

Editions du Comité Central Industriel de Belgique

JOSEPH PAULY

SOUS-DIRECTEUR AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS
SECRÉTAIRE DU COMITÉ CONSULTATIF DES TARIFS

Etude
sur les
chemins de fer vicinaux

Leur coordination aux grands réseaux



DÉCEMBRE 1936

PREFACE

On se souvient de la remarquable étude sur les tarifs de chemins de fer qu'a donnée, il y a deux ans, au Comité Central Industriel, M. Joseph Pauly, sous-directeur au Ministère des Transports, secrétaire du Comité consultatif des tarifs.

Le présent ouvrage, du même auteur, traite de la concurrence que permet, entre le chemin de fer à grand écartement et le chemin de fer à voie étroite, la différence des régimes tarifaires, et de l'opportunité de remédier à cet état de choses, qui compromet les efforts faits en vue d'établir la coordination, que demande l'intérêt général, entre le chemin de fer et le vicinal.

L'auteur ne se dissimule nullement la complexité du problème qu'il considère, et auquel l'on est certes dans l'impossibilité d'apporter une solution immédiate. Mais il fait ressortir à souhait le bienfait que serait une entente étroite entre les deux réseaux, et sa contribution à l'étude de la question, qui est de réelle importance, ne manquera pas, croyons-nous, de susciter un vif intérêt.

GUSTAVE-L. GÉRARD.

INTRODUCTION.

Le développement des chemins de fer vicinaux pose, à notre avis, un problème d'économie nationale qui vaut de retenir l'attention des pouvoirs, du monde industriel et du public, en général.

L'heure est à la coordination des moyens de transport. On y cherche la possibilité de doter le pays d'un outillage économique à la fois complet, rationnel et souple.

Or, l'exploitation des voies ferrées est, directement ou indirectement, sous la tutelle de l'État.

Nul champ d'expérience n'est donc mieux indiqué pour tenter une conjugaison d'efforts qui témoigne de l'opportunité des disciplines qu'on préconise.

Nous possédons, sur un territoire aussi exigü que le nôtre, environ 5.000 km. de chemin de fer à grand écartement et 5.000 km. de chemin de fer à voie étroite.

Dans maints domaines, le chemin de fer et le vicinal remplissent, ou sont capables de remplir, un office nettement comparable.

La compénétration de ces deux modes de transport crée des raccourcis de distance qui pourraient favoriser les productions et les échanges, si ne persistait entre eux, fruit de l'autonomie redoutable dont on les a plus ou moins dotés, une différence de régime tarifaire qui prédispose à la concurrence.

L'Etat se doit d'obvier à cet état de choses.

Les exigences économiques justifient une revision de la loi constitutive des chemins de fer vicinaux, et peut-être une modification de la loi applicable aux chemins de fer à grande section.

Entre les uns et les autres, il apparaît nécessaire qu'une entente féconde puisse se réaliser. Cette entente est susceptible de prendre différents aspects mais, parmi ceux-ci, il n'en est point de plus important, à nos yeux, que l'adoption d'une politique tarifaire uniformisée et, nous nous empressons de l'ajouter, « dirigée » dans le sens d'une plus grande efflorescence de l'activité générale.

La coordination des moyens de transport implique l'intervention des pouvoirs.

Lorsque ceux-ci sont appelés à prendre position en matière de prix de transport, il faut bien reconnaître qu'ils ne s'écartent

pas d'une mission traditionnelle que justifie la surintendance qu'ils exercent sur le domaine public.

Tous les tarifs de chemins de fer homologués sont des traits de coordination puisque ce sont des mesures adaptées soit aux nécessités économiques, soit aux exigences de l'évolution.

Une sage politique conseille, nous paraît-il, d'unifier les tendances qui peuvent germer dans des réseaux d'Etats juxtaposés qui, par le fait d'une organisation différente, peuvent concevoir l'intérêt général de façon contradictoire.

Il existe donc un problème à résoudre pour assurer la coordination du chemin de fer et du vicinal.

Nous ne nous dissimulons pas que ce problème est d'une certaine complexité; nous reconnaissons qu'il exige, comme le disait un jour M. le Ministre Forthomme (1), un esprit de haute collaboration en vue du bien public.

Mais nous croyons qu'il n'est pas impossible d'y donner une solution pratique et rapide qui, peut-être, pourrait prélude ou s'enchaîner à des réalisations de même opportunité, dans d'autres domaines.

