

L'impossible liberté des transports

Conférence faite à la Société des Ingénieurs de l'Automobile

par

M. Roger GUÏBERT

Ingénieur en Chef à la S.N.C.F

*Directeur Général de la Société de Contrôle et d'Exploitation
de Transports Auxiliaires*

le 5 Janvier 1944

L'IMPOSSIBLE LIBERTE DES TRANSPORTS

Conférence faite le 5 Janvier 1944
à la Société des Ingénieurs de l'Automobile

par

M. GUIBERT,
Ingénieur en Chef à la S.N.C.F.,
Directeur Général de la Société de Contrôle et d'Exploitation
de Transports Auxiliaires

Je remercie votre Président, Monsieur DUFRESNE, de ses aimables paroles d'accueil. Je lui suis reconnaissant, ainsi qu'à votre Vice-Président, Monsieur PREVOST, de m'avoir donné l'occasion de vous exprimer, sur le problème des transports, des idées assez différentes de celles que les représentants qualifiés de l'automobile ont éloquemment défendues au sein de vos réunions. Monsieur PREVOST, faisant honneur à l'objectivité de votre jugement, a pensé avec raison qu'il vous intéresserait d'entendre un peu "la contradiction".

Ne croyez pas, cependant, que je vienne attaquer l'automobile. Depuis quelques années, mes occupations professionnelles m'ont peut-être plus penché sur les problèmes de l'automobile que sur ceux du chemin de fer et j'ai davantage compris et admiré les qualités exceptionnelles et les immenses possibilités du mode de transport qui vous est cher. Mais, je suis resté attaché à une certaine conception du "service public" de transport qui est, je crois, au centre du problème et sur laquelle je voudrais forcer votre attention.

Nous allons, au cours de cette causerie, essayer de trouver ensemble une solution au problème, toujours pendant, de l'organisation des transports (en nous limitant au problème rail-route et au transport des marchandises, l'organisation des transports de voyageurs ne présentant pas de difficultés sérieuses) - Et dans la recherche de cette solution, je vous propose de ne plus nous contenter de points de vue limités, et par là même négatifs, mais de faire une analyse aussi complète que possible des intérêts et des possibilités en présence, et de tenter de construire ensuite une solution de synthèse qui soit vraiment une solution nationale.

Je vois Monsieur PREVOST qui sourit, et va sans doute me reprocher encore d'abuser des méthodes cartésiennes. N'a-t-il pas proposé récemment, en me malmenant quelque peu, à

propos d'un article que je m'étais laissé aller à publier dans la Revue Générale des Chemins de fer, de faire "le procès de la raison pure" et ne l'a-t-il pas fait sur-le-champ en partant de prémisses opposées aux miennes et en envisageant, comme conclusion, un partage d'activité du rail et de la route basé sur la distance de transport, qui n'était pas loin de mes propres conclusions ?

Et cependant, n'est-ce pas par l'oubli de certains principes cartésiens que l'on s'est acheminé et que l'on continue de s'acheminer, en notre affaire, vers une impasse de plus en plus dangereuse ? "Faire partout des dénombrements si entiers et des revues si générales que l'on fut assuré de ne rien omettre" demandait notre philosophe. Or, chaque groupe, dans la défense de ses intérêts, oublie qu'il n'est qu'une fraction d'un ensemble et exagère en conséquence la portée de ses arguments. Et elles sont nombreuses, les parties au débat : le chemin de fer, les transporteurs routiers publics, les transporteurs routiers privés, les constructeurs automobiles, les usagers des deux modes de transport, les contribuables, et la collectivité en tant qu'elle n'est ni usager ni contribuable. C'est ainsi que l'on eut tort d'identifier les intérêts des transporteurs routiers publics et ceux de l'automobile, en tenant à l'écart de la coordination les constructeurs automobiles. Les transporteurs privés, soutenus par les constructeurs, croient trop souvent représenter l'usager du transport routier, alors que la plupart des usagers n'ont pas de moyen privé de transport; ils ne voient pas non plus suffisamment qu'au delà du rendement de leur établissement, il y a celui de la nation. Les usagers eux-mêmes oublient souvent qu'il y a des intérêts collectifs puissants, différents des leurs, qui conditionnent l'organisation des transports. Les contribuables ne devraient pas ignorer que certains transports déficitaires sont nécessaires, tant pour des motifs sociaux que pour des buts plus lointains d'expansion de l'économie. Et si la crise ferroviaire justifiait, à mon sens, une intervention de l'Etat dans l'organisation des transports, cette intervention eût dû être guidée, non pas par des conceptions étroitement financières, mais par des conceptions embrassant l'ensemble de l'économie et de la finance et résolument constructives.

Comment en sortir, sinon en reprenant le problème à partir de toutes ses données, en rompant délibérément avec les solutions de cristallisation et d'inaction qui se révélèrent insuffisantes : quand une situation est déclarée "anarchique", n'est-il pas absurde de la rendre permanente ? Ne faut-il pas, au contraire, la réformer hardiment en réparant les erreurs commises ?

Les données du problème.

Les données du problème, ce sont les caractéristiques techniques et économiques du transport ferroviaire et du transport routier. Ce sont leurs statuts juridiques. C'est enfin la situation de concurrence et de désordre que l'on a laissé se créer. Rappelons tout d'abord les premières :

Les caractéristiques techniques et économiques du chemin de fer et du transport routier.

Le chemin de fer est un mode de transport nécessitant de très importantes dépenses d'établissement et convenant particulièrement aux transports "massifs", à condition d'entendre le terme "massif" dans le sens d'un groupement suffisant par relation, et non pas seulement, comme on le fait souvent, dans le sens de marchandises pondéreuses transportées par quantités importantes. Son prix de revient est alors particulièrement bas par suite de la très faible résistance au roulement de la traction sur rail (de 5 à 10 fois plus faible que celle de la traction sur route, suivant les cas). Son matériel (moteur et roulant), qui est cependant plus lourd et plus onéreux, par voyageur transporté, que le matériel automobile, est au contraire, pour les transports de marchandises, moins onéreux et en moyenne moins lourd par tonne offerte. Il a une résistance supérieure, ou si l'on veut, une durée plus grande d'amortissement (40 ans en moyenne au lieu de 8 pour le matériel automobile). Mais, pour les transports de marchandises, sa rotation (kilomètres annuels) est nettement plus lente. S'il nécessite un nombreux personnel de gare, son personnel traction est particulièrement réduit; il peut ainsi transporter, avec un seul engin moteur et trois agents de conduite et d'accompagnement, des trains de 2.000^t ou de 2.000 voyageurs; il a donc une grande souplesse de débit, pouvant absorber des pointes de trafic considérables sans qu'il soit nécessaire de beaucoup développer ses moyens de traction et de main-d'oeuvre.

Il ne fait lui-même le "porte à porte" que s'il existe aux deux extrémités des parcours des embranchements particuliers. Ce cas est d'ailleurs beaucoup plus fréquent qu'on ne le croit généralement : en 1938, 63 % des expéditions et 40 % des arrivages (colis de détail exclus) avaient lieu sur embranchements. Dans les autres cas, il doit se prolonger par des moyens routiers nécessitant un transbordement. Il offre, d'autre part, une grande sécurité et, pour les marchandises fragiles, il peut éviter les inconvénients du transbordement par l'emploi d'engins mixtes et surtout de containers, moyennant il est vrai une augmentation de prix de revient (manutention, spécialisation ou immobilisation de matériel).

Toutes ces caractéristiques tendent à rendre le prix de revient d'autant plus faible que la distance est plus grande : charges terminales de manoeuvres en gare, de transbordement ou de camionnage, importance des stationnements aux extrémités dans la rotation d'un matériel coûteux. Le prix de revient s'abaisse encore lorsque le trafic est plus important sur chaque relation desservie, ce qui se présente également sur les relations à grande distance qui attirent de nombreux trafics affluents. Même conclusion encore du point de vue de la vitesse d'acheminement; le chemin de fer, handicapé à petite distance, retrouve son avantage à grande distance, si l'on observe qu'il peut offrir aux marchandises qui sont pressées, des trains accélérés évitant les triages (grande vitesse actuellement).

Le transport routier a présenté jusqu'à présent des caractéristiques très différentes : Résistance au roulement plus forte à vaincre. Matériel plus ou moins onéreux d'acquisition que le matériel ferroviaire, suivant qu'il s'agit de marchandises ou de voyageurs, mais toujours d'une usure plus rapide. Rotation nettement plus accélérée que celle du wagon pour les transports de marchandises. Dépenses importantes de personnel traction, mais pas de personnel exploitation.

