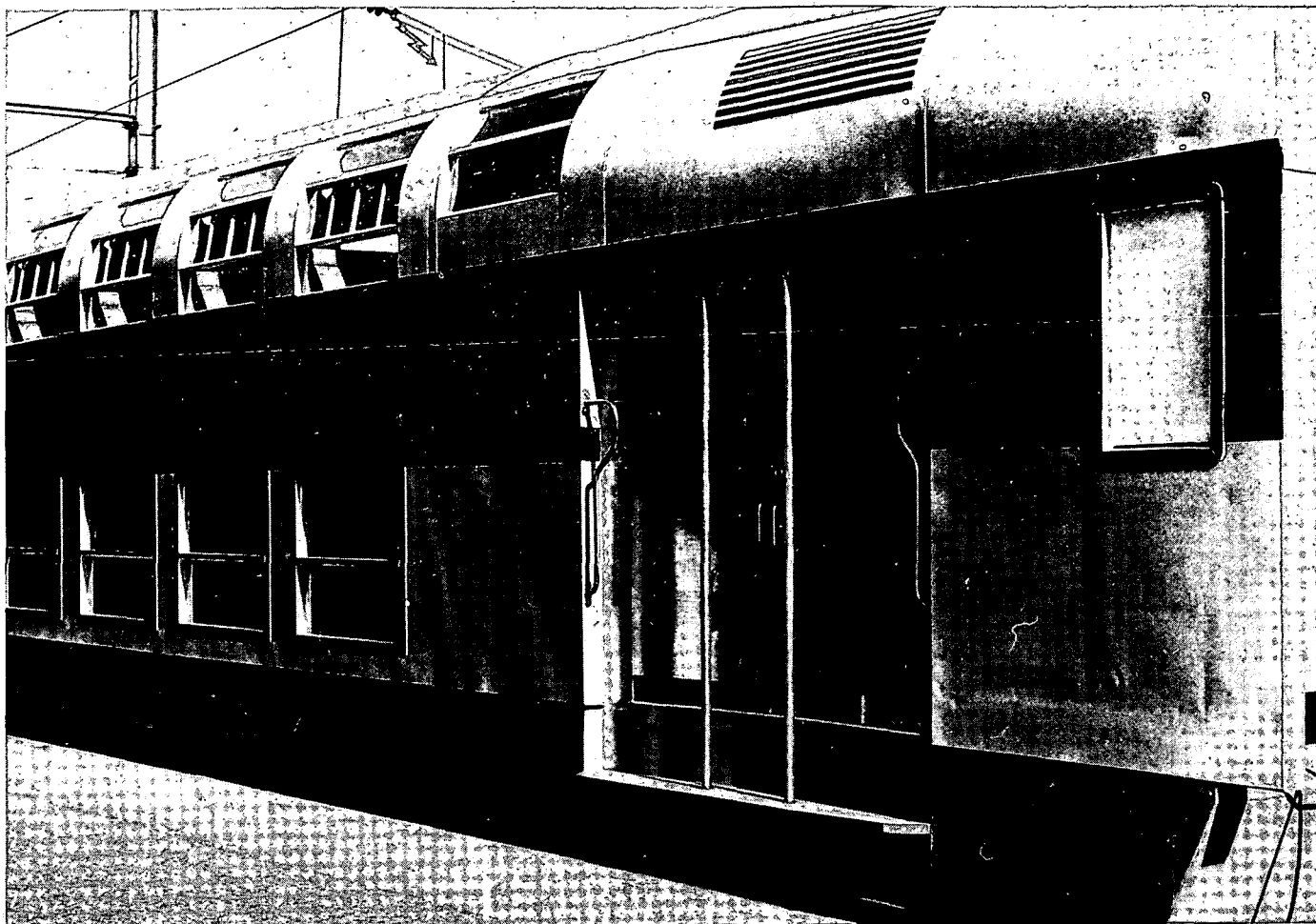
butions entre les services de conception commerciale (« Marketing ») et les services de vente proprement dits a été établie;

- une refonte en janvier 1970 du système de transport des envois par expédition (détail et colis) par la création du Service Nationale des Messageries (SERNAM) qui tout en demeurant partie intégrante de la S.N.C.F., a été doté d'une véritable structure d'entreprise. Cette initiative a été un succès, le SERNAM ayant dépassé l'équilibre financier dès 1971.

Enfin la nomination d'un Directeur général adjoint chargé des pro-

blèmes de transport de voyageurs dans les banlieues a répondu à la fois aux vœux des Pouvoirs Publics et au souci de l'entreprise d'assurer dans les meilleures conditions la desserte quotidienne à courte distance des usagers rendue chaque jour plus difficile par l'actuelle concentration urbaine.

Cette action a été accompagnée d'un effort d'abaissement des coûts de production et de développement des trafics rentables. La préparation du VI^e Plan a été pour l'entreprise l'occasion d'une réflexion intense sur ces deux facteurs essentiels de redressement financier.



*Prototype de la nouvelle voiture à étage destinée à la banlieue de Paris.
80 à 100 de ces voitures seront construites chaque année à partir de 1973.*

L'abaissement des coûts a été recherché essentiellement dans le renouvellement de matériel (voitures et wagons) et le développement des automatismes, (passages à niveau, signalisation, automatisation des triages). Les études nécessaires à la mise en place de la gestion centralisée du trafic marchandises et à la réservation électronique des places sont activement poursuivies.

L'appréhension de trafics rentables est poursuivie notamment pour les transports de voyageurs par l'amélioration de la qualité du service — amélioration du confort des voitures et de l'ambiance d'accueil, réduction du temps de transport par le relèvement de la

vitesse des trains, mise en service de turbo trains sur infrastructure existante réalisée depuis l'hiver 1970-1971 sur la ligne Paris-Caen-Cherbourg, et prévue en 1973 pour les relations Lyon-Strasbourg, Lyon-Nantes et en 1974 pour Lyon-Bordeaux, poursuite des essais du prototype TGV 001 destiné aux lignes nouvelles à grande vitesse.

En ce qui concerne les marchandises l'effort a porté essentiellement sur le développement du transport de porte à porte par la promotion des transports combinés (accroissement des transports par conteneurs et par la technique rail-route) et la réduction des délais d'acheminement et de fourniture des wagons.

Il est regrettable que les contraintes imposées par le plafonnement strict de l'accès au marché financier des entreprises publiques n'aient pu permettre d'atteindre les montants d'investissement que la S.N.C.F. s'était fixés pour la durée du VI^e Plan. Un redressement a cependant été amorcé. Le niveau global de l'enveloppe d'investissement de la S.N.C.F. a progressé en francs constants pour 1972 et 1973 respectivement de 7 % et 12 % par rapport à l'année 1971 où les possibilités d'investissement ont été les plus faibles. Cet effort mérite d'être poursuivi dans les prochaines années.

La desserte des banlieues n'a pas été négligée. En Région Parisienne

l'effort d'investissement propre de l'entreprise et les concours spécifiques apportés par l'État et les Collectivités locales ont déjà permis d'améliorer la qualité du service par la modernisation des gares et l'amélioration de leurs accès. D'ici la fin du VI^e Plan les villes nouvelles d'Evry et de Saint-Quentin-en-Yvelines seront desservies par le réseau de la S.N.C.F. Pendant la même période le matériel roulant sera renouvelé, en particulier par la mise en service de 160 voitures à étages.

En définitive la contrainte d'équilibre financier imposée par l'avenant à la Convention de 1937 a été respectée pour les années 1970 et 1971 dans les conditions définies par ce texte. La subvention forfaitaire versée par l'État à la S.N.C.F. a suivi la décroissance prévue. Il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'exercice 1972. Quoi qu'il en soit, le budget de

1974 devra être équilibré sans aide de l'État.

Le contrat de programme conclu entre l'État et la S.N.C.F. s'exécute donc jusqu'à présent dans des conditions correctes.

Certains problèmes demeurent toutefois préoccupants. Si le trafic voyageurs est en progrès constants : 41,14 milliards de voyageurs kilomètres en 1971 contre 41 et 39,14 respectivement en 1970 et 1969, l'évolution du trafic marchandises est moins satisfaisante : 67 milliards de tonnes kilomètres en 1971 alors que le trafic maximum avait été atteint en 1970 avec 70,4 milliards de tonnes kilomètres.

L'effet des contraintes gouvernementales sur la politique tarifaire de la S.N.C.F. est particulièrement ressenti par une entreprise opérant un redressement délicat.

La charge des activités de service public devient chaque année plus lourde pour l'État.

Le ralentissement du rythme de réduction des effectifs n'est pas favorable à un redressement du taux de productivité de la Société Nationale.

L'objectivité commande toutefois de constater que les objectifs fixés dans le contrat de programme de 1969 étaient ambitieux. Un objectif prioritaire : l'équilibre du compte d'exploitation à réaliser en 1974, une substantielle réduction des effectifs, l'usage de l'autonomie de gestion constituaient une série d'objectifs malaisés à atteindre après des décennies de subvention illimitée, de protection réglementaire et de soumission à une tutelle rigoureuse. Pour l'essentiel ils ont été présentement atteints. Que peut-on attendre de l'avenir ?

UN AVENIR LARGEMENT OUVERT

L'avenir de la S.N.C.F. dépend dans une large mesure de l'évolution de l'environnement national et international. Cependant le Chemin de fer dispose d'atouts techniques indéniables dont il doit renforcer les effets par un dynamisme accru de son exploitation et un effort de coopération internationale.