C'est dans cet esprit que nous amenons à pied-d'œuvre les éclaircissements et les suggestions ci-après.

(1) Conférence de la Société d'Economie politique. 28 mars 1933.

Etude sur les chemins de fer vicinaux Leur coordination aux grands réseaux

Origine des chemins de fer vicinaux.

L'éclosion des chemins de fer vicinaux datant d'il y a un demi-siècle, il est d'abord nécessaire, pensons-nous, de rappeler quel était l'état des esprits au début de cette organisation et quels furent les principes adoptés à son égard par la législature.

Nous verrons, dans la suite, comment et sous la pression de quelles nécessités, les dits principes furent, sous certains aspects, méconnus et, sous d'autres, plus ou moins respectés.

Après 1870, c'est-à-dire lorsque la Belgique eut décidé d'opérer l'unification des voies ferrées, dont la plupart étaient aux mains de sociétés concessionnaires, l'intervention de l'Etat comme exploitant des dits chemins de fer, dans une pensée d'intérêt général, devint un fait irrévocablement acquis.

M. le Ministre Malou en fit la constatation à la Chambre, le 19 janvier 1872.

Dès lors, on jugea qu'il fallait pousser cet interventionnisme le plus loin possible.

A l'époque, on était frappé par cette considération que nombre de localités se trouvaient écartées du bienfait des chemins de fer et qu'ainsi quantité d'exploitations agricoles et industrielles se trouvaient en état d'infériorité. On rappelait qu'au temps où la circulation des hommes et des choses se faisait tout entière *par les routes*, des voies *secondaires* venaient sans cesse se souder à la voie nationale, fournissant au mouvement de celle-ci des déversoirs et des affluents.

Partant, on estimait que l'organisme des *transports à vapeur* devait être complété par des lignes secondaires, capables d'accroître l'aliment des artères principales, en apportant ou en puisant la richesse dans les lieux dont l'accès était trop coûteux ou trop difficile.

En 1875, le Gouvernement tenta de donner satisfaction à ce besoin social. Mais la loi qu'il fit voter reposait trop exclusivement sur l'initiative privée. On dut bientôt constater que celle-ci, à défaut d'une rémunération suffisante des capitaux à

engager, n'était pas disposée à créer le mouvement d'expansion ferroviaire que l'on souhaitait.

Dès lors, on s'achemina vers une solution plus étatiste.

En 1882, après un grand travail en commission, basé sur une idée déjà suggérée en 1875 par M. le Sénateur Bischoffsheim et par M. l'Inspecteur général des Ponts et Chaussées Wellens, on songea à promouvoir la construction et l'exploitation des chemins de fer vicinaux, par le truchement d'une société dénommée *nationale* qui disposerait de capitaux fournis par les communes avec le concours des provinces et de l'Etat.

Ainsi fut déposé (12 mai 1882) le remarquable projet de loi qui préluda à l'organisation de la dite société.

Quelles raisons invoqua-t-on à l'appui de semblable institution ?

D'abord, on fit observer que si l'ouverture de chemins vicinaux était un travail simple que les communes pouvaient exécuter facilement, la construction de *voies ferrées* était chose autrement compliquée.

Les routes ne s'exploitent pas ; elles n'exigent que des frais d'entretien.

Les chemins de fer, au contraire, supposent une exploitation relativement obsédante et qui réclame des soins constants.

D'autre part, les lignes vicinales à construire ne devant pas former *un réseau*, mais, au contraire, étant destinées à rester éparses entre les mailles du réseau des grandes lignes, on pouvait concevoir que l'intervention d'un seul organisme directeur était de nature à garantir le succès de l'entreprise, en même temps que son développement à peu de frais.

Certes, on eût pu envisager que pareille mission revenait de droit à l'Etat, puisque celui-ci était déjà exploitant de chemins de fer.

Mais c'était, disait-on, surcharger le Département des Travaux publics et risquer de créer une confusion entre les finances publiques et celles des chemins de fer vicinaux !

Dès lors, on décida de créer un être moral spécial, auquel on attribua le caractère peut-être un peu fallacieux de société anonyme, et qui fut dénommé : « Société Nationale des Chemins de Fer Vicinaux ».

La durée de celle-ci fut déclarée indéfinie.