Le camion fait le plus souvent le porte à porte. Cependant, de même qu'il serait absurde de penser que le chemin de fer ne le fait jamais (j'ai chiffré tout à l'heure le considérable trafic des embranchements particuliers), on serait également dans l'erreur en croyant que le camion le fait toujours. Les trafics de groupages de colis se font généralement avec des camions légers pour le ramassage et l'éclatement, des camions lourds pour les parcours principaux, donc avec un transbordement analogue à celui du chemin de fer. D'autre part, le camion est, du point de vue des horaires, beaucoup plus libre que le chemin de fer ; il est particulièrement rapide à petite distance. Il est donc d'une remarquable souplesse d'exploitation.

Le camion a, d'autre part, le grand avantage de pouvoir rendre le transport individuel, ce qui permet de confier au conducteur des opérations commerciales (encaissement des factures, enregistrement des commandes, reprise des emballages) et d'adapter plus fréquemment le type des véhicules et leur carrosserie à des besoins spéciaux.

Il faut ajouter enfin une caractéristique économique du transport routier qui est essentielle : la faible importance de ses charges fixes, due au fait que le transporteur n'a pas directement à sa charge l'entretien de la voie. On a souvent montré - je l'ai fait également - que l'automobile

payait largement, sous forme d'impôts, les dépenses de voirie routière. Mais la taxe principale, étant assise sur le carburant, se trouve proportionnelle aux parcours effectués et contribue fortement à rendre le prix de revient du transport routier beaucoup moins variable que celui du chemin de fer avec la distance ou avec l'intensité du trafic. Ajoutons à ce sujet que cette taxe ne ressemble pas à un péage, car sa répartition n'est absolument pas adaptée à l'usure réelle que causent à la route les différents véhicules. Un économiste a montré que les impôts supportés par une voiture de tourisme de 10 CV et un camion de 15^t étaient, en 1936, dans le rapport de 1 à 1,6 environ, alors que des impôts proportionnels à l'usure de la route auraient dû être dans le rapport de 1 à 13, si l'on admet que cette usure est proportionnelle au poids des véhicules, et dans le rapport de 1 à 23 si on la suppose (ce qui paraît plus exact) proportionnelle à l'usure des pneus(1).

Se trouvant ainsi moins onéreux et beaucoup plus souple pour les trafics à petite distance, le camion automobile est particulièrement adapté aux transports complémentaires d'un chemin de fer plus "concentré" que le chemin de fer actuel. Cependant, il peut présenter pour certains trafics, et à toute distance, des avantages de prix de revient ou de qualité le rendant préférable : il en sera notamment ainsi dans le cas de marchandises fragiles pouvant être acheminées sans emballage par camions, dans le cas d'urgence, dans le cas de trafics commerciaux pour lesquels la nature "individuelle" du transport par camions présente des avantages indiscutables.

Ces caractéristiques techniques et économiques du transport automobile évolueront peut-être considérablement dans l'avenir, si les projets des constructeurs et transporteurs prennent toute l'ampleur qu'ils désirent : construction d'autostrades, circulation de "trains routiers". Mais il faut bien remarquer que le transport routier perdra alors la plupart de ses caractéristiques actuelles en prenant une bonne partie de celles du chemin de fer. Notamment si l'on fait le bilan, pour la collectivité, du train routier sur autostrade (frais du transporteur diminués des impôts mais augmentés des frais de voirie), on aura alors des charges fixes importantes, rendant l'équilibre financier très sensible aux baisses de trafic - un recul du "porte à porte", le train routier ne le faisant plus que dans des cas limités et donnant lieu souvent à transbordement et charges terminales -

(1) G. MAS - Transports ferroviaires et routiers, liberté ou monopole.

l'apparition du personnel "exploitation" (garage du matériel, triage des remorques, signalisation) ... etc. Alors, le camion deviendra beaucoup plus que maintenant un engin pouvant se substituer au rail, mais il devra soutenir, vis-à-vis d'un chemin de fer qui ne cesse, lui aussi, de perfectionner sa technique, une comparaison plus stricte de prix de revient sans contre-partie de souplesse et de qualité. Et, peut-être s'apercevra-t-on, si l'on va trop loin dans cette voie, que, malgré tous les progrès de la technique routière, pour transporter les milliards de tonnes kilométriques que transporte actuellement le chemin de fer, le meilleur procédé technique consiste à faire rouler le matériel porteur sur deux files de rails reposant elles-mêmes sur une plateforme de ballast : si le chemin de fer n'avait pas existé, il serait peut-être alors découvert comme la technique la plus "jeune", la plus fertile en possibilités de toute sorte

Mais, n'anticipons pas. Vous m'accuseriez de partialité et c'est le reproche auquel je serais le plus sensible. En restant dans le domaine de l'actualité, j'ai tout à l'heure énuméré les caractéristiques respectives des deux modes de transport. Il semble que ces caractéristiques aient dû tout naturellement délimiter le partage de leur activité.

Les statuts juridiques des deux modes de transport.

On s'est avisé de constater en 1934 qu'il n'en avait rien été. C'est qu'en effet les statuts juridiques des deux modes de transport sont foncièrement différents. D'un côté, le chemin de fer est un "service public" au sens complet du mot, c'est-à-dire qu'il est chargé d'une véritable "fonction publique de transport". A l'origine du chemin de fer, on en fit un service public pour deux raisons. La première était que l'établissement de la voie nécessitait des expropriations. La deuxième était que les caractéristiques du chemin de fer conduisaient au monopole et qu'il fallait veiller à ce que ce monopole s'exerce au profit de la collectivité. Puis, d'autres motifs, et notamment l'importance prise par le chemin de fer dans la vie économique, la nécessité de desservir des régions déshéritées, vinrent confirmer, à l'expérience, l'utilité du service public, avec toutes les sujétions qu'il comporte : obligation de transporter tout le trafic quelle que soit son importance et dans l'ordre où il se présente, égalité de traitement vis-à-vis des usagers (c'est-à-dire uniformité des tarifs sur tout le territoire, sauf exceptions motivées par un intérêt collectif), homologation des tarifs par les pouvoirs publics, caractère réglementaire du contrat de transport qui devient contrat d'adhésion. D'autre part, le chemin de fer eut dès le début une tarification "ad valorem" (je reviendrai plus loin sur cette notion) qui était la plus conforme à la fois

à l'intérêt du transporteur et à celui de la collectivité, et ses sujétions de service public ne lui permirent pas de la modifier à son gré, lorsqu'il subit la concurrence.

En face du chemin de fer, le transporteur routier est resté pratiquement libre, pouvant refuser les mauvais trafics, limiter ses équipements à un niveau lui permettant une utilisation suffisante toute l'année, satisfaire les clients dans l'ordre où il le juge préférable et surtout n'ayant généralement pas de "tarifs", mais faisant des "prix" suivant le client et les conditions de la concurrence. Les seules et rares obligations qu'ont eues les transporteurs routiers, et qui pouvaient se rattacher à l'idée de "service public", ne leur furent imposées qu'après 1934 : feuilles de route, registres d'expéditions, prix minima sur les relations à grande distance en concurrence avec le rail, visites de contrôle technique du matériel, obligation de contracter certaines assurances; encore faut-il dire que ces obligations n'étaient que très partiellement observées avant cette guerre; les obligations tarifaires ne l'étaient même pas du tout.

Le fait de la concurrence déséquilibrée et ses conséquences.

Le résultat de cette inégalité de statut juridique, à laquelle il faut ajouter l'inégalité dans les charges d'entretien de la voie dont j'ai parlé plus haut, ce fut une concurrence déséquilibrée, le chemin de fer étant handicapé à la fois dans son prix de revient et dans sa liberté tarifaire. Il fut facile au camion d'enlever du trafic au rail par la voie de l'"écrémage" (en ne tenant compte, dans l'établissement de ses prix, que de son prix de revient et en prenant ainsi les trafics de marchandises de valeur fortement taxées sur le rail) ou par celle du fret de retour ou de complément. La répartition du trafic entre les deux modes de transport ne fut donc pas du tout conforme à leurs caractéristiques techniques et économiques. Il s'ensuivit les graves conséquences que l'on connaît. Et d'abord une aggravation évidente du déficit ferroviaire; le chemin de fer a perdu ses recettes non seulement sur les trafics pris par le camion, mais encore plus sur les trafics qu'il n'a conservés qu'au prix de très onéreux abaissements de tarifs. L'automobile vit son développement entravé, d'une part, par la réaction qu'entraîna à son égard la situation ferroviaire, sous forme d'un contingentement qui - répétons-le - ne se justifiait que comme mesure temporaire et aurait dû faire rapidement place à une réorganisation constructive, - d'autre part, par la continuation de luttes de tarifs avec le chemin de fer, luttes qui firent périlcliter bien des entreprises et

amènerent des concentrations ou des affrètements souvent peu conformes à l'intérêt de la profession. Quant à l'intérêt général, comment aurait-il pu y trouver son compte, alors qu'aux effets déplorable de cette situation s'ajouta l'impuissance des pouvoirs publics à y remédier.

