

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 14 novembre 1961.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1962, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME V

TRAVAUX PUBLICS ET TRANSPORTS

I. — Travaux publics et Transports.

3. — S. N. C. F. et R. A. T. P.

Par M. Auguste-François BILLIEMAZ

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champeboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Marette, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1436 et annexes, 1445 (annexe 26), 1459 (tomes I et II, annexe XV) et in-8° 331.

Sénat : 52 et 53 (tome III, annexe 26) (1961-1962).

SOMMAIRE

	Pages.
1° La S. N. C. F. :	
A. — Les contributions financières de l'Etat.....	6
B. — Les investissements de la S. N. C. F. et leur financement.....	6
C. — Le projet de réforme tarifaire de la S. N. C. F et ses incidences.	7
a) Principes de la réforme.....	8
b) Application et incidences pratiques.....	9
c) Observations de la Commission.....	10
D. — Bonifications d'ancienneté aux cheminots anciens combattants..	11
2° La R. A. T. P. :	
A. — Situation financière des transports parisiens pour 1962.....	11
B. — Investissements prévus pour 1962.....	12
C. — Solutions envisagées et observations critiques.....	14
Amendement présenté par la Commission.....	15

Mesdames, Messieurs,

Comme les années précédentes, votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'est penchée, avec une attention toute particulière, sur les budgets de la S. N. C. F. et de la R. A. T. P. dont l'importance respective justifie, année après année, une série d'observations particulières.

Les mêmes critiques — assorties d'ailleurs des mêmes éloges en ce qui concerne les tâches d'exécution assurées par un personnel tout spécialement qualifié dans le domaine technique — s'attachent pratiquement à des chapitres dont l'ampleur pourrait caractériser un budget moyen d'un autre Département ministériel et qui en justifie l'étude par un rapporteur particulier de votre Commission des Affaires économiques et du Plan.

Cette année, celle-ci vous présente une série d'observations concernant :

1° *La S. N. C. F.* :

- les contributions financières de l'Etat ;
- les investissements de la S. N. C. F. et leur financement ;
- le projet de réforme tarifaire de la S. N. C. F. et ses incidences ;
- les bonifications de campagne aux cheminots Anciens combattants.

2° *La R. A. T. P.* :

- la situation financière de 1962 par rapport à celle de 1961 ;
- le rythme des investissements ;
- les solutions envisagées et les observations critiques.

*
* *

1° La S. N. C. F.

A. — LES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

Comme l'ont fait un certain nombre d'orateurs à l'Assemblée Nationale, votre Commission des Affaires économiques rappelle que la présentation budgétaire ne permet pas d'apprécier clairement le volume et le détail de l'aide de l'Etat à la S. N. C. F. Il nous paraîtrait, en effet, indispensable de distinguer ce qui est subvention proprement dite des participations de l'Etat aux dépenses et des contributions pour services rendus, sans parler des remboursements relatifs à l'exploitation des lignes de banlieue.

D'autre part, en ce qui concerne le premier point, votre Commission tient à protester contre la sous-estimation évidente du crédit prévu, soit 97,6 millions de nouveaux francs, qui sera certainement insuffisant pour couvrir un déficit d'exploitation plus probablement de l'ordre de 300 millions de nouveaux francs.

Nous savons qu'il s'agit là d'une « astuce » financière fréquemment employée, mais nous tenons à dire que nous ne sommes pas dupes d'une telle méthode !

B. — LES INVESTISSEMENTS DE LA S. N. C. F. ET LEUR FINANCEMENT

En ce qui concerne l'infrastructure, la S. N. C. F. achèvera, en 1962, l'électrification des lignes Paris—Marseille, Nancy—Paris et Tergnier—Creil. En outre, elle poursuivra l'électrification des sections Creil—Aulnaye et Lille—Dunkerque. Enfin, des travaux du même ordre vont être engagés sur Neufchâteau—Dijon en vue de relier les bassins du Rhône et du Rhin.

Sur le plan du matériel, la S. N. C. F. poursuivra sa politique d'achat d'automotrices électriques et de machines diesel et de renouvellement de son parc de voitures voyageurs et marchandises.

Le coût de l'ensemble de ces opérations atteindra 1.410 millions de nouveaux francs en 1962, contre 1.350 en 1961. La plupart d'auto-financement de la S. N. C. F. reste sensiblement identique : 695 millions de nouveaux francs en 1962, contre 662 en 1961. En revanche, le volume des emprunts est en accroissement sensible : 669 millions de nouveaux francs contre 472 en raison de la suppression de la contribution du F. D. E. S.

