

MÉMOIRES

LA QUESTION

DES TARIFS DE CHEMINS DE FER

EN BELGIQUE

PAR

Georges DE LEENER
Professeur à l'Université de Bruxelles

CHAPITRE PREMIER.

POURQUOI SE POSE LA QUESTION.

Dans aucun pays, la question des tarifs de chemins de fer ne cesse d'être à l'ordre du jour.

La vie économique d'une nation est soumise à des conditions qui se modifient constamment. La situation se transforme sans cesse. Chaque transformation dans les besoins de l'industrie et du commerce réclame la réadaptation des services rendus par l'exploitation des voies ferrées. Dans cette réadaptation, les tarifs de transport jouent un rôle essentiel. Toute modification dans les conditions de l'industrie et du commerce pose la question d'une révision des tarifs en vigueur.

C'est ce que montre cet exemple choisi parmi cent. Un consortium de sociétés métallurgiques de l'Est de la France établit une usine de fours à coke en Hollande, à Sluyskill, près de Terneuzen, c'est-à-dire à quelques kilomètres de la frontière belge. Du charbon provenant d'Angleterre ou d'Allemagne sera transformé en coke pour être expédié ensuite à destination des hauts fourneaux lorrains. Les intéressés sollicitent l'adminis-

tration des chemins de fer de l'Etat belge d'appliquer à ces transports les tarifs en vigueur pour les expéditions de coke des usines belges aux hauts fourneaux de la province de Luxembourg. De leur côté, les usines à coke du pays protestent contre cette extension de tarif. L'opposition des intérêts en présence met l'administration dans l'embarras.

D'autres raisons imposent encore fréquemment la révision des tarifs de transport. C'est, notamment, la création d'une voie concurrente qui menace de détourner du pays une partie du trafic international dont un pays voisin profiterait dorénavant. On sait que le Gouvernement hollandais projette l'exécution de travaux qui auraient pour résultat de rendre la Meuse navigable sur la totalité de son cours en territoire hollandais. Il est à craindre que la nouvelle voie fluviale ainsi constituée ne provoque la substitution du port de Rotterdam au port d'Anvers pour une partie du trafic du bassin de Liège. Il serait donc nécessaire, à défaut d'amélioration suffisante des canaux reliant Anvers et Liège, que l'Etat belge réduise les tarifs à l'importation et à l'exportation maritimes pour les transports entre ces deux centres.

Il faut aussi tenir compte des changements qui surviennent dans les dépenses d'exploitation des voies ferrées. Le renchérissement de la main-d'œuvre, du combustible et même du matériel peut déterminer une aggravation des charges qui pèsent sur un réseau. Ce renchérissement est parfois aussi rapide que considérable. De 1892 à 1900, le prix moyen du combustible qu'achète l'administration des chemins de fer de l'Etat belge a passé de fr. 7.52 à 17.91 la tonne, soit une augmentation de près de 150 p. c. La même administration se trouve dans la nécessité d'augmenter les salaires de son personnel. Pour équilibrer ces majorations de dépenses, l'Etat belge vient de modifier quelques tarifs importants en relevant le prix du transport.

Dans certains cas, la révision des tarifs est imposée par les changements apportés aux tarifs en vigueur sur des voies de transport concurrentes. Les chemins de fer allemands ont accordé des réductions de tarifs qui facilitent la concurrence faite en Suisse et en Alsace-Lorraine aux charbons belges par les charbons du bassin de la Ruhr. Ainsi se pose la question de savoir si l'Etat belge ne serait pas obligé, pour conserver ce trafic à cette destination, d'en réduire à son tour les tarifs.

Les conditions du trafic sur les voies ferrées sont aussi étroitement liées au régime du commerce international. La politique protectionniste de la France se répercute sur les transports par chemins de fer en Belgique. Une surtaxe d'entrepôt est appliquée, à l'entrée en France, aux marchandises débarquées au port d'Anvers. Pour retenir sur son réseau cette partie de trafic que l'on tend à en détourner, l'Etat belge a établi des tarifs spéciaux de transit.

Les administrations de chemins de fer doivent donc pouvoir faire face aux changements qui surviennent dans les domaines les plus divers. Elles sont obligées de modifier leurs tarifs suivant les circonstances en tendant, dans chaque cas, à s'assurer le maximum de trafic. Chaque fois que le trafic diminue sur un réseau, le coût moyen d'exploitation se relève. C'est la conséquence de la part considérable des frais fixes dans le coût des transports par chemin de fer. Qu'un réseau assure, par exemple, un transport de 800.000 tonnes-kilomètres ou de 1 million de tonnes-kilomètres, les dépenses ne varieront pas dans la même proportion. Un certain nombre de dépenses sont constantes, au moins dans une large mesure : telles sont les dépenses concernant le personnel de la voie et les frais de signalisation et, d'autre part, la charge financière afférente à l'établissement de la voie et à l'acquisition du matériel fixe. Si l'on compte 50 p. c. pour la part des frais fixes, on peut estimer qu'une diminution de trafic d'un cinquième a pour effet de relever de 12 1/2 p. c. le coût moyen de l'exploitation. Sauf à réduire le bénéfice de l'exploitation ou à exploiter en perte, l'administration des chemins de fer majorera proportionnellement tous ses tarifs. C'est au moins une solution, mais il en est une seconde. Elle consiste à retenir le trafic disputé en le faisant bénéficier de réductions de tarif suffisantes. Dans ce cas, il faut, en outre, pour compenser la diminution de recettes sur ce trafic, s'assurer une augmentation des recettes sur d'autres transports. Ceux-ci seront choisis de telle manière que la majoration des tarifs ne les détourne pas au profit d'une voie concurrente.

Depuis quelque temps la question des tarifs de chemins de fer de l'Etat belge revêt une gravité particulière. Le rapporteur de la Section centrale de la Chambre des représentants chargé d'examiner le budget du Ministère des chemins de fer, postes et télégraphes pour 1911, s'est exprimé en ces termes : « S'il

est juste de demander au Gouvernement l'amélioration de la situation des employés de notre railway; si l'Etat, qui s'est attribué un monopole en matière de transports, postes, télégraphes, téléphones, etc., a le devoir d'assurer ces services dans une rigoureuse discipline; s'il lui incombe au même titre de se conduire en patron modèle quand il s'agit de sauvegarder équitablement les intérêts de son personnel : bonne rémunération, équitables prestations, travail dévoué, justice rigoureuse à tous, ferme discipline, conditions qui ne doivent jamais être perdues de vue; si tout cela est vrai, l'opinion publique ne comprendra-t-elle pas que la création de ressources *ad hoc* soit le corollaire de l'application de ses principes? Peut-il, dès lors, être question de diminution de tarifs?... Ne pourrait-on, au surplus, tout en exonérant dans une certaine mesure le petit producteur, frapper d'une légère majoration le gros commerce, la grosse industrie? Que ne produirait pas une minime augmentation de tarif à la tonne sur l'ensemble des transports effectués par nos chemins de fer? Nous posons encore la question, devant la nécessité où se trouve le Gouvernement d'améliorer le sort de ses serviteurs et, partant, de créer des ressources. »

Ces suggestions ont été suivies d'effets presque immédiats. Nous avons déjà dit que l'Etat belge venait de relever les prix de divers tarifs importants. Ceux-ci concernent les transports de charbons. De plus, un récent arrêté ministériel a porté de 20 à 50 centimes les frais d'enregistrement des envois à petite vitesse pour chaque lettre de voiture. Dans une pétition qu'elle vient d'adresser à ce sujet au Ministre des chemins de fer, en manière de protestation, l'Association des maîtres de forges de Charleroi fait valoir que pour la Société anonyme des usines de la Providence, cette seule majoration causera un supplément de dépenses annuelles de 5.000 francs. Il est fort à craindre que les modifications qui viennent d'être apportées à la tarification ne soient que la première étape dans la voie indiquée par l'honorable rapporteur de la Section centrale. Aussi l'émotion causée par ces réformes dans le monde industriel et commercial semble-t-elle tout à fait justifiée : c'est avec raison que toute la presse y a fait écho.

CHAPITRE DEUXIEME.

LA GRAVITÉ DU PROBLÈME.

Il n'est pas de question plus grave pour l'avenir industriel et commercial de la Belgique que la question des transports. Quiconque a le souci de nos destinées nationales doit réagir contre les projets d'augmentation générale des tarifs des chemins de fer.

La Belgique a besoin, plus que tout autre pays, de tarifs de chemins de fer aussi réduits que possible. De tels tarifs sont nécessités par l'orientation de nos activités économiques. Celles-ci ne sont sans doute pas engagées assez dans les voies qu'on leur souhaiterait. D'autres et nous-même avons déjà insisté sur ce fait que la caractéristique de notre production est la transformation des matières premières en produits bruts. Nous recevons les premières de l'étranger où nous renvoyons ensuite les seconds. Dans nos activités industrielles, les industries manufacturières proprement dites n'occupent pas une place suffisante.

Ce n'est cependant pas le moment de récriminer contre cette situation. C'est une situation de fait et elle ne changera pas du jour au lendemain. Aussi longtemps qu'elle persistera, il faudra que la tarification des transports lui soit subordonnée. Nous ferons nôtres les protestations que l'Association des maîtres de forges de Charleroi exprimait à ce sujet dans une lettre qu'elle adressait, il y a plusieurs mois déjà, au Ministre des chemins de fer :

« La question des transports joue ici un rôle d'autant plus considérable que non seulement nous devons exporter la plus grosse part de nos produits finis, mais que nous sommes encore dans l'obligation d'importer la grande généralité des matières premières transformées par presque toutes nos industries : les minerais, les grains, les cotons, les laines, les sulfates, les planchettes de verreries, etc. Au point de vue industriel, la Belgique n'est ni productrice, ni consommatrice, mais surtout transformatrice; elle importe des matières premières qu'elle réexporte après transformation. Pour cela, elle a constamment et doublement besoin du chemin de fer auquel elle paie d'ailleurs annuellement des sommes considérables.

« On a calculé, par exemple, qu'un seul haut fourneau verse chaque année, au railway, plus d'un million de francs; c'est à peu de chose près la valeur totale représentée par ce fourneau. Or, le bénéfice est bien faible au regard de pareils chiffres; quelquefois même, il devient absolument nul. »

Dans de nombreuses industries belges le bénéfice ne dépasse pas quelques dizaines de centimes à la tonne. C'est dans cette marge étroite qu'il faut donc maintenir l'écart entre le prix de revient et le prix de vente. On nous citait récemment, dans cet ordre d'idées, un exemple très caractéristique : pour beaucoup de moulins, le bénéfice de la fabrication équivaut à la différence entre le coût des transports du blé par eau et par fer. Dans de tels cas, une faible augmentation du coût du transport suffit pour détruire tout le bénéfice. Les industriels peuvent, il est vrai, chercher à faire retomber la charge de cette augmentation sur les acheteurs; mais il faut pour cela que les prix de vente puissent être relevés. Or, ce relèvement n'est pas possible pour la plupart des produits de l'industrie belge qui, soit sur le marché intérieur, soit à l'exportation, ne résistent à la concurrence étrangère que grâce à une différence de prix souvent très minime.

Il faut d'ailleurs remarquer que cette condition du bon marché a inspiré la tarification des chemins de fer belges. Dans aucun autre pays, pour d'aussi petites distances que celles qui se présentent en Belgique, les transports ne sont aussi bon marché, particulièrement pour les expéditions de gros tonnages. Si la tarification n'avait pas été telle, les industries attirées dans le pays par la présence du combustible n'eussent pu s'y établir, parce que leurs matières premières importées de l'étranger auraient été grevées de taxes prohibitives.