Le problème existe donc bien et si j'ai cherché, un peu longuement, à le poser exactement, c'est dans l'espoir de mieux faire comprendre la solution qui me paraît la meilleure et que nous allons maintenant examiner.

Cette solution doit comporter, non seulement une redistribution de l'activité entre le rail et la route en fonction de leurs caractéristiques techniques et économiques (j'avais esquissé cet aspect de la question dans l'article auquel Monsieur PREVOST a fait quelque publicité), mais également la fixation d'un statut juridique des différentes catégories de services de transport (services publics, transports professionnels, transports privés) qui permette le plus facilement, dans le présent, cette redistribution et, dans l'avenir, le développement normal des deux techniques en fonction de leurs caractéristiques.

Je précise d'abord la terminologie que je vais employer et qui est aujourd'hui la plus couramment adoptée :

1) les "services publics" sont ceux qui, comme le chemin de fer, sont chargés d'une fonction publique de transport, avec les sujétions d'intérêt collectif dont j'ai parlé;

2) les "transports professionnels" sont les services offerts au public par des entrepreneurs dont de tels services constituent la profession, que ces entrepreneurs soient loueurs de matériel ou transporteurs;

3) les "transports privés" sont ceux effectués par les industriels et commerçants dans leurs propres camions, pour leurs propres marchandises.

La difficulté essentielle du problème provenant, comme nous l'avons vu, de la coexistence du service public ferroviaire (c'est-à-dire du chemin de fer en tant que service public et non pas en tant que procédé technique) et des autres services de statut différent, la première question qui se pose est la suivante : dans quelle mesure un (ou plusieurs) "service public" est-il nécessaire, qu'il s'agisse de transports routiers ou ferroviaires ?

Principes de la solution à intervenir.

Puis, il y aura lieu d'étudier quelle étendue et quelle structure devra avoir ce (ou ces) service public, et enfin d'examiner comment devra être organisée la coexistence de ce (ou ces) service avec les transports professionnels et privés.

Ne m'en veuillez pas de suivre encore une fois un principe cartésien, à savoir : "diviser chacune des difficultés que l'on examine en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour les mieux résoudre" ...

Nécessité du service public.

Beaucoup se demandent si le "service public" est vraiment nécessaire. On admet bien, certes, que certaines garanties soient données au public en matière de sécurité, d'assurance, voire même de contrat de transport. Mais l'égalité de traitement s'impose-t-elle ? Ne vaut-il pas mieux que chacun paie le transport au prix de revient ? La liberté tarifaire est-elle un mal : si certains transporteurs demandaient des prix excessifs, la concurrence ne manquerait-elle pas de les obliger à les abaisser ? De même, l'obligation de transporter imposée au service public ne peut-elle être supprimée ? L'initiative privée n'est-elle pas suffisante pour transporter tout ce qu'il y a à transporter ?

Eh bien, je crois, au contraire, que l'abandon du service public de transport serait une régression inacceptable dans l'organisation économique et sociale du pays. Seul, en effet, il permet de donner à tous ceux qui n'ont pas de véhicules leur appartenant, le transport auquel ils ont droit, à un prix normal et dans un délai normal, sans que la position géographique ou la situation sur une "bonne" ou "mauvaise" relation pénalise ou favorise les uns par rapport aux autres. Seul il permet la défense d'intérêts collectifs essentiels contre l'intérêt commercial des transporteurs.

Le droit au transport.

Le droit au transport est une notion moderne. Il y a quelques lustres, l'Etat n'intervenait, sous forme de service public, que pour des tâches non économiques : la protection militaire vis-à-vis de l'extérieur, la police intérieure, la justice, l'hygiène, l'enseignement ... Cependant, la construction et l'entretien des routes étaient déjà assurées par un service public, mais c'était plus pour satisfaire les besoins naturels de déplacement que dans un but économique, et si les

voituriers (déjà assujettis au régime de l'autorisation !) se voyaient imposer quelques obligations de service public, et notamment une tarification uniforme sur le territoire, un registre des réclamations, etc... (loi du 19 frimaire, an VII), on était encore loin de la conception actuelle.

Au fur et à mesure du développement de la production et des échanges, certains besoins économiques apparurent tellement essentiels que l'Etat a jugé nécessaire de les assurer à tout individu, avec des tarifs qui soient suffisamment uniformes et dont en tout cas les différenciations seraient contrôlées par l'Administration : il en fut ainsi de la poste, de la distribution de l'eau, de celle de la lumière (gaz et électricité), de celle de l'énergie électrique. Se trouvait ainsi consacré le droit qu'avait tout citoyen à obtenir, dans les mêmes conditions qu'un autre, l'acheminement de son courrier, l'eau, la lumière, l'énergie. Dans le même ordre d'idées, la satisfaction des besoins essentiels, tels que le pain, le lait, se trouva également garantie à tous par le procédé de la taxation. Mais, si le pain a pu être garanti sans service public, parce que ses conditions de fabrication sont telles que l'initiative privée se montre suffisante dans toutes les communes, il n'en a pas été de même pour la lumière ou la poste, par exemple : l'initiative privée n'aurait pas assuré les distributions ou les dessertes non rentables, ou les aurait assurées à des prix excessifs, ou d'une façon non permanente. D'où la création de services publics. Cette conception de l'égalité des droits de tous les citoyens, étendue des besoins de police, justice, enseignement, ... etc. à certains besoins essentiels de l'économie, n'est pas seulement défendable du point de vue social : elle conditionne également les progrès de l'économie. La poste rurale déficitaire, la distribution d'eau déficitaire, l'électrification déficitaire de certaines campagnes, l'offre permanente de service postal, d'eau, de lumière, ... sont des facteurs puissants de progrès économique, qui facilitent de nouveaux échanges et le développement de la production. Comme l'a dit judicieusement M. HAURIOU, "les besoins locaux sont généraux en même temps que les besoins généraux sont locaux"(1).

Le transport, il y a un siècle, était un besoin de luxe qui n'intéressait que certaines catégories de privilégiés. Nous avons vu que la forme de service public donnée

(1) HAURIOU - Précis de droit administratif.

au chemin de fer lors de son apparition répondait à d'autres préoccupations que celle d'assurer un droit au transport. Mais aujourd'hui le transport est devenu un facteur essentiel de l'économie, s'intégrant à tout acte de vente ou d'achat.

Si l'on voulait mesurer l'importance prise par le transport, il ne faudrait pas prendre comme critère la part que représentent les frais de transport dans le prix de vente : le transport peut être bon marché quand il est offert comme actuellement à première demande (il représente en fait un pourcentage très variable qui, de quelques dixièmes pour cent pour certaines marchandises, peut monter dans certains cas à 25 % pour les charbons et même à 40 % pour les ciments) et être d'une très grande valeur quand il n'est plus offert. Il faudrait plutôt chercher à préciser la courbe de la demande en matière de transport et la comparer à celle d'autres besoins essentiels (par exemple : blé, pommes de terre), en essayant de déterminer ce que les économistes appellent "l'élasticité" de ces demandes en fonction du prix de vente, c'est-à-dire le rapport existant entre les variations relatives de la demande et du prix : un besoin est d'autant plus essentiel que l'élasticité de la demande est plus faible. Certains auteurs, d'ailleurs, ont cherché à calculer cette élasticité, pour les transports de voyageurs, en étudiant les répercussions des majorations de tarifs intervenues entre les deux guerres : ils sont arrivés à une élasticité assez constante de 0,40, sauf pour les voyageurs de la banlieue parisienne pour lesquels cette élasticité tomberait à 0,25 et se trouverait ainsi inférieure à celle de la demande de blé ou de pommes de terre (environ 0,30)⁽¹⁾. Pour les marchandises, elle serait souvent encore plus faible, le prix de transport n'étant qu'une fraction du prix de vente des marchandises et la demande de transport résultant de la demande de la marchandise. C'est ainsi que la demande de transport de la denrée de première nécessité est sans doute moins élastique que la demande de consommation sur place de la denrée de deuxième nécessité, etc..

Plus que les études théoriques d'ailleurs, l'expérience de ces dernières années a montré de façon évidente le caractère fondamental, absolument prioritaire du besoin de transport.

(1) G. MAS, op. cit.

On peut même ajouter que, lorsque le transport se développe, le besoin de transport se développe encore plus vite. C'est qu'en effet l'économie se perfectionne, le développement des échanges permettant aux différentes régions de se spécialiser dans certains produits : or, il est évident que cette spécialisation rend l'économie encore plus dépendante des transports. L'économie est ainsi comme prise au piège de son propre progrès.

La sauvegarde
des intérêts
collectifs.