Observations de la Commission.

Votre Commission ne conteste pas l'intérêt de tels investissements dont le résultat le plus tangible est la réduction importante de l'énergie totale consommée par la S. N. C. F. en dépit de l'augmentation du trafic.

Elle se permet cependant d'émettre *quelques réserves* au sujet de l'opportunité de l'électrification de la ligne Neufchâteau—Dijon qui pourrait paraître inspirée par le désir de faire obstacle aux projets de réalisation de la voie navigable Rhin—Rhône.

Par contre, elle estime que la S. N. C. F. n'a pas fait un effort suffisant en matière de « chaîne du froid » comme en fait preuve le tableau suivant relatif au nombre de wagons réfrigérants, frigorifiques et isothermes exploités par la S. T. E. R., filiale de la S. N. C. F., et les sociétés privées.

I. — *Isothermes :*

- 172 Propriété de la S. T. E. F.
- 1.105 Propriété de la S. N. C. F. et gérés par la S. T. E. F.
- 53 Propriété de M. Marcel Millet.
- 64 Propriété de diverses brasseries dont Champigneulles pour une importante partie.

1.394

II. — *Réfrigérants :*

- 550 Propriété de la S. T. E. F.
- 2.728 Propriété de la S. N. C. F. et gérés par la S. T. E. F.
- 117 Propriété de M. Marcel Millet.

3.395

III. — *Frigorifiques.* — Néant.

*
* *

C. — LE PROJET DE RÉFORME TARIFAIRE DE LA S. N. C. F.
ET SES INCIDENCES

La S. N. C. F. doit soumettre prochainement à l'agrément de M. le Ministre des Travaux Publics une proposition de réforme tarifaire qui va profondément modifier le système existant dit « d'indexation des gares ».

a) *Principes essentiels de la réforme.*

La nouvelle structure des tarifs ferroviaires tendra, comme l'a déjà fait celle de 1951, à substituer à la tarification péréquée et « ad valorem » en vigueur jusqu'à la fin de 1950, un système tenant compte, dans toute la mesure du possible, du prix de revient.

Il convient de rappeler que la S. N. C. F. ne fera ainsi qu'appliquer l'article 35 du décret du 14 novembre 1949, ainsi rédigé : « La Société nationale des Chemins de fer français procédera, dans les conditions fixées par son cahier des charges, à une nouvelle étude de ses tarifs, qui comporteront l'indication d'un prix minimum et d'un prix maximum, avec, le cas échéant, une différenciation selon les relations et les courants de trafic. Cette différenciation devra être établie en tenant compte des prix de revient des transports et des courants de trafic considérés ».

Le système de l'« indexage » en vigueur depuis 1951 est bien connu. Il consiste, d'une part, à faire bénéficier de tarifs privilégiés les transports entre deux gares importantes, et, d'autre part, à accentuer la différenciation des prix de transport de marchandises selon l'importance et le conditionnement des lots. Cette dernière mesure était, en fait, de loin la plus importante, 80 p. 100 du tonnage transporté par train complet ou rame échappant aux règles de l'« indexage ».

La réforme envisagée aura *une portée beaucoup plus considérable* puisqu'elle fixera pour chaque ligne un prix kilométrique particulier lié aux caractéristiques physiques, techniques et commerciales de la liaison considérée. Ainsi, les tarifs seront déterminés, tant par le relief et l'état de la voie, et son degré d'équipement (électrification ou non) que par l'importance du trafic. Toutefois, le prix de revient pris en considération ne sera pas le prix de revient brut mais le coût marginal résultant des seuls facteurs liés à la circulation. Ainsi seront exclus, notamment, les dépenses terminales, les dépenses de triage et les frais généraux, en dépit de leur intervention importante dans la détermination du prix de transport. Il convient d'indiquer, de plus, qu'en ce qui concerne l'équipement, il sera tenu compte, non seulement des travaux actuellement réalisés, mais de ceux qui sont inscrits au Plan.

b) *Application et incidences pratiques.*

1) *Différenciation des distances « tarifaires ».*

Le réseau de la S. N. C. F. comporte actuellement 38.400 kilomètres de lignes, dont 18.900 constituent le réseau dit « de 1^{er} ordre », utilisé, d'une part, par des trains directs entre gares principales, acheminant 90 p. 100 des tonnes/kilomètres brutes totales, et, d'autre part, par des convois de desserte entre centres principaux et stations voisines assurant 7 p. 100 du trafic.

Le réseau de 2^e ordre (c'est-à-dire les 20.000 kilomètres restant) assure donc 3 p. 100 du mouvement des marchandises !

Sur ces deux réseaux, les prix de revient calculés sur les bases indiquées plus haut s'échelonnent de 1 à 7 environ. Il ne peut être question, naturellement, de tenir compte de différences aussi importantes et les coefficients de pondération des distances varieraient, en fait, de 0,8 pour les meilleures lignes, à 2 pour les plus mauvaises : soit 0,8 à 1,6 pour les lignes de 1^{er} ordre et 1,05 à 2 pour le réseau de 2^e ordre.

Deuxième restriction : pour tenir compte des répercussions trop importantes que pourrait avoir cette réforme pour un transport utilisant uniquement des lignes défavorisées, la distance « tarifaire » totale ne pourrait jamais être majorée de plus de 30 p. 100.

2° *Modification de la structure des barèmes.*

Une première mesure consisterait dans le relèvement des barèmes-planchers entraînant une augmentation des tarifs les plus bas pour tous les transports à toute distance.

Une deuxième opération intéresse les prix-plafonds. Ces derniers seraient relevés pour les transports à courte distance et diminués pour les envois à longue distance.

3° *Effets cumulés.*

Les deux modifications exposées plus haut peuvent se cumuler et se cumuleront souvent sur les transports à courte distance qui s'effectuent principalement sur les « mauvaises » liaisons.

Ainsi, pour un transport de 15 tonnes à 50 kilomètres, les majorations tarifaires pourraient atteindre, respectivement, 32 pour 100, 40 p. 100 et 50 p. 100 pour des liaisons bonnes, moyennes ou mauvaises, alors que ces variations ne seraient que de 5 p. 100, 19 p. 100 et 40 p. 100 pour une distance de 500 kilomètres.

En résumé, la réforme se résume à deux opérations :

- déperéquation géographique aggravée, mais limitée à 30 p. 100 pour la distance totale prise en considération ;
- relèvement général des barèmes, sauf des barèmes les plus élevés intéressant les transports importants à grande distance pour lesquels les tarifs pourraient être réduits dans une proportion allant jusqu'à 22 p. 100.

c) *Observations de votre Commission.*

La réforme tarifaire de la S. N. C. F., qui entrera probablement en vigueur vers le 1^{er} mai ou le 1^{er} juin 1962, est, après la politique de l'indexage des gares, inaugurée en 1950, un second pas vers la déperéquation des coûts de transport. *Avec elle, la S. N. C. F. cessera d'être le véritable service public qu'elle fut jusqu'en 1950.* Ce fait risque d'avoir pour l'économie générale du pays les plus graves conséquences en achevant de stériliser les régions éloignées des grands centres de consommation et de production ; il rend, en tout cas, indispensable une revision de la Convention liant la S. N. C. F. à l'Etat, dans la mesure même où cette déperéquation constitue un abandon de la solidarité nationale.

En effet, une telle politique qui devrait conduire logiquement et rapidement à la fermeture de la moitié du réseau ferré par la concentration encore accentuée du trafic sur les bonnes liaisons ne peut se concilier avec un système de subvention budgétaire automatique, c'est-à-dire avec une formule qui oblige chaque Français à contribuer au manque à gagner du chemin de fer. Il sera évidemment impossible de demander à nos concitoyens de payer ainsi une sorte de dîme à un organisme dont ils ne pourront plus attendre aucun service.

Il nous semble, dans ces conditions, que la seule formule possible serait de *diviser le réseau ferré en deux parties* :

Sur la première, constituée par les lignes dites bénéficiaires, la S. N. C. F. serait libre de ses tarifs qui pourraient être fixés en fonction du prix de revient ; sur la deuxième, les tarifs seraient établis par l'Etat qui verserait à la Société une subvention compensatrice. Un tel système, analogue à celui qui est pratiqué par les conventions financières entre l'Etat, Air France et les Compagnies maritimes, nous paraîtrait de nature à permettre à la S. N. C. F. de faire face à la concurrence routière sur les bonnes liaisons, tout en continuant à jouer ailleurs son rôle de service public.

Votre Commission vous propose en conséquence l'adoption d'un amendement tendant à la réduction des crédits d'intervention publique concernant la S. N. C. F. car elle estime qu'en raison de la réforme tarifaire qui va entrer en application au cours de l'année 1962 et qui fait perdre à la S. N. C. F. son caractère de service public, la Convention liant cette société à l'Etat doit être profondément révisée, la subvention d'équilibre ne devant plus, normalement, s'appliquer qu'aux lignes déficitaires.