L'ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT

Des facteurs contradictoires sont susceptibles d'intervenir au plan national :

● facteurs favorables :

— le renforcement du contrôle des surcharges des transports routiers limitera les abus actuellement constatés, dans le souci non pas de protéger la S.N.C.F., mais de protéger l'infrastructure routière et d'accroître la sécurité;

— l'accentuation de l'évolution sociale du secteur routier dans les

années à venir, pour rattraper le retard constaté actuellement sur les autres secteurs, ainsi que le respect de la réglementation sur les temps de conduite et de repos, contribueront à harmoniser les conditions de concurrence entre fer et route;

— l'adoption d'un système homogène de tarification de l'usage des infrastructures renforcera la compétitivité du chemin de fer vis-à-vis de ses concurrents et notamment de la voie d'eau;

● facteurs défavorables :

— l'amélioration progressive quantitative et qualitative du réseau routier facilitera l'expansion du trafic routier;

— la structure largement artisanale du transport public routier est susceptible de se modifier et la concentration des entreprises peut conduire à un abaissement des coûts;

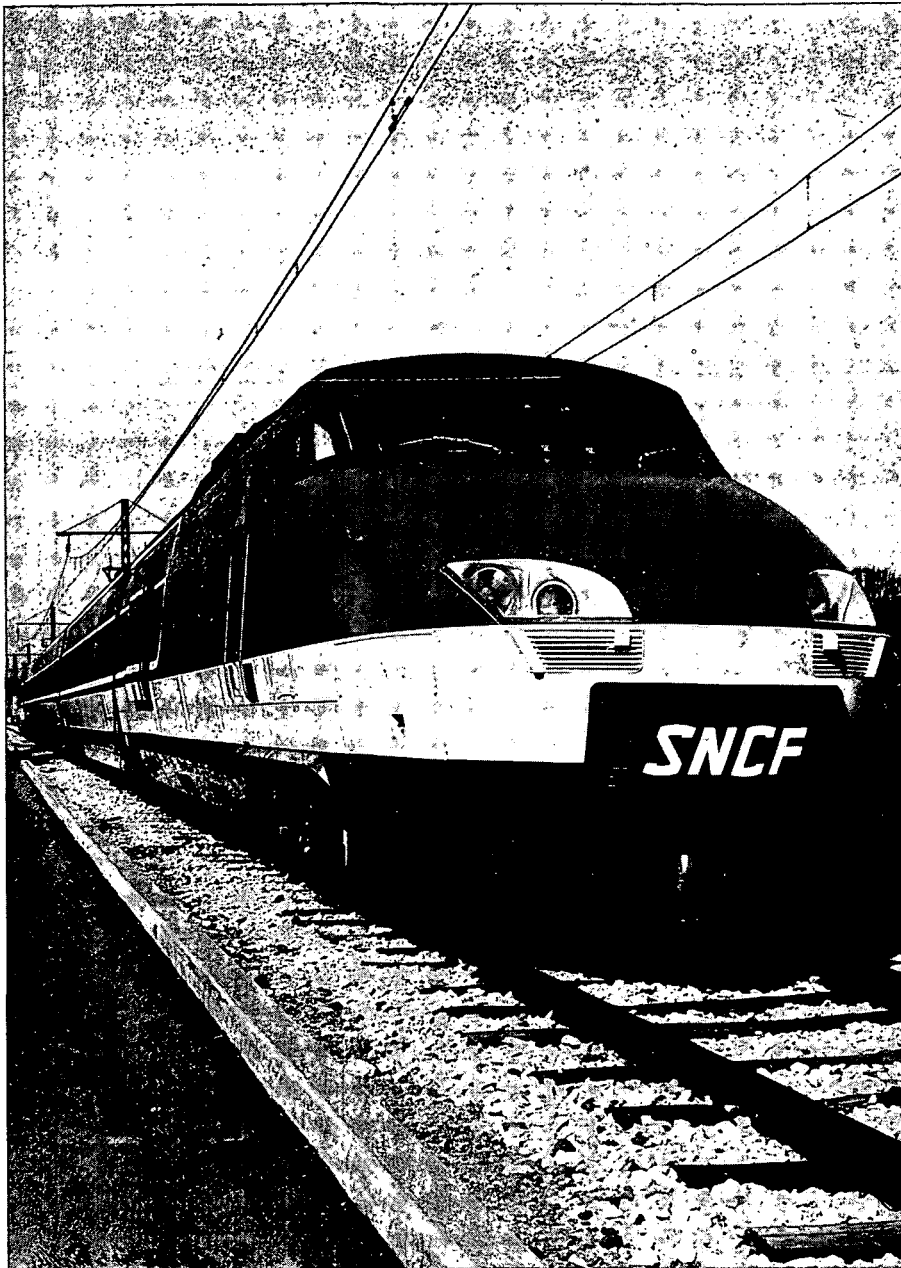
— l'allègement prévisible de la réglementation relative aux trans-

ports de marchandises entraînera une intensification de la concurrence (libération des zones courtes, libération des véhicules de moins de 11 tonnes, adoption de la norme des 38 tonnes de poids total en charge autorisé, possibilité d'ouverture de nouveaux contingents);

— la concurrence faite aux transports de voyageurs à longue distance par rapides et express peut se trouver aggravée.

Ces perspectives doivent inciter la S.N.C.F. à réfléchir à son « avenir ». Les Pouvoirs Publics devraient, pour leur part, se garder d'actions précipitées dans ce domaine, tant que les conditions de concurrence ne sont pas complètement normalisées. Il y aurait intérêt à indexer le calendrier de la libération nécessaire au secteur concurrentiel sur la progression de l'harmonisation des conditions de concurrence.

Au plan international, il est logique de penser que le développement



Le TGV 001, turbotrain expérimental à grande vitesse et à grande puissance de la S.N.C.F. Cet engin a circulé à 308 km/h au cours des essais

des échanges entre les États de la Communauté, le jeu de la concurrence entre les entreprises qui poussera à rechercher tous les moyens d'abaisser les prix de revient, les effets de la liberté d'établissement, les prises de participations finan-

cières entraîneront dans les transports routiers et les transports par voie navigable la création de nombreuses entreprises de grande taille qui auront des filiales ou des succursales dans tous les pays du marché commun.

L'importance des charges de personnel — elles représentent 56 % des dépenses du compte d'exploitation —, le poids d'un statut du personnel onéreux puisqu'allant dans le sens du progrès social et qui ne saurait être remis en cause, la lourdeur et la complexité de l'exploitation d'un réseau étendu sur tout le territoire national risquent de rendre plus difficiles encore les conditions d'existence de la S.N.C.F. face à une concurrence chaque jour plus âpre. Le Chemin de fer est-il en mesure d'affronter victorieusement ces difficultés ?

DES ATOUTS TECHNIQUES INDÉNIABLES QUE DEVRA RENFORCER LE DYNAMISME DE L'ENTREPRISE

Comme tous les chemins de fer, la S.N.C.F. dispose d'atouts techniques.

Le chemin de fer est peu polluant, peu encombrant, il économise l'espace et il est sûr. Ces avantages sont essentiels à un moment où les Pouvoirs Publics et le corps social tout entier cherchent à limiter les nuisances de toutes sortes. Au surplus le chemin de fer pénètre au cœur des villes.

Le Chemin de fer est apte aux transports de masse et il est caractérisé par la régularité de son débit; il peut développer son trafic car la majorité des axes ferrés est loin d'être saturée.

C'est un des domaines privilégiés des automatismes, facteurs d'abaissement des prix de revient (tracé des trains, conduite automatique, attelage automatique, signalisation, passages à niveau, gestion technique du réseau).

Le Chemin de fer a une très grande souplesse dans l'utilisation de ses sources d'énergie; il a eu recours à la vapeur, à l'électricité, au moteur thermique, à la turbine à gaz.

Le transport par fer est apte aux grandes vitesses. La S.N.C.F. pro-

cède actuellement aux essais d'un turbotrain qui a atteint la vitesse de 308 km/heure. Il convient parfaitement aux transports intervilles à distance moyenne (de 300 à 500 km) et se révèle être sur ces relations le moyen de transport le plus rapide.

Mais ces avantages risqueraient d'être insuffisants s'ils n'étaient accompagnés d'une politique d'exploitation dynamique.

La S.N.C.F. devra élaborer, en liaison avec les Pouvoirs Publics, une stratégie à long terme, dont un second contrat de programme applicable après le 1^{er} janvier 1974 devrait être une étape.

L'objectif de ce contrat de programme ne saurait plus être l'obtention de l'équilibre financier de l'entreprise, ce résultat devant être atteint dès 1974. Il faudra d'abord, pour le réseau principal, définir une politique d'avenir basée sur la promotion des trafics rentables et fixant des objectifs de trafic partant d'hypothèses tarifaires et de qualité de service. La réflexion devra porter essentiellement pour le secteur des marchandises, sur les rôles comparés du conteneur, de l'embranchement particulier et de la technique rail-route. En ce qui concerne les voyageurs il conviendra de mettre au point une politique tarifaire et une politique de qualité de service compte tenu des concurrences actuelles et potentielles. Une révision en profondeur de l'activité commerciale s'impose.

Pour le secteur de service public, un objectif d'amélioration de la qualité de service en zone urbaine devra être assigné à l'entreprise.

Pour faire face aux aléas de la conjoncture et compte tenu des incertitudes de réalisation des objectifs de trafic, la S.N.C.F. devra prévoir des programmes d'économies substantielles.

L'importance des charges de personnel montre clairement la voie à suivre. La politique de haute productivité, permettant des économies croissantes de personnel, devrait

être poursuivie et accentuée en tenant compte à la fois de l'évolution du trafic et de la réduction de la durée du travail. La diminution des effectifs sera favorisée par l'accélération naturelle des départs à la retraite, dont l'effet serait complété par un ralentissement du recrutement, sauf pour certaines qualifications bien définies. Il serait imprudent aujourd'hui de citer des chiffres, une étude approfondie du triple problème : effectifs, durée du travail, productivité, permettra de fixer des objectifs réalistes.

La productivité est en effet la clé du succès de l'effort entrepris. Tel était bien le sentiment des rédacteurs de l'avenant — signé en 1971 — au contrat de programme en cours, avenant qui a prévu que la productivité globale des facteurs de la S.N.C.F. devrait progresser annuellement au moins de 4,25 %. Ce taux devrait vraisemblablement être repris dans le nouveau contrat.

La poursuite de l'effort de productivité suppose une politique d'investissements, en vue du développement des trafics rentables et de l'abaissement des coûts de production.

L'effort de redressement du montant global d'investissement amorcé dans l'additif au contrat de programme devra être poursuivi et accru. Les méthodes de calcul de la rentabilité des investissements devront vraisemblablement être revues, dans le sens d'une accélération de l'amortissement de certaines installations ou de certains matériels pour tenir compte d'une obsolescence plus rapide des techniques.

Telles sont les grandes orientations qui devraient permettre d'améliorer encore l'exploitation ferroviaire.

Mais le Chemin de fer ne s'arrête pas aux frontières et pour donner leur plein effet aux réformes internes, la S.N.C.F. devra s'attacher à développer la coopération avec les réseaux étrangers. Celle-ci réalisée entre réseaux dans le cadre de l'Union internationale des chemins de fer, a été complétée par une action menée depuis peu au sein de la Communauté économique européenne. Une résolution du Conseil des Communautés européennes a incité les entreprises ferroviaires à accroître leur coopéra-



Poste d'aiguillage type PRS « presse bouton » de Paris-Austerlitz

tion dans les questions techniques, les problèmes d'exploitation, les questions commerciales. Sous la pression des concurrents de la route et de la voie d'eau, les chemins de fer seront poussés à créer dans des formes qu'il n'est pas encore possible de définir, un ensemble de sociétés européennes plus ou moins nombreuses spécialisées dans certains trafics ou dans la fourniture de certaines prestations et même à la limite une société unique de chemins de fer afin d'échapper au handicap qu'entraîne pour le transport par fer l'existence de sociétés limitées aux frontières.