Cette spécialisation souhaitable, que facilite un développement orienté des transports, nous montre qu'il existe des intérêts collectifs puissants qui dépassent l'intérêt des transporteurs et même parfois celui de l'ensemble des usagers. Laissez-moi encore citer une profonde réflexion de M. HAURIOU : "les intérêts du public et les intérêts nationaux ne se confondent pas toujours, car le public est une formation individualiste dont les besoins, quoique satisfaits par une organisation collective, sont individualistes, tandis que la nation est une collectivité organique dont les intérêts sont eux-mêmes collectifs"⁽¹⁾ - Le transport, intégré dans l'économie, est devenu un instrument, un besoin essentiel de la collectivité, essentiel de la vie économique. Comme pour l'électricité, la création d'antennes déficitaires rend le transport accessible à tous, augmente ainsi la demande des usagers et amène une expansion de l'économie. D'autre part, le niveau des prix de transport, qu'on le considère en général ou pour chacun des trafics transportés, peut influencer sur tout le développement de l'économie. C'est ainsi que l'Etat peut avoir intérêt à un transport bon marché de matières premières pour développer l'industrie sous une forme déconcentrée. Il a le devoir d'empêcher certains abaisséments ou relèvements tarifaires qui pourraient être réalisés par les transporteurs dans un but de profit au détriment d'industries existantes. Pour soutenir la concurrence des ports étrangers, certains abaisséments tarifaires peuvent s'avérer indispensables, alors qu'ils n'intéressent pas les usagers. Des abaisséments analogues peuvent être nécessaires pour faciliter l'exportation, etc.. Je ne veux pas dire que l'Etat doit pouvoir ainsi faire effectuer systématiquement des transports au dessous du prix de revient partiel⁽²⁾ (il serait préférable,

(1) HAURIOU, op. cit.

(2) Certains économistes ont cependant montré que, pour certains transports dont la demande est assez élastique, la collectivité pouvait avoir intérêt à les faire exécuter à un prix légèrement inférieur au prix de revient partiel, le gain des usagers l'emportant sur la perte du transporteur (cf. notamment Marshall, Principes d'économie politique).

dans les cas particuliers où ce serait nécessaire, de subventionner directement les industries intéressées), mais il doit pouvoir veiller à ce que les tarifs de certaines marchandises ne dépassent pas, au-delà du prix de revient partiel, certaines limites qui peuvent être très faibles.

L'insuffisance
de l'initiative
privée.

Or, pour garantir aux usagers la satisfaction du droit au transport dans tous les cas et d'une manière égale pour tous (ce qui ne veut pas dire évidemment que les prix ne varieront pas en fonction des caractéristiques de poids et de nature du trafic remis), comme pour satisfaire certains besoins de la collectivité qui divergent de ceux des transporteurs et dominant ceux des usagers, l'initiative privée est insuffisante.

C'est évident, d'après ce que nous venons de voir, pour la satisfaction de certains besoins de la collectivité, surtout si l'on observe que l'évolution vers la concentration et les ententes créant des quasi-monopoles est fréquente dans le domaine des transports : un transporteur, maître de ses tarifs et ayant, par voie d'entente, éliminé la concurrence, peut, s'il y a intérêt, favoriser certaines industries et en ruiner d'autres, empêcher le développement de certaines exportations, ... etc. C'est également profondément vrai pour la satisfaction du droit au transport.

Pour s'en rendre compte, il suffit de supposer un instant qu'à la place du seul service public national que nous ayons actuellement, le chemin de fer, on ait créé un chemin de fer fort différent, n'ayant aucune des trois obligations essentielles suivantes : uniformité de la tarification sur le territoire (égalité de traitement) - obligation de transporter - emprise de la puissance publique sur les tarifs - Quelles auraient été les conséquences ?

Ce service aurait pu, certes, s'organiser plus commercialement. La suppression de l'égalité de traitement lui permettrait d'abord de ne transporter les marchandises que dans l'ordre correspondant au meilleur rendement de ses trains : bien qu'il soit tenu par des considérations commerciales, il y a là un moyen dont il devrait user dans le cas de pointes de trafic dépassant les possibilités de son exploitation, possibilités qu'il aurait réduites, comme nous allons le voir. D'autre part, ses tarifs étant libres, il ferait varier ses prix de transport avec ses prix de revient, quelles qu'en soient les conséquences; l'expédition d'un colis à un campagnard pourrait coûter, suivant qu'il habite la plaine ou la montagne, 5 à 10 fois plus cher qu'à tel citadin, pour le même poids et la même distance. L'alimen-

tation en charbon d'une usine, à distance et à tonnage égaux, pourrait lui revenir 2 à 3 fois plus cher qu'à une autre, si elle a la malchance de se trouver sur une relation à faible trafic.

Il y a plus sérieux : le service n'ayant pas l'obligation de transporter, certaines relations, certaines dessertes ne seraient pas assurées du tout, si la marge bénéficiaire du transport ne peut être suffisante, et a fortiori si le prix de revient dépasse la valeur d'usage du transport. Le chemin de fer aurait été ainsi conduit à abandonner les mauvaises relations, les mauvais trafics : je précise qu'il ne s'agit pas seulement des dessertes ferroviaires, mais aussi de celles de ses prolongements automobiles qui, sous le régime actuel, diffusent obligatoirement dans toutes les localités d'au moins 5.000 habitants, et souvent dans beaucoup d'autres, des marchandises bénéficiant sur le trajet principal d'une tarification uniforme, - le prix du trajet terminal variant seul et n'influençant que faiblement le prix total. Cet abandon des mauvaises relations n'aurait pas seulement pour résultat de refuser à beaucoup le droit au transport : il irait directement à l'encontre de l'expansion et d'une spécialisation souhaitable de l'économie.

La disparition de l'obligation de transporter aurait des conséquences plus graves encore. Le chemin de fer n'aurait pas d'intérêt à s'équiper en installations, matériel moteur et matériel roulant, pour des trafics de pointe qui lui seraient fort onéreux parce qu'ils ne durent que quelques jours par an et ne permettent pas l'amortissement des capitaux supplémentaires investis. Dans le cas de pointes, le chemin de fer, qui ne peut "stocker" ses kilomètres de transport comme un industriel stocke ses produits, serait devenu un moyen de transport à nombre de places ou nombre de wagons strictement limité et, comme les autres entreprises en auraient fait autant, le voyageur et la marchandise n'auraient plus la possibilité normale de se faire transporter; s'ils y arrivaient cependant, par application du système D, ce serait dans des conditions acrobatiques et ruineuses, un peu comme actuellement le vélo-taxi pour se déplacer de porte à porte dans Paris. Supprimer le service public permanent obligé de transporter à première demande, c'est recréer, dans les périodes de pointe, une situation de restrictions comparable à la situation actuelle. Que deviendraient alors l'alimentation de Paris en charbon en cas de gel des canaux, l'écoulement de certaines récoltes excédentaires de fruits ou primeurs, l'exécution en temps voulu des campagnes de betteraves, l'évacuation immédiate, sur toutes relations, d'arrivages

de marée dépassant les prévisions, les départs en vacances de familles qui se heurteraient aux pancartes "trains complets", ... etc ?

Cette situation n'est pas inconcevable, certes : nous y sommes toute l'année au lieu d'y être pendant certaines périodes ... Mais est-elle un progrès ?

Il est vrai que l'on pourrait s'efforcer, par des mesures tarifaires, d'étaler les pointes de trafic : quelques résultats limités ont pu être obtenus dans cette voie, et on pourra chercher à les améliorer; mais malheureusement on se heurtera le plus souvent au cours naturel des saisons, encore plus difficile à diriger que l'économie ...

Il est encore vrai que l'on pourrait imaginer que toutes les pointes ne sont pas simultanées et que l'on pourrait, par des mutations de matériel entre entreprises, résoudre le problème posé. Ce procédé serait sans doute insuffisant (c'est évident pour certaines pointes de trafic de voyageurs et pour le cas de gel de canaux, au moins ...); mais, même en admettant qu'il serait suffisant, il faudrait une organisation permettant ces mutations dans les meilleures conditions, et cette puissante organisation, qui disposerait ainsi pendant les périodes les plus difficiles du droit au transport, devrait naturellement être contrôlée par l'Etat, lequel lui imposerait les obligations qui justifieraient son existence : le service public serait recréé ...

