

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1964.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1965, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME V

TRAVAUX PUBLICS ET TRANSPORTS

Introduction.

Par M. Auguste PINTON,

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, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champeboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean Filippi, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgout, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, François Monsarrat, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Abel Sempé, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Henri Tournan, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1087 et annexes, 1106 (tomes I à III et annexe 26), 1108 (tomes I et II, annexe XIV) et in-8° 266.

Sénat : 22 et 23 (tomes I, II et III, annexe 28) (1964-1965).

Mesdames, Messieurs,

Laissant à ses collègues le soin d'examiner *dans le détail* chacun des budgets ressortissant à leur compétence (les routes et les voies navigables pour M. Bouquerel, la S. N. C. F. et la R. A. T. P. pour M. Billiemaz, l'aviation civile pour M. Pams, la marine marchande et les pêches maritimes pour M. Yvon), le président du groupe de travail « Transports » de votre Commission des Affaires économiques et du Plan a souhaité présenter seulement *quelques observations de caractère général*, en préface aux avis plus « techniques » émis par les rapporteurs qui suivent, année après année, l'évolution des problèmes de cette branche très importante de l'activité économique française. Il n'oublie pas non plus les rapports « spécialisés » de votre Commission des Finances qui s'attachent au détail des crédits octroyés chaque année par le budget à ces différents « moyens de communication ».

Deux constatations liminaires, tout d'abord :

1° Dans un même pays, il y a *coexistence* (laquelle n'est pas nécessairement pacifique) *entre différents moyens de transport*, en voie de développement inégal, soumis à des règles différentes, à des obligations ou à des charges qui ne sont pas les mêmes, *pour un même service rendu* à des utilisateurs qui recherchent le moyen de transport le meilleur au plus juste prix ;

2° *Chaque pays s'est constitué des systèmes de transports adaptés à sa vie propre* et, surtout, il a choisi pour chacun d'eux — et pour les rapports qu'ils ont entre eux — des règles différentes de celles du voisin ; à côté de ces « systèmes » particuliers, dans le cadre de l'intensification des communications entre les nations, et surtout dans la recherche d'une unité européenne même limitée, se posent des problèmes d'une singulière ampleur que l'économiste moderne ne peut pas ignorer.

La première constatation pose tout naturellement le problème que le Ministre français actuel des Travaux publics appelle « la recherche de la vérité des prix ».

La seconde constatation fait apparaître la nécessité d'un effort considérable d'harmonisation des réseaux de transports européens et, plus encore, des réglementations nationales.

Nous croyons pouvoir dire que les diverses observations que nous inspirent les budgets consacrés aux transports découlent directement de l'une ou de l'autre de ces deux constatations préliminaires.

Il s'est tenu il y a quelques semaines, à Strasbourg, une réunion d'hommes éminents (dont M. Louis Armand n'était pas l'un des moindres) : le « Symposium international sur la théorie et la pratique dans l'économie des transports ». Au cours de cette réunion, M. Marc Jacquet a posé ainsi le problème :

« Voici... *l'un des dilemmes fondamentaux de la théorie des transports* : devons-nous laisser les prix se former suivant la conception historique, afin d'assurer la rémunération de l'exploitant — y compris l'amortissement financier et industriel de l'infrastructure — bien qu'il doive en résulter des distorsions économiques ; ou devons-nous délibérément abandonner la pratique comptable des coûts pour rechercher des prix d'orientation susceptibles de conduire à l'optimum en acceptant de faire appel aux finances publiques pour combler les déficits d'exploitation ?... »

La vérité oblige à dire que le Symposium, si excellents que fussent les spécialistes qui le composaient, n'a pas tranché la question. On nous pardonnera donc, à cet égard, une prudente réserve !

Mais il n'est pas douteux que le Ministère français des Travaux publics et des Transports a pris dans ce domaine une position de principe sans ambiguïté et qui s'exprime selon la formule suivante, maintes fois répétée :

« La recherche de l'industrialisation des moyens de transport intérieur est résolument orientée dans le sens de la mise en œuvre d'une coordination réalisée *grâce à des tarifs reflétant les coûts* de ces divers moyens de transport... »

Cela paraît excellent — et même irréfutable — si chacun des moyens de transport, visant à satisfaire les formes différentes d'un même besoin, bénéficiait des mêmes avantages et supportait les mêmes charges.

Or, *il n'en est rien*, et il suffit de consulter les chiffres de ces différents budgets pour constater que les charges sont pour les uns et les investissements pour les autres ! En particulier est-il rationnel de consacrer le maximum des investissements au système le moins

rentable, même — ce que personne ne conteste — s'il est absolument nécessaire, au détriment de ceux qui, avec un minimum d'efforts supplémentaires, contribueraient plus efficacement à la prospérité générale et quelquefois même au soutien des autres ?