Parallèlement les relations entre les États et les chemins de fer devront être modifiées dans toute la Communauté. Il conviendra de clarifier pleinement les relations financières entre les États et les entreprises par une normalisation des comptes de

l'entreprise et de compenser les charges de service public imposées par les États après les avoir clairement définies. Les règlements communautaires sur la normalisation des comptes et les charges de service public satisfont partiellement à ces exigences. Il faut veiller à leur application et aller beaucoup plus loin. La France est en avance dans cette voie et la S.N.C.F. dispose dans ce domaine d'une expérience précieuse à tous égards.

* * *

La voie contractuelle, c'est-à-dire la conclusion d'un second contrat de programme, paraît la seule propre à mener à terme l'œuvre entreprise. Toute autre méthode procédant par voie autoritaire serait la négation de la réforme déjà réalisée; elle serait au surplus contraire aux textes qui régissent les relations

entre l'État et la S.N.C.F. et compromettrait la poursuite de la politique du Gouvernement en matière de transports.

L'œuvre déjà accomplie par les dirigeants de la S.N.C.F. a été capitale; elle a marqué profondément la mentalité et le comportement de tous les cheminots et ouvert un nouvel avenir à la Société Nationale. Il faut faire de la grande entreprise nationale un modèle économique et social pour que la grande aventure du chemin de fer commencée il y a plus de cent ans se perpétue au service des hommes.

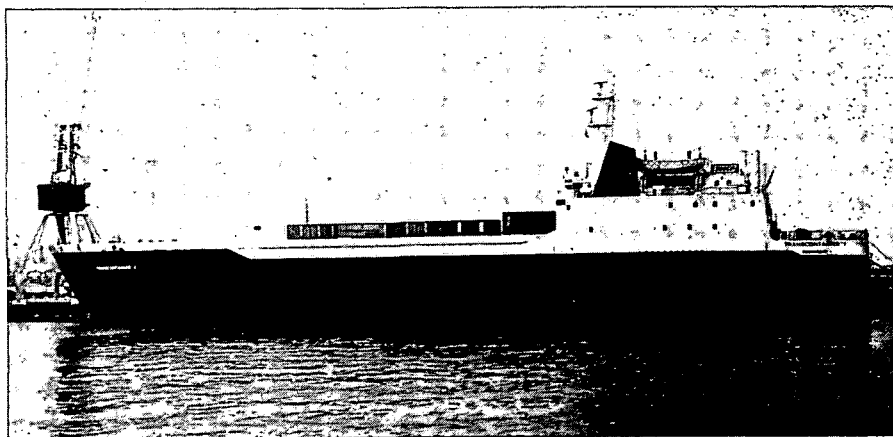
La tâche est immense mais il n'est pas douteux que les cheminots y emploieront toutes les ressources de leur intelligence et de leur cœur.

Christian MALAURIE

Chef du Service des Chemins de Fer

Il n'apparaît pas nécessaire d'insister longuement sur les grandes lignes de l'orientation de la politique dans le domaine des transports terrestres de marchandises. Comme l'ont souligné à de nombreuses reprises les ministres des transports, notamment devant le Parlement, l'objectif poursuivi consiste à introduire progressivement les règles de l'économie de marché dans un système jusqu'à présent très cloisonné et très réglementé. Il ne s'agit certes pas d'une idée nouvelle, puisqu'elle a été déjà dégagée dans le rapport établi en 1959-1960 par MM. Rueff et Armand à la demande du Gouvernement. Le large débat qui s'est instauré plus récemment autour de la vocation des entreprises nationales à la suite du rapport de M. Simon Nora et de la réforme de la S.N.C.F. qui a suivi, ont permis aux Pouvoirs publics de préciser leur action. Enfin, les longues discussions instaurées à Bruxelles pour l'élaboration de la politique commune des transports prévue par le Traité de Rome se sont toujours inspirées de l'économie de marché; cette direction ne peut être que renforcée par l'entrée dans la Communauté de la Grande-Bretagne, adepte d'une politique où la réglementation de l'État est légère.

Vers un marché plus ouvert des transports de marchandises



Navire S.N.C.F. porte-conteneur pour le trafic France-Grande-Bretagne

UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ

Les points les plus marquants de cette politique ont été jusqu'à présent la réforme de la S.N.C.F. (nouvelle convention et nouveau cahier des charges établis en 1971) et l'adoption d'un nouveau décret-cadre — celui du 22 novembre 1971 — ouvrant de très nombreuses possibilités d'assouplissement concernant le transport routier de marchandises. Enfin, a été lancée, fin 1971, une réflexion sur l'évolution à long terme de la navigation fluviale et de la structure

administrative qui en assure la tutelle quotidienne, l'Office National de la Navigation.

Ces premiers résultats, quoiqu'importants — traduisent encore plutôt des intentions que des actes irréversibles marquant des étapes définitives vers l'instauration de l'économie de marché dans ce secteur. En effet, si la S.N.C.F. est en bonne voie pour gagner son pari, — la suppression de la subvention forfaitaire — cette étape n'est pas encore

atteinte et certains bons esprits se tiennent sur une prudente réserve, attendant la démonstration. Le décret du 22 novembre 1971 ouvre de nombreuses possibilités mais peu d'échéances précises ont encore été déterminées; enfin, il y a encore un long chemin à parcourir pour atteindre, par étapes, l'état idéal qui devrait être celui de ce secteur.

Que pourrait être cet état idéal du marché des transports de marchandises, au terme de l'action

des Pouvoirs publics? Cette évolution dépendra, en très grande partie, des usagers des transports qui détermineront les grandes lignes de la demande. On peut déjà discerner bon nombre de modifications dont les effets se feront encore sentir longtemps.

Tout d'abord, dans le cadre du Marché Commun, les échanges continueront à se développer à la fois dans le secteur industriel et

le secteur agricole. La spécialisation qui doit en résulter n'a pas encore porté tous ses fruits, ni d'ailleurs la coopération internationale qui en est le corollaire. Le tableau ci-dessous rappelle quelques chiffres significatifs de cette évolution qui a largement profité aux transports, notamment dans les domaines routier et maritime. Cette tendance continuera à constituer un moteur de l'expansion du transport.

de développement des transports privés effectués soit sous le régime des transports proprement privés, soit sous le régime de la location de longue durée au profit d'un seul client; enfin, de véritables services de transport ont été créés au sein de ces grandes entreprises, dirigés par de véritables professionnels, très avertis de la qualité de service et des prix pratiqués par les transporteurs publics.

Échanges entre la France et les Pays de la CEE (en millions de tonnes et indices base 100 en 1960)

Année	1960		1965		1970	
	tonnes	indice	tonnes	indice	tonnes	indice
Route	6,2	14,8	238	32,3	521	
Fer	47,5	46,0	97	46,7	98	
Voies navigables	10,5	21,4	204	33,1	315	
Mer	4,4	6,8	155	9,4	214	
Total.....	68,6	89,0	130	121,5	177	

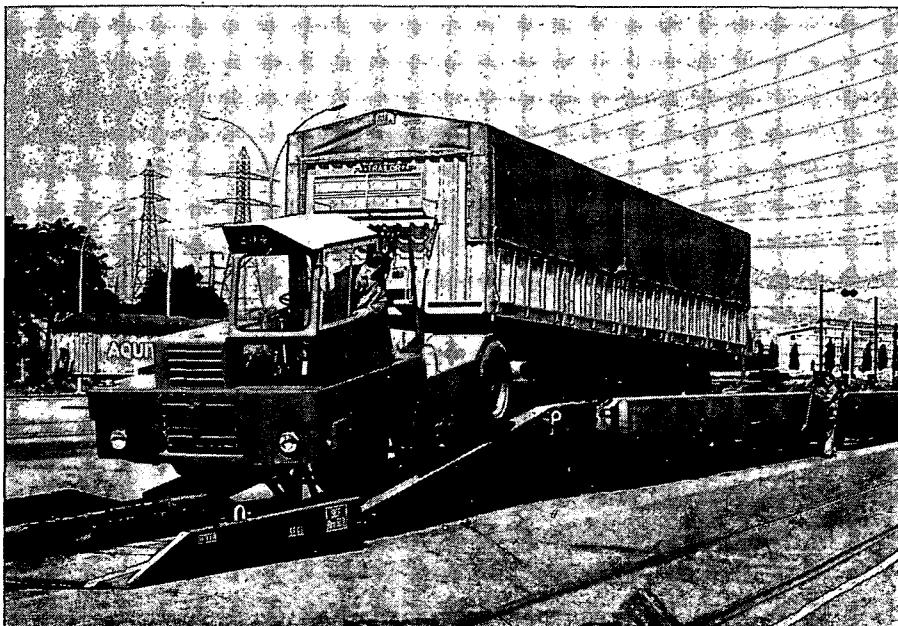
Simultanément, sur le plan intérieur, on assiste à un double mouvement de fusion de grandes et moyennes entreprises — consti-

tuant des clients de plus en plus importants — et de diversification des produits industriels. Il en résulte notamment, une possibilité accrue

Du côté des consommateurs, on observe encore la disparition progressive de certains stockages — coûteux — qui sont transférés aux lieux de production. Ceci implique une transformation du service des transports qui apparaît comme une partie — importante certes — de la distribution. Cette modification a d'ailleurs conduit certains transporteurs à élargir leur service offert en gérant certains stocks régionaux nécessaires à une organisation rationnelle de la distribution.

Dans ce contexte, les transporteurs publics devront modifier leur offre pour l'adapter en qualité à la demande. La diversification du service nécessitera la fusion de certaines entreprises de transport, afin qu'elles puissent atteindre la taille critique, pour offrir un service de qualité suffisamment diversifiée, valable sur l'ensemble du marché, c'est-à-dire sur le territoire des dix pays membres du Marché Commun. Les entreprises artisanales devront, avec l'aide des Pouvoirs publics, se grouper entre elles ou autour d'entreprises plus importantes afin de constituer des interlocuteurs valables des usagers industriels ou agricoles. C'est là un problème difficile pour ces artisans et leurs organisations professionnelles, et préoccupant pour les Pouvoirs publics. Donnons quelques indications parmi les plus récentes sur la structure professionnelle actuelle des secteurs routier et fluvial :

Selon les enquêtes effectuées en 1969 par l'I.N.S.E.E., sur un total de 32 000 entreprises de transport routier de marchandises, 28 800 constituent des entreprises artisa-



Transport combiné rail-route

nales; plus de 4 000 patrons bate-
liers dominant le secteur de la
navigation intérieure en face d'une
centaine de compagnies et de petites
flottes.