En résumé, si le service public s'avère indispensable, c'est essentiellement pour assurer le droit au transport de tous les membres de la collectivité, dans tous les cas où l'intérêt du transporteur le détournerait des relations ou des trafics insuffisamment rentables et pour sauvegarder des intérêts collectifs divergeant des intérêts du transporteur. Et l'ensemble des obligations qui lui sont généralement imposées : égalité de traitement, obligation de transporter, homologation des tarifs, réglementation des contrats, doit être en principe conservé. Il est souhaitable, certes, de chercher à alléger ces obligations dans la mesure où la diminution corrélative du prix de revient est intéressante, mais à condition que les caractéristiques essentielles du service public n'en soient pas modifiées. C'est ainsi que l'on pourrait, à mon sens, dispenser le service public de l'obligation de transporter tous les voyageurs assis. On pourrait également l'autoriser à consentir des conditions spéciales aux expéditeurs qui se concerteraient d'avance avec lui pour la fourniture de matériel. On pourrait assouplir encore la procédure d'homologation de ses tarifs, ... etc. Il y a sans doute beaucoup à faire dans cet ordre d'idées, mais la structure juridique

du service public doit être conservée si l'on ne veut pas compromettre gravement les intérêts des usagers et ceux de la collectivité.

Indiquons enfin que le service public rend d'éminents services en cas de crise intérieure ou extérieure, du fait de l'esprit de son personnel, de l'importance de son organisation, de l'emprise de l'Etat sur son exploitation : l'expérience a montré que, dans de telles circonstances, le service public était plus immédiatement à disposition du gouvernement et "tenait le coup" mieux que les services privés.

L'étendue à donner au service public.

Quelle étendue donner au service public ? On pourrait avoir l'idée de le cantonner dans les domaines où il est strictement nécessaire : la desserte des mauvaises relations, des mauvais trafics, la satisfaction des besoins de pointe excédant les possibilités des transporteurs professionnels et privés.

Certes, le service public ainsi conçu aurait une allure bizarre : services dispersés, matériel considérable ne servant que quelques jours par an, ... etc. Mais, indépendamment de cette esthétique défectueuse, il aurait le grave inconvénient de ne plus permettre la sauvegarde des intérêts collectifs dont nous avons vu tout à l'heure l'importance. Et il aurait un plus grave défaut encore : celui de constituer pour l'Etat une charge extrêmement lourde puisqu'il n'aurait plus que les mauvais trafics.

Il est vrai que certains auteurs défendent la notion du service public gratuit ou semi-gratuit⁽¹⁾. Les services administratifs se sont les premiers dégagés de toute perception de taxe. Puis, une évolution analogue s'est amorcée pour les services économiques. La poste, le chemin de fer n'équilibraient pas avant cette guerre leur budget et offraient donc une gratuité partielle : c'était particulièrement net pour les transporteurs de voyageurs. De même, les services d'autocars devaient souvent être subventionnés par les départements. Pour la mise à disposition de la route, qui constitue un très ancien service public, la gratuité était acquise bien avant l'apparition de l'automobile; depuis, les transports par camions, et surtout par camions lourds, ont bénéficié d'une gratuité partielle, du fait de l'assiette qui fut choisie pour les taxes destinées à payer l'usure des routes : j'en ai déjà parlé.

(1) Voir Laufenberger - L'intervention de l'Etat en matière économique.

Mais cette évolution vers la gratuité ne se justifie que dans la mesure où tous les individus finissent par profiter également d'un service généralisé et sous réserve que la fiscalité ne soit pas déjà trop lourde : la taxe peut alors logiquement céder la place à l'impôt. Peut-être, dans quelques décades ou quelques siècles, les services publics de transport, de lumière, de la poste, auront-ils franchi cette étape. Mais elle est manifestement prématurée dans la situation que nous avons connue avant cette guerre : la fiscalité avait déjà dépassé les limites à partir desquelles son rendement décroît et la gratuité partielle de certains services, comme celui du transport de voyageurs par chemin de fer, n'était même pas supportée, en fait, par les finances de l'Etat. Qu'eût été la situation si le chemin de fer n'avait eu que les mauvais trafics !

Il faut donc revenir à la notion d'un service public de transport devant couvrir ses frais. Dans ce but, comme dans celui de sauvegarder les intérêts de la collectivité, il faut lui donner une étendue suffisante sur tout le territoire, de sorte que les bons trafics compensent les mauvais et que le service public, présent partout, soit à même de remplir les tâches que l'Etat lui assignera.

La tarification du service public.

Pour la même raison, la tarification des transports de marchandises du service public devra être d'un niveau moyen suffisant pour que les recettes de ces transports équilibrent leurs dépenses. Et si, pour les transports de voyageurs, il apparaissait impossible de remonter tout à fait la pente d'une gratuité partielle et nécessaire de maintenir soit un niveau moyen de tarification insuffisant pour couvrir les dépenses, soit des abaissements de tarifs en faveur de catégories de bénéficiaires bien déterminées (par exemple : réductions pour les familles nombreuses, les mutilés, les militaires) il serait indispensable de faire apparaître en clair le coût de cette politique en séparant, dans les résultats financiers, l'exploitation "voyageurs" dont le déficit serait comblé par une subvention de l'Etat payée sur le budget général, de l'exploitation "marchandises" qui n'a aucune raison d'être influencée par la première, en ce qui concerne notamment le niveau de la tarification : une augmentation de ce niveau destinée à payer un déficit de l'exploitation voyageurs serait une hérésie économique.

Une autre question importante se pose à propos de la structure de cette tarification : faut-il maintenir la structure "ad valorem" en usage sur le chemin de fer, ou baser la tarification sur le prix de revient ?

En réalité, cette question, posée généralement sous cette forme, ne signifie pas grand chose, car le prix de revient du transport n'est pas une notion absolue. Un service de transport, comme toute industrie, a des charges fixes, indépendantes du trafic. Ces charges sont très importantes par rapport aux charges proportionnelles au trafic dans le cas d'exploitation ferroviaire; elles sont relativement moins importantes dans le cas d'exploitation routière qui a essentiellement le caractère d'un service de traction, malgré sa contribution à l'entretien de la route; car le service public de mise à disposition de la route, affecté surtout à des besoins privés, supporte toutes ses charges fixes et ne se rémunère sur les transports publics que par une contribution proportionnelle à leurs parcours. En 1938, le prix de revient partiel (dépenses occasionnées directement par le transport) était de l'ordre de 40 % du prix de revient total pour un camion de 15^t exploité à grande distance, le pourcentage analogue sur le chemin de fer n'étant que de 25 %. En fait, en régime commercial, le tarif d'un transport n'est déterminé que par deux conditions : il doit être au moins égal au prix de revient partiel et le total, pour tous les transports, des excédents de la recette sur le prix de revient partiel doit couvrir les charges fixes.

La question tarifaire se pose donc ainsi : doit-on, pour la couverture des charges fixes, adopter un système tarifaire tel que la tarification "ad valorem", ou doit-on en adopter un autre, ou aller même jusqu'à l'absence de système, les tarifs étant établis d'après les seules considérations commerciales et suivant la concurrence existante ?

Les économistes ont montré, et COLSON le plus clairement je crois, que la tarification appelée souvent "ad valorem" (terme impropre, car il s'agit d'une tarification basée sur la valeur d'usage du transport et non sur la valeur de la marchandise) est celle qui permet au transporteur de réaliser le maximum de bénéfice sans entraîner aucune perte pour la collectivité, lorsque, restant au-dessus du prix de revient partiel, elle fait payer à chaque marchandise tout ce qu'elle peut payer, sans lui faire jamais payer plus qu'elle ne peut payer : c'est alors le système ad valorem, que l'on pourrait appeler intégral et dont on ne peut évidemment que s'approcher, sans le réaliser exactement. En réalité, pour que le système tarifaire soit conforme à l'intérêt collectif, il suffit qu'il remplisse l'une seulement des conditions que je viens de dire, à savoir : de ne demander à aucune marchandise plus qu'elle ne peut payer, de façon à n'empêcher aucun transport, car un tel résultat serait une perte pour le transporteur ou pour le public, sans aucun bénéfice pour personne. (Dans ce sens, une certaine prudence s'impose quand on parle de

resserrer l'éventail des barèmes de la tarification ferroviaire : ce resserrement est peut-être souhaitable, mais il ne doit pas avoir pour conséquence de demander à un transport de matières pondéreuses plus que sa valeur d'usage). On pourrait donc imaginer, soit l'alignement de tous les tarifs sur le prix de revient partiel, soit toute autre solution intermédiaire de tarifs restant en deçà de la valeur d'usage du transport. Mais, nous avons déjà vu que la situation fiscale exigeait - et continuera sans doute longtemps encore d'exiger - un service public qui couvre ses frais : Dans ces conditions, le système ad valorem intégral est indubitablement le meilleur et il faut s'efforcer de s'en approcher d'aussi près que possible, sous réserve bien entendu des conséquences de l'égalité de traitement, de l'obligation de transporter et de la sauvegarde d'autres intérêts collectifs, comme nous l'avons vu précédemment.