Mais il n'y a pas que l'intérêt de l'industrie et du commerce à considérer : il y a aussi l'intérêt de l'Etat, c'est-à-dire de la collectivité qu'il représente. L'exploitation des chemins de fer de l'Etat belge s'est soldée, ces dernières années, en déficit assez marqué. Les années 1907 à 1909 ont laissé chacune un mali de 6 à 7 millions de francs. Ce mali a été calculé sur la base des nouvelles règles de comptabilité introduites en 1906. Ces nouvelles règles permettent d'assimiler, dans ses grandes lignes, la comptabilité actuelle des chemins de fer de l'Etat à une bonne comptabilité industrielle (1). L'application des mêmes

(1) J. Devys, *Les chemins de fer de l'Etat belge*. Paris, A. Rousseau. 1910.

règles avait fait ressortir pour les exercices précédents des bonis se chiffrant à 3 millions environ, pour 1902, plus de 11 millions pour 1903, plus de 12 millions pour 1904, 9 1/2 millions en 1905 et encore plus de 8 millions en 1906.

Les trois années 1907, 1908 et 1909 semblent marquer le commencement d'une période de déficits. Elles n'avaient pas été toutes des années de crise; elles n'ont pas été, non plus, il est vrai, des années de grande prospérité. L'exploitation eût donc dû se solder à peu près en équilibre des recettes et des dépenses. L'Etat est mis dans la nécessité de parer à de nouveaux déficits. Ce problème se pose précisément au moment où des changements dans la rémunération du personnel exposent l'exploitation à une aggravation des charges existantes. Toutefois on pourrait estimer, à la condition que les malis n'augmentent pas, qu'il n'y a pas urgence, puisque tous les soldes accumulés de l'exploitation des chemins de fer depuis leur origine jusqu'en 1909 renseignent encore un boni d'environ 25 millions de francs (1). Au besoin, il serait permis de reculer les réformes jusqu'à épuisement complet de ce boni. Ce serait cependant dangereux et, en tout cas, il faudra tôt ou tard parer au déficit si l'on ne veut pas laisser à charge de la communauté une partie des dépenses de transports dont ses membres ne profitent que de très inégale façon.

Une autre circonstance qui ajoute à la gravité du problème, c'est la façon dont l'Etat élabore les tarifs. Ceux-ci ne sont guère basés sur des considérations de prix de revient des transports. Dans ces conditions, le danger de l'arbitraire est grand. Il est à craindre que la tarification obéisse à des préoccupations d'ordre politique ou soit déterminée par des influences occultes. Le Gouvernement n'a pas, en Belgique, lorsqu'il s'agit de l'exploitation de services publics, l'autorité qu'on lui connaît dans d'autres pays. C'est un mal dont la cause doit être recherchée dans de fâcheuses habitudes parlementaires.

Le Gouvernement manque de cette autorité indispensable à une bonne gestion, autant dans les questions de tarification qu'en matière administrative proprement dite. Il ne lui est pas loisible d'appliquer les principes d'économie qui sont le propre de toute bonne administration. Dans une discussion de son budget, M. Helleputte, ministre des chemins de fer, a attiré jadis sur ce point l'attention de la Chambre des représentants.

(1) J. Devys, pp. 228 et 229.

« Je me permets, a-t-il dit, d'attirer une fois de plus l'attention de la Chambre sur l'intérêt primordial qui s'attache à ne pas réclamer de l'administration des chemins de fer des travaux inutiles. Chaque année, au cours de la discussion du budget ordinaire ou du budget extraordinaire, nous entendons des plaintes sur le luxe de certaines installations. Ces observations sont parfois justifiées. Malheureusement chaque fois aussi que la construction d'un bâtiment est projetée, des instances pressantes sont faites pour qu'il soit aussi riche que possible ; il se fait donc que les observations présentées en général sont détruites par celles que l'on fait en particulier.

» Et cependant il est très important de ne pas créer des charges inutiles non productives, car nous avons des lignes pour lesquelles le maximum ou à peu près de la capacité de transport est atteint (1). Le moment de les doubler est venu. »

De nouvelles difficultés se présenteront prochainement. La mise en exploitation des charbonnages du Limbourg occasionnera de nouveaux courants de transports. La question du placement des charbons campinois ne sera pas de solution aisée. Ils se heurteront, dans toute la Basse-Belgique, à l'importation des charbons allemands ou anglais qui disposent de voies d'eau très économiques pour leur transport jusqu'au centre du pays. L'Etat belge sera certainement sollicité d'accorder aux charbons limbourgeois des tarifs spéciaux qui en assureront la vente dans le pays, voire l'exportation en France, en Alsace-Lorraine et en Suisse. Que répondra l'Etat ? Dans les conditions actuelles de la tarification, il sera presque obligé d'accorder des tarifs de faveur qui ne contribueront certainement pas à améliorer la situation financière, si même ils n'accroissent davantage le déficit.

De semblables cas se présentent constamment. Dernièrement encore, l'Association des maîtres de forges de Charleroi a adressé au Ministre des Chemins de fer une lettre réclamant la réduction des tarifs sur les transports de minerais de fer. A diverses reprises, les fabricants de sucre ont demandé des réductions spéciales pour le transport des betteraves.

D'aucuns doutent que l'Etat soit capable de résoudre les difficultés qui découlent, d'une part, de la nécessité d'améliorer les résultats financiers de l'exploitation des chemins de fer, et, d'autre part, des multiples réclamations pour le maintien ou la

(1) Chambre des Représentants. Séance du 20 avril 1910.

réduction des tarifs. Les conditions de l'industrie nationale sont telles que relever de façon générale les tarifs ou refuser d'en réduire certains causerait un grave préjudice à la prospérité du pays.

Aussi ne faut-il pas être très surpris si, déjà en 1907, le rapporteur de la Section centrale a envisagé, dans son rapport sur le budget des chemins de fer, l'éventualité de l'affermage du réseau de l'Etat belge à des compagnies privées. Cette destitution de l'Etat nous paraît cependant infiniment peu probable. Des oppositions de toute sorte la feraient presque certainement échouer.

Pour nous, nous ne voyons d'autre voie de salut que dans l'adoption d'une véritable politique de chemins de fer. Il faut que l'Etat se garde des mesures empiriques auxquelles il se laisse aller sans pouvoir résister, parce qu'il ne peut invoquer des principes sûrs et équitables. S'il s'impose de tels principes, il dissipera les vagues intentions de l'affermage de son réseau à des entreprises privées. Ainsi il pourra aussi, sans rien bouleverser dans le régime général des chemins, réaliser les prix de transport les plus réduits.

On ne peut plus nier aujourd'hui le rôle de l'Etat en matière de transports par fer. L'expérience a démontré, dans tous les pays, qu'il ne pouvait ne pas intervenir dans la gestion des chemins de fer. Partout, même aux Etats-Unis, cette intervention est poussée de plus en plus loin. On ne comprendrait donc pas que, dans un pays où l'Etat exploite des chemins de fer depuis plus de trois quarts de siècle, il abdique en faveur d'organismes privés dont on tend ailleurs à prononcer la déchéance. Si, dans certains pays, l'intervention de l'Etat n'est pas arrivée au stade de l'exploitation directe, c'est parce que la transformation du régime primitif se fait par étapes. Ce n'est qu'une question de temps.

Est-ce à dire qu'il ne faille rien améliorer dans les modes mêmes de l'exploitation par l'Etat ? Nous pensons, quant à nous, que des réformes s'imposent. Il faut créer pour l'exploitation des chemins de fer par l'Etat un ensemble de règles dont il ne puisse se départir. Ce serait la politique des chemins de fer. Elles concerneraient à la fois l'administration proprement dite, l'organisation du trafic, le développement du réseau, le régime du personnel et la tarification. Nous ne nous occuperons ici que de ce dernier point, en nous limitant d'ailleurs au trans-

port de marchandises. Nous tenterons de fixer les principes qui devraient régler la tarification. Nous exposerons aussi les conditions suivant lesquelles il conviendrait de les appliquer, ainsi que quelques exemples de réformes. Enfin, nous nous placerons exclusivement au point de vue des chemins de fer de l'Etat belge.

CHAPITRE TROISIÈME.

PRINCIPES GÉNÉRAUX DE TARIFICATION DES TRANSPORTS DE MARCHANDISES

On pourrait, dans un régime hypothétique, concevoir que tous les transports par chemins de fer soient gratuits. Leur coût serait entièrement supporté par la collectivité. Il serait plus modéré de ne mettre à sa charge que l'intérêt et l'amortissement du capital engagé dans le matériel fixe. Proud'hon, qui a écrit sur l'exploitation des chemins de fer des pages intéressantes pour les réflexions qu'elles suggèrent, a soutenu cette opinion à l'appui de laquelle il apportait des arguments très positifs (1). Il soutenait que le capital immobilisé dans le matériel fixe ne devait pas être rémunéré, parce que ce capital était incorporé dans le domaine public.

Il serait prématuré de s'arrêter plus longuement à de telles opinions. Dans les conditions actuelles, on ne peut envisager une exploitation quelconque de chemins de fer dans laquelle la charge financière du matériel fixe ne soit pas comprise dans le prix de revient des transports.

Si l'exploitant est guidé par l'intérêt privé, c'est-à-dire si le chemin de fer est exploité par une société privée, un profit s'ajoutera à ce prix de revient. Chaque transport sera tarifé en vue de la réalisation du bénéfice maximum sur le trafic considéré. L'exploitant ne pourrait songer à taxer également tous les transports, car un même tarif appliqué aux diverses catégories de transports et de marchandises devrait être nécessairement très bas. S'il n'était pas très bas, en effet, beaucoup de produits seraient écartés du trafic, parce que le transport de ces marchandises ne laisserait plus de profit à celui qui les

(1) P.-G. PROUD'HON, *Des réformes à opérer dans l'exploitation des chemins de fer*. Bruxelles, Verboeckhoven et C^{ie}, 1868, p. 243.

transporte d'un endroit à un autre pour obtenir le bénéfice dû à la différence de prix dans ces deux endroits. D'autre part, un tarif uniformément bas ne donnerait à l'exploitant qu'un très faible profit.

Pour que le profit soit maximum, — et il est normal qu'il en soit ainsi sous le régime de l'exploitation privée — il faut que, d'un côté, les marchandises pour lesquelles le transport détermine une grande plus-value soient taxées proportionnellement à cette plus-value, et que, de l'autre côté, celles pour lesquelles le transport ajoute peu à peu la valeur, ne soient que faiblement taxées.

Une telle tarification n'est qu'une application particulière du principe général de la différenciation des prix très en honneur dans la grande industrie manufacturière moderne. Elle est particulièrement en usage sur les chemins de fer américains. Elle consiste, comme on dit dans leur cas, à faire payer « ce que le trafic peut supporter ».

La détermination de « ce que le trafic peut supporter » est tout un problème. Nous y reviendrons dans la suite en examinant l'application de ce principe à la tarification de certains transports particuliers sur le réseau de l'Etat belge. Remarquons cependant d'emblée la grosse difficulté qui résulte des différences de valeur de la même marchandise. Strictement, toute variation survenant dans les prix des marchandises réclamerait une réadaptation des tarifs. Ce principe a été invoqué par les métallurgistes belges en faveur d'une réduction des tarifs de transport des minerais de fer importés en Belgique. La teneur de ces minerais a diminué. Logiquement il conviendrait donc, si l'on adopte le point de vue de cette tarification, que les tarifs soient abaissés. Une autre difficulté de pareille tarification est le danger d'une classification très arbitraire des marchandises auxquelles s'appliqueront les mêmes tarifs.