Comment on entrevoyait l'œuvre à opérer par la S. N. C. V.

Il est intéressant, pensons-nous, de montrer par quelques traits, l'action que le législateur de l'époque attendait de l'institution qu'il s'efforçait de promouvoir.

Nous citerons M. Le Hardy de Beaulieu, rapporteur, au nom de la section centrale du projet de loi en gestation :

Les chemins de fer vicinaux ne sont pas destinés à faire un trafic très pressé, ni très urgent, ni très volumineux, sauf pendant quelques semaines du printemps et de l'automne, dans les pays de grande culture intensive.

La vitesse des trains n'y sera jamais très rapide, car leur mérite sera, comme celui des tramways, de s'arrêter souvent pour déposer ou pour prendre des voyageurs et des colis de petit volume.

Ils devraient faciliter l'accès des marchés aux petits cultivateurs qui, chaque semaine, y portent leurs denrées selon les saisons.

Le service le plus convenable pour une population desservie par tel embranchement ne conviendra nullement à telle autre. Ici, ce sera la population ouvrière qui formera le gros du trafic matinal et du soir; là, ce sera un marché à desservir dans le courant de la matinée et de la journée. Ailleurs, une fabrique, une carrière ou une mine exigera d'autres conditions, mais comme la longueur de ces embranchements ne dépassera que rarement 8, 10 ou 15 kilomètres, la grande vitesse ne sera que très exceptionnellement une des conditions exigées; sauf là où il s'agira d'atteindre certains trains dans les stations des grands chemins de fer, c'est à peine si la ponctualité sera nécessaire.

C'est assez dire que la plupart de ces chemins de fer ne fourniront que deux, trois ou quatre trains de voyageurs par jour dans chaque sens et que tous admettront les passants qui se présenteront, même sur les trains de marchandises.

Les chemins de fer vicinaux ne doivent pas être un ensemble de lignes communiquant les unes avec les autres et permettant de parcourir un vaste territoire sans transbordement comme sur le réseau principal; il s'agit de branches séparées, sans connexion directe les unes avec les autres, partant soit d'une station de l'Etat ou d'une compagnie concessionnaire, soit d'une ville ou d'un bourg pour aboutir à des villages ou hameaux écartés.

Voit-on ces intérêts multiples si divers, si capricieux même, livrés à une direction unique, partant d'un seul bureau central placé à Bruxelles au lieu d'être décidés sur place par un entrepreneur responsable?

Les questions de tarifs si importantes pour le travail d'une part et pour le succès des entreprises de transport, de l'autre, sont avant tout des questions d'étude pratique sur les faits.

En théorie, les tarifs devraient se régler, comme le prix du pain, par l'offre et la demande avec la limite naturelle du prix de revient comme minimum et le maximum que permet la concurrence possible, concurrence que ne redoutent guère les grands chemins de fer, mais qui sera très fréquemment employée contre toute exagération de tarifs de chemins peu étendus, où le fermier, l'industriel pourront continuer l'expédition de leurs produits ou des objets de leur consommation par les moyens actuels, c'est-à-dire par axe si les chemins de fer vicinaux ne leur donnent pas des avantages sérieux et positifs.

Il n'y a donc, à mon avis, aucun danger à laisser à la Société nationale composée des intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire des représentants des communes, des provinces, de l'Etat une latitude à l'égard des tarifs, beaucoup plus grande que ne la possède l'administration chargée de l'exploitation des lignes de l'Etat ou des compagnies concessionnaires.

Le droit que s'est réservé le Gouvernement de faire relever les tarifs ou d'en empêcher l'abaissement, provient de la préoccupation qui s'est manifestée dans tout le cours de l'examen en commission, du danger de la concurrence que pourraient faire aux lignes exploitées par l'Etat, des embranchements qui finiraient, en se soudant, par former **des réseaux complets** reliant entre eux des centres importants de production ou de consommation.

L'uniformité des tarifs serait plus tyrannique s'appliquant à des tronçons séparés et sans rapports directs, que sur un grand réseau où agissent des compensations diverses.

Chaque embranchement pourra donc avoir son livret spécial de prix aussi simple, compréhensible et si peu compliqué que possible, et qui soit perçu sur l'embranchement même, tant au départ qu'à l'arrivée, ce qui n'excluerait pas la possibilité **d'affranchir pour toutes les distances et toutes les stations de l'Etat ou des compagnies concessionnaires**, en faisant rembourser, soit par le chef de la station de correspondance, soit à ce chef, la partie du fret appartenant, soit à l'embranchement, soit à la ligne principale. La nature des choses le veut ainsi.