Si cette évolution des structures
peut être achevée en une quinzaine
d'années, une des conditions sera
remplie pour que la confrontation
entre l'offre et la demande de
transport soit améliorée et que
l'intervention permanente des Pou-
voirs publics diminue. Les parte-

naires — usagers et transporteurs —
auront alors la taille et la compé-
tence suffisantes pour discuter d'égal
à égal. C'est aussi, une condition
nécessaire pour l'établissement d'une
bonne coopération entre les trans-
porteurs et les auxiliaires qui domi-
nent une grande partie du marché;
de là dépend aussi une coopération
entre transporteurs d'un même mode,
entre transporteurs utilisant des
techniques différentes, et entre trans-
porteurs et auxiliaires en vue de la
production d'un service de transport

de qualité au moindre coût pour le
client. Sous cette condition, enfin,
les craintes de concurrence ruineuse,
si vivaces dans les transports, pour-
ront s'estomper.

L'action des Pouvoirs publics pour
favoriser cette évolution peut s'or-
donner en trois domaines clés :

- l'égalisation des conditions de
concurrence;
- l'organisation du marché;
- la recherche de la produc-
tivité.

L'ÉGALISATION DES CONDITIONS DE CONCURRENCE

**L'égalisation des conditions
de concurrence** doit porter no-
tamment sur le plan fiscal, celui de
la tarification de l'usage des infras-
tructures, celui des investissements
et sur le plan social. L'objectif est
que chaque partenaire dispose
d'armes égales dans la compétition.

Sur le plan **fiscal**, le secteur des
transports est soumis à la T.V.A.
au taux normal pour les transports
de marchandises. Ce système ne
subit qu'une seule distorsion impor-
tante : la déductibilité de la T.V.A.
n'existe pas sur les carburants et
les lubrifiants utilisés dans les trans-
ports routiers. Il serait hautement
souhaitable de corriger cette ano-
malie, sans pour autant ouvrir
des perspectives importantes de
fraude fiscale; un tel problème est
soluble techniquement.

L'instauration d'un système défi-
nitif de **tarification de l'usage
des infrastructures** constitue un
objectif prioritaire pour les Pouvoirs
publics; ce système doit bien évi-
demment être commun à tous les
pays membres de la Communauté
Économique Européenne. La solu-
tion actuellement retenue en France,
celle de la tarification au coût

marginal social pour le transport
de marchandises, sera équitable
dès que la taxe à l'essieu des véhi-
cules routiers aura atteint sa valeur
définitive et que la subvention d'équi-
libre de la S.N.C.F. aura cessé.

Le montant global des taxes du
système futur, la déperéquation géo-
graphique adoptée pourront avoir
des effets très importants sur le
coût des transports, la compéti-
tivité des divers modes entre eux
et le maintien en activité de certaines
infrastructures peu utilisées, notam-
ment dans les secteurs ferroviaire
et fluvial.

Les **investissements** posent des
problèmes différents pour les infras-
tructures et le matériel roulant. Les
infrastructures, dont le choix est
fondamental pour les Pouvoirs pu-
blics, nécessitent une coordination
accrue sur le plan national et sur
le plan international. C'est, sur le
plan intérieur, le rôle du Commis-
sariat au Plan d'assurer un déve-
loppement équilibré des infras-
tructures nouvelles, mais il apparaît
indispensable que cette coordina-
tion se fasse avec plus d'efficacité
sur le plan européen. Une bonne
organisation du marché et une

compétition rationnelle entre modes
de transport en dépendent. Il s'agit
là d'une action constante des Pou-
voirs publics et sans doute une de
celles qui restera la plus importante
à terme. Sur le plan du **matériel
roulant**, il s'agit essentiellement
d'accorder aux modes de transport
concurrents un accès au marché
financier équivalent, ce qui n'est
pas le cas actuellement, et de faci-
liter les innovations dans ce secteur.
La réglementation technique devra
tenir compte des qualités de chaque
mode et incorporer des éléments
équivalents de sécurité et d'envi-
ronnement.

Enfin, la **réglementation sociale**
devra favoriser le progrès social,
notamment dans les secteurs où la
sécurité des autres usagers est
directement impliquée. Nous ne
retiendrons ici que l'incidence sur
le coût des transports, car le coût
de la main-d'œuvre est d'un poids
important : il varie, en effet, entre
40 à 65 % suivant le type de pres-
tations de transport. Le rythme de
l'évolution de la réglementation
sociale a donc des implications
économiques très importantes sur la
compétitivité des modes de transport.

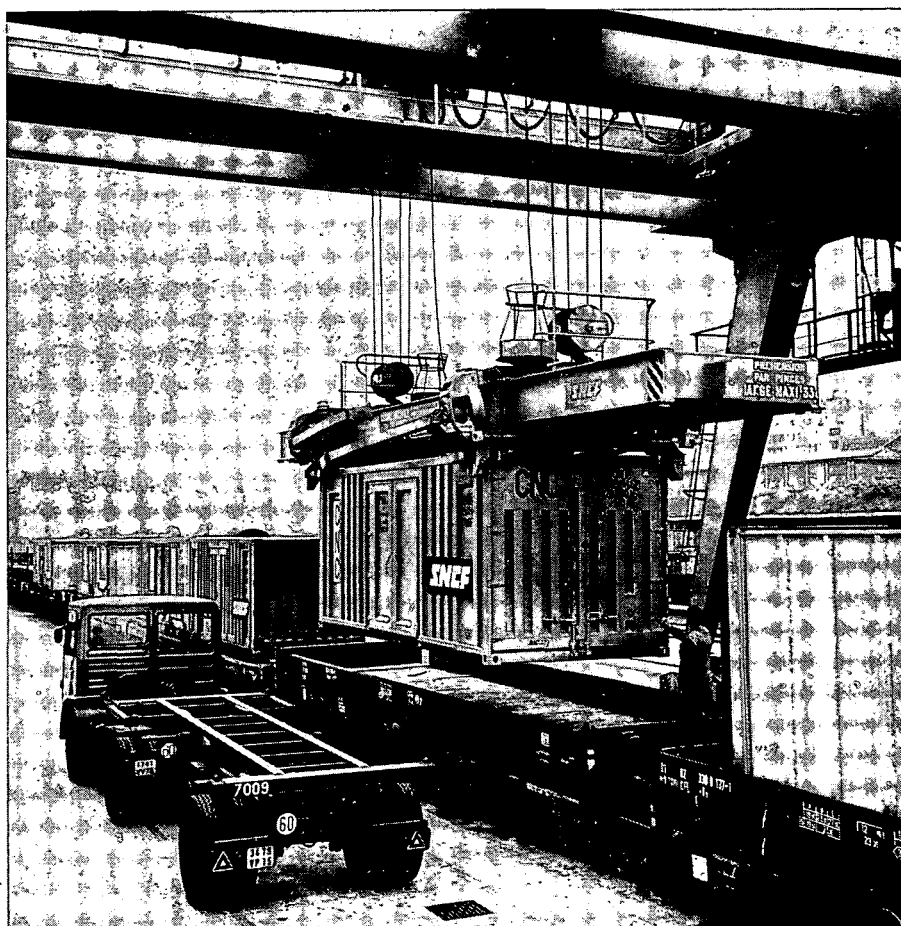
L'ORGANISATION DU MARCHÉ

Nous ne reviendrons pas sur l'évolution nécessaire des **structures professionnelles**, sauf pour indiquer que de nombreux groupements d'intérêt économique sont en voie de constitution dans le domaine routier et fluvial. Les Pouvoirs publics disposent de divers moyens permettant de favoriser cette évolution, notamment grâce à l'autorisation de passer des contrats de longue durée avec les clients. L'organisation du marché est basée en France sur les bureaux régionaux de fret routiers, et les bourses d'affrètement de navigation fluviale qui assurent une partie de la confrontation entre l'offre et la demande de transport suivant une tarification souvent obligatoire. Cette