Le problème de la tarification des transports de marchandises peut être envisagé tout autrement lorsque l'exploitation des chemins de fer appartient à l'Etat. Rien de plus naturel que, sous le régime des entreprises privées, celles-ci prélèvent le bénéfice maximum en taxant les divers transports très inégalement, au point de concéder pour certaines marchandises des tarifs presque égaux au prix de revient et de réclamer au sujet d'autres des taxes très rémunératrices. Il ne peut plus en être de même lorsque l'Etat exploite.

De la part de l'Etat, la même différenciation des tarifs, quelque rationnelle qu'elle semble dans le cas d'une entreprise privée, apparaît comme un régime de pire favoritisme. L'Etat représente et ne doit connaître que l'intérêt général. Il ne peut distinguer entre les intérêts particuliers. Il sort de ses prérogatives et de ses droits s'il prélève des bénéfices inégaux sur les divers transports. On est donc amené à conclure qu'à conditions de transport égales, l'Etat doit traiter de même façon toutes les marchandises et tous les expéditeurs.

Cette égalité de traitement ne signifie nullement égalité de tarifs. Elle est même tout le contraire de l'égalité de tarifs. Par égalité de traitement, il faut entendre une tarification telle que que le bénéfice de chaque transport soit égal, c'est-à-dire que chaque transport soit taxé de façon à laisser au-dessus du prix de revient une marge de profit constante.

Mais même ce bénéfice constant doit-il revenir à l'Etat? Ce n'est pas notre avis. Ce n'est pas non plus celui de l'un des Parlementaires belges qui s'est le plus occupé de la question des chemins de fer. En 1906, dans son rapport de la Section centrale, sur le budget du Ministère des chemins de fer, M. Hubert s'exprimait en ces termes : « Les chemins de fer ne sont pas créés pour être une source d'impôts indirects; c'est surtout un service public; qu'ils demandent la juste rémunération du service rendu, cela est non seulement équitable, mais il est impossible de faire des avantages aux voyageurs et aux transporteurs au détriment du trésor. Mais lorsqu'ils ont couvert leurs frais, l'intérêt et l'amortissement du capital engagé, le surplus doit retourner en améliorations de service, réductions des tarifs et relèvements des traitements et salaires, en commençant par ceux qui sont les moins élevés. »

Pourrait-on, au surplus, admettre que l'Etat, exerçant un monopole de transport, profitât de cette situation pour frapper les transports d'un impôt dont le résultat serait la réduction de l'ensemble du trafic, voire même la prohibition de certains trafics particuliers? Il semble bien évident qu'en agissant de cette façon, l'Etat méconnaîtrait l'une des premières conditions de la prospérité publique.

Les nécessités financières ont cependant déterminé, dans plusieurs pays, les Gouvernements à se servir de l'exploitation des chemins de fer pour se créer une source de revenus. C'est le cas en Allemagne où, pour des raisons d'opportunisme, les

chemins de fer sont devenus un instrument de fiscalité pour l'Etat. Celui-ci taxe les transports de telle façon qu'il retire des bénéfices inégaux des diverses branches du trafic; mais l'autorité dont jouit l'administration des chemins de fer réduit les dangers de favoritisme.

Ce système, s'il peut être toléré en Allemagne, ne peut être défendu dans notre pays. Ici, il faut le repousser énergiquement. Nous avons dit pourquoi il importait, plus en Belgique que partout ailleurs, d'assurer le bon marché des transports par fer. Il n'y aurait pas de politique financière plus maladroite que le recours permanent à l'exploitation des chemins de fer pour l'alimentation du trésor de l'Etat. Ce serait pratiquer un impôt impolitique, puisque la nation serait atteinte dans ses forces vives. Un tel impôt tendrait rien moins qu'à tarir les véritables sources auxquelles le Trésor public doit puiser. Il est des situations acquises qu'il faut respecter. Pour prélever un bénéfice sur ses transports, l'Etat serait contraint de majorer au moins une partie des tarifs, puisque dans les conditions actuelles, les dépenses et les recettes s'équilibrent à peu près, bon an mal an, sur l'ensemble des quinze dernières années. Or, la majoration des tarifs ne serait pas acceptée par l'opinion publique.

C'est en vain qu'on nous opposerait l'exemple des chemins de fer de l'Etat prussien. Leur tarification implique un bénéfice dont profite le trésor public et elle détermine de ce chef une situation inique que M. Ulrich a très nettement caractérisée (1). L'Etat prussien tire ce bénéfice du transport des marchandises que les voies d'eau ne disputent pas aux voies ferrées. Pour celles qui sont susceptibles de transport par eau, l'Etat, loin de prélever un impôt, consent un sacrifice, car le réseau de la navigation intérieure représente des dépenses considérables qui sont mises à charge du Trésor public. Donc, d'une part, les marchandises de la deuxième catégorie sont transportées à raison d'une participation financière de l'Etat, tandis que, d'autre part, les premières sont grevées d'un véritable impôt. Cette opposition dans la manière de traiter deux catégories de transports ne peut se justifier.

Ces considérations suffisent pour démontrer que l'Etat doit, en bonne politique, taxer les transports sur ses chemins de fer

(1) ULRICH, *Preussische Verkehrspolitik und Staatsfinanzen*. Berlin, Springer, 1909, p. 47.

de manière à couvrir sans plus leurs prix de revient respectifs.

Est-ce à dire qu'on puisse espérer que les charges du chemin de fer soient chaque année exactement équilibrées par les recettes ? Il n'en a jamais été ainsi et un tel équilibre est impossible. Si l'on consulte les résultats financiers annuels de l'exploitation des chemins de fer de l'Etat belge, on constate que, sous réserve des erreurs éventuelles dues aux calculs des charges des capitaux et de l'amortissement, les années de déficit et de bénéfice se succèdent irrégulièrement.

L'équilibre annuel des charges et des recettes est impossible pour diverses raisons. La principale circonstance dont résulte cette impossibilité, c'est que les tarifs doivent être fixés à l'avance et ne peuvent être constamment remaniés suivant les nécessités du moment. Il en résulte qu'un tarif établi en prévision d'un trafic déterminé et destiné à couvrir les frais de ce trafic, laissera, ou un déficit ou un bénéfice, suivant que le trafic réel aura été inférieur ou supérieur au trafic estimé.

On doit se contenter de réaliser l'équilibre des charges et des recettes considérées pendant une période plus ou moins longue. De cette façon, les excédents de recettes que pourront fournir les années de grande prospérité générale serviront à combler les déficits qu'occasionneront les années de crise. Relever les tarifs en temps de crise ne serait possible que si la crise pouvait être prévue ; mais, même dans cette éventualité, il vaudrait encore mieux se résigner à un déficit plutôt que d'augmenter les tarifs ; car cette augmentation s'opérerait précisément au moment où le bon marché relatif des transports aide à atténuer les effets calamiteux de la crise économique.

Le principe de la tarification au prix de revient est sans doute diamétralement opposé au principe de la tarification sur la base de « ce que le tarif peut supporter ». Les compagnies privées appliquent ce deuxième principe. Ce n'est point une raison pour qu'on puisse en préconiser sagement l'application aux chemins de fer de l'Etat. Les compagnies s'en servent pour obtenir de leur monopole plus ou moins complet le maximum de profit compatible avec les conditions de trafic. Il n'y a là rien d'anormal.

La même situation ne s'expliquerait pas sous un régime de réelle libre concurrence. Dans tous les domaines des activités industrielles et commerciales où la concurrence s'exerce, on caractérise son action bienfaisante par la réduction

des prix jusqu'au niveau du coût de production. L'Etat exploitant de chemin de fer, en tarifant les transports sur la base du prix de revient, réalise donc l'avantage essentiel que l'on est convenu d'attribuer à la libre concurrence. C'est un argument de plus à invoquer en faveur de ce système de tarification.

Il faut ici s'arrêter à l'analyse des prix de revient des transport par fer. Dans tout prix de revient de cette espèce, on peut séparer quatre éléments essentiels. Les deux premiers sont relatifs à la charge financière qui grève l'entreprise, même abstraction faite de tout trafic, et les deux seconds aux dépenses d'exploitation. Dans les premiers comme dans les seconds, on peut distinguer les dépenses proportionnelles à la distance de transport et les dépenses indépendantes de la distance.

On considère en général que, dans certaines limites, lorsque la distance de transport augmente, 75 p. c. des frais restent constants. En d'autres termes, 25 p. c. seulement des frais sont affectés par la distance parcourue. Cela revient à dire que le prix coûtant du transport augmente moins que proportionnellement à la distance. Si un exploitant de chemins de fer taxe les transports sur la base du prix de revient, il est donc amené à appliquer le principe des tarifs dits différentiels. Il en existe diverses modalités. Quelles que soient celles-ci, le caractère commun de ces tarifs consiste dans la décroissance de la taxe kilométrique lorsque les distances augmentent. Par exemple, tandis qu'une tonne de marchandises paie 4 centimes par kilomètre pour les distances de 100 kilomètres et moins, elle paiera 3 centimes pour tout supplément de distance compris entre 100 et 200 kilomètres, 2 centimes entre 200 et 300 et ainsi de suite.

Le principe des tarifs différentiels n'est pas la seule conséquence de la décomposition du prix de revient des transports par fer. Des spécialistes ont estimé à la moitié la part des frais d'exploitation qui est indépendante, au moins entre de très larges limites, du volume du trafic. De plus, la charge financière due au coût de l'établissement de la voie est également indépendante de ce volume. Or, on évalue souvent à 50 p. c. la part de la charge financière dans le prix de revient total des transports par fer. Il résulte de ces dernières considérations que l'addition d'un trafic supplémentaire sur une ligne en exploitation n'entraîne qu'une augmentation relativement faible des dépenses.

De là la distinction de deux prix de revient en matière d'exploitation de chemins de fer. Le premier de ces prix de revient concerne les dépenses nécessitées par le trafic qu'assure au chemin de fer l'application des tarifs au prix coûtant, voire celle de tarifs plus élevés. Nous l'appellerons le *prix de revient absolu*.

Si, à ce trafic principal s'ajoute, grâce à des réductions de tarifs, un trafic supplémentaire, les charges d'exploitation par tonne-kilomètre de ce dernier constituent le *prix de revient supplémentaire*.

Le prix de revient supplémentaire peut être fort inférieur au prix de revient absolu. C'est, d'ailleurs, cette différence qui justifie les réductions de tarif auxquelles précisément le supplément de trafic est dû.

Le prix de revient supplémentaire présente deux modalités selon qu'il s'agit de supplément de trafic en tonnage, ou de supplément en distance.

Pour fixer les idées, nous empruntons à M. Colson (1) un exemple basé sur les résultats de l'exploitation des chemins de fer français, dans le cas de supplément de trafic en distance. Selon toute probabilité, les chiffres ne s'en écarteraient pas considérablement pour les chemins de fer de l'Etat belge. M. Colson rapporte que sur l'ensemble des trafics d'un réseau, chaque kilomètre ajouté au parcours des trains n'augmente pas les dépenses de plus de fr. 1.50 à 2 francs dans des conditions ordinaires, de fr. 2.50 au plus dans les circonstances les plus défavorables. C'est le prix de revient du train-kilomètre supplémentaire. Si un transport de 50 tonnes est assuré par ce train, à la fois à l'aller et au retour, il en résulte, par tonne-kilomètre, une dépense supplémentaire de 3 centimes, 4 centimes ou au plus 5 centimes. Au cas où le même train transporterait 300 tonnes avec une charge égale au retour, la dépense supplémentaire ne serait plus que d'un demi-centime par tonne kilométrique. Dans ce deuxième cas, on trouve un exemple de l'influence du supplément de tonnage s'ajoutant à celle du supplément de distance.

Il est bien entendu que ces calculs supposent un outillage suffisant sur le réseau considéré. Les résultats seraient autres si les voies devaient être dédoublées. Au surplus, faisons

(1) Colson, *Transports et tarifs*. Paris, Laveur, 3^e édit., 1908, p. 367.

remarquer qu'il est exceptionnel que la limite du trafic soit atteinte à la fois sur la plupart des lignes d'un réseau. On peut reculer beaucoup cette limite en améliorant l'organisation du trafic, notamment par la composition de trains de marchandises plus lourds, par l'emploi de wagons de grand tonnage, par la formation de trains composés d'un chargement unique et par la mise en service de trains de marchandises rapides. Des mesures analogues permettent d'améliorer, en outre, l'utilisation du matériel roulant. On tirera spécialement parti, dans ce but, du retour rapide des wagons vides, de la manutention perfectionnée au chargement et au déchargement et aussi de l'utilisation des wagons dans les trains rapides auxquels il vient d'être fait allusion.

A propos du prix de revient des transports par fer, il faut encore remarquer l'influence considérable de la tare ou du poids mort. Cette influence est double, car on peut distinguer l'effet du rapport spécifique de la tare et celui de son rapport quantitatif.

Le rapport spécifique de la tare renseigne sur le poids du wagon considéré par rapport au poids maximum de la marchandise qui peut y être chargée. Ainsi, par exemple, un wagon de 10 tonnes sera rempli complètement avec 5 tonnes seulement d'une marchandise pesant relativement peu sous un faible volume. Pour une autre marchandise, le chargement complet effectué sur le même wagon pèsera 10 tonnes. Il est visible que l'influence de la tare dépend donc de la nature de la marchandise. Le rapport spécifique est l'expression de la tare ainsi considérée.

Le rapport quantitatif est la relation existant entre le poids propre du wagon et le poids de la marchandise effectivement chargée qu'elle remplisse ou non tout le wagon qu'elle occupe. Ici, le rapport de la tare dépend non seulement de la nature de la marchandise, mais aussi de la quantité de chaque chargement particulier.

L'influence de la tare est très grande, comme il est aisé de s'en rendre compte par l'examen de quelques chiffres. Les wagons à marchandises les plus utilisés en Belgique sont les wagons de 10 tonnes, pesant à vide 5.571 kilogrammes. Il en résulte qu'un train composé de tels wagons chargés chacun de 10 tonnes réclame de la locomotive un effort au crochet de traction qui n'est supérieur que du double à l'effort qui serait

nécessaire si le train était vide. Supposons maintenant une marchandise encombrante dont chaque wagon ne peut transporter que 5 1/2 tonnes. L'augmentation de l'effort sera égale à l'effort requis pour remorquer le train. Dans le premiers cas, le coefficient d'utilisation était de 64 p. c. ; maintenant il n'est plus que de 50 p. c.

Ce coefficient peut tomber beaucoup plus bas pour l'ensemble d'un train dans lequel se trouveraient à la fois des wagons très peu chargés et des wagons vides. Il n'est pas impossible qu'il se réduise jusqu'à environ 30 p. c. S'il est de 32 p. c., la dépense à la tonne, en ce qui concerne les frais de traction du train, l'entretien de la voie et le service de l'exploitation, ainsi que toutes les charges financières, sera double de ce qu'elle eût été avec un coefficient d'utilisation de 64 p. c.

Le prix de revient dépend aussi des conditions d'emploi du matériel quant au parcours utile qu'il effectue. Il subira une diminution si l'expéditeur et le destinataire réduisent le temps de chargement et de déchargement. Dans le cas des expéditions dites par abonnement, dans lesquelles l'expéditeur s'engage à remettre périodiquement à l'administration un tonnage déterminé, le risque de chômage temporaire du matériel roulant est réduit et l'administration est en état d'opérer une répartition plus économique des wagons. De là encore une diminution du prix de revient. Ce sont autant de cas dans lesquels l'application du principe de la tarification au prix de revient justifient l'octroi de tarifs réduits.

On retiendra, en résumé, de l'ensemble de ces considérations, que sur un réseau de chemins de fer exploité par l'État, comme en Belgique, le prix de revient sera la meilleure base de tarification des transports. Mais il y a deux prix de revient : le prix de revient absolu et le prix de revient supplémentaire. Le prix de revient absolu servira pour la tarification de la plus grosse partie du trafic. Il présentera de très grandes différences d'après la nature des marchandises et suivant les conditions du transport. Pour le prix de revient supplémentaire, l'application du même principe sera restreinte aux transports dont le tonnage sera augmenté considérablement par cette tarification particulière.

Il importe de remarquer, au sujet des tarifs basés sur le prix de revient supplémentaire, que leur application ne serait pas désirable si elle devait avoir pour effet une réduction de

trafic sur certaines lignes égale à l'augmentation obtenue par ailleurs. En d'autres termes, cette tarification n'est pas justifiée en cas de simple déplacement de trafic, à moins qu'il ne s'agisse de dégager certaines lignes encombrées au profit de lignes insuffisamment utilisées. Il n'y aurait que simple déplacement de trafic si, par exemple, pour les transports de charbons du bassin de Charleroi vers certaines régions du pays, l'État accordait des réductions telles que l'accroissement consécutif de ces transports était accompagné d'une diminution équivalente des transports de charbons importés par chemin de fer.

Un cas particulier de trafic susceptible de tarification sur la base du prix de revient supplémentaire se présente lorsque la tarification réduite permet l'utilisation de matériel de retour, c'est-à-dire l'emploi de trains qui, en l'absence du trafic provoqué par cette réduction, retourneraient à vide après avoir amené des marchandises au point de départ de leur voyage de retour. Dans ces conditions, le prix de revient supplémentaire est extrêmement réduit, puisqu'il ne doit couvrir que le léger supplément de dépenses de traction dû au chargement des wagons. Un exemple très caractéristique de tarif de cette espèce existe au chemin de fer du Congo entre Matadi et Léopoldville, en vertu de la Convention conclue le 12 novembre 1901 entre la société et l'État indépendant. Aux termes de l'article 3, la société a créé un tarif spécial C à la descente au taux très minime de 4 1/2 centimes la tonne kilométrique; mais ce tarif cessera d'être applicable au moment où les transports à la descente atteindront 90 p. c. des transports à la montée.

Le principe de la tarification sur la base du prix de revient n'implique pas nécessairement l'absence de tout bénéfice pour l'exploitant. Tous les transports pourraient être taxés sur la base de ce prix de revient majoré d'un pourcentage uniforme. Les conditions économiques dont dépend la prospérité de la Belgique proscrirent une telle tarification. Il faut donc une tarification égale au prix de revient absolu ou supplémentaire, sans bénéfice d'exploitation.

On pourrait, enfin, demander si, à défaut de ce bénéfice, l'application de tarifs à prix de revient supplémentaire est justifiée par un intérêt quelconque. Nous répondrons que ces tarifs trouvent leur justification dans l'intérêt général. Il y a

un avantage considérable, pour le pays, au développement d'un trafic qui n'aurait pas lieu sous le régime des tarifs au prix de revient absolu. Cette augmentation de trafic s'accompagne d'une recrudescence des activités économiques : création de nouvelles entreprises industrielles, essor du commerce, occupation de nombreux personnel.

Il ne suffit pas de posséder des principes de tarification : il reste à examiner les conditions de leur application.

CHAPITRE QUATRIEME.

CONDITIONS D'APPLICATION DES PRINCIPES DE TARIFICATION.

Si l'adoption des principes de tarification les meilleurs pour les chemins de fer de l'Etat belge, telle que nous venons de la défendre, paraît relativement simple, il est beaucoup plus compliqué d'appliquer ces principes à la tarification des divers transports. C'est un problème très complexe.

Dans ce problème considéré d'une façon générale, il intervient des éléments particuliers pour chaque réseau de chemins de fer et même, peut-on dire, pour chaque zone géographique. Pour chaque zone, il faut tenir compte des productions naturelles, de la concurrence des voies navigables, des usages commerciaux, de la distribution des industries, des conditions particulières des zones environnantes.

Le choix des marchandises et des directions de transport auxquelles les tarifs à prix de revient supplémentaire seront appliqués est particulièrement délicat. Peut-on, par exemple, assimiler à ce point de vue les transports de betteraves et les transports de charbons ? C'est une question qui s'est posée pour les chemins de fer de l'Etat belge.

Les transports de betteraves se limitent pendant chaque année à deux ou trois mois. Ils s'opèrent généralement sur de courtes distances. Les voies d'eau y conviennent rarement. Le prix de revient de ces transports par fer n'est pas particulièrement bas, surtout si l'on les considère à la tonne kilométrique. D'autre part, le nombre de tonnes-kilomètres du transport total de betteraves ne serait, sans doute, guère augmenté si

l'Etat y appliquait un tarif à prix de revient supplémentaire. Autre chose est pour les charbons : une grande partie de leurs transports est disputée aux chemins de fer par la batellerie ; un fort tonnage en est expédié à l'étranger ; dans certaines régions du pays, la vente des charbons belges est concurrencée par les importations. Ce sont autant de conditions qui justifient l'octroi de tarifs à prix de revient supplémentaire. Mais, il faut encore se demander si l'application de ces tarifs sera générale ou si elle se restreindra à certaines directions ? La question des conditions d'application des principes de tarification mérite donc la plus grande attention.

Pour adapter les tarifs aux prix de revient absolus ou supplémentaires des divers transports on devra recourir à des classements. Les prix de revient varient à l'infini avec les distances, les tonnages de chargement et les espèces de marchandises. Si l'on voulait adapter strictement la tarification, on obtiendrait un nombre infini de tarifs. Les nécessités de la pratique exigent qu'on limite leur nombre le plus possible. C'est pourquoi on opère des classements par voie d'assimilation. Dans ces classements, on tiendra compte des divers éléments du prix de revient : encombrement des marchandises, tonnage des wagons employés, nombre de wagons par expédition, distances parcourues. Tout classement est nécessairement arbitraire, parce qu'il n'existe aucun fondement pour la délimitation précise des conditions auxquelles il se réfère. Pourquoi, par exemple, dans le barème différentiel du tarif n° 3 de l'Etat belge, une première diminution de la taxe kilométrique est-elle consentie à 50 kilomètres, et non à 40 ou 45 ? Il y aura donc fatalement de l'arbitraire dans le classement des marchandises considérées d'après leur encombrement et d'après la plus ou moins bonne utilisation du matériel. Ce n'est point une objection sérieuse à la constitution des tarifs sur la base des prix de revient. On s'efforcera cependant de restreindre l'arbitraire le plus possible grâce à un choix judicieux des conditions du classement.

Le point essentiel est la connaissance des prix de revient des divers transports ; mais c'est aussi le point le plus difficile. La question n'est toutefois pas insoluble. De grandes entreprises industrielles, qui produisent les articles les plus divers et sont soumises aux conditions les plus complexes, possèdent une comptabilité très précise du prix de revient. La même pré-

cision n'est pas requise dans le cas des chemins de fer. Une connaissance approximative des prix de revient suffirait pour le but à atteindre. Sur certains réseaux, des prix de revient de quelques transports ont déjà été déterminés (1).

Il est d'ores et déjà reconnu que le prix de revient des transports n'augmente pas proportionnellement avec la distance. Le principe de la tarification au prix de revient conduit donc à l'adoption de tarifs différentiels dont le principe est consacré par les chemins de fer de l'Etat belge depuis de nombreuses années. Les tarifs différentiels différeront entre eux d'après les classes entre lesquelles les catégories de transports auront été réparties. A chaque classe correspondra un taux de tarification établi en considération du prix de revient et dépendant surtout de l'encombrement de la marchandise, du tonnage des wagons employés et des conditions de l'expédition.