Certaines compagnies font des remises sur la partie du port qui leur appartient aux messagers qui leur apportent du trafic; c'est dans cet esprit que l'Etat doit traiter les embranchements vicinaux; je ne lui demande pas de remise d'une part quelconque de son tarif, mais l'accueil empressé et serviable que l'on doit à son client et propriétaire : le public.

Il faut accorder le passage gratuit des agents de la poste et des télégraphes en service, munis de leur autorisation réglementaire aux heures déterminées. **Pour tous autres voyages, pas de faveur pour personne.**

Il sera très avantageux d'admettre, sur les chemins de fer vicinaux, le matériel privé à des conditions favorables. Il y aura même des cas où l'exploitation sera très avantageusement concédée aux administrations ou propriétaires d'usines, de carrières ou de mines situées sur l'embranchement, car ils seront généralement leurs plus forts clients et auront tout intérêt à transporter au plus bas prix possible, et ils économiseront une grande partie des frais généraux. Grands consommateurs eux-mêmes de combustible, de graisses et d'autres matières, ils obtiendront des marchés plus avantageux que s'ils traitaient pour le chemin de fer seulement; souvent aussi, ils ont des facilités pour l'entretien et les réparations, égales aux usines spéciales.

Il est donc utile de réserver, dans la loi, à la Société Nationale tous les moyens d'obtenir une exploitation économique sans être astreinte à l'exploitation obligatoire.

Les débats devant la Chambre.

Le projet de loi constituant la Société Nationale des Chemins de Fer Vicinaux vint en discussion à la Chambre en 1884.

Il donna lieu à de longs et très intéressants débats.

Nous hésitons à en faire la relation. Et cependant, n'est-ce pas toujours à ces débats qu'on se réfère pour apprécier, même dans l'organisation déployée de l'heure, la politique de transports que la Société Nationale des Chemins de Fer Vicinaux peut poursuivre?

Certes, nous ne manquerons pas de montrer que les circonstances ont dépassé les prévisions des législateurs de 1884 et qu'une révision des textes et des manières de voir de l'époque s'impose de toute évidence.

Néanmoins, il est bon, pensons-nous, de fixer l'esprit de la loi d'origine, ne fut-ce que pour montrer les déviations que les faits lui ont fait subir.

Nous consacrerons donc les pages, un peu longues, qui vont suivre, à quelques avis et critiques substantiels émis lors des débats au Parlement.

M. DE BRUYN. — ...Le monopole des chemins de fer entre les mains de l'Etat exige absolument que notre réseau soit complété par l'établissement de lignes vicinales; il ne pourrait l'être autrement, si ce n'est dans des conditions déplorables.

M. LE HARDY de BEAULIEU. — ...Si l'expérience de l'exploitation des lignes vicinales se fait dans de bonnes conditions, l'Etat pourra bientôt diminuer successivement l'exploitation de ses lignes secondaires et réduire celle-ci aux lignes principales, en laissant à l'exploitation privée toutes les lignes d'intérêt local, les seules qui lui donnent une perte, les seules qui, exploitées à grands frais par une organisation trop concentrée et trop éloignée lui occasionnent les déficits qui ont été signalés depuis un grand nombre d'années.

...Les chemins de fer vicinaux n'auront jamais que des transports à courte distance. C'est donc une garantie suffisante, me paraît-il, pour l'Etat et pour tout le monde, que leurs tarifs ne pourront jamais être abaissés même au niveau de ceux de l'Etat.

...Les chemins de fer vicinaux, quoique n'étant en réalité que de petits ruisseaux à côté des grands fleuves de fer et d'acier qui ont été établis sur la surface du monde, apporteront les mêmes bienfaits, les mêmes avantages que ceux-ci. Ils rétabliront l'équilibre économique rompu entre les diverses parties du territoire.

M. BEERNAERT (1). — Messieurs, il est un point sur lequel il ne peut y avoir aucune contradiction entre nous : c'est l'importance que présente l'établissement de chemins de fer vicinaux, non seulement pour les localités du pays qui ne sont pas encore reliées au réseau national, mais pour le pