Grandeur et décadence du service public des transports

Autor(en): **Baumgartner, J.-P.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **9 (1951)**

Heft 3

PDF erstellt am: **04.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-133588

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Grandeur et décadence du service public des transports

par J.-P. Baumgartner
Dr ès-sciences politiques

A plusieurs reprises, nous avons donné dans notre revue diverses opinions sur le problème si controversé du conflit qui sépare les usagers du rail et de la route. La question ne paraît pas prête à être résolue ; les raisons en sont multiples. Du point de vue technique déjà, elle est complexe : les dépenses d'infrastructure des chemins de fer ne sont pas comparables à celles des usagers motorisés de la route. Sur le plan économique, les charges sont très différentes et le principe du « legacy from the past » *a ses fervents partisans comme aussi ses farouches adversaires. On discute encore pour savoir si les droits sur l'essence sont prélevés à titre de taxe ou s'ils rentrent dans la catégorie des impôts. Enfin, l'aspect politique du problème ne saurait être tout simplement éliminé. Il est indissolublement lié à tout service public. Vouloir l'ignorer ou le considérer comme secondaire n'est pratiquement pas possible. M. J.-P. Baumgartner le sait bien ; il souhaiterait cependant le voir éliminer. Cela n'est pas possible, mais on peut le regretter. L'étude suivante n'en est pas moins intéressante et objective. Elle nous paraît être au-dessus des querelles partisanes. C'est pourquoi nous lui offrons volontiers l'hospitalité de notre périodique.*

La Rédaction.

Le volume des transports routiers augmente constamment. Leur rentabilité semble assurée, à l'exception de celle des services automobiles réguliers des postes. En revanche, en Suisse comme dans presque tous les pays d'Europe, les chemins de fer ne parviennent pas à équilibrer leurs comptes, et l'Etat doit couvrir leur déficit.

L'opinion publique s'émeut et exige des pouvoirs publics qu'ils trouvent une solution à ce qu'elle appelle « le problème rail-route ».

L'analyse économique permet d'établir un diagnostic et de proposer des remèdes efficaces.

Nous aimerions exposer ici la synthèse des résultats acquis.

1. Le problème des petites lignes

Il convient de commencer par un problème très actuel : celui du remplacement des lignes à faible trafic (des « petites lignes ») des chemins de fer par des services routiers. Les nombreuses études entreprises récemment dans ce domaine ont abouti aux conclusions suivantes :

a) Il existe en Suisse un certain nombre de chemins de fer à voie étroite et à très faible trafic qui, au point de vue économique, pourraient être remplacés

avantageusement par des services routiers : chemins de fer routiers zougois, Allaman-Aubonne-Gimel, Stansstad-Engelberg, Liestal-Waldenburg, et sans doute quelques autres encore, dans un avenir prochain.

b) Un service routier de remplacement reste le service public de la région desservie. Les intéressés exigent avec insistance qu'il offre les mêmes prestations que le chemin de fer remplacé, c'est-à-dire :

— qu'il offre des prestations de même qualité : même confort, même vitesse commerciale, même respect de l'horaire, mêmes tarifs et mêmes réductions tarifaires (abonnements d'ouvriers et d'écoliers, tarifs exceptionnels en trafic-marchandises) ;

— qu'il observe la même réglementation du travail que le chemin de fer remplacé, et rémunère son personnel de la même manière ;

— qu'il couvre les frais supplémentaires de son infrastructure et de sa superstructure comme le chemin de fer remplacé.

Sur les lignes à voie étroite à trafic relativement important, et pratiquement sur toutes les lignes à voie normale à faible trafic, un service routier qui offrirait les mêmes prestations que l'exploitation ferroviaire actuelle ne serait pas meilleur marché qu'elle. Là où l'exploitation ferroviaire des lignes à voie normale à faible trafic est déficitaire, le service routier *équivalent* serait déficitaire dans la même mesure, et souvent dans une mesure plus grande encore. Le fait que l'exploitation d'une ligne à voie normale à faible trafic est déficitaire ne signifie donc pas qu'un service routier de remplacement serait moins déficitaire.

c) On ne pourrait remplacer un nombre important de lignes de chemin de fer à faible trafic que le jour où l'on pourrait introduire, avec le service routier de remplacement, des tarifs doubles ou triples de ceux du chemin de fer. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler ici que la recette moyenne par voyageur-kilomètre transporté par les services routiers des postes est trois fois plus élevée que celle encaissée par les Chemins de fer fédéraux.