Une difficulté apparaîtra cependant si le service public, comme je l'explique plus loin, doit utiliser la technique routière comme la technique ferroviaire. Pour les transports routiers, en effet, nous avons vu que les charges fixes étaient relativement beaucoup plus faibles. Cependant, il me paraît possible de conserver, en principe, pour les transports routiers du service public, la même tarification que pour les transports ferroviaires. En effet, le prix de revient partiel du transport routier comprend des taxes qui représentent, pour une importante part, la rémunération des charges fixes supportées par la collectivité pour l'entretien des routes. Un transport effectué au dessous du prix de revient partiel peut rester avantageux à la collectivité s'il paie toutes les dépenses occasionnées par les parcours effectués et ne couvre qu'une partie des charges fixes de voirie. Ce transport, que ne ferait pas un transporteur professionnel, un service public peut le faire s'il a l'étendue suffisante et peut compenser de tels transports par ceux ayant une valeur d'usage élevée. Encore faut-il que, dans le domaine essentiel du service public, qui, comme nous le verrons tout à l'heure, doit être celui de la grande distance, la concurrence inégale entre transporteurs professionnels et service public n'existe plus.

Une autre difficulté sera, en effet, de maintenir la structure tarifaire "ad valorem" dans les domaines où la concurrence jouera librement vis-à-vis du service public et qui, comme je le propose plus loin, seront ceux des petites distances. Je pense cependant que cette structure pourra y être maintenue : je reviendrai sur ce point tout à l'heure, quand nous examinerons le problème de la coexistence du service public avec les autres transports.

La structure technique du service public.

J'en viens maintenant à l'examen de la structure technique du service public : dans quelle mesure devrait-il utiliser la technique ferroviaire et la technique automobile ? Nous n'avons rien vu, dans la définition que j'ai donnée du service public, dans ses caractéristiques et dans son objet, qui se rattache plus spécialement à une technique qu'à une autre. Au contraire, on ne concevrait pas qu'un service destiné à satisfaire le droit au transport de chacun et qui doit exploiter, dans l'intérêt de la collectivité, au moindre prix de revient, ne soit pas effectué par route ou par rail, suivant que l'une ou l'autre technique se révélera la meilleure. Il ne viendrait à l'idée de personne d'obliger la poste à utiliser le train dans tous les cas, et de lui interdire l'auto ou l'avion. Un distributeur d'énergie électrique peut choisir l'énergie thermique ou hydraulique, la fabriquer lui-même ou l'acheter, ... etc. Réglementer la technique d'un service public, c'est entraver le progrès, empêcher la meilleure technique de l'emporter. C'est aussi absurde que si l'on voulait délimiter par décret le domaine des fils et celui de la T.S.F. pour les P.T.T., ou le domaine de la traction électrique et celui de la traction à vapeur pour la S.N.C.F. Cette spécialisation obligatoire à une seule technique, que l'on a imposée en France au service public, nous ne la trouvons pas d'ailleurs dans les grands pays étrangers où, sous forme de participation ou d'exploitation propre, les services publics utilisent les deux techniques ferroviaire et routière.

Le service public doit donc utiliser librement les techniques les mieux adaptées et il doit avoir la liberté d'exploiter lui-même ou de s'adresser à des entreprises. Toute réglementation dans ces domaines serait néfaste. Notez que je ne prends pas parti sur la question de savoir s'il faut une seule organisation ou plusieurs organisations de service public. Le bon sens indique qu'on doit éviter de créer des organisations trop lourdes et avoir en tout cas recours à des organisations séparées, toutes les fois que les techniques ne s'interpénètrent pas ou s'interpénètrent peu : cela paraît évident pour la navigation intérieure et pour l'aviation. Mais, pour le rail et la route, la solution est moins évidente et mérite des études approfondies. Je me contenterai d'indiquer aujourd'hui deux principes qui me paraissent cependant commander cette solution :

1) Il faut à tout prix éviter que les techniques s'opposent à l'intérieur du service public national. C'est l'intérêt même de la technique automobile qui

vous est chère, et qui doit prendre sa place normale. Il faut donc, s'il y a plusieurs organisations, qu'il existe entre elles une complète solidarité financière, de sorte que leurs dirigeants aient intérêt à ce que l'automobile ou le chemin de fer soient utilisés dans les domaines respectifs où ils sont le plus avantageux. Il faudrait également, dans tout leur personnel, un esprit commun, commandé par la notion de service public

2) Pour éviter une trop grande lourdeur dans l'exploitation, la ou les organisations du service public devraient, pour l'utilisation de la technique routière, avoir recours à l'entreprise et n'utiliser la régie qu'à titre de témoin. On obtiendrait ainsi une exploitation plus décentralisée, plus souple, des services techniques moins conformistes, un prix de revient plus bas, une émulation accrue entre les différentes parties du service, en un mot une structure qui laisserait au progrès le maximum de chances. Cette conception faciliterait, en outre, le passage de la situation actuelle à la situation proposée.

Les domaines respectifs du camion et du chemin de fer à l'intérieur du service public.

Quels seraient, dans l'état actuel des techniques, leurs domaines respectifs à l'intérieur du service public ? Il faudrait, à mon sens, respecter les caractéristiques techniques et économiques de chaque mode de transport dont j'ai parlé au début de cette causerie et, en outre, éviter les doubles emplois injustifiés, qui gaspilleraient les ressources en main-d'oeuvre et en matières de notre pays, alors que celui-ci n'en aura pas trop pendant longtemps encore. Une organisation de service public, répondant aux principes indiqués tout à l'heure, serait d'elle-même portée à respecter ces conditions. Pour le début cependant, il est normal d'envisager que la redistribution des activités entre les techniques, qui entraînera des fermetures de gares et de lignes ferroviaires et beaucoup de mesures de transition, soit visée par les textes légaux ou réglementaires : mais il est essentiel que, pour l'avenir, les textes laissent sur ce point le champ libre au service public.

A mon sens, la redistribution actuelle de l'activité entre le rail et la route à l'intérieur du service public devrait reposer sur les principes suivants :

- a) La comparaison des prix de revient totaux du rail et de la route n'est pas suffisante. Quand la route se développe aux dépens du rail, celui-ci ne fait, en effet, le plus souvent que l'économie d'un prix de revient partiel.

Il est donc essentiel de rechercher, quand le prix de revient total de la route, à qualité égale de service, est plus bas que celui du rail, des substitutions aussi complètes que possible de la route au rail, afin de permettre à celui-ci de réduire ses frais dans la proportion des recettes perdues.

- b) Le critérium du prix de revient total est insuffisant à un autre point de vue : c'est qu'il faut corriger la notion de prix de revient par la notion de qualité de service.

Finalement, les trois notions de prix de revient, substitution, qualité de service, sont celles dont la combinaison commande, dans chaque cas, la solution du "double emploi" : le coût du double emploi, c'est-à-dire la différence entre le prix de revient total du transport routier et l'économie réalisable sur le rail du fait de la substitution plus ou moins partielle du transport routier, doit se trouver justifié par une amélioration suffisante de la qualité du service rendu.

En tenant compte, d'une part, de la position relative des prix de revient route et rail, qui est fort différente à grande et à petite distance, - d'autre part, des possibilités de substitution de la route au rail, qui sont également fort différentes à grande et à petite distance, nous arrivons à peu près au schéma suivant :

A petite distance (qu'il s'agisse de transports de bout en bout ou de transports d'apport ou de prolongement), le camion effectuerait la plupart des trafics, le rail ne conservant que les trafics à prix de revient particulièrement bas, et notamment ceux des embranchements particuliers. Le chemin de fer pourrait ainsi, soit fermer ses lignes secondaires, soit les exploiter sous le régime de voies-mères d'embranchement; sur ses lignes principales, il pourrait limiter son service à celui des gares d'une certaine importance.

A grande distance, le double emploi sera plus onéreux, car les possibilités de substitution restent faibles; le camion routier devrait donc offrir une supériorité plus évidente dans la qualité du service (par exemple : transports urgents, marchandises très fragiles, trafics pour lesquels le caractère individuel du camion est particulièrement nécessaire) ou un prix de revient particulièrement bas par rapport à celui du chemin de fer (distances très raccourcies) ou encore, ce qui sera exceptionnel, un coefficient de substitution assez élevé (par exemple : trafics de messageries coûtant cher au chemin de fer parce qu'ef-

fectués sur des relations transversales trop pauvres pour la capacité normale de l'outil ferroviaire). Dans les cas où le transport par camion présenterait une qualité, donc une valeur d'usage, très nettement supérieure (par exemple: transports urgents), il serait normal de prévoir que le public pourrait revendiquer l'utilisation du camion, et il serait légitime de déroger au principe de l'unité de tarification, en percevant un supplément de taxe. Dans les autres cas, les tarifs devraient être les mêmes, le service public pouvant utiliser en toute liberté une technique ou une autre.

Ajoutons que les engins de transport mixtes (containers, remorques rail-route, etc...) auront évidemment leur place et qu'il faudra donc comparer le camion, non seulement au chemin de fer, mais aussi à ces procédés.

Coexistence du service public et des autres transports.