Voici, en effet, le détail des investissements « Transports » au cours des quatre années (1962-1965) du IV^e Plan (crédits de paiement en millions de francs) :

	1962	1963	1964	1965	TOTAL	PREVI- SIONS IV ^e Plan.	TAUX de finan- cement.
S. N. C. F. (infrastructure + matériel roulant)	1.415	1.475	1.600	1.750	6.240	5.990	104 %
Routes nationales (y compris les ponts sur toutes voi- ries)	481	705	858	1.237	3.281	2.904	113 %
Réseau départemental et communal	105	127	129	106	467	544	85,5 %
Voies navigables (y compris les fonds de concours)...	151	161	180	187	679	681	99,5 %
R. A. T. P.....	109	144	188	450	891	1.475	64 %
Ports maritimes (y compris fonds de concours)	314	334	345	290	1.283	1.435	89 %
Infrastructure aéronautique (métropole)	179	191	210	228	808	850	95 %
Compagnies aériennes (achat de matériel)	403	272	183	150	1.008	1.540	65 %

Ainsi la S.N.C.F., pendant la période de réalisation du IV^e Plan, aura pu consacrer à ses investissements — avec l'aide de l'Etat — 6.240 millions de francs, alors que le même effort de l'Etat, pour les ponts, les routes nationales ou locales, les voies navigables, les ports maritimes et même l'infrastructure aéronautique atteint juste 6.438 millions — soit un chiffre sensiblement égal à celui des seuls chemins de fer.

Or, par un singulier paradoxe qu'avait déjà relevé dans un avis précédent notre collègue Billiemaz, plus on investit et plus le fonctionnement des chemins de fer coûte cher. Certes, il en est un peu de l'aide à la S. N. C. F. comme de celle aux pays étrangers : il faut souvent rechercher partout des crédits soigneusement éparpillés !

Mais une commission du Conseil Economique, que l'on ne peut taxer de partialité en la matière, a fixé à 3.370 millions, soit 40 % de ses recettes réelles, l'aide de l'Etat à la S. N. C. F. pour 1963. Nous ne serons pas loin de 4.000 en 1964, et combien en 1965, si l'hypocrisie du plan de stabilisation laisse s'accroître la distorsion entre les tarifs actuels et le prix de revient réel ?

Certes, il ne s'agit pas d'accabler ici la Société française des chemins de fer. *Elle est pour le moment irremplaçable*, et il n'est que juste de tenir compte de la qualité du service rendu, de charges sociales ou économiques qu'elle n'a pas demandées à supporter et aussi du fait que le déficit des chemins de fer a un caractère international préoccupant tous les Ministres européens des transports et provoquant des débats, hélas ! sans conclusions, au Comité des Ministres européens des transports ; il faut d'ailleurs également noter que, dans ce domaine du rail, nous battons largement les records de la vitesse et de la modernisation.

*
* *

Or, dans le même temps, *que donne la route et que reçoit-elle ?*

On trouvera aisément les chiffres des recettes et des investissements dans l'excellent rapport de notre collègue Bouquerei ou dans les fascicules du budget. Retenons du moins que l'ensemble des dépenses routières de l'Etat et des collectivités locales (celles-ci étant plus importantes) représente 5,1 % des dépenses budgétaires de l'Etat, ce qui nous met au cinquième rang dans le Marché commun, devant la seule Belgique.

Or la fiscalité spécifique qui frappe l'automobile sous toutes ses formes va passer de 9.700 millions en 1964 à 10.440 en 1965. Cela veut dire que l'automobile supporte non seulement les charges de la route, des ponts, du personnel du Ministère des Travaux publics — ce qui est normal — mais encore les investissements de tous les autres moyens de transport réunis, y compris l'infrastructure aérienne, et qu'il reste encore un solde substantiel pour les besoins du Trésor.

Sans nier les efforts qui ont été accomplis dans le domaine routier, ceux-ci restent insuffisants en face du développement d'une circulation automobile qui serait plus grand encore si le réseau routier était meilleur ; il importe donc de faire un effort encore

plus important, car la circulation automobile est pour l'Etat « une poule aux œufs d'or » qu'il a intérêt autant que le devoir de choyer !

On reste confondu lorsqu'on regarde *la carte des autoroutes européennes en service* au 1^{er} octobre 1964 (cf. Annexe II de l'avis présenté par notre collègue Bouquerel) : c'est à son propos qu'il serait légitime de reprendre l'expression maintenant bien connue de « désert français » !...

Pour la route, on nous assure volontiers qu'on ne faisait rien avant 1958. Certes, l'effort était peut-être insuffisant, mais il ne l'est pas moins aujourd'hui. Le fonds routier recevra en 1965 11 % du produit de la taxe sur les carburants : c'est ce que nous demandions depuis trois ans, et rien n'est prévu pour rattraper le retard accumulé.

On nous dit aussi que la construction des autoroutes est limitée par des facteurs techniques. C'est faire bon marché des derniers progrès et oublier que les adjudications sont en baisse, ce qui montre bien qu'il y a des potentialités de travail inemployées.

Pour la voirie locale, la progression des crédits — au titre de la « tranche urbaine » — est indéniable, bien qu'insuffisante — alors que la part faite aux réseaux départemental et communal ne cesse de se dégrader. Dans les deux cas, les collectivités locales ne pourront poursuivre l'effort que la carence de l'Etat les oblige à accomplir, alors qu'en Allemagne elles reçoivent automatiquement une partie du produit des taxes sur l'essence. En France, la part de la voirie locale dans le fonds routier est passée de 23 % en 1962 à 19 % en 1965, et à 10 % si l'on en retire le pourcentage de la voirie urbaine.

Le chemin de fer fait une politique de vitesse et de prestige sur certains itinéraires, mais il faut aujourd'hui presque autant de temps qu'en 1915 pour aller de Lyon à Bordeaux, avec un matériel et sur des rails qui sont en mauvais état. Il y a un déséquilibre dans l'effort de modernisation de la S. N. C. F. qui est, en fait, fondé sur le prestige. Seuls quatre ou cinq itinéraires en bénéficient mais sur le trajet Lyon—Strasbourg, par exemple, on pourrait gagner plus d'une heure.

*

* *

La navigation intérieure entre dans le domaine des transports européens. Les crédits prévus au IV^e Plan pour *la liaison Mer du Nord—Méditerranée* n'ont pas été entièrement dépensés. Mis à part l'aménagement de Pierre-Bénite, qui profite surtout à E. D. F., il n'y a eu que 11 millions et demi de dépensés sur 85 prévus) pour Metz et Frouard, et 13 sur 65 pour l'aménagement de la Saône.

M. Georges Pompidou, inaugurant la Foire de Lyon, reconnaissait le caractère indispensable de cette liaison : c'était sans doute l'effet de « la chaleur communicative des banquets », car cette affirmation n'a été suivi d'aucun effet !

On ne pourra sauver le trafic portuaire de Marseille, compromis par l'évolution politique de l'Afrique du Nord, on ne fera revivre la Haute-Marne et la Haute-Saône, qui sont littéralement des régions sous-développées, sans réaliser la liaison Mer du Nord—Méditerranée. La situation actuelle coupe les régions de l'Est du reste du territoire, car elles n'ont de liaisons faciles qu'avec l'Allemagne et le Bénélux, ce qui risque de les attirer dans l'orbite économique de l'Europe du Nord.

Cette réalité, la commission économique du Marché commun l'a reconnue, en souhaitant que l'infrastructure des transports des Six pays s'adapte à la nouvelle entité économique. Il en est des voies navigables comme des autoroutes : en multipliant les projets, on se condamne à ne rien entreprendre d'effectif ; il faut savoir faire le tri et ne venir en aide qu'aux projets les plus indispensables.

*

* *

Nous terminerons cet exposé introductif par quelques considérations d'ordre général sur l'**avion supersonique « Concorde »**.

Dans son rapport pour avis sur l'Aviation civile, M. Gaston Pams a été amené tout naturellement au chapitre des « Constructions aéronautiques », à poser le problème du « Concorde », dont toute la presse (qu'elle soit d'information ou spécialisée) a parlé depuis que le Gouvernement travailliste semble avoir renoncé à le construire en coopération avec les Français.

On a peut-être trop tendance, au sein du Gouvernement français, à rejeter « la faute » de cet abandon sur le Gouvernement britannique : tel est le sens des propos que M. Georges Pompidou a tenu devant les journalistes, le 5 novembre 1964.

Or, il est incontestable que, *sur le plan des garanties juridiques*, rien n'a été prévu pour obliger le co-contractant à indemniser l'autre partie en cas d'abandon unilatéral du contrat. M. Jenkins, Ministre britannique de l'Aviation, en a d'ailleurs fait le reproche à M. Amery, son prédécesseur — et le même reproche pourrait être adressé à M. Dussaulx.

Certes, on nous dit bien qu'en cas d'abandon du projet les études déjà faites appartiendraient au signataire « abandonné », mais chacun sait que nous ne disposons malheureusement pas de l'outillage nécessaire à la mise au point d'un réacteur de grande puissance, même si nous en connaissions tous les secrets !

D'autre part, *la construction de l'appareil* présente certaines difficultés techniques majeures : rayon d'action un peu court (Paris—New York + 100 km) ; chaleur dégagée par le frottement dans l'air d'un avion volant à mach 2,2 ; bruit (le « bang » provoqué par le « Concorde » se concrétiserait au sol sous la forme d'un véritable tapis de bruit, sur une longueur de 50 à 60 km).

Enfin, *le prix de l'appareil* serait sensiblement supérieur au coût initialement prévu (70 à 90 millions par avion, au lieu de 50) et, de ce fait, le coût d'exploitation risque d'être beaucoup plus élevé, ce qui rend les compagnies aériennes assez réticentes à son endroit (et le Gouvernement travailliste également, puisqu'il lui faudrait alors subventionner la B. O. A. C.) ; en effet, le prix du « siège-km » du nouvel appareil serait supérieur de 40 % à celui du Boeing.

Il est pour le moins curieux que, dans l'espèce de « duel » que se livrent actuellement les deux Gouvernements anglais et français, chacun jouant à obliger l'autre à abandonner le premier, nos ministres n'aient pas suggéré d' « étaler » *la construction du « Concorde »*, ce qui aurait le double avantage de coûter annuellement moins cher (et donc de permettre le dégagement de crédits pour un moyen-courier à grande capacité) et de maintenir l'activité de nos bureaux et ateliers de construction aéronautique, dont une grande partie du personnel sera réduite au chômage si le projet « Concorde » est abandonné.

Qu'on ne nous dise pas qu'un tel « étalement » permettrait aux Américains de sortir alors leur appareil (volant à mach 3) les premiers, car les difficultés pour faire voler un appareil *civil* à cette vitesse sont encore bien plus grandes que pour mach 2,2 et, selon toute probabilité, les U. S. A. ne sont pas tellement pressés à cause des apports financiers que cela représente pour l'Etat fédéral et les compagnies aériennes.

Dans l'hypothèse d'un abandon, il nous sera impossible de construire *des appareils qui soient à la pointe du progrès* d'ici très longtemps, car seuls les Anglo-Saxons fabriquent des moteurs et réacteurs moyens et lourds (échec de la S. N. E. C. M. A. dans ce domaine) ; nous serons donc condamnés à n'être plus que des « façonniers », des artisans aéronautiques.

Il ne faudrait pas croire que si le Sénat pousse ce cri d'alarme en séance publique, il fera œuvre entièrement originale. Si l'on a assez peu parlé du « Concorde » à l'Assemblée Nationale lors de la discussion du budget des Travaux publics (1^{re} séance du 23 octobre 1964), lors de l'*examen des crédits militaires* (1^{re}, 2^e et 3^e séance du 6 novembre 1964) des orateurs appartenant à la majorité et à l'opposition ont mis en garde le Gouvernement contre tout geste délibérément inamical à l'égard de la Communauté Atlantique et M. Dupérier, notamment, a adjuré M. Messmer, « tuteur de l'industrie aéronautique », de consentir un effort financier qui permette à celle-ci de sortir de l'impasse.

Cette préoccupation rejoint la nôtre : nous pensons, en effet, que les crédits consacrés au « Concorde » n'auraient pas dû être entièrement supportés par le budget des Travaux publics (330 millions d'autorisations de programme en 1965) et que, pour une œuvre nationale — et européenne — de cette importance, des crédits auraient dû être dégagés dans les différents budgets qui, de près ou de loin, sont concernés par elle.

*

* *

Tels sont — Mesdames, Messieurs — quelques-uns des propos qu'a suggérés à l'un de vos rapporteurs pour avis le « survol » des budgets ressortissant à la compétence de votre Commission des Affaires économiques et du Plan.

Désireux de ne pas alourdir davantage un exposé qui a voulu essentiellement mettre en relief les « points noirs » du domaine des transports, nous renvoyons encore une fois aux avis spécialisés formulés par nos collègues et à quelques annexes qui — mieux que de longs discours — mettent en lumière les aspects essentiels des transports qui participent à tous les stades de la vie économique d'une nation.

ANNEXE I

**Trafic comparé des trois modes de transport (route, chemin de fer,
navigation intérieure).**

	1958	1959	1960	1961	1962
	(Unité : million de tonnes.)				
<i>a) En tonnes</i>					
Route :					
< 50 km	703	676	709	720	790
50 à 150 km.....	81	89	106	100	105
> 150 km	36	44	52	52	49
Total	820	809	867	862	944
S. N. C. F.....	212	213	227	230	231
Transports fluviaux	63	63	68	71	71
	(Unité : milliard de tonnes-kilomètres.)				
<i>b) Tonnes-kilomètres.</i>					
Route :					
< 50 km	6,6	6,6	7,2	7,4	8,5
50 à 150 km.....	5,8	6,4	7,5	7,2	8,7
> 150 km	10,6	13,4	15,9	15,2	15,7
Total	23,0	26,4	30,6	29,8	32,9
S. N. C. F.....	52,9	53,4	56,9	58,8	61,2
Transports fluviaux	9,4	9,5	10,8	11,3	10,9

ANNEXE II

Dépenses routières et dépenses totales européennes en 1962.

(En millions d'unités de monnaie nationale.)

	DEPENSES budgé- taires.	DEPENSES routières de l'Etat (1).		DEPENSES routières totales (1).		RANG
Allemagne de l'Ouest..	50.000	4.218	8,4 %	6.613	13,2 %	2°
Belgique	129.000	3.153	2,4 %	5.493	4,2 %	8°
France	84.130	1.442	1,7 %	4.279	5,1 %	7°
Italie	4.130.000	181.000	4,4 %	270.000	6,5 %	5°
Pays-Bas	10.754	433	4 %	603	5,6 %	6°
Autriche	41.370	3.057	7,4 %	4.423	10,7 %	3°
Grande-Bretagne	6.381	118,5	1,9 %	223	3,5 %	9°
Suède	17.635	1.269	7,2 %	1.339	7,6 %	4°
Suisse	4.680	450	9,6 %	750	16 %	1°
A titre de compa- raison :						
U. S. A.....	107.700			12.378	11,5 %	

(1) En pourcentage des dépenses budgétaires totales.

ANNEXE III

**Comparaison entre les investissements
de l'Electricité de France, de la Société Nationale des Chemins de Fer français
et les investissements routiers ***

(En millions de francs.)

ANNEE	INVESTISSEMENTS E. D. F.	INVESTISSEMENTS S. N. C. F. (matériel roulant et infrastructure).	INVESTISSEMENTS routiers (infrastructure seule).
1958	2.365	967	262
1959	3.076	1.215	267
1960	2.851	1.015	302
1961	2.893	1.153	465
1962	3.256	1.415	623
1963	3.430	1.376	855 (× 3,2 en 5 ans)

* Ces chiffres ne comportent que les investissements à l'exclusion des travaux d'entretien et des frais d'administration.

ANNEXE IV

Montant de la fiscalité spécifique frappant la circulation routière.
(En millions de francs.)

	1962	1963	PREVISIONS	
			1964	1965
Acquisition des véhicules :				
— Permis de conduire et carte grise	212,8	246	260	260
Possession des véhicules :				
— Vignette	538,4	607	650	695
— Voitures de société	36,5	112,5	120	125
— Taxe au poids	272,6	282	293,5	318
Usage des véhicules :				
— Carburants routiers	6.870	7.532	8.233	8.887
— Lubrifiants	120	130,5	143,5	155
Total général	8.050,3	8.910	9.700	10.440

ANNEXE V

Crédits consacrés à la liaison Mer du Nord—Méditerranée et aux études relatives à la modernisation de l'ensemble de notre réseau fluvial.

Le tableau ci-dessous permet de comparer le montant des engagements qui ont été ou qui seront réalisés au cours des années 1962 à 1965 pour des opérations relatives à la liaison Mer du Nord—Méditerranée avec les prévisions correspondantes du IV^e Plan (en millions de francs) :

	PREVI- SIONS du IV ^e Plan.	ENGAGE- MENTS 1962.	ENGAGE- MENTS 1963.	PREVI- SIONS engage- ments 1964.	PREVI- SIONS engage- ments 1965.	TOTAL engage- ments 1962-1965.
Accès à la zone portuaire de Metz.	10	—	6,2	—	—	6,2
Aménagement à grand gabarit de la section Metz-Frouard et du raccordement de la Moselle canalisée avec le canal de la Marne au Rhin.	85	0,15	1,55	9,8	—	11,5
Aménagement à grand gabarit de la section Niffer-Mulhouse.	8	—	—	5	4	9
Participation à l'aménagement de Pierre-Bénite.	44	44	2,1	—	—	46,1
Aménagement à grand gabarit de la Saône entre Lyon et Gigny.	62	—	—	12,9	—	12,9
Crédits d'étude pour la liaison Mer du Nord—Méditerranée.	3	4	5	2,4	2,4	13,8
Total	212	48,15	14,85	30,1	6,4	99,5