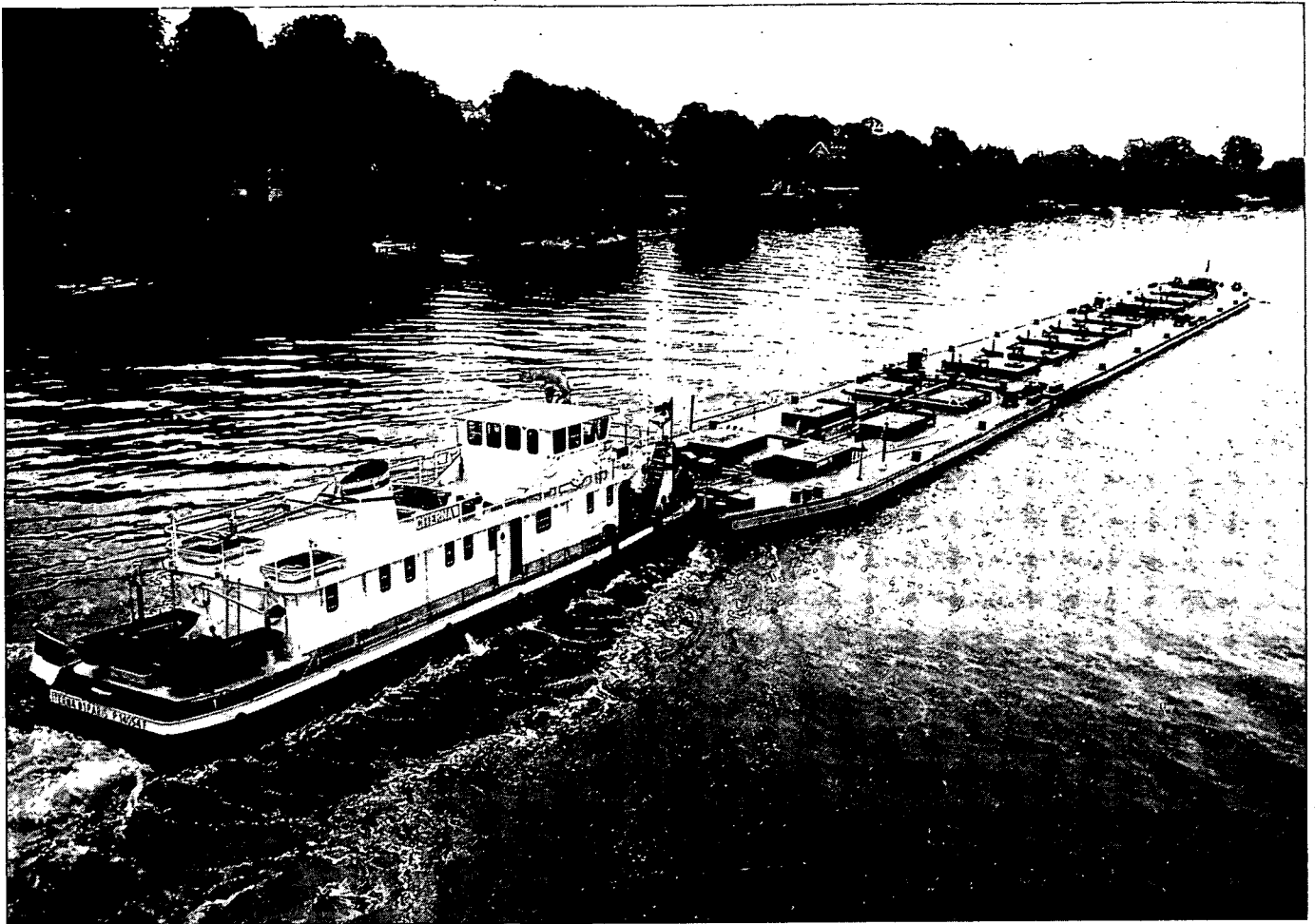
confrontation est largement assurée par l'intermédiaire des commissionnaires de transport et des courtiers de fret fluvial. Au moment où l'un des partenaires, le chemin de fer, retrouve, en contrepartie de son autonomie de gestion, une véritable liberté commerciale, les autres modes de transport doivent eux-mêmes échapper progressivement à la tarification obligatoire. Celle-ci joue un rôle important dans les domaines routier et fluvial, mais d'ores et déjà échappent à cette réglementation les transports routiers à courte distance, les transports spécialisés (citernes et denrées périssables), la location des véhicules industriels, les transports fluviaux spécialisés, les transports flu-

viaux faisant l'objet de contrats au tonnage ou à temps et les transports fluviaux internationaux. Respectivement 15 % et 20 % seulement des transports routiers et fluviaux sont soumis à la tarification obligatoire. Malgré ce pourcentage relativement faible, l'assouplissement du système tarifaire constitue un objectif fondamental de la politique des transports, car cette contrainte, dont le contrôle est à la fois lourd et difficile à assurer, ne trouve sa justification que dans le maintien de certains transporteurs marginaux peu compétitifs. Un transporteur, conscient de ses coûts, possédant une comptabilité sommaire mais précise, n'a pas besoin de la protection de la tarification obligatoire qui est incompatible avec la recherche de la meilleure productivité, objectif fondamental du Ministère des Transports. Cet assouplissement des contraintes d'une tarification obligatoire nationale va de pair avec un réexamen du rôle des bureaux d'affrètement qui devront être maintenus comme lieux de confrontation de l'offre et de la demande et d'une réorganisation et d'une simplification des structures trop compliquées et cloisonnées des auxiliaires de transport.

La recherche de la productivité nécessite un effort accru des professions et de l'État pour un développement de la formation professionnelle, la promotion des techniques nouvelles ou intermodales, telles que le rail-route aujourd'hui, le conteneur demain, la suppression des contraintes administratives peu utiles, la disparition des « chasses gardées », telles que celles procurées par la réglementation de capacité. Comme l'a indiqué M. Le Vêrt, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, dans un rapport déposé en 1970 et portant sur les transports routiers de marchandises « Après avoir posé les avantages et les inconvénients du contingentement sous ses diverses formes possibles — plus ou moins restrictif ou plus ou moins libéral —, la Commis-



Transfert d'un transcontainer de 20 pieds d'un train bloc sur une semi-remorque « squelette » de 6 mètres



Convoi poussé pétrolier sur la Seine

sion estime que, n'était le problème de la concurrence rail-route, aucun contingentement ne serait nécessaire dès lors qu'une qualification est exigée pour exercer la profession de transporteur routier ». A long terme, donc, il pourrait ne plus exister de réglementation de capacité, même pour les transports routiers à grande distance. Au 1^{er} octobre 1973, les transports routiers effectués à moyenne distance (zone courte) seront libérés et il faudra ensuite alléger progressivement le contingentement des transports routiers à grande distance. Il en est de même pour les transports fluviaux modernes, mais sans doute pas pour les matériels démodés comme les automoteurs de 38,50 m.

L'effet de ces diverses mesures devrait conduire à une spécialisation accrue de chacun des modes de transport sur les divers marchés. La S.N.C.F. devra abandonner progressivement ses activités les moins rentables pour diversifier ses activités et développer les plus rentables. La route et la voie d'eau devront en faire autant, ce qui conduira notamment le transport routier à récupérer une partie des transports diversifiés à moyenne distance actuellement acheminés par le chemin de fer et au contraire à abandonner certains transports à longue distance acheminés à un coût supérieur à celui du chemin de fer.

En même temps que ce reclassement se fera, les divers modes

devront développer techniquement et commercialement leur coopération : le conteneur le permet déjà, notamment entre domaines maritime et terrestre, mais son développement purement terrestre reste à concevoir et à mettre réellement en œuvre. C'est une des tâches importantes qui attend le Ministère des Transports qui devra, en outre, mettre en place un « observatoire » de l'état du marché et un contrôle rigoureux pour éviter abus et positions dominantes de l'un quelconque des acteurs.

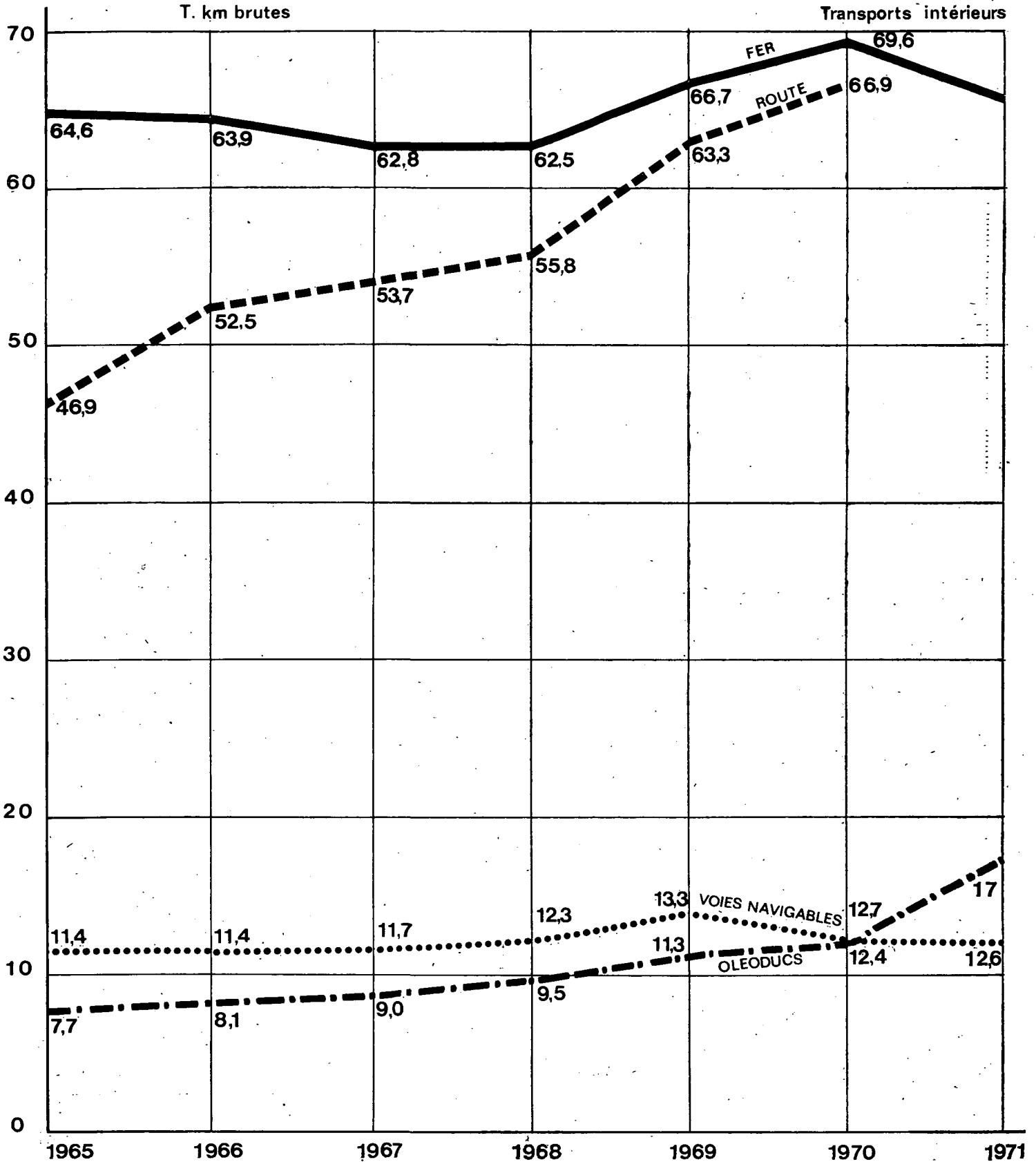
Georges DOBIAS

*Ingénieur des Ponts et Chaussées,
Chef du Service des Transports
de Marchandises,*