Après avoir examiné l'étendue et la structure à donner au service public, il nous reste à voir comment ce service public pourra coexister avec les transports professionnels et les transports privés : c'est le domaine véritable de la réglementation des transports.

Il nous faut, là encore, distinguer la petite et la grande distance.

A petite distance, le service public est moins indispensable qu'à grande distance. D'une part, en effet, le nombre de transports qui peuvent être effectués sous la forme de transports privés est relativement beaucoup plus important, par suite du grand nombre de véhicules automobiles de petit tonnage dont disposent les industriels et les commerçants et qui ne sont pas normalement utilisables à grande distance, et par suite également de l'existence de nombreux attelages hippomobiles. D'autre part, pour les usagers non propriétaires de moyens de transport, la difficulté de trouver un transporteur public est également moindre à petite qu'à grande distance, par suite de la plus grande proportion, dans le parc des transporteurs publics, de véhicules de petit tonnage, cette situation tenant au fait que les trafics régionaux sont d'un volume beaucoup plus important que les trafics à grande distance. Avant la guerre, le pourcentage des véhicules utilitaires privés et publics ayant moins de 3^t5 utiles était de l'ordre de 85 %, et il est intéressant de noter qu'il était du même ordre dans un pays comme les Etats-Unis.

Il paraît possible, et par conséquent souhaitable, que le service public se réduise progressivement dans ce

domaine, en conservant des services de prolongement et d'apport, mais en cherchant à abandonner le plus possible les trafics qui s'effectuent de bout en bout dans la zone de petite distance - sauf peut-être quelques trafics massifs pour lesquels les autres transports ne pourraient se substituer qu'insuffisamment au service public et qu'il faudrait donc réserver à ce service (qui les assurera par fer ou par route).

Dans ces conditions, des mesures quelconques de contingentement seraient injustifiées, qu'il s'agisse de transports privés ou professionnels. Je crois, au contraire, que le développement progressif de ces services, souhaitable pour l'économie générale, sera en définitive profitable également au service public, car il lui amènera des trafics affluents qui grossiront ses trafics à grande distance et faciliteront son équilibre financier. Et même si, un jour, la situation économique et financière du pays permettait de s'acheminer vers une gratuité partielle des services publics de transport, il serait logique de commencer par accorder, sous forme d'allègements fiscaux - par exemple, une certaine gratuité du service public de la route pour les transports à petite distance, du fait que son utilisation dans cette limite deviendra de plus en plus générale.

Si les mesures de contingentement paraissent devoir être totalement abandonnées, il n'est cependant pas souhaitable de laisser la concurrence s'exercer d'une façon absolument libre à l'intérieur des transports professionnels ou entre les transports professionnels et le service public.

Il est, au contraire, désirable que l'organisation corporative des transports professionnels, qui groupera sans doute un grand nombre d'artisans - le type d'exploitation par artisan étant parfaitement adapté aux transports à petite distance - impose à ses ressortissants des règles de prix minima, afin d'éviter de fréquentes faillites ou des concentrations indésirables. De la même façon, on pourrait envisager que l'organisation corporative ait le droit de subordonner à une autorisation l'exercice de la profession de transporteur public, à la condition formelle que le régime d'autorisation ne joue pas pour limiter le nombre des transporteurs, mais seulement pour s'assurer de leurs qualités professionnelles.

Pour éviter, d'autre part, des luttes tarifaires onéreuses entre le service public et les transporteurs professionnels, les prix minima fixés par l'organisation

corporative des transporteurs et les tarifs du service public devraient faire l'objet d'examens concertés et même d'accords. Indiquons à ce sujet que, si la tarification du service public est, comme nous l'avons vu, une tarification ad valorem pour ses services routiers comme pour ses services ferroviaires, elle se trouvera être, dans la zone de petite distance, en discordance avec les prix minima des transports professionnels : ces prix, fixés sensiblement au-dessus du prix de revient partiel, couvriront en moyenne les charges fixes du transporteur, mais varieront dans des limites relativement faibles, car il s'agira de transport routier (le chemin de fer ne peut exister hors du service public). Le service public devra donc, soit abaisser la tarification des marchandises chères et supporter une perte en conservant tout son trafic, soit maintenir sa tarification générale et supporter une perte en perdant son trafic de marchandises chères. Cette dernière solution paraît la seule praticable : elle n'est pas choquante, car le service public conservera l'avantage pour les marchandises pondéreuses; elle ne lui coûtera d'ailleurs pas cher s'il peut comprimer suffisamment ses dépenses en fonction de la perte du trafic (ce que permettra l'exploitation routière) et elle facilitera peut-être sa réduction au strict nécessaire, dans un domaine où l'initiative privée est particulièrement apte à donner satisfaction. Par contre, une protection tarifaire devrait lui être accordée, si cela lui est utile, pour certains trafics massifs dont j'ai déjà parlé et pour lesquels la substitution de l'initiative privée ne pourrait être que partielle.

Reste la question du "fret de retour" (ou d'aller) pour les camions privés, c'est-à-dire de l'acheminement, par ces camions, de marchandises appartenant à autrui, dans le but d'éviter un parcours à vide. A mon sens, cela devient une question de définition : le transporteur privé qui prend du fret de retour devient transporteur public. Il ne le prend généralement d'ailleurs qu'en trafic régulier, et alors il ne présente plus guère d'avantage intrinsèque sur le transport public (puisqu'il faut qu'il s'adapte aux sujétions de l'établissement situé à l'autre extrémité), tandis qu'il constitue, en restant en dehors de l'organisation de la profession de transporteur public, un élément de désordre regrettable. Il semble donc utile de maintenir la règle prévue dans la réglementation du temps de paix : interdiction du fret de retour (la perte de rendement qui en résultera ne sera pas bien grave puisqu'il s'agit de zones de petite distance) ou intégration des transporteurs intéressés dans l'organisation des transports professionnels.

A grande distance, la situation se présente sous un jour tout à fait différent.

Si l'on voulait que le service public puisse coexister avec les transports professionnels, il serait indispensable d'assujettir ceux-ci à la même structure tarifaire ou aux mêmes règles d'homologation et il faudrait également pouvoir contrôler l'application de ces règles tarifaires : cela reviendrait à les transformer déjà quelque peu en service public.

Mais il ne faut pas seulement régler les questions tarifaires : il faut, en outre, éviter les doubles emplois inutiles, obtenir une répartition rationnelle de l'activité entre la technique routière et la technique ferroviaire, ne pas créer, dans un domaine où le service public est le plus nécessaire, un déséquilibre inadmissible entre un tel service, assujéti à l'obligation de transporter et l'égalité de traitement, et des transports professionnels libérés de ces obligations.

Dans ces conditions, je ne vois pas d'autre solution que d'intégrer les transports professionnels à grande distance dans la ou les organisations de service public, étant entendu que le service public devrait exploiter, en règle générale, par entreprises et non en régie, pour les raisons indiquées précédemment. J'ajoute à ce sujet qu'il est souhaitable d'aboutir à une certaine concentration des entreprises à grande distance; car si l'artisanat est une bonne formule pour la petite exploitation cantonnée dans la petite distance, il ne paraît pas possible, pour construire une organisation rationnelle de transport à grande distance, de juxtaposer une poussière d'exploitations artisanales indépendantes.

Dans cette solution, les graves problèmes techniques d'équipement routiers et ferroviaires (création d'autostrades, augmentation de la capacité des lignes ferroviaires) pourraient être étudiés pour l'ensemble des transports publics à grande distance, en toute objectivité, sous le seul angle technique, sans que jouent des oppositions d'intérêts stériles ou dangereuses, - et cela paraît fondamental : on obtiendrait ainsi, pour tous les transports publics (transports professionnels et service public) une répartition d'activité entre le rail et la route conforme à celle que nous avons tout à l'heure étudiée pour le seul service public, c'est-à-dire respectant les caractéristiques des deux modes de transport et évitant les doubles emplois injustifiés.

Pour les transports privés, la liberté totale aux grandes distances ne me paraît pas désirable.

Je reconnais volontiers les avantages considérables que présente ce mode de transport pour celui qui peut en user : souplesse, commodité extrême, adaptation complète à la fabrication de l'établissement ou aux produits du magasin, etc... Certains conférenciers ont souligné qu'il fallait considérer le transport privé non en lui-même, mais comme faisant partie de la fabrication ou du commerce et que, dans l'étude de son prix de revient ou de sa qualité, il était essentiel d'examiner les prolongements qu'il avait dans la vie de l'établissement. Je suis tout à fait d'accord sur ce point. Mais l'établissement considéré n'est pas lui-même une fin économique, il n'est qu'une partie de la nation, et il a, lui aussi, des "prolongements" dans la vie économique du pays. Dans un établissement organisé rationnellement, les différents ateliers doivent se discipliner pour obtenir le meilleur rendement d'ensemble; de la même façon, sur le plan national, les établissements doivent aussi se discipliner pour améliorer le rendement national. Ce sera plus nécessaire que jamais après la guerre, alors que l'économie française devra, pour renaître, lutter âprement contre la concurrence internationale. Or, on ne peut nier que le camion privé, très commode pour l'établissement qui le possède, ne soit souvent une source de gaspillage dans le domaine de la grande distance, car son rendement est très inférieur à celui d'un camion public. Un camion public à grande distance faisait facilement, avant la guerre, 85 % de ses parcours à charge ; un camion privé restait nettement au dessous de 50 %.