Un léger correctif pourrait être préconisé dans le cas de lignes à profil difficile, pour tenir compte de la majoration générale du prix de revient de la tonne kilométrique sur ces lignes. Sur les chemins de fer de l'Etat belge, aucune augmentation n'est appliquée de ce chef; mais ce principe est en vigueur sur certains réseaux français où il a donné lieu à un système de distances d'application. Ce système consiste à calculer le prix du transport dans certaines directions sur la base d'une distance fictive supérieure à la distance réelle qui sépare les stations d'arrivée et de départ.

C'est la question de l'application du principe de tarification au prix de revient supplémentaire qui nous arrêtera le plus longtemps. Il s'agit de préciser à quels trafics ce principe sera appliqué.

Une remarque préalable importe tout d'abord. Dans aucun cas la tarification des transports ne doit être guidée par des préoccupations protectionnistes. Malheureusement, il est rare que les administrations des chemins de fer échappent aux pressions que tentent d'exercer les nationaux intéressés à la pro-

(1) On consultera avec intérêt à ce sujet les calculs de prix de revient élaborés par les compagnies françaises du Nord et de l'Est et reproduits par C. COLSON et L. MARLIO, dans leur rapport au Congrès international des chemins de fer (Berne, 1910), sous le titre *Chemins de fer et voies navigables*.

On trouvera aussi d'utiles indications dans *Essai sur une méthode de comptabilité des chemins de fer*, par G. PÉREIRE (Paris, Gauthier-Villars, 1914). La première partie seule a paru.

tection de telle ou telle industrie. Si elles se laissent aller à se servir des tarifs à des fins protectionnistes, elles compliquent étrangement le problème de la tarification et elles empêchent toute solution méthodique; c'est pourquoi nous nous tiendrons ici à l'écart des préoccupations d'ordre protectionniste.

Il ne faut pas mêler la tarification des transports et la politique commerciale. Chacune a son domaine propre. Faire des chemins de fer un instrument de politique commerciale, c'est introduire dans leur gestion l'arbitraire le plus dangereux à la fois pour les intérêts de l'Etat et pour ceux de la nation. Aussi, nous ne nous soucierons pas, par exemple, de savoir si tel tarif favorise ou restreint soit l'importation des charbons étrangers en Belgique, soit l'exportation des charbons du pays. Si l'on veut restreindre l'importation des premiers, il n'y a qu'un seul moyen honnête: c'est l'établissement d'un droit d'entrée. Si la nécessité d'encourager l'exportation des seconds est reconnue, c'est à l'octroi de primes d'exportation qu'il faut avoir recours. Ni dans l'un ni dans l'autre cas on ne se servira de tarifs qui seraient inspirés par une préoccupation protectionniste complètement étrangère à la politique rationnelle des chemins de fer.

Une deuxième remarque préalable est non moins importante. Elle concerne la concurrence entre le chemin de fer et les voies navigables. A notre sens, la tarification des transports par fer doit être établie sans considération de la concurrence éventuelle des transports par eau.

Si l'administration des chemins de fer reconnaît la possibilité d'obtenir un supplément de trafic par l'abaissement des tarifs jusqu'au prix de revient supplémentaire, l'abandonner aux voies navigables serait agir à l'encontre des conditions nécessaires pour la tarification au prix de revient supplémentaire. On verra, par ce qui suit, que, pour qu'un tarif au prix de revient supplémentaire donne un résultat appréciable, il faut qu'il s'applique à un trafic représentant un grand nombre de tonnes kilométriques. Or, un tel trafic ne pourrait être obtenu si, par considération pour les transports par eau, on limitait l'application du tarif au prix de revient supplémentaire aux seules directions non concurrencées par la navigation. Dès lors, on priverait du bon marché des transports toutes les régions non desservies par des voies navigables.

Par contre, il ne faut pas cependant que l'administration

concède des tarifs exceptionnels en réduction même sur les tarifs à prix de revient supplémentaire, pour enlever coûte que coûte le trafic aux voies navigables. Il ne faut même pas que, pour des marchandises dont le volume de trafic ne justifierait pas la tarification au prix de revient supplémentaire, des réductions sur le tarif au prix de revient absolu soient accordées pour enlever des transports à la batellerie.

En d'autres termes, ce que nous préconisons, c'est une concurrence loyale entre la voie de fer et la voie d'eau. Si cette concurrence prive les voies navigables du trafic qu'elles attendaient, c'est que l'économie bien entendue impose la préférence donnée au chemin de fer. Si, par contre, celui-ci perd une partie de son trafic, c'est que, économiquement parlant, la voie d'eau est d'un rendement inférieur. Ainsi s'opérera une division naturelle du trafic. Si l'on voulait fausser le partage du trafic, ce serait au détriment de l'économie générale des transports du pays.

Ces considérations paraissent ne pas avoir souvent pesé dans la tarification des chemins de fer de l'Etat belge. C'est ce que montre le tarif spécial n° 46 appliqué aux transports de céréales d'Anvers à Hasselt. Il est destiné à conserver au chemin de fer un trafic que le canal eût détourné, à défaut de réduction sur le prix ordinaire des transports par fer. Ce trafic ne semblait cependant pas justifier un traitement spécial dans le sens de la tarification au prix de revient supplémentaire.

Il nous reste à développer une troisième observation avant de passer à la question même de l'application des tarifs au prix de revient supplémentaire. Il s'agit d'un correctif nécessaire pour la bonne élaboration de ces tarifs. Leur application donne lieu, en pratique, à un résultat un peu différent de celui auquel aboutissent les considérations théoriques.

Une partie du trafic auquel s'appliquait la tarification au prix de revient absolu cesse d'être soumise à cette tarification et jouit désormais de la tarification au prix de revient supplémentaire. Or, en théorie, on avait supposé que le trafic assuré par cette tarification spéciale était tout à fait inexistant sous le régime des tarifs au prix de revient absolu. En fait, il n'en est pas tout à fait ainsi. L'augmentation de trafic est presque toujours une augmentation par rapport à un trafic préexistant et non complètement un nouveau trafic. Par exemple, si un tarif réduit est appliqué aux charbons belges exportés vers la

France, il vise un trafic qui existe déjà, mais qui est accru grâce à la nouvelle tarification. Il ne serait pas possible de séparer le trafic initial du trafic supplémentaire pour limiter au second le bénéfice de la réduction. En conséquence, il y a diminution du trafic à prix de revient absolu. Une part des frais fixes cesse donc d'être couverte et si elle n'était récupérée par un supplément de recettes sur les transports à tarif réduit, l'exploitation serait mise en déficit. Pour parer à ce résultat, il faut que le trafic à prix de revient supplémentaire soit taxé d'une somme un peu supérieure à ce prix de revient.

La première condition nécessaire pour l'application des tarifs à prix de revient supplémentaire, c'est que cette application soit susceptible d'assurer un supplément de trafic considérable. Nous avons déjà fait allusion à cette condition, qui demande à être éclaircie.

Pour comprendre le pourquoi de cette condition, il faut tenir compte de l'éventualité d'un déficit qui serait dû à la diminution des transports au prix de revient absolu. Nous venons d'expliquer la cause de la possibilité de ce déficit. Il ne sera évité que grâce à une augmentation considérable du trafic taxé au prix de revient supplémentaire légèrement majoré. D'autre part, supposez que la modification du trafic, après changement de la tarification, soit peu sensible. Il faudrait en conclure que l'utilité du service rendu par l'abaissement du tarif est minime. Les formalités d'une tarification spéciale ne seraient pas compensées par un avantage suffisant pour les activités nationales. Or, pour que l'augmentation de trafic soit conséquente, il faut que la réduction de tarif soit elle-même très marquée. Sinon, en général, le trafic ne s'en ressentira guère. L'expérience a d'ailleurs toujours démontré que des réductions de tarifs n'étaient suivies d'augmentations sensibles de trafic que si les réductions étaient prononcées, soit que la réduction à la tonne-kilomètre fût grande, soit qu'elle s'appliquât à une longue distance de parcours.

La situation ne serait sans doute pas la même dans un pays non encore développé; car, dans un tel pays, la moindre amélioration des conditions économiques peut suffire pour provoquer, soit la création de nouvelles entreprises industrielles ou commerciales, soit la mise en valeur de richesses naturelles encore inexploitées. Mais nous nous plaçons ici au point de vue des pays très peuplés et mis en exploitation depuis longtemps.

Dans leur cas, c'est seulement par des abaissements de tarifs très marqués que l'on peut agir sur le trafic.

On notera aussi la nécessité de restreindre à un petit nombre de marchandises l'application des tarifs au prix de revient supplémentaire. Si l'on voulait l'étendre à un grand nombre de trafics, on déterminerait un afflux de transports tel que les possibilités actuelles du réseau seraient dépassées. Le réseau devrait être approprié au nouveau volume de trafic moyennant des dépenses pour l'extension de l'outillage. La charge financière et les frais constants d'utilisation et d'entretien du nouvel outillage viendraient désormais grever l'exploitation à ce point que tout le trafic devrait être soumis à la tarification au prix de revient absolu. Pour conserver à certains trafics le bénéfice des tarifs au prix de revient supplémentaire, il faudrait, contre toute équité, majorer le prix de transport des marchandises taxées au prix de revient absolu.

Nous possédons maintenant les éléments grâce auxquels on pourra choisir les marchandises qui bénéficieront du régime des tarifs au prix de revient supplémentaire. Ce sera un petit nombre de marchandises dont le trafic pourra subir de ce chef une augmentation très notable, quoique limitée aux possibilités actuelles de l'outillage. Ces marchandises seront aussi celles auxquelles pourra s'appliquer la réduction du coût de transport la plus grande. Ce seront donc des marchandises pour lesquelles le prix de revient supplémentaire sera le plus réduit, c'est-à-dire des marchandises pour lesquelles la part des frais propres dans le prix de revient absolu était la plus minime. Ce seront également des marchandises transportées sur de longues distances, car grâce à celles-ci la différence à la tonne kilométrique est multipliée par un chiffre élevé de kilomètres et devient d'autant plus sensible. Ce seront enfin des marchandises à faible valeur spécifique. Pour de telles marchandises, la réduction des prix de transport est plus sensible. C'est un corollaire du principe du coût relatif du transport. Suivant ce principe, l'obstacle opposé au transport d'une marchandise par le prix de ce transport est d'autant moindre que le rapport de ce prix à la valeur de la marchandise est plus petit. Pour une marchandise valant 100 francs la tonne et coûtant 10 francs de transport, la réduction de moitié du prix de transport, soit 5 francs, équivaldra à $5/100$ de la valeur d'une tonne. Si la marchandise valait seulement 20 francs, la

même réduction équivaldrait à $1/4$ de cette valeur. Dès lors, le trafic de la marchandise s'accroîtrait beaucoup plus sous l'influence de la même réduction de tarif.

Il faut prendre garde, dans le choix des marchandises, que l'application de tarifs au prix de revient supplémentaire ne détermine une localisation artificielle des industries, de telle sorte que leur avenir serait compromis par l'abrogation éventuelle de ces tarifs. On doit, en effet, prévoir que le trafic au prix de revient absolu se développant sur un réseau ferré, il ne reste plus de place pour le trafic supplémentaire. Ce serait une opération onéreuse pour le trésor public de doubler les voies rien que pour satisfaire à ce dernier trafic. Plus rien ne justifierait, comme nous l'avons dit plus haut, qu'un tarif réduit provoquât ce tarif supplémentaire. Cependant, on pourrait craindre que le retour au tarif au prix de revient absolu n'arrêtât le trafic et n'entraînât la disparition des industries qui en vivaient, si elles étaient établies dans des conditions artificielles.