Chef du Groupe des Études Économiques

EVOLUTION DU TRAFIC TOTAL DE MARCHANDISES PAR MOYEN DE TRANSPORT

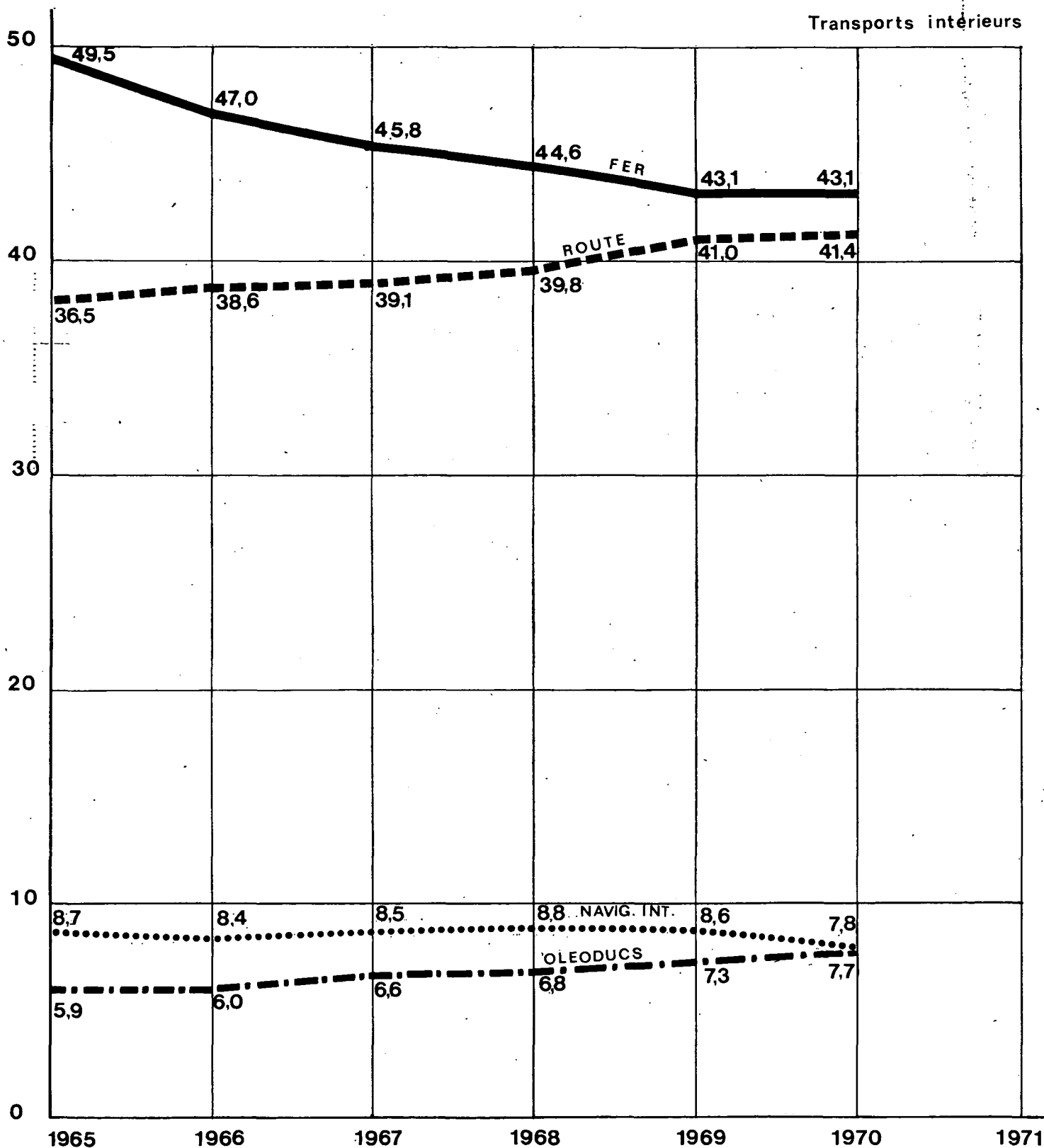
Milliards de T. km



EVOLUTION DU TRAFIC TOTAL DE MARCHANDISES PAR MOYEN DE TRANSPORT

en %

Transports intérieurs



Bien que le tunnel sous la Manche ne soit pas à proprement parler un moyen de transport, sa réalisation doit faciliter les transports « trans-manche » et on peut donc dire qu'il permettra une « plus grande liberté de ces transports en secteur concurrentiel » (voie maritime et aérienne).

Son intérêt économique a été perçu dès le début du XIX^e siècle et on peut penser qu'il aurait été réalisé depuis longtemps, n'eût été son caractère international et l'opposition des autorités britanniques à une liaison fixe avec l'Europe continentale, opposition qui n'a été réellement levée qu'en 1955. Ces aléas politiques ont pu faire douter de l'utilité du projet, par suite du développement des moyens de transport modernes mais en fait, toutes les études faites récemment lui donnent une actualité et les justifications nouvelles (croissance des échanges entre la Grande-Bretagne

LE TUNNEL SOUS LA MANCHE

et le continent, marquée par l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché Commun, amélioration des techniques modernes de construction).

Cependant, si à la fin du siècle dernier, la solution du tunnel ferroviaire ne pouvait faire de doute, le développement des transports routiers et la concurrence entre le rail et la route pouvait faire hésiter, en 1964 (année de la décision des deux gouvernements de réaliser un tunnel), sur la solution à adopter (pont mixte, tunnel mixte, tunnel ferroviaire) d'autant, qu'à partir du moment où toute opposition politique avait disparu, les gouvernements français et britannique se sont trouvés en présence de plusieurs projets concurrents. Il fallait faire un choix tenant compte des impératifs économiques mais permettant la réalisation d'une infrastructure polyvalente, à l'usage des différents moyens de transport terrestre.

RAISONS DU CHOIX DES GOUVERNEMENTS

POURQUOI UN TUNNEL ?

En 1963 les deux Gouvernements doivent décider entre quatre solutions possibles, présentées par des groupements divers, soit :

— **un tunnel ferroviaire foré** de 51 km de longueur, allant de Calais à Douvres, dont l'avant-projet a été établi après études techniques et financières importantes. Il est composé de deux galeries principales permettant le passage des voies ferrées et d'un tunnel de service,

— **un pont rectiligne mixte rail-route**, composé de travées métalliques, de 34 km de longueur, allant du Cap Blanc-Nez à Douvres, permettant le passage de deux voies ferrées et deux chaussées de trois voies,

— **un tunnel immergé mixte rail-route**, comprenant deux tunnels

ferroviaires séparés et deux tunnels routiers unidirectionnels à deux voies de circulation,

— **un ouvrage composite comprenant** un passage en tunnel sur une longueur de 7 km au milieu du détroit, entre deux îles artificielles, d'où partent vers les côtes françaises et anglaises deux ponts ayant respectivement 19 et 8 km de long (ce dernier projet étant nettement moins élaboré que les précédents).

Une commission mixte franco-britannique fut chargée d'examiner ces différents projets et ses conclusions conduisirent à choisir la solution du tunnel, de préférence à un pont, bien que les deux soient réalisables techniquement, pour les raisons suivantes :

— coût plus élevé du pont (estimé à l'époque au double de celui du

tunnel foré) l'accroissement prévisible du trafic ne permettant pas de justifier une telle différence de coût,

— risques importants pour la navigation (dont la densité est particulièrement forte dans le Pas-de-Calais) causés par la présence de 140 piles dans une mer souvent mauvaise ou embrumée,

— problème juridique, la construction d'un pont nécessitant des négociations internationales difficiles et de longue durée, faisant peser quelques doutes sur la réalisation possible de l'ouvrage.

Le tunnel foré a été préféré au tunnel immergé par suite du coût plus élevé de ce dernier, des longues études nécessaires pour la mise au point du projet et enfin des problèmes juridiques soulevés analogues à ceux évoqués pour le pont.

POURQUOI UN TUNNEL FERROVIAIRE ?

On peut se demander pour quelle raison ne pas envisager la construction d'un tunnel routier ou un tunnel complet routier-ferroviaire. En fait, économiquement, compte tenu de l'évolution du trafic prévisible, le tunnel ferroviaire, qu'il faut faire de toute façon, doit suffire amplement pendant de longues années à assurer les deux trafics par trains directs et rames navettes et, dans ces conditions, la dépense supplémentaire d'un tunnel routier n'apparaît pas justifiable.

Mais de plus, techniquement, la construction serait nettement plus hasardeuse. En effet, la solution minimale exigerait une voie routière dans chaque sens encadrant une bande de stationnement commune, ce qui conduit à un tunnel de diamètre d'au moins égal à 12 m, bien plus difficile à loger que les deux galeries jumelles du tunnel ferroviaire, dans la couche de cal-

caire sain relativement peu épaisse, d'après les études géologiques. De plus, une seule voie dans chaque sens, sans possibilité de dépassement, ne peut être retenue comme solution raisonnable.

Si l'on ajoute la nécessité d'une bonne ventilation, d'un excellent éclairage le coût correspondant de deux tunnels de 12 m de diamètre, qui seraient nécessaires au minimum, devient rapidement prohibitif.

FAUT-IL UN LIEN FIXE ?

Compte tenu du coût de l'ouvrage, des problèmes posés par son financement et son exploitation future les Gouvernements pourraient reculer devant l'effort demandé. Mais il convient de souligner que la croissance du trafic « trans-manche » est inéluctable (les études économiques faites en 1962 prévoyant en 1985 dans l'hypothèse de croissance la plus optimiste, le passage

par le tunnel de 1 860 000 véhicules accompagnés, alors que les chiffres connus actuellement permettent d'en envisager près de 3 200 000) et pour assurer le passage de ce trafic sans lien fixe il serait nécessaire d'accroître proportionnellement au trafic les moyens traditionnels et d'améliorer les ports maritimes ou les aérodromes. La commission en 1963 avait estimé le coût de ces investissements, jusqu'en 2018, supérieur à celui du tunnel de près de 50 %, sans tenir compte des avantages apportés par le tunnel.

En définitive on peut considérer la réalisation du tunnel foré **non seulement comme réalisable techniquement**, les perspectives de rencontrer un accident géologique ayant une probabilité extrêmement faible, d'après les études déjà effectuées et la construction utilisant des procédés techniques déjà au point, sans extrapolation notable, **mais comme souhaitable économiquement** compte tenu des prévisions de trafic.