D. — BONIFICATIONS D'ANCIENNETÉ AUX CHEMINOTS ANCIENS COMBATTANTS

Comme nous l'avons déjà fait l'an dernier, nous insistons à nouveau pour que la question de ces bonifications d'ancienneté soit enfin réglée !

Le Ministre des Travaux Publics a bien voulu nous dire qu'il examinait ce problème « avec la plus vive attention » et nous savons que M. le Ministre des Anciens Combattants a donné, pour sa part, un avis favorable. Il ne manque plus donc, semble-t-il, que l'accord de M. le Ministre des Finances.

La décision nous paraît d'autant plus urgente que les cheminots d'Alsace-Lorraine, ceux de Tunisie et du Maroc ont déjà bénéficié des bonifications indiquées. L'intégration de ces derniers au régime général créerait entre agents d'un même corps une inégalité difficilement supportable.

*
* *

2° La R. A. T. P.

A. — SITUATION FINANCIÈRE DES TRANSPORTS PARISIENS POUR 1962

Bien que le budget de la R. A. T. P. pour l'exercice 1962 ne soit pas encore définitivement arrêté, l'équilibre prescrit par l'article 7, alinéa 1^{er}, du décret n° 59-157 du 7 janvier 1959, paraît devoir se réaliser sur la base d'un module de 0,225 (1).

Sur ces bases, le montant des dépenses figurant au compte d'exploitation s'élèverait à 1.030,20 millions de nouveaux francs et, la charge de l'Etat et des Collectivités, réduite à celle qui résulte de l'article 8 du décret du 7 janvier 1959 (remboursements liés aux tarifs sociaux) se monterait à 167 millions de nouveaux francs.

(1) Le module est la valeur du ticket d'autobus ou de la moitié du ticket de métro vendu en carnet.

Si le module actuel de 0,185 était maintenu, le total des dépenses serait réduit à 1.020,20 millions de nouveaux francs (incidence de l'impôt sur les recettes) et la charge totale de l'Etat et des collectivités locales au titre des articles 7 (indemnité compensatrice pour refus de relèvement de tarif) et 8 du décret du 7 janvier 1959 serait de 271,2 millions de nouveaux francs.

La décomposition des ressources en millions de nouveaux francs serait la suivante dans l'une et l'autre des deux hypothèses :

	MODULE 0,225	MODULE 0,185
Recettes du trafic.....	810,50	696,50
Produits hors trafic et divers.....	52,70	52,70
Remboursement de pertes de recettes.....	167	139
Indemnité compensatrice.....	»	132,20
	1.030,20	1.020,40

et la répartition des charges entre l'Etat et les Collectivités locales apparaît dans le tableau suivant :

INDEMNITES DUES au titre de :	SELON LE MODULE 0,225			SELON LE MODULE 0,185		
	Etat.	Collecti- vités locales.	Total.	Etat.	Collecti- vités locales.	Total.
Indemnités pour tarifs sociaux.....	118,1	48,9	167	98,2	40,8	139
Indemnité compensatrice pour perte due à des tarifs insuffisants.....	»	»	»	92,54	39,66	132,20
Total.....	118,1	48,9	167	190,74	80,46	271,20

B. — INVESTISSEMENTS PRÉVUS POUR 1962 ET DANS LE CADRE DU IV^e PLAN DE MODERNISATION

Le programme d'investissements de premier établissement de la Régie pour 1962, établi par le Conseil d'administration et examiné par le Syndicat des transports parisiens, n'a pu être retenu dans son ensemble par le Conseil de direction du F. D. E. S.

Il s'élève actuellement :

- en dotations à 745,10 millions de nouveaux francs ;
- en crédits de paiements à 157 millions de nouveaux francs.

Il comporte essentiellement des opérations d'extension et d'accroissement de la capacité de transport (689,6 millions) et, en particulier :

- la création du tronçon Etoile—La Folie ;
- l'électrification de la ligne de Vincennes, en vue de son intégration ultérieure à ce réseau ;
- les commandes de matériel roulant correspondant à ces deux opérations ;
- l'allongement des quais de 11 stations de la ligne n° 1.

L'effort de modernisation et d'équipement des réseaux actuels est poursuivi à peu près à la cadence des années précédentes (55,5 millions de nouveaux francs).

Les programmes d'investissements de premier établissement relatifs aux années postérieures à 1962 sont étudiés sous l'égide du Commissariat général du Plan dans le cadre du quatrième Plan quadriennal de la Nation et d'un Plan décennal prévu pour la région parisienne.

Les propositions portent essentiellement sur les opérations d'extension et d'augmentation de la capacité de transport :

- a) Poursuite de la réalisation du réseau express régional ;
- b) Augmentation de la capacité de transport des lignes du réseau métropolitain :
 - par le prolongement de la ligne n° 13 de la porte au pont de Clichy ;
 - par la reconstruction du terminus de la ligne n° 4 à la porte d'Orléans avec aménagement d'un terminus routier ;
 - par l'allongement des quais de 75 à 105 m de la ligne n° 4 ;
 - par le remplacement du matériel actuel par du matériel moderne sur pneumatiques de la ligne n° 9 ;
 - par le remaniement de la structure de certaines lignes (lignes 12, 13, 14) ;
 - par l'augmentation de la longueur des trains des lignes n° 6 et 5 encore à 4 voitures.

c) Création de nouveaux dépôts d'autobus en banlieue et aménagement des terminus d'échange routier-ferré, afin de faire face aux besoins nouveaux de transport résultant du peuplement très rapide de la moyenne banlieue.

C. — SOLUTIONS ENVISAGÉES ET OBSERVATIONS CRITIQUES

Au cours de son audition par votre Commission des Affaires Economiques et du Plan, il a été demandé à M. Robert Buron, Ministre des Travaux Publics — l'élévation continue des tarifs ne palliant pas le déficit permanent de la R. A. T. P. et ne semblant pas devoir être une solution valable — quelles mesures le Gouvernement entendait prendre pour concilier la nécessité d'une saine gestion, d'une part, et l'établissement d'un tarif non prohibitif pour la masse des salariés, d'autre part ?

Les grandes lignes de la réponse ministérielle ont été les suivantes :

L'article 7 du décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne oblige le Syndicat des Transports Parisiens à fixer les tarifs de la Régie de manière à assurer la coordination tarifaire entre les différents services R. A. T. P. et S. N. C. F.-banlieue et à réaliser l'équilibre financier du compte d'exploitation de la Régie.

C'est ainsi que *le module d'équilibre (0,225 pour 1962) reflète très exactement le niveau des dépenses figurant au compte d'exploitation de l'entreprise.*

Ce module, s'il était appliqué, permettrait à la Régie d'équilibrer ses dépenses par des recettes du trafic ou diverses, sans qu'un déficit soit constaté en fin d'exercice. On ne peut donc valablement assimiler les indemnités versées par l'Etat et les collectivités locales, au titre du remboursement des pertes de recettes liées aux tarifs sociaux ou au refus d'augmentation des tarifs, à un déficit, au sens exact du terme.

Cependant, il est apparu à votre Commission qu'il n'était pas exclu que *des économies étaient encore possibles.* Un certain nombre d'entre elles ont été préconisées par le Gouvernement dans un document déposé sur le bureau des Assemblées en décembre 1960 à la suite de l'invitation expresse formulée par le Parlement dans l'article 3 de la loi du 30 juillet 1960. Elles ont été mises en œuvre sous la responsabilité du Président du Conseil d'Administration

de la Régie et sous le contrôle du Ministre et, même si leur incidence sur le budget est faible, elles seront poursuivies pour aboutir à la saine gestion préconisée à bon droit par votre Commission des Affaires Economiques et du Plan. Toutefois, dans une période où le rythme des investissements se développe considérablement et ne fera que croître, au regard d'un *budget où les dépenses de personnel dépassent 60 % de l'ensemble*, il ne faut guère espérer que le module d'équilibre des transports parisiens puisse se stabiliser, alors que tous les chefs de dépenses auxquels doit faire face l'entreprise sont en hausse constante. Au demeurant, et pour bien fixer les idées, *les prix appliqués sur les transports parisiens sont par rapport à 1938 au coefficient 28,46 alors que les prix à la consommation sont au coefficient 33,19.*

Sous réserve de ces observations et de l'amendement qu'elle vous demande d'adopter, votre Commission vous propose de donner un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances pour 1962, adopté par l'Assemblée nationale, concernant la S. N. C. F. et les transports en commun dans la région parisienne.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article 21.

ETAT C

Travaux publics et Transports.

I. — Travaux publics et Transports.

Titre IV + 23.416.039 NF.

Amendement : Réduire ce crédit de : 7.411.000 NF.