Pour éviter d'être tôt ou tard acculé à cette fâcheuse extrémité, on choisira un trafic qui, malgré l'importance de son tonnage absolu, ne constitue qu'un faible partie de divers transports dont dépend la vie d'une industrie. On pourrait aussi choisir un trafic qui, au retrait du tarif du prix de revient supplémentaire, sera susceptible de s'opérer par une voie navigable concurrente, au prix d'une légère différence dans le coût de transport.

Nous pourrions nous résumer, à ce sujet, en disant que les tarifs au prix de revient supplémentaire ne devront être appliqués qu'à des produits dont les industries consommatrices ou productrices existeraient même sous le régime général des tarifs au prix de revient absolu.

Voici d'ailleurs des exemples. Il serait dangereux, pour obtenir un supplément de trafic sur les chemins de fer des Flandres, d'y accorder des tarifs au prix de revient supplémentaire aux transports de minerais de zinc et de charbons, dans l'espoir de provoquer la création d'une usine à zinc, relativement éloignée à la fois des ports d'importation des minerais et des lieux de provenance des charbons. Le jour où les tarifs devraient être relevés, le prix de revient du zinc serait grossi au point de rendre impossible la concurrence de l'usine avec les usines mieux situées. A ce même point de vue, il

pourrait paraître irrationnel d'accorder des réductions exceptionnelles de tarifs aux importations en Belgique des minerais de fer du bassin des minettes. On sait que pour fabriquer une tonne de fonte, il faut trois tonnes de ce minerai supposé tenir 30 à 35 p. c. de fer et une tonne de coke. Si la fonte est fabriquée sur le minerai, le transport se réduit donc au transport d'une tonne de coke; cependant, la fonte étant généralement expédiée à des usines voisines de charbonnages pour y être convertie en acier laminé, il faut ajouter le transport de cette tonne de fonte; ainsi nous avons au total deux tonnes à transporter contre trois, suivant que la fonte est fabriquée sur le minerai ou sur le charbon. Au point de vue de l'économie générale, la première solution semble donc préférable et elle nous montre ce que serait la localisation géographique de l'industrie de la fonte sous un régime d'égalité de tarifs. Il paraîtrait ainsi que, dans l'occurrence, l'application de tarifs réduits à l'importation de minerais de fer en Belgique soit fautive. On remarquera, toutefois, que cette importation n'est pas due entièrement à l'influence de ces tarifs. Il faut considérer que des minerais sont importés par eau, tandis que le coke ne s'accommoderait pas de ce même moyen de transport. D'autre part, le besoin d'une main-d'œuvre spécialisée a également agi, ainsi que le souci d'occuper un outillage qui n'existe pas à proximité des minières de fer.

L'effet des réductions de tarifs, sur la base des prix de revient supplémentaires, dépendra encore de tout un ensemble de circonstances dont il est bon de tenir compte, si l'on ne veut pas mal préjuger des résultats d'une nouvelle tarification. Un spécialiste allemand en matière de politique de transports, M. van der Borght (1), fait remarquer, à ce sujet, qu'une réduction de tarif a d'autant plus d'effet sur l'augmentation de trafic que le réseau est plus étendu et plus dense; car plus la densité est grande et plus la réduction profite à un grand nombre de personnes en situation de faire ou de recevoir des expéditions par fer. De notre côté, nous ajouterons qu'une marchandise, comme les betteraves, dont les transports se localisent sur une partie du réseau, donnera lieu à une moindre augmentation de trafic qu'une marchandise, telle que les engrais, dont les transports sont beaucoup plus répandus.

(1) R. van der Borght. Das Verkehrsvesen. Leipzig. Hirschfeld, 1894, p. 118.

L'application du principe des tarifs au prix de revient supplémentaire peut rencontrer des difficultés provenant de l'impossibilité d'étendre le bénéfice de la réduction ne fût-ce qu'à quelques marchandises qui paraissent convenir comme susceptibles d'une grande augmentation de trafic. On aura à faire face à ces difficultés sur les réseaux utilisés presque jusqu'à la dernière limite. La réduction consentie rien qu'à ces quelques marchandises pourrait déterminer un supplément de trafic supérieur aux disponibilités de l'outillage. Il faut donc posséder un critérium qui permette éventuellement d'éliminer certaines de ces marchandises.

L'élimination sera toute indiquée pour des marchandises qui sont déjà transportées par eau, même si elles avaient pu être détournées de cette voie par l'application de tarifs réduits à leur transport par fer. L'intérêt général du pays sera mieux satisfait si le bénéfice de ces tarifs est réservé à des marchandises pour lesquelles il y aura réellement augmentation de trafic et non pas détournement de la voie navigable à la voie ferrée. On éliminera aussi les marchandises dont l'exportation est assurée grâce à des quotités garanties aux usines du pays par des syndicats internationaux. Dans leur cas, la réduction de tarif ne serait suivie d'aucune augmentation de trafic, alors, qu'en l'absence de l'action syndicale, ces marchandises eussent été indiquées pour bénéficier des tarifications réduites. Il ne serait ainsi pour les coques belges expédiés en Lorraine et dans le Grand-Duché de Luxembourg, si la totalité des usines à coke de Belgique avaient adhéré à la convention germano-belge pour le partage des débouchés.

Une autre difficulté se présente pour les tarifs réduits applicables à certaines distances ou dans certaines directions. C'est ce que montrait le tarif exceptionnel provisoire n° 6 qui a été appliqué pendant longtemps sur les chemins de fer belges aux expéditions de charbons indigènes à destination des régions du Nord et de l'Ouest et notamment de la plupart des localités des deux Flandres. En vertu de ce tarif, qui vient d'être abrogé, une réduction était accordée aux charbons transportés vers les localités dans lesquelles nos charbonnages rencontraient la concurrence des charbons étrangers importés par bateau. L'application du tarif au prix de revient supplémentaire assurait un supplément de trafic à l'Etat et elle était justifiée à ce titre. Mais elle impliquait des conséquences auxquelles il con-

venait de parer. A destination de certaines localités qui, comme Renaix, sont situées en deça de la zone jouissant de la réduction, le charbon payait un prix de transport supérieur au prix payé pour des localités plus éloignées. Une telle inégalité est inique. Elle ne se comprend pas, surtout de la part de l'Etat. Même aux Etats-Unis, où règne encore une assez large liberté en matière d'exploitation de chemins de fer, de telles différences sont interdites depuis longtemps par l'*Interstate Commerce Commission* chargée du contrôle des tarifs. Il conviendrait de faire usage, en pareil cas, du principe des stations intermédiaires très en honneur en France. Il consiste à accorder, à destination de certaines stations, le bénéfice du minimum des taxes réduites perçues à destination de stations plus éloignées, de telle façon qu'en aucun cas, le transport sur une distance donnée ne soit taxé plus cher qu'un autre transport dans la même direction sur une plus longue distance. Si cette règle avait été appliquée au cas des transports de charbons à destination de Renaix, la taxe perçue aurait été égale à celle perçue sur les transports à destination de la station la plus rapprochée de Renaix, jouissant du tarif réduit.

On a objecté à l'application du principe des stations intermédiaires de grever les chemins de fer d'une diminution supplémentaire de recettes chaque fois qu'une réduction de tarifs est accordée au profit de régions ou de distances déterminées et d'empêcher les administrations d'appliquer éventuellement des réductions aussi considérables qu'elles eussent été disposées à concéder en l'absence de l'obligation de l'extension de ces réductions. C'est, en effet, une considération dont les administrations doivent tenir compte dans le calcul des tarifs au prix de revient supplémentaire.

Il faut faire une place à part, à propos des mêmes tarifs, aux tarifs dits de détournement ou de transit. Ces tarifs jouent un très grand rôle en Belgique où ils sont principalement employés à détourner au profit du port d'Anvers le trafic étranger disputé par des ports concurrents.

L'intérêt de ces tarifs est double : ils assurent un supplément de trafic considérable aux chemins de fer de l'Etat ; d'autre part, ils étendent l'*hinterland* du port d'Anvers dont ils favorisent ainsi la prospérité. Ce dernier résultat est un grand avantage pour l'industrie et le commerce belges. Notre prospérité nationale exige que le port d'Anvers soit achalandé

le plus possible. Il faut qu'il soit visité par de nombreux navires de lignes régulières dont notre commerce et notre industrie disposent pour leurs expéditions vers les pays d'outre-mer et pour leur ravitaillement en matières premières. Pour qu'une ligne de navigation ait intérêt à établir une escale dans un port, voire même à le choisir comme port d'attache, il faut que le fret soit abondant. On aperçoit donc sans peine l'utilité des tarifs de détournement tels que ceux qui amènent à Anvers le trafic de l'Allemagne rhénane.

Une question très délicate se pose à ce propos : faut-il réserver au seul port d'Anvers ou étendre à tous les ports belges le bénéfice de ces tarifs ? La question est d'intérêt général, car elle se lie au problème de la concentration des ports maritimes. Cette concentration obéit à une tendance qu'on ne peut refréner qu'au prix de véritables gaspillages. Elle s'explique d'ailleurs par d'impérieuses raisons d'ordre économique. Les armements cherchent à restreindre leurs frais d'exploitation en réduisant le nombre de ports visités par leurs navires ; ils diminuent ainsi les frais de port et les pertes de temps. D'autre part, pour restreindre les frais d'agence, ils choisissent un seul et même port pour l'escale de leurs diverses lignes. Cette concentration des services maritimes réagit à son tour sur la convergence du trafic vers un petit nombre de mêmes ports. Le trafic converge vers les ports où les occasions d'expédition de la marchandise sont les plus nombreuses. L'abondance du trafic attire aussi les navires. Par une série d'effets cumulatifs, les navires et le fret réagissant réciproquement, la concentration des ports maritimes doit nécessairement s'opérer. Elle est favorisée, au surplus, par l'extension de l'*hinterland* sous l'effet du progrès des transports intérieurs. D'autres causes contribuent encore à cette concentration : c'est notamment l'indifférence pour le coût du transport maritime d'un allongement même de quelques centaines de kilomètres, tandis que la réduction du parcours du transport intérieur est accompagnée d'une réduction proportionnelle de prix. Une dernière raison est dans l'accroissement énorme des dimensions des navires : il n'est pas possible d'y accommoder tous les ports. Seuls les ports adaptés, au prix de très grosses dépenses, aux exigences de la navigation moderne conservent le trafic des grands navires. D'un autre côté, ces gros navires prennent le tonnage que prenaient autrefois une demi-douzaine de petits

cargo-boats. Ceux-ci s'éparpillaient entre plusieurs ports qui obtenaient chacune une part du trafic. Le grand *cargo-boat* moderne prend tout son chargement dans un seul port.

On ne comprendrait pas cependant qu'une administration de chemins de fer de l'Etat détournât le trafic qui tendrait à se diriger vers un port secondaire, pour l'amener à un port principal, grâce à une réduction des prix de transports entre celui-ci et la région desservie par le premier. Or c'est le cas du tarif spécial n° 45 des chemins de fer de l'Etat belge : c'est un tarif réduit pour le transport du coton en balles d'Anvers à Gand. C'est ce que nous appellerions volontiers une concurrence déloyale. Il faut ici, comme dans le cas de la concurrence entre les voies navigables et les chemins de fer, compter sur les conditions particulières à chaque port de mer pour déterminer la distribution de trafic la plus économique. Il ne convient pas que, par une réduction dont nous venons de citer un exemple, le gouvernement contribue à enlever à un port un trafic qui lui serait peut-être revenu dans des conditions normales.