DESCRIPTION SOMMAIRE DE L'OUVRAGE ENVISAGÉ

Bien qu'elles soient déjà connues, il me paraît utile de résumer rapidement les caractéristiques actuellement envisagées :

Le « Tunnel » d'une longueur de 52 km (1) dont 38 sous la mer, est constitué de deux galeries ferroviaires parallèles de 6,80 m de diamètre, à 30 m l'une de l'autre et d'une galerie de service de 4,50 m de diamètre; située entre les précédentes, à égale distance et légèrement en contrebas (au cours de la construction elle servira de galerie de reconnaissance et éventuellement de chantier d'injection des terrains dans les zones des galeries principales). Les deux tunnels principaux seront reliés entre

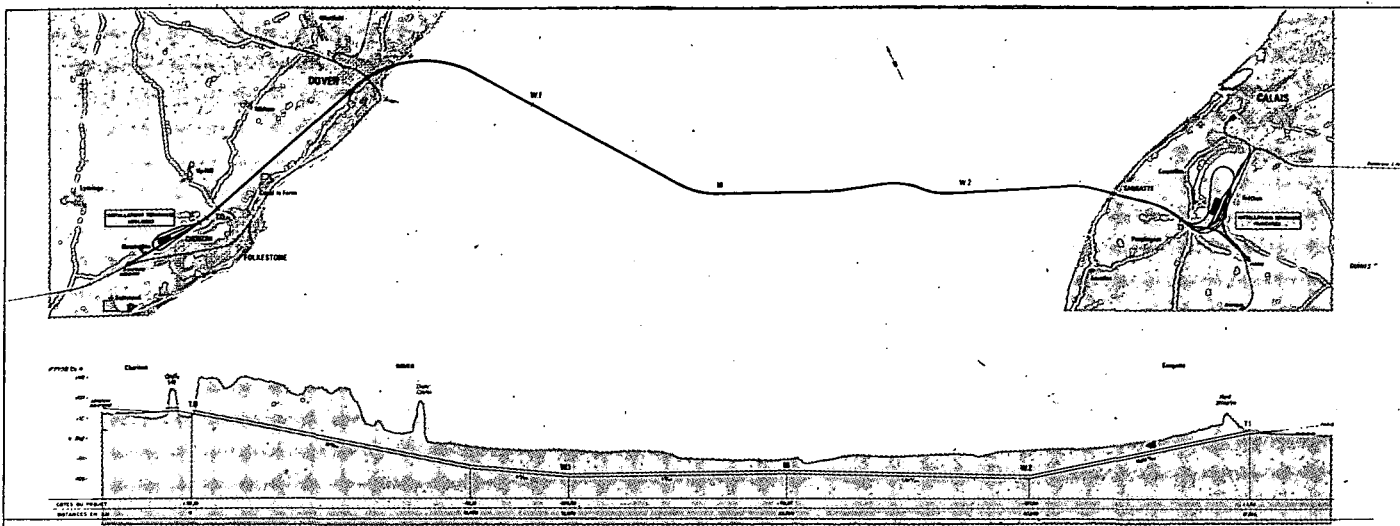
eux par des jonctions doubles, permettant aux trains de passer de l'un à l'autre, afin de pouvoir fonctionner en voie unique, entre deux jonctions, en cas de besoin (gros entretien de la voie, accident...). La galerie de service et les tunnels principaux seront reliés entre eux tous les 250 m par des rameaux permettant de lutter contre l'effet de pistonement (résistance à l'avancement des trains), d'assurer la ventilation, l'évacuation en cas de danger et l'entretien en temps normal.

En profil en long le tunnel aura un profil en W très aplati, les branches intérieures ayant une pente de 1 ‰ et les branches extérieures 10 ‰, permettant ainsi de rassembler les eaux d'infiltration aux points bas, pour rejet

ultérieur. Le tracé en plan est imposé par les conditions géologiques, de façon à rester le plus possible dans le cénomanién inférieur de bonne qualité (2), sans pourtant descendre trop profondément pour ne pas allonger les rampes d'accès dont la pente ne peut dépasser 1/100. Presque rectiligne sur 25 km environ en partant de Sangatte, il s'infléchit ensuite vers Douvres où il atteint tangentiellement la côte anglaise. Les courbes ont partout un rayon supérieur à 4 000 mètres (ce qui permettrait d'assurer une vitesse de base de 200 km/h, amplement suffisante pour réaliser les performances prévues).

(1) Une variante en cours d'étude pourrait réduire cette longueur de 2 km.

(2) Il faut en effet éviter de descendre trop bas pour ne pas entamer notablement l'argile du Gault et rester cependant au-dessous de la craie altérée.



Tracé du tunnel sous la Manche

LES TERMINAUX

De part et d'autre de la Manche le tunnel est relié aux réseaux ferroviaires et routiers existants ou prévus.

Les trains de la S.N.C.F. et les British Railways pourront l'emprunter directement cependant que les véhicules devront transiter par un terminal routier pour chargement sur les trains navettes et déchargement à l'autre terminal, chacun d'eux disposant des installations nécessaires pour effectuer dans les meilleurs délais toutes les formalités de passage de frontière. Les installations terminales seront desservies à partir du tunnel par une boucle ferroviaire permettant les rotations continues des rames navettes; le nombre de quais réalisés évoluera en fonction du trafic de façon à satisfaire à la demande. Côté France, le terminal sera relié

à l'autoroute A 26 (Calais-Arras) et à la rocade sud de Calais, le branchant ainsi directement sur le réseau routier français.

CONDITIONS D'EXPLOITATION

Les trains navettes doivent permettre le passage des véhicules légers, des camions et des autocars — 3 types de rames sont prévues actuellement (1) :

— pour les camions, des rames à 1 étage d'une longueur de 400 m, permettant le passage de 20 véhicules de 4 mètres de hauteur et de 40 t de poids total en chargé,

(1) Des études seront poursuivies pour le transport des conteneurs et des semi-remorques non accompagnés.

— pour les autocars, véhicules légers avec caravanes ou véhicules légers en période creuse, des rames à simples planchers de 750 m de longueur permettant le passage de 130 véhicules au maximum,

— en période de pointe des rames doubles planchers d'une longueur de 750 m également, permettant le passage de 268 véhicules légers.

En période de pointe le débit sera susceptible d'atteindre une rame toutes les 3 minutes, roulant à 140 km/h; permettant un débit de 4 800 véhicules à l'heure, c'est-à-dire celui d'une autoroute à 3 voies. En période creuse il est prévu une rame toutes les 1/2 heures.

Les trains directs seront soit des trains voyageurs, type TEE pouvant circuler à 160 km/h ou ordinaire, soit des trains de marchandises, pendant la nuit ou les périodes de moindre trafic.

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES (2)

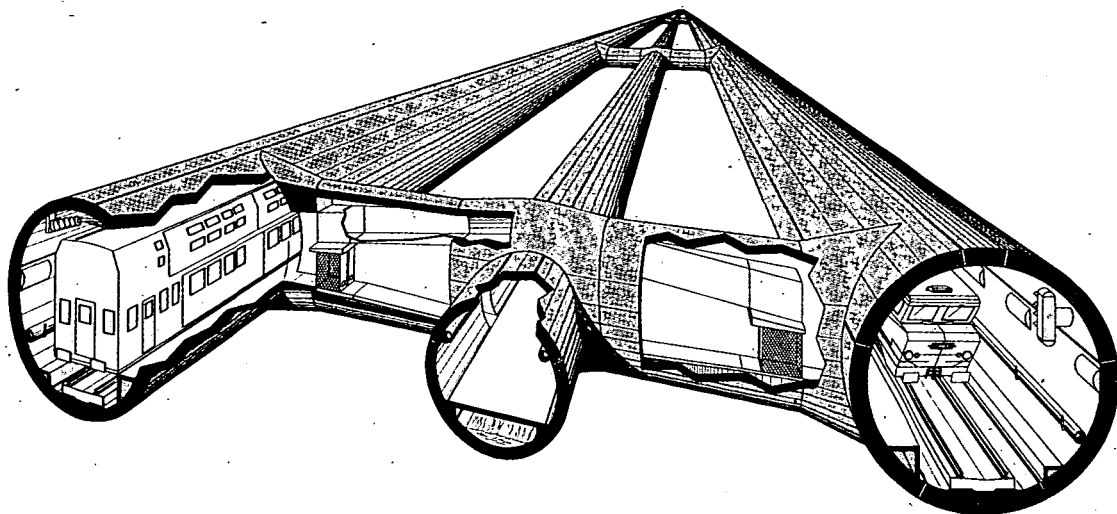
AU POINT DE VUE TRANSPORT

En supprimant l'obstacle physique que constitue la traversée de la Manche le tunnel modifiera

considérablement les conditions de transport entre la Grande-Bretagne et le Continent et concurrencera dans une certaine mesure les moyens de transport actuels maritime et aérien.

Pour les véhicules accompagnés, compte tenu du confort, de la rapidité de la traversée mais

(2) Les chiffres donnés ci-après sont basés sur une étude économique de 1969, actuellement en cours de révision.



aussi du prix, le tunnel doit détourner la plus grande partie de ce trafic et certainement l'accroître. Les études actuelles conduisent à prévoir 3 200 000 véhicules en 1985, soit à raison de 3 passagers en moyenne par véhicules, 9 millions de voyageurs en transit par les gares terminales (actuellement le trafic d'Orly). Il ne semble pas que les aéroglisseurs, bien qu'offrant dès maintenant des conditions de rapidité assez voisines de celles du tunnel, puissent assurer un trafic aussi intense et irrégulier, lié aux pointes des vacances, et leur concurrence restera limitée.

Pour les voyageurs, la durée du trajet en trains directs doit leur permettre de détourner la plus grande partie du trafic maritime et d'être des concurrents sérieux pour la voie aérienne, surtout en ce qui concerne les trajets inférieurs à 400 km. Les études actuelles permettent d'espérer le passage de 3 500 000 voyageurs en 1985, en supposant une liaison Paris-Londres en 4 heures et Bruxelles à Londres en 3 h 45 (par T.E.E.). En fait, la durée du trajet Paris-Londres sera réduite à 3 h 40, sans tenir compte de la construction éventuelle de lignes spéciales à grande vitesse

qui, en faisant gagner une heure sur la durée du trajet, poserait dans des termes très différents la concurrence avec la voie aérienne.

Le trafic marchandises est celui qui paraît appelé au développement le plus important. Évalué à 9 500 000 t en 1969, il semble le plus sous-estimé, car les chiffres retenus ne tiennent pas compte de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Il est d'ailleurs symptomatique que chaque étude a montré que les précédentes avaient toujours sous-évalué la croissance de ce trafic. Son partage entre la route (camions transitant par les rames navettes) et le fer (wagons de marchandises des trains directs) dépendra des termes de la concurrence rail-route, lors de la mise en service. On peut signaler cependant que les Gouvernements se sont formellement engagés à garantir l'égalité de traitement entre les deux modes de transport, qui sont des clients à qui l'on doit vendre, dans les mêmes conditions, de l'espace-tunnel.

L'impact du tunnel se fera essentiellement sur les produits intermédiaires n'ayant ni une très haute ni une très basse valeur au

mètre cube, les produits pondéreux (minerais, hydrocarbures) restant clients de la voie maritime et ceux de haute valeur de l'avion, et sur les liaisons courtes de part et d'autre de Calais-Douvres.

AU POINT DE VUE « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

La présence d'une liaison fixe entre la Grande-Bretagne et le Continent Européen doit avoir des retombées importantes pour l'aménagement du territoire et le développement des différentes régions concernées.

Coté britannique le tunnel assurera un rapprochement des zones industrielles de celles de l'Europe continentale et permettra une meilleure coordination des différentes activités du Royaume-Uni et de la C.E.E., que ne peut que favoriser l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun.

Coté français on peut espérer que la réalisation de cet ouvrage facilitera la reconversion de la

région Nord et du Pas-de-Calais, qui doit bénéficier des activités de transit correspondant, à Calais même ou une vaste zone industrielle étant réservée près du terminal du tunnel et dans le reste

de la région, le terminal étant relié aux différents réseaux de pénétration routier et ferroviaire.

On peut même dire que le tunnel pourra favoriser une structuration

de la vaste région urbaine et industrielle de l'Europe entre Dusseldorf et Manchester, voire favoriser les liaisons avec certains pays de l'Europe de l'Est, déjà clients de la Grande-Bretagne.

PERSPECTIVES DE RÉALISATION

PROBLÈMES TECHNIQUES

Les études géologiques faites en 1964-1965 ont montré que la plus grande partie de l'ouvrage pourra être exécutée dans la craie céno-maniennne, argileuse, cohérente, homogène et facilement excavable par machine foreuse. Sa tenue est suffisante pour éviter de mettre un revêtement immédiatement après creusement sur une grande partie du tracé retenu.

Les venues d'eau n'auront rien d'exceptionnel compte tenu de la faible profondeur du tunnel (pression hydrostatique inférieure à 12 bars) et de faible perméabilité de la craie. Cependant, pour parer à toute éventualité de failles ou autre accident non détecté par les recherches géologiques l'avan-

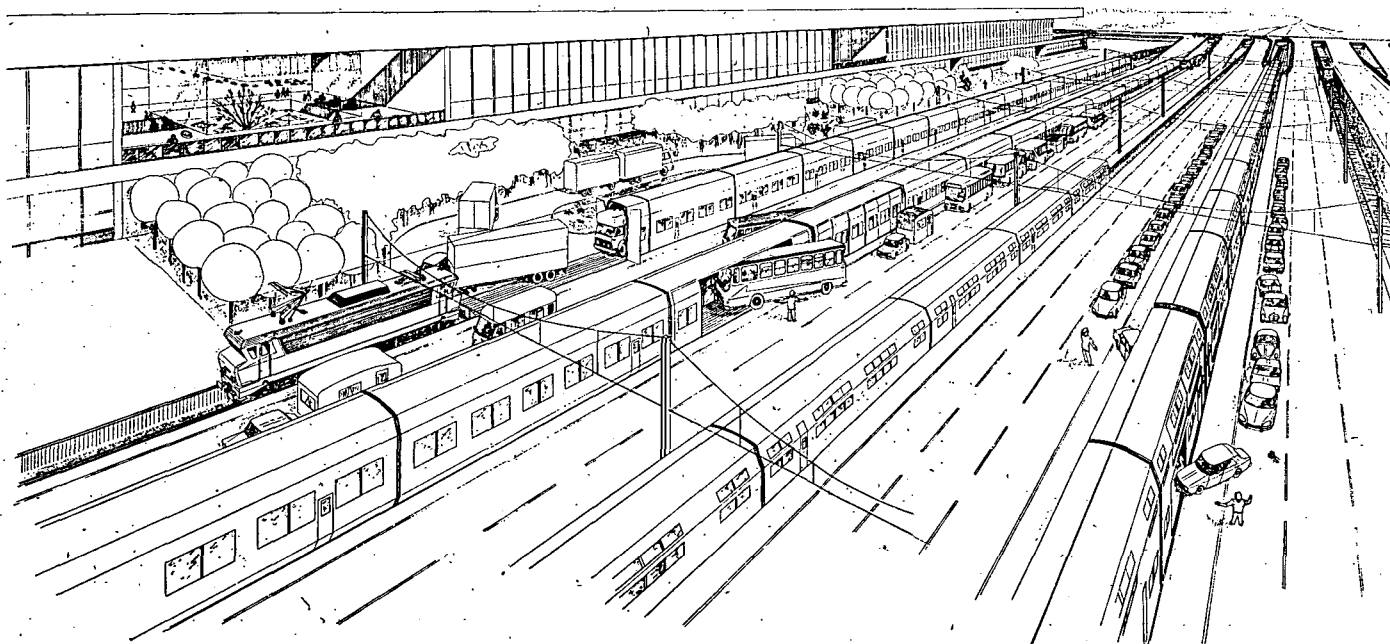
cement de la galerie de service sera précédé par des sondages horizontaux de reconnaissance. Des sondages d'injection seront effectués si besoin est pour consolider le terrain avant creusement.

La zone la plus difficile ne sera pas la partie sous la mer mais la partie sous-terrestre française, qui traverse des couches de craie perméable et recelant des nappes d'eau importantes. Compte tenu de sa faible profondeur, les terrains pourront être traités à partir de la surface avant le creusement des tunnels.

Le diamètre des tunnels (8 m au creusement pour les tunnels principaux) est d'un ordre de grandeur relativement courant et la dureté du calcaire la classe dans

les roches tendres, ce qui permet d'espérer pouvoir utiliser des machines foreuses classiques avec un avancement relativement rapide (jusqu'à 1000 m/mois dans les tunnels principaux). Afin de réduire les longueurs des chantiers de percement, véritable difficulté de la réalisation, les tunnels ne seront pas attaqués à leurs extrémités, mais à partir du puits d'accès, situé au bord des côtes. Même avec un décalage obligatoire entre le creusement de la galerie de service et celui des tunnels principaux, on pourrait ainsi avoir 12 chantiers en service.

Les questions de ventilation, drainage, lutte contre l'effet de pistonement, alimentation électrique ne posent pas de problèmes techniques nouveaux. Il conviendra cependant



de porter une attention toute particulière aux questions de sécurité, de façon à diminuer la probabilité d'accidents et de pallier rapidement les conséquences dommageables possibles.

En définitive, on peut dire que la réalisation du tunnel sous la Manche, longtemps considéré comme une « œuvre gigantesque », apparaît maintenant comme tout à fait raisonnable. Les tunnels réalisés ou en cours de réalisation sont de plus en plus longs, de diamètre souvent supérieur à celui prévu, traversent des terrains plus difficiles (tunnel sous le mont Blanc — R.E.R. — tunnel du SEIKAN au Japon — tunnel routier du Saint-Gothard en Suisse). Son coût est de l'ordre de grandes opérations en cours (1 000 km d'autoroute — aéroport de Roissy en France,...) dont seulement un tiers pourrait être à la charge du marché financier français.

PROBLÈMES FINANCIERS

Compte tenu de la rentabilité prévisible du projet, les deux Gouvernements ont décidé de faire appel à des capitaux privés pour assurer le financement et un appel d'offres conjoint a été lancé, à cet effet, en 1967. A la suite de l'examen des offres et de longues discussions avec les différents groupes financiers, les parties intéressées ont abouti en mars 1971 à un accord, concrétisé par un protocole signé en septembre 1971 entre les deux Ministres des Transports et un Groupement franco-britannique, comprenant du côté français la plupart des banques

d'affaires ou de dépôts, publiques ou privées, auxquelles s'est jointe la S.N.C.F., particulièrement intéressée par cette liaison. Pour des raisons juridiques, le Groupement a constitué deux Sociétés, l'une française, l'autre britannique, qui doivent agir conjointement.

ÉCHÉANCIER DES RÉALISATIONS

— Fin septembre 1973 doit être signée une Convention fixant les conditions de réalisation de la dernière phase des études :

— derniers sondages en mer et côté terre en France pour affiner le projet,

— essais dans l'ancien puits de Sangatte, creusé à la fin du siècle dernier, pour apporter certaines précisions sur les problèmes techniques à résoudre (tenue des terrains, venues d'eau, etc...) suivant les différentes couches de terrain rencontrées,

— études économiques pour mise à jour de l'étude précédente de 1969.

Le coût de ces études est estimé à 66 millions de francs, financés à risque partagé (les Gouvernements garantissent le remboursement de 50 % des dépenses en cas de renoncement à la réalisation du tunnel). Elles s'achèveront à la fin du printemps 1973 par l'établissement du projet, permettant le commencement des puits d'accès au milieu de cette année.

• Le démarrage de ces travaux exigera la signature d'une deuxième convention couvrant la période allant de mi-1973 à février 1975,

pendant laquelle seront effectués les puits d'accès et quelques kilomètres de la galerie de service, permettant ainsi de mieux connaître les difficultés que rencontreront les entrepreneurs et de mieux définir le coût de l'ouvrage. Cette convention n° 2 marquera la décision de réaliser le tunnel. Elle indiquera le coût estimé de l'ouvrage, fixera la participation minimale requise de financement par les Sociétés en fonds non garantis et les principes de rémunération des capitaux engagés. La phase 2 s'achèvera par le démarrage du creusement des galeries principales. Son coût est évalué à 266 millions de francs, dont 80 millions non garantis par les Gouvernements.

• Une convention n° 3, établie après dépouillement des offres des entreprises pour la réalisation des travaux importants, interviendra au début de 1975, et précisera la convention n° 2 en ce qui concerne le coût, les conditions de financement et de rémunération, en fonction des conditions du marché à l'époque considérée. D'ores et déjà il est prévu que les Sociétés doivent apporter au moins 10 % du coût du tunnel (évalué à 5 milliards de francs 1972), leur participation pouvant atteindre 30 % si le marché financier le permet. Le complément du financement sera assuré par des emprunts sur les marchés français, britanniques et pour la plus grande part possible, sur les marchés étrangers, avec la garantie des Gouvernements.

Les travaux doivent être achevés au printemps 1980 et le tunnel remis aux Gouvernements pour exploitation dès achèvement.

EXPLOITATION DE L'OUVRAGE

Pour des raisons évidentes de service public, les Gouvernements ont prévu de confier l'exploitation à un organisme public franco-britannique, dont les principes seront définis par le traité qui doit intervenir en 1973. Les Sociétés de construction seront appelées à participer

au conseil d'administration, en fonction de leur apport financier, les États devant rester majoritaires.

L'organisme devra gérer le tunnel commercialement en tenant compte de la concurrence des autres moyens de traversée de la Manche

et en respectant le principe d'égalité de traitement entre les différents modes de transports terrestres.

Jean JAOUEN

Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées,
Adjoint au Délégué au Tunnel sous la Manche