La question du remplacement des lignes de chemins de fer à faible trafic étant élucidée, nous pouvons passer au problème «rail-route» proprement dit.

2. La notion de service public

Le grand public parle généralement de l'opposition entre le rail et la route. Cet énoncé du problème est incomplet. Le problème « rail-route » n'est qu'un aspect de celui de l'opposition entre le *service public* des transports d'une part, et les *transports libres* d'autre part.

Qu'est-ce qu'un *service public* des transports ?

C'est une organisation de transports soumise par l'Etat à des obligations légales très strictes :

a) l'obligation d'exploiter le réseau entier, quelle que soit la rentabilité des relations et des courses ;

b) l'obligation d'établir ses horaires selon les exigences de la politique nationale et locale, et non selon celles de l'économie ;

c) l'obligation de transporter tout voyageur par des services réguliers selon les horaires publiés, et toute marchandise dans les délais publiés relativement très courts ;

d) l'obligation de faire homologuer tous les tarifs par le pouvoir politique, d'appliquer de nombreux tarifs établis au-dessous du prix de revient pour satisfaire à des exigences politiques, et de publier à l'avance tous les tarifs ;

e) l'obligation d'appliquer les mêmes tarifs sur toutes les relations, à fort et à faible trafic, quel que soit le prix de revient, et d'appliquer les mêmes tarifs à tous les clients ;

f) l'obligation d'assurer à son personnel un traitement exemplaire au point de vue social ;

g) l'obligation de soumettre son budget et ses comptes à l'approbation du pouvoir politique qui manifeste trop souvent une certaine incompréhension pour une gestion rationnelle et économique.

Ces obligations sont d'une importance très inégale pour le service public. Il semble que la plus lourde, et de loin, soit celle de vendre ses prestations à tous ses clients aux mêmes tarifs publiés — obligation à laquelle aucune entreprise industrielle ou commerciale n'est assujettie.

Quelle est, en revanche, la situation des *transports libres?*

En Suisse, chacun peut transporter ce qui lui convient (et seulement ce qui lui convient), sur les seules relations rentables, à des tarifs modelés sur les prix de revient totaux ou marginaux dans chaque cas particulier, et en n'assurant à son personnel qu'un minimum de prestations sociales.

Quels moyens de transport appartiennent à la catégorie du service public, d'une part, et à celle des transports libres, d'autre part ?

a) Les chemins de fer, les lignes régulières d'autocars postaux et les lignes d'autocars régulières concessionnées par les postes appartiennent à la catégorie du *service public.*

b) Les transporteurs routiers de services occasionnels de voyageurs (services touristiques à la demande), les transporteurs professionnels de marchandises (transports rétribués pour autrui), les industriels et les commerçants qui utilisent leurs propres camions effectuent des *transports libres.*

On constate que s'il n'existe des transports libres que sur la route, il existe des services publics des transports aussi bien sur le rail que sur la route (lignes régulières d'autocars postaux et concessionnés). C'est pourquoi il ne s'agit pas, en général, d'une opposition entre le rail et la route, mais d'une opposition entre le service public des transports d'une part, et les transports libres d'autre part.

On ne peut parler d'un problème « rail-route » que dans le trafic des marchandises. C'est d'ailleurs dans le trafic des marchandises que l'opposition entre le service public et les transports libres se manifeste avec le plus d'acuité. L'utilisation de l'automobile de tourisme reste hors du cadre de notre problème. Le trafic touristique à la demande, par autocar, est un aspect certes important, mais non décisif de la question. C'est pourquoi nous parlerons surtout, dans ce qui suit, de la coexistence du service public et des transports libres en trafic-marchandises.

On ne peut pas parler d'une « concurrence » dans le sens strict du terme entre le service public et les transports libres. En effet, pour pouvoir parler de concurrence, il faudrait que tous les transporteurs soient placés dans les mêmes conditions, soumis tous aux mêmes obligations ou à aucune obligation. Nous avons vu que ce n'était pas le cas : par définition, seul le service public est concurrencé par les transports libres.

3. La répartition actuelle des transports

Dans l'état actuel des choses, on constate donc que les transports de marchandises tendent à se répartir à peu près de la manière suivante entre les transporteurs libres d'une part, et le service public d'autre part :

Transporteurs libres (camion)	*Service public* (chemin de fer)
a) *Trafic de détail*	
Groupages et expéditions importantes et régulières entre les grands centres, c'est-à-dire sur les relations à fort trafic régulier et, dans la mesure du possible, à trafic équilibré dans les deux sens (celles où le chemin de fer, en vertu de l'obligation d'appliquer des tarifs identiques sur toutes les lignes, est obligé de vendre ses prestations au-dessus de son prix de revient, et au-dessus du prix de revient du camion).	Expéditions de faible importance et expéditions occasionnelles entre les grands centres, et la majorité du trafic sur les relations à faible trafic (les « petites lignes » sont celles où le chemin de fer, conformément à l'obligation d'appliquer des tarifs identiques sur toutes les lignes, ne peut couvrir son prix de revient, et doit vendre au-dessous du prix de revient du camion).
b) *Charges complètes*	
Transports de produits finis d'une valeur relativement élevée par rapport à leur poids et à leur encombrement, sur les relations à trafic régulier et, dans la mesure du possible, à trafic équilibré dans les deux sens.	Transports en masse de matières premières de faible valeur par rapport à leur poids et à leur encombrement, sur toutes les relations (transports où le prix de revient total du camion dépasse aussi bien les tarifs ferroviaires que le prix de revient ferroviaire) [à l'exception des transports effectués par le camion pour utiliser les parcours à vide, cas mentionné sous *d*].
c) *Trafic de pointe de détail et de charges complètes*	
	Les transporteurs routiers dimensionnent leur parc sur le volume du trafic régulier, et abandonnent le trafic de

pointe au chemin de fer qui, lui, est obligé par la loi d'accepter et d'exécuter immédiatement tous les transports en tous temps.

d) *L'utilisation des parcours à vide des camions en retour*

Les transporteurs routiers exécutent en outre, sur les parcours en retour qui s'effectueraient à vide sans cette possibilité, des transports de marchandises de faible valeur par rapport à leur poids et à leur encombrement, et cela sur la base du prix de revient partiel (en pratique, au seul prix de l'essence ou du gas oil), c'est-à-dire à un prix très inférieur à la fois au prix de revient total du camion, et aux tarifs ferroviaires.

En somme, les transporteurs routiers n'exécutent que des transports rentables, tandis que le service public — le chemin de fer, en l'occurrence — est obligé par la loi d'assurer les transports les moins intéressants dont le camion ne veut pas.

Il convient de remarquer que le prix de revient des transports par chemin de fer comprend les frais de son infrastructure et de sa superstructure (coût d'entretien, de renouvellement et d'intérêt de sa voie et de sa signalisation). En revanche, si l'automobile de tourisme couvre largement les frais de la route qu'elle nécessite, il est certain que le camion ne les couvre pas : les taxes cantonales sur les véhicules à moteur et les droits de douane sur l'essence et le gas oil payés par le camion ne couvrent qu'une fraction des dépenses routières qu'il occasionne. Le prix de revient apparent du camion est donc moins élevé que son prix de revient réel, et ce sont les possesseurs d'automobiles de tourisme et les contribuables qui paient la différence.

Nous avons donc sous les yeux un exemple lumineux d'une activité où les bénéfices sont réalisés par certains particuliers, tandis que les déficits sont nationalisés, c'est-à-dire couverts par les contribuables.

La situation financière précaire du service public (chemin de fer, automobiles postales) s'explique aisément à la lumière de ces faits.

4. Les remèdes

Quelles mesures pourraient être prises pour remédier à cet état de choses ?

Tout d'abord, il faut exiger du camion qu'il paie la totalité des frais de la route qu'il occasionne. Pour ce faire, il convient d'établir pour le réseau routier un bilan et un compte de profits et pertes, puis de calculer le prix de revient complet de la route (entretien, renouvellement, intérêt) et de le répartir entre tous les usagers de la route au prorata de son utilisation, c'est-à-dire sur la base des tonnes kilométriques brutes effectuées.

Cela une fois réalisé, nous pouvons passer à l'étude des remèdes proprement dits.

En théorie, deux solutions extrêmes peuvent se concevoir :

A. libérer le chemin de fer de ses charges de service public, c'est-à-dire supprimer le service public ;

B. étendre les obligations du service public aux transports libres, c'est-à-dire supprimer les transports libres.

Précisons les modalités de ces deux solutions.

A. Si le chemin de fer pouvait être libéré des obligations du service public, il pourrait en particulier :

— établir ses horaires et exploiter son réseau sur des bases exclusivement rationnelles et économiques, sans ingérence de la politique ;
— procéder à une politique financière inspirée non d'exigences politiques, mais de considérations rationnelles d'économie industrielle ;
— pratiquer une politique tarifaire inspirée exclusivement de considérations d'économie industrielle et commerciale. Deux possibilités s'offrent au chemin de fer à cet égard :

La *première*, de modeler ses tarifs sur ses prix de revient dans tous les cas, c'est-à-dire appliquer des tarifs différenciés selon les relations (tarifs plus faibles sur les grandes lignes que sur les lignes à faible trafic), selon la nature des marchandises et selon le volume et la régularité des expéditions (tarifs d'autant plus faibles que le volume et la régularité des transports sont plus élevés), selon l'équilibre des courants de trafic dans les deux sens d'une même relation (tarifs d'autant plus faibles que les courants de trafic sont mieux équilibrés), etc.

Le chemin de fer et le camion seraient dès lors concurrents : il n'y aurait plus de problème « rail-route ».

Le trafic se partagerait entre le camion et le chemin de fer sur la base de leurs prix de revient respectifs ; c'est-à-dire, le camion assurerait tous les transports où le chemin de fer est effectivement plus cher (compte tenu, le cas échéant, des frais du camionnage terminal, c'est-à-dire du coût du transport routier entre le domicile de l'expéditeur et la gare de départ d'une part, et du coût du transport routier entre la gare d'arrivée et le domicile du destinataire d'autre part). Le camion assurerait donc sans doute une part plus grande qu'actuellement des transports jusqu'à une distance de l'ordre de 50 km., mais moins de transports qu'actuellement à des distances supérieures à 50 km. ; de même le camion serait amené à travailler dans une mesure plus grande sur les relations à faible trafic, et beaucoup moins parallèlement aux grandes lignes des chemins de fer.

Il ne fait aucun doute que le chemin de fer exploité selon ces principes deviendrait aussi rentable que l'est aujourd'hui une entreprise de transports routiers. Cette solution assainirait donc définitivement le chemin de fer, sans que ni les transporteurs routiers, ni les contribuables en fassent les frais.

Cette solution aurait cependant d'autres conséquences sur le plan national :

— à brève échéance : quelques perturbations économiques ;

— plus tard, la suppression d'une grande partie du réseau à voie étroite sans remplacement par des services routiers équivalents ;
— à longue échéance : la concentration de l'industrie dans quelques lieux privilégiés, et une dépopulation accentuée des campagnes et des petites villes en faveur de quelques grandes cités industrielles.

La *seconde* possibilité tarifaire offerte au chemin de fer libéré de ses obligations de service public consisterait à rechercher l'utilisation optimum de sa capacité. On sait, en effet, qu'entre des limites assez étendues, les coûts totaux de l'exploitation ferroviaire croissent moins vite que le volume total du trafic ou, en d'autres termes, que ses coûts marginaux sont faibles. Pour obtenir un fonctionnement très économique du chemin de fer, il faut et il suffit de lui assurer un volume de trafic correspondant à sa capacité de transport. Pour atteindre ce but, le chemin de fer effectuerait ses transports à des prix légèrement inférieurs aux prix de revient totaux du camion dans chaque cas particulier. Par conséquent, le camion n'assurerait que les transports où sa supériorité technique est indiscutable : camionnage, transports à faible distance, trafic privé avec des exigences particulières que le chemin de fer ne peut satisfaire, trafic dans les régions dépourvues de chemin de fer. Pour le reste des transports, le chemin de fer regagnerait le monopole de fait qu'il possédait avant le développement du camion automobile.

Il est certain que cette solution permettrait d'une part de libérer définitivement l'Etat et les contribuables de tout souci financier à l'égard du chemin de fer (c'est-à-dire à l'égard du service public) et, d'autre part, d'assurer la totalité des transports avec un minimum de coût pour la collectivité.

Ces deux variantes tarifaires supprimeraient de nombreux privilèges et heurteraient des habitudes acquises. On peut donc admettre que le pouvoir politique s'opposerait à leur réalisation. En fait, jusqu'à présent, elles n'ont encore été réalisées nulle part dans le monde.

B. Etendre les obligations du service public aux transports libres (c'est-à-dire supprimer les transports libres) ne pourrait être réalisé, en pratique, que par la nationalisation *intégrale* des transports routiers (y compris les transports privés effectués en compte propre par les industriels et les commerçants). Cette solution présente un aspect politique délicat. Elle n'a été réalisée qu'en U.R.S.S. (En Grande-Bretagne, les transports routiers professionnels sur des distances dépassant 40 km. ont été nationalisés récemment, mais les transports privés des industriels et des commerçants restent libres : c'est une solution incomplète, donc inefficace ; l'expérience l'a montré.)

Les deux solutions rationnelles (A et B) que nous venons d'exposer semblent difficilement réalisables en pratique. Il faut donc chercher autre chose. Une troisième solution paraît judicieuse :

Partant du point de vue que le service public des transports ne peut être supprimé, il faut lui procurer les moyens de subsister. Mais il n'est ni juste, ni judicieux que le contribuable couvre les déficits éventuels du service public concurrencé : cette solution ne serait qu'un palliatif, et nous cherchons un remède. Ce remède consiste à compenser les pertes éventuelles du service public

obligé d'assurer les transports les moins intéressants à l'aide d'une partie des bénéfices des transports rentables.

La condition sine qua non de cette péréquation, c'est que le déficit éventuel du service public soit calculé sur une base rationnelle, et non pas exclusivement comptable et politique comme c'est le cas actuellement ; c'est-à-dire, que les dépenses du service public comprennent les montants nécessaires au renouvellement normal de ses installations et de son matériel, et qu'en revanche, elles soient allégées du service de l'intérêt et de l'amortissement financier pour les capitaux qui, par suite du développement des transports libres, se sont révélés investis à perte ; donc il faudrait d'abord procéder à des coupes sombres dans les passifs de son bilan.

On démontre que la somme annuelle nécessaire, dans le cas le plus défavorable, pour permettre au service public concurrencé de subsister, répartie sur les transports libres au prorata des tonnes kilométriques brutes, n'atteindrait que 2 à 5 % des frais totaux annuels des transports routiers de marchandises. Cette solution permettrait donc d'assainir la situation sans charger le contribuable et sans réduire la liberté des transports routiers, par une augmentation dérisoire du coût des transports routiers de marchandises.

5. L'avenir du service public concurrencé

Il est permis de se demander quelle sera l'évolution des transports dans l'hypothèse qu'aucun des trois remèdes exposés ne soit agréé par les pouvoirs publics.

Le volume des transports libres augmentera. Le déficit des services publics des transports croîtra parallèlement. Sans doute les pouvoirs publics continueront d'exiger la disparition du déficit comptable. Dans ce but, on réduira dans une mesure plus grande encore les montants destinés au renouvellement des installations et du matériel du chemin de fer. L'âge moyen déjà anormalement élevé des installations et du matériel continuera d'augmenter, la qualité des prestations offertes (confort, vitesse, sécurité, etc.) tendra à diminuer, le trafic et les recettes deviendront moindres.

Le cercle vicieux des recettes décroissantes, du renouvellement insuffisant des installations et du matériel, et de la détérioration des prestations se poursuivra en s'accélérant.

Toujours dans l'hypothèse que les pouvoirs publics ne prennent aucune mesure judicieuse et efficace, le service public dégradé sera, dans une mesure encore impossible à déterminer, remplacé par les transports libres. En fin de compte, la collectivité paiera pour la totalité des transports un montant deux ou trois fois plus élevé qu'actuellement. Au lieu de consacrer, par exemple, une part de l'ordre de 8 % du revenu national aux transports, elle devra y consacrer de 20 à 25 %. En effet, les coûts marginaux de progression des transports libres représentent un multiple des coûts marginaux du service public.

L'expérience nous apprend que cette solution peu économique n'est pas inconcevable, car les facteurs irrationnels ont joué et continueront de jouer un rôle important dans le domaine des transports.