En fait, d'ailleurs, les transports privés ne se sont jamais développés à grande distance, alors que le contingentement ne les a atteints que très tard et seulement pour les véhicules de plus de 12^t. J'ai indiqué tout à l'heure le pourcentage de 85 % pour les véhicules de petit tonnage : le vrai domaine des transports privés, c'est donc la petite distance. Envoyer un camion à grande distance, avec le découcher du personnel, les pannes possibles, etc... c'est beaucoup plus le métier d'un transporteur public, spécialisé dans sa profession, ayant des ateliers, des établissements en plusieurs points du territoire ou pouvant disposer de ceux d'autres transporteurs publics (en fait la concentration du service public à grande distance, que j'ai défendue, résout le mieux ce problème). Quels étaient les cas, assez exceptionnels,

où, malgré tout, les transports privés ont pris quelque développement à grande distance ? Il y a le cas des maisons distribuant leurs produits à de nombreuses succursales : mais souvent la création de dépôts régionaux, alimentés par le service public, résoudra la question d'une façon satisfaisante. Et il y a le cas de l'industriel, qui, ayant un trafic régulier à assurer avec un ou plusieurs autres établissements pour l'écoulement de ses produits, faisait ces transports dans ses propres camions; mais, le plus souvent, il ne le faisait pas pour les raisons de commodité qui sont l'apanage du transport privé, mais pour une question de prix; s'il trouvait, en effet, profitable de faire arriver ses matières premières par le service public dont la tarification ad valorem était alors avantageuse, il trouvait également profitable de transporter lui-même ses produits pour lesquels le service public offrait un tarif élevé : mais cette solution, qui compromettrait l'équilibre du service public, était-elle conforme à l'intérêt général ?

Il me semble donc nécessaire que l'on demande aux transporteurs privés d'accepter une discipline et qu'au delà d'une certaine distance, qui pourrait être variable suivant les familles professionnelles, ils confient leurs transports au service public. Cette discipline ne gênera qu'une petite minorité, comme nous l'avons vu. Des autorisations de circulation à toute distance pourraient d'ailleurs être données dans des cas exceptionnels, par exemple dans le cas de transports de dépannage (il suffirait d'autoriser à toute distance les véhicules de faible tonnage) ou dans le cas de transports de distribution, pour lesquels les dépôts régionaux ne seraient pas réalisables.

La question de la délimitation des distances se poserait ainsi pour les transports privés comme pour les transports professionnels : c'est une question difficile à régler. En France, on a choisi jusqu'à présent une solution basée sur les limites de départements; à l'étranger, on a généralement pris la solution d'un rayon kilométrique autour du centre d'exploitation. Cette dernière solution paraît préférable, car elle évite de choquantes anomalies, et elle permettrait de faire varier les distances suivant les régions, en fonction de la densité économique, ce qui paraît rationnel sans être bien compliqué. D'autre part, la "petite distance" paraît devoir être plus largement entendue pour les transports privés que pour les transports professionnels, étant donné les qualités spéciales des premiers. A titre de simple exemple, si un rayon moyen de 150 à 200^{km} autour de centres d'exploitation apparaissait raisonnable pour les transports professionnels, ce serait

trop court pour les transports privés : pour ceux-ci d'ailleurs, comme je l'ai suggéré tout à l'heure, des distances différentes devraient être fixées suivant les familles professionnelles, chaque profession ayant des besoins différents. Et, bien entendu, ces distances n'auraient rien de définitif, mais devraient être révisées dans l'avenir en fonction de la prospérité économique et des progrès respectifs des transports privés et des transports publics.

Plutôt que la fixation réglementaire d'une distance, on pourrait envisager des procédés indirects : par exemple, la progressivité des impôts avec la distance, ou la réglementation du tonnage utile maximum pour chaque catégorie de transporteurs; mais, de telles solutions seraient compliquées et d'une efficacité très incertaine.

J'ajoute enfin qu'une répartition plus rationnelle des véhicules routiers sur les différentes distances serait obtenue si, comme je le crois utile, l'on revise l'assiette de l'impôt destiné à faire payer par les camions les frais de voirie, afin de mieux proportionner cet impôt à l'usure réellement provoquée par les camions de différents tonnages.

Pour résumer, la solution d'ensemble à laquelle nous arrivons serait la suivante :

1°) Un service public national qui assurerait à tous le droit au transport, en desservant notamment les relations et les trafics insuffisamment rentables, et qui permettrait de sauvegarder certains intérêts collectifs supérieurs dépassant l'intérêt des transporteurs et même celui des usagers.

Ce service public devrait couvrir l'ensemble du territoire et équilibrer ses recettes et ses dépenses. Il devrait avoir le libre choix des techniques, afin d'utiliser dans chaque cas celle qui est la plus appropriée et afin d'éviter les doubles emplois onéreux; sa tarification devrait, dans sa structure, rester ad valorem, avec un "éventailage" suffisant pour n'empêcher aucun transport de s'effectuer.

Si le service public est assuré par plusieurs organisations, celles-ci devraient avoir une étroite solidarité financière, de façon que les techniques ne s'opposent pas

au sein du service public - Enfin, c'est surtout par l'intermédiaire d'entreprises que le service public devrait utiliser la technique routière, la régie ne devant exister qu'à titre de témoin, afin de laisser au progrès le maximum de chances et ménager les situations acquises.

2°) Les transports professionnels ne seraient plus contingentés dans la zone de petite distance; au delà, ils seraient intégrés obligatoirement dans le service public national.

Dans la zone de petite distance, ils seraient assujettis, par leur corporation, à un régime d'autorisations destinées à s'assurer de leurs qualités professionnelles et non à limiter le nombre de transporteurs; ils devraient respecter des prix minima qui auraient été concertés avec le service public. Celui-ci bénéficierait d'une protection tarifaire pour certains trafics massifs, pour lesquels la substitution de l'initiative privée ne pourrait être que partielle.

3°) Les transporteurs privés jouiraient de la liberté la plus complète dans une zone de petite distance qui serait plus large que celle des transporteurs professionnels et serait variable suivant les familles professionnelles. Ils ne pourraient cependant pas prendre de fret de retour, sauf le cas où ils se feraient classer comme transporteurs professionnels. Des autorisations exceptionnelles de circuler à toute distance pourraient être accordées dans des cas absolument justifiés (dépannage, distribution dans les succursales)

Cette solution de synthèse devrait satisfaire tous les intérêts en présence. Elle mettrait les deux techniques sur un plan d'égalité de droits et de statut et assurerait à l'automobile une place accrue par la transformation du service public. Elle permettrait l'existence normale d'un service public national indispensable. Elle conserverait, développerait même, l'activité des transporteurs professionnels en leur imposant toutefois l'obligation, pour la grande distance, de "servir" le service public. De même, la discipline demandée aux transporteurs privés n'intéresserait que la grande distance. Or, comme l'a souligné récemment une haute autorité des milieux automobiles, les transports à grande distance ne sont normalement qu'une "fraction minime des transports routiers". La gêne ainsi

apportée aux transports routiers s'effectuant en dehors du service public resterait donc très modérée et la nécessité d'aboutir au rendement maximum de notre organisation de transports la justifie amplement : du point de vue des intérêts de l'automobile, cet élément négatif serait d'ailleurs largement compensé par les éléments positifs que constitueraient la suppression de tout contingentement à petite distance et la disparition à toutes distances de la lutte entre les techniques ferroviaire et routière.

Il est facile de critiquer les solutions déjà mises à l'épreuve. Il est plus difficile déjà de dire ce qu'il faudrait en supprimer. Il est plus difficile encore de dire ce qu'il faudrait mettre à la place. Cette difficulté sera, je l'espère, l'excuse d'une causerie où je n'ai pu être souvent qu'incomplet et imprécis. Mais mon but aura été atteint si j'ai pu vous faire partager ma conviction que le problème des transports est parfaitement soluble et qu'une solution raisonnable et constructive sera trouvée si l'élite responsable sait se rencontrer et s'accorder, à un moment particulièrement critique de l'existence de notre pays, sur un programme de rénovation où les intérêts individuels, les intérêts des entreprises et même les intérêts des professions doivent céder le pas au seul intérêt national.