Autre chose est de réserver au principal port d'un pays l'application des tarifs réduits pour le transit. Dans cette occurrence, l'Etat, exploitant les chemins de fer du pays, doit se garder de contrarier, par l'effet de ces réductions, la concentration des ports maritimes. Les tarifs belges de transit dits des ports de mer s'appliquent néanmoins à tous nos ports. En fait, la question ne présente dans leur cas aucune importance. Prenons, par exemple, le tarif exceptionnel belge-allemand n° 23^{II} applicable au trafic de transit entre les ports de mer belges ainsi que celui de Terneuzen, d'une part, et les stations allemandes, d'autre part, pour les rails expédiés par wagon complet d'au moins dix tonnes. Les prix, par tonne, sont au départ de Bochum et de Sarrebrück respectivement de :

Vers	Au départ de Bochum. Au départ de Sarrebrück	
	Fr.	Fr.
Anvers.	7.50	10.39
Bruges.	8.48	10.94
Bruxelles	7.76	9.97
Gand	8.05	10.52
Louvain	7.44	9.96
Nieuport	8.83	11.30
Ostende	8.68	11.15
Terneuzen.	8.09	10.76

Ce tableau montre qu'à l'exception des expéditions de Sarrebrück vers Bruxelles ou Louvain, aucun port ne se trouve, au point de vue du bon marché du transport, dans une situation supérieure à celle d'Anvers. Quant aux deux ports de Bruxelles et Louvain, leurs moyens sont insuffisants pour qu'ils puissent sérieusement disputer au port d'Anvers le trafic en question.

En nous occupant de l'application des principes de tarification, nous devons nous arrêter aux inconvénients de l'instabilité des tarifs et nous demander si cette instabilité ne découle pas nécessairement de ces principes.

Il n'est pas besoin d'insister sur la nuisance que l'instabilité des tarifs crée pour l'industrie et le commerce. Elle augmente les risques des opérations et elle peut même troubler la localisation et l'exercice normaux des industries.

Une fixité absolue n'est cependant pas possible, puisque les prix de revient ne sont pas constants. Ce qu'il faut, surtout, c'est que les réductions éventuelles soient très prudentes et assez minimales pour qu'un relèvement ultérieur ne puisse être nécessaire à bref délai. Au besoin, mieux vaut multiplier les réductions successives plutôt que d'accorder d'emblée une plus grosse réduction globale dont le maintien ne serait pas assuré.

On objectera, sans doute, que si les tarifs sont établis, soit au prix de revient absolu, soit au prix de revient supplémentaire, il sera nécessaire de les relever lorsqu'on voudra améliorer — comme c'est le cas depuis plusieurs années aux chemins de fer de l'Etat belge — la situation du personnel par le paiement de salaires plus élevés. La même nécessité ne se présentera-t-elle pas aussi en cas de hausse persistante du prix de la houille? A cette objection nous répondrons que, dans l'exploitation des chemins de fer comme dans l'exploitation de toute entreprise industrielle, c'est par l'amélioration de l'outillage et par le perfectionnement de l'organisation, et non par un relèvement des prix, qu'il faut compenser les charges nouvelles, surtout en ce qui concerne le coût plus élevé de la main-d'œuvre.

La question se pose différemment pour les tarifs à prix de revient supplémentaire. Ces tarifs ne sont justifiés qu'au cas d'augmentation de trafic. Cette augmentation n'est pas toujours certaine. Tout tarif de cette espèce doit donc être mis à l'essai et sera par conséquent un tarif provisoire. Il restera tel, lors même que l'expérience aura démontré une augmentation suffi-

sante de trafic. Nous avons dit plus haut que les tarifs au prix de revient supplémentaire cessaient d'être justifiés lorsque la ligne ou le réseau ferré avaient atteint leur maximum de trafic. A ce moment, ces tarifs doivent être supprimés. Il n'en résultera pas d'inconvénient grave si les marchandises soumises à cette tarification spéciale ont été judicieusement choisies et si l'Etat n'a pas caché sa ferme volonté de supprimer le tarif réduit aussitôt que la situation du trafic normal ne justifierait plus l'appel d'un trafic supplémentaire.

CHAPITRE CINQUIEME.

L'ORIENTATION DES RÉFORMES.

La tarification actuellement en vigueur sur les chemins de fer de l'Etat belge, tant en service intérieur ou mixte qu'en service international, est très loin de satisfaire aux conditions théoriques que nous venons d'établir. On ne saurait en faire de grief à qui que ce soit. Cette tarification résulte de l'amalgamation des tarifs des anciens réseaux qui ont été successivement englobés dans le réseau de l'Etat. Bien que soumise à l'homologation du gouvernement, l'élaboration des tarifs des réseaux concédés avait souvent obéi à des nécessités particulières que l'Etat, guidé par le seul intérêt national, doit ignorer. L'Etat a dû respecter ces tarifications particulières et il serait dangereux de conseiller une refonte immédiate de tous les tarifs. Sur la base des tarifs en vigueur, bien des activités industrielles ont pris place en des localités dont on devrait craindre de les déplacer par les effets indirects d'une nouvelle tarification. Des droits acquis se sont constitués. L'Etat a le devoir de les respecter.

L'Etat belge est donc lié par le passé; mais il doit ménager l'avenir en abandonnant des modes de tarification vétustes, anti-économiques et iniques. La tarification des transports par fer constitue une matière constamment changeante. L'Etat a donc l'occasion d'apporter de fréquents changements qu'il devrait baser désormais sur des règles plus scientifiques et surtout plus strictes. Ainsi, au bout d'un temps plus ou moins long, toute la tarification pourrait se trouver réformée sans qu'aucun trouble n'ait été causé dans la vie nationale.

Suivant les principes que nous avons établis, l'Etat aboutirait à une égalisation progressive des tarifs dans la mesure de l'égalité des prix de revient des transports des diverses marchandises. L'identification des tarifs au prix de revient ne constituerait pas, dans l'ensemble, un relèvement des prix de transport, puisque, déjà sous le régime actuel, les charges et les recettes des chemins de fer de l'Etat s'équilibrent à peu près. Un tel relèvement doit d'ailleurs être évité à tout prix. Il serait néfaste pour l'essor économique du pays, surtout s'il atteignait le trafic des produits pondéreux dont vit principalement notre industrie nationale, soit qu'elle les reçoive à titre de matières premières ou de combustibles, soit qu'elle les expédie à titre de produits bruts ou de demi-produits. On est en droit de présumer, au contraire, que la règle des tarifs au prix de revient permettrait plutôt de dégrever les transports de ces produits, particulièrement en faisant profiter les expéditeurs de toutes les réductions de prix de revient dues aux conditions propres de l'expédition.

Il faut s'arrêter à cette question pour se pénétrer de toute l'importance des conditions de chargement et de composition des expéditions au point de vue du prix coûtant des transports. Il est établi que, sur des réseaux étrangers, notamment sur des chemins de fer français, le prix de revient absolu de la tonne kilométrique s'abaisse, pour certaines marchandises, jusqu'à 7 et 8 millimes, grâce à la réunion de toutes les conditions de transport les plus avantageuses (1). D'autre part, on notera que, suivant M. Grunzel, de 1882 à 1905 les dépenses par unité de trafic (personne-mille ou tonne-mille) ont été réduites de 12.08 à 5.75 cents sur l'ensemble du trafic des chemins de fer américains (2). On aperçoit ainsi l'ampleur que l'on peut attendre des diminutions du prix de revient, mais ces diminutions sont étroitement liées, abstraction faite de toutes les dépenses générales d'exploitation, aux conditions d'utilisation du matériel et à la composition des trains.

L'Etat belge a tenté d'améliorer ces diverses conditions d'expédition par des réformes qui, malheureusement, n'ont pas obtenu le succès espéré. L'industrie et le commerce leur ont opposé une opposition énergique. Les directeurs des charbonnages

(1) COLSON, *ouvr. cité*, p. 637.

(2) GRUNZEL, *System der Verkehrspolitik*. Leipzig, Duncker et Humblot, p. 126.

protestent contre l'emploi des wagons de 20 tonnes que l'Etat cherche, avec beaucoup de raison, à généraliser en Belgique. Aux termes d'un arrêté ministériel en date du 24 octobre 1911, l'application du tarif spécial n° 54 des services intérieurs est désormais subordonnée, pour les chargements de charbons, à l'emploi exclusif des wagons de 20 tonnes. Déjà l'emploi de ces mêmes wagons avait été prescrit lors de la modification apportée en février 1911 aux tarifs de transport des charbons vers la Suisse, l'Alsace-Lorraine et la France. Dans une pétition adressée le 16 octobre 1911 au Ministre des chemins de fer par la Fédération des associations charbonnières de Belgique(1), les protestataires font valoir que la plus grande épaisseur des chargements sur les dits wagons détermine un écrasement et une moins-value des charbons triés et classés. Ils leur reprochent aussi d'avoir une contenance supérieure aux quantités de charbons achetés par la majorité de la clientèle.

L'Administration des chemins de fer, de son côté, soutient que le supplément d'épaisseur de chargement n'est pas suffisant pour produire les effets dénoncés. Il semblerait, à l'entendre, que les charbonnages soient déterminées dans leur opposition par d'autres raisons. Ils n'auraient pas transformé leurs installations de chargement, suivant l'avis qui leur en avait été donné, pour les adapter à la hauteur des nouveaux wagons.

Une autre réclamation des directeurs de charbonnages vise la prescription d'un tonnage minimum de 60 ou de 100 tonnes par expédition, ainsi que l'obligation d'adresser tout le tonnage minimum à un seul destinataire dans une même gare.

De semblables contestations ne se produiraient évidemment pas, si l'Etat était à même de justifier ses tarifs et surtout les réformes apportées à la tarification actuelle, par des considérations basées sur le prix de revient des transports. Il faudrait, de plus, qu'en vertu du même principe, que l'Etat abandonnât aux expéditeurs tout le bénéfice dû à des conditions d'expédition plus économiques. Les charbonniers ont-ils cependant complètement raison dans leurs protestations? Nous ne pouvons nous empêcher de remarquer que lorsque les expéditeurs ou les destinataires de certains transports réclament le bénéfice de voies navigables, ils sont mal fondés à protester contre

(1) Voir *Revue industrielle de Charleroi*, 22 octobre 1910.

l'emploi de wagons de 20 tonnes, tandis qu'ils sont prêts à se servir de bateaux de 300 ou même de 600 tonnes.

Ce qu'il faudrait, c'est donc, lorsqu'un transport s'opère, grâce au concours de l'expéditeur, à des conditions telles que le prix de revient soit réduit, qu'une réduction égale de tarif soit consentie, aussi bien s'il s'agit de tarif au prix de revient absolu, que s'il s'agit de tarif au prix de revient supplémentaire. De cette façon, l'Etat déjouerait bien des oppositions. Il retirerait d'ailleurs des avantages indirects des meilleures conditions d'expédition, par suite principalement du moindre encombrement des gares et de la moindre longueur des trains.

On pourrait, sans doute, obtenir, grâce à l'appât offert aux intéressés, l'usage plus fréquent d'expéditions par trains complets. De telles expéditions sont exceptionnelles sur le réseau de l'Etat belge. On en trouve de rares exemples dans les transports de coke de Zeebrugge vers la Lorraine et dans les importations de minerais de fer du bassin des minettes à destination de certaines mines sidérurgiques belges. Aucune réduction n'est accordée à ces transports du chef de trains complets.

Si des réductions étaient consenties dans ce cas, il est probable qu'elles encourageraient des exportations de charbons par trains entiers analogues aux transports des charbons français du Nord et du Pas-de-Calais. Le trafic augmenterait et les plaintes des charbonnages cesseraient. Si le trafic intérieur par petits tonnages devenait même un peu plus coûteux, par contre, l'exportation à bon marché de gros tonnage permettrait aux charbonnages belges d'améliorer leur situation sur les marchés étrangers. Les charbons du Nord et du Pas-de-Calais expédiés par rames de 250 tonnes jouissent d'un tarif réduit, suivant lequel la distance Lens-Charleville est taxée fr. 3.31 la tonne par 212 kilomètres. Les charbons liégeois expédiés à la même destination paient, pour 178 kilomètres, 6 francs la tonne. On voit par là combien l'économie des expéditions par rames de charbons liégeois serait avantageuse aux charbonnages du bassin de Liège.

Les conditions d'expédition par train complet ont d'ailleurs été prévues pour les chemins de fer de l'Etat belge, par l'article 3 de l'arrêté royal du 28 décembre 1891. Aux termes de cet article :

« Des réductions exceptionnelles sur les prix des tarifs sont accordées aux conditions suivantes à tous ceux qui en font la

demande à notre Ministère des chemins de fer, postes et télégraphes : 1°..... 2° que le bénéficiaire de la réduction accepte les conditions de transport permettant de réaliser des économies sur les dépenses d'exploitation, notamment : a) la remise régulière au transport d'expéditions comportant chacune la formation d'un train complet d'au moins 150 tonnes ; b)..... 3°..... » Sous réserve d'une juste limite dans les réductions, limite à fixer d'après le prix de revient supplémentaire, le principe de cet arrêté serait utilement appliqué partout où le réseau n'est pas surchargé.

Trop souvent les conditions mises par l'Etat belge à l'octroi de réductions de tarifs ne correspondent pas à des réductions équivalentes du prix de revient. Il en était ainsi pour la condition d'expédition par rames de 5 wagons de 10 tonnes de l'ancien tarif exceptionnel provisoire n° 31 applicable aux transports de charbons et de matières premières telles que terre plastique, kaolin, etc. en service intérieur ou mixte. Le tarif a été abrogé par l'arrêté ministériel du 24 octobre 1911. Ce même arrêté y a substitué le nouveau tarif spécial n° 61bis, qui comporte un tonnage minimum de 60 tonnes par expédition. Il nous paraît évident que ces minima ne correspondent pas à des conditions de moindre prix de revient du transport. Ce n'est pas parce qu'une expédition comprend trois wagons de 20 tonnes au lieu d'un seul ou de deux que les dépenses sont sensiblement réduites. L'Administration, en mettant une telle condition à l'octroi d'une réduction de tarif, cherche simplement à en limiter la portée, mais cette limitation est complètement arbitraire et la condition du minimum est tout à fait insuffisante.

L'Etat agit de cette manière sous l'empire des nécessités financières. Il veut ménager ses recettes. La question est de savoir s'il s'y prend de la bonne façon. Mieux vaut, à ce point de vue, que tous les transports soient taxés, aussi strictement que possible, d'après le prix de revient soit absolu, soit supplémentaire. Le prix de revient absolu serait appliqué aux transports dont le volume est indépendant d'une réduction éventuelle de tarif. Si l'on prend le cas général des transports de charbon, ce prix de revient servirait de base pour taxer les expéditions des charbons indigènes à destination de régions où ils ne rencontrent pas de concurrence étrangère. Ailleurs, dans la mesure permise par les disponibilités du réseau, des tarifs au prix de revient supplémentaire seraient appliqués à tous les charbons,

sans distinction d'exportation, d'importation ou de trafic intérieur, chaque fois que de tels tarifs assureraient une augmentation considérable du trafic. D'une part, l'Etat échapperait à tout danger de déficit et, d'autre part, les charbonnages jouiraient de tarifs bon marché qui seraient réduits partout où la concurrence étrangère leur dispute le marché. Aussi est-ce à tort, à notre avis, que l'Etat a abrogé le tarif exceptionnel provisoire n° 6 dont il a été question plus haut. Ce tarif assurait au chemin de fer un supplément de trafic. Celui-ci sera remplacé par l'augmentation des importations de charbons étrangers par les voies navigables.

Suivant les réformes que nous préconisons, les charbonnages jouiraient du maximum d'avantages sans qu'il en coûtât rien à l'Etat. Il y aurait aussi bénéfice pour tout le pays qui obtiendrait n'importe où le combustible à bon marché.

L'Etat belge, mis en demeure par les résultats des derniers exercices financiers et par l'augmentation du coût du personnel, d'augmenter ses recettes n'a pas choisi le meilleur moyen. Mieux eût valu ne majorer que les tarifs appliqués à des transports qui n'auraient pas été sensiblement affectés par cette majoration. Par cette majoration, l'Etat eut pu ne rapprocher les prix de transport du prix de revient absolu que pour des marchandises qui, sous le régime actuel, sont sans doute transportées à perte ou qui sont transportées au prix de revient supplémentaire, sans que dans leur cas, cette faveur soit justifiée.

Parmi ces marchandises, nous citerons, à titre d'exemple, la fonte, le fer et l'acier bruts, ainsi que les demi-produits de fer ou d'acier qui jouissent du tarif spécial n° 28. Ce tarif est accordé aux expéditeurs qui s'engagent à remettre à la voie ferrée, pendant une année au moins, la totalité des expéditions de ces produits. Il est applicable entre des localités pour lesquelles les transports par eau font la concurrence aux transports par fer. Il est cependant peu probable que, si la réduction de ce tarif était supprimée, le trafic en soit affecté de quelque façon. C'est un trafic qui ne convient pas pour les transports par bateau d'intérieur. L'abrogation du tarif spécial n° 28 paraîtrait donc toute indiquée. Elle permettrait à l'Etat de se rémunérer des transports en question par des tarifs au prix de revient absolu et elle ne porterait vraiment atteinte à aucun intérêt.

Il en serait de même de divers tarifs de faveur à l'exportation maritime accordés à certains produits de nos industries métallurgique et verrière. On objectera sans doute que les mêmes produits expédiés de l'*hinterland* étranger du port d'Anvers jouissent de tarifs de transit très réduits et qu'il ne serait pas équitable de frapper les exportations de produits nationaux de taxes plus élevées que celles qui sont perçues pour le transport des produits concurrents.

Il faudrait évidemment qu'en aucun cas le prix de transport pour l'exportation maritime d'une localité belge quelconque jusqu'à Anvers soit supérieur au prix le plus bas payé pour le transport de la même marchandise au départ d'une usine étrangère. Or, telle n'est pas toujours la situation, même sous le régime actuel : ainsi, d'Aix-la-Chapelle à Anvers, au tarif spécial I, une tonne de marchandise destinée à l'exportation maritime paie fr. 7.31. Pour la même distance de 150 kilomètres, une marchandise de la catégorie visée par le tarif I, l'Amidon par exemple, est taxée en Belgique, au tarif spécial d'exportation n° 8, à fr. 8.25.

Nous serions porté à préconiser un relèvement des mêmes tarifs de transit pour toutes les localités étrangères dont la situation géographique et le trafic principal imposent coûte que coûte l'intermédiaire du port d'Anvers pour les importations et les exportations maritimes. Ce serait, sans doute, le cas, par exemple, de toute l'Alsace-Lorraine. Quoi qu'il en soit, des recherches spéciales mériteraient d'être faites à ce sujet. L'Etat belge consent un sacrifice inutile en accordant au transit en provenance ou à destination de telles régions des tarifs réduits. Le même trafic serait conservé, en l'absence de faveurs particulières, à notre chemin de fer et à notre grand port.

Plus de simplification semble aussi devoir se recommander dans la tarification. Les tarifs spéciaux, les tarifs exceptionnels et les tarifs provisoires constituent aujourd'hui une tarification compliquée qui manque de toute unité de vue. La simplification, qui se ferait suivant le principe de la tarification au prix de revient, permettrait, dans certains cas, de réduire les frais d'administration. Ce serait un grand avantage, notamment pour les expéditions de bois de mines, qui, sous le régime actuel, provoquent des conflits incessants, de nombreux procès-verbaux et des amendes, sans parler de la très grande minutie exigée dans le contrôle de l'administration. Un barème unique

s'imposerait, sur la base des prix de revient du transport des bois quelconques dont le coût de transport est le même que celui des bois de mine,

Par la réduction du nombre de ses tarifs, l'Etat se protégerait contre sa propre tendance au favoritisme. Des règles fixes et strictement suivies le mettraient en état de résister à toutes les demandes de tarifs de faveur et de renfermer l'élaboration des tarifs dans le cadre que nous avons cherché à délimiter.

Peu à peu l'administration des chemins de fer de l'Etat belge se trouve partout dans l'obligation de dédoubler les voies ou même de créer de nouvelles lignes pour détourner le trafic des noeuds qui sont surchargés. Si un trafic suffisant n'est pas assuré dans l'avenir aux nouvelles voies, le budget des chemins de fer supportera une charge sans compensation. Le dédoublement des voies et l'accroissement du matériel roulant sont nécessaires, en partie, parce que l'administration doit être en état de faire face à toutes les exigences du trafic à l'époque du chômage de la navigation intérieure. Le trafic des chemins de fer présente annuellement, à cette époque, une augmentation temporaire considérable. Il convient que l'Etat cherche à s'assurer de façon permanente la plus grande part du trafic qui ne lui revient encore que de façon temporaire. Le chemin de fer est mis dans une situation défavorable par la nécessité de satisfaire, pendant quelques semaines au plus, à un fort trafic qui disparaît ensuite. Par leur irrégularité, ces transports temporaires sont les plus dispendieux.

On comprendrait donc, moins que jamais en cette période de crise financière des chemins de fer de l'Etat belge, que l'Etat amoindrit sa situation en faisant, par la suppression des péages sur les voies navigables, un régime privilégié aux transports par eau. Il ne se prêtera donc pas aux réformes qui sont sollicitées par les représentants de la batellerie, soit pour la réduction, soit pour la suppression des péages. De plus, pour faire rendre le maximum d'effet utile aux nouvelles voies et aux voies dédoublées, l'Etat belge devra assurer à ses chemins de fer, grâce à la tarification au prix de revient supplémentaire, un supplément de trafic des marchandises de gros tonnage.

Toutes les réformes dont nous avons marqué l'orientation présument la connaissance des prix de revient de tous les trans-

ports sur les chemins de fer de l'Etat belge. Une comptabilité devra donc être créée dans ce but. Ce sera la réforme fondamentale. Quelques difficultés qu'elle puisse rencontrer, cette réforme sera une tâche légère en considération de l'importance des résultats à obtenir. Une bonne comptabilité du prix de revient est, dans toute entreprise, la meilleure garantie contre le danger d'erremments administratifs et techniques.

La comptabilité du prix de revient des transports sur les chemins de fer de l'Etat belge nécessitera, sans doute, la création d'un service spécial. On pourra donc y objecter le danger d'un nouveau progrès de la bureaucratie. Cette objection ne serait cependant pas fondée davantage dans le cas des chemins de fer de l'Etat que dans le cas des entreprises industrielles où le service de la comptabilité du prix de revient est considéré comme l'organe essentiel d'une bonne gestion.

L'application des principes de tarification au prix de revient constitue le seul moyen pour préserver les chemins de fer de l'Etat, soit du déficit permanent, soit de l'opposition grandissante de l'industrie belge. Ces principes permettront d'éviter le déficit et, en même temps, de répondre victorieusement à cette opposition. L'Etat belge pourra établir désormais une tarification à l'abri de tout reproche de favoritisme et d'arbitraire. Sans profit ni sans déficit, la gestion de nos chemins de fer satisfaira au but capital auquel elle doit satisfaire sous la direction et sous la responsabilité de l'Etat : la réalisation du maximum de trafic pour le plus grand bien de la prospérité nationale.

TABLE DES MATIÈRES.

CHAPITRE PREMIER. — Pourquoi se pose la question	449
Id. DEUXIÈME. — La gravité du problème	453
Id. TROISIÈME. — Principes généraux de tarification des transports de marchandises.	458
Id. QUATRIÈME. — Conditions d'application des principes de tarification.	468
Id. CINQUIÈME. — L'orientation des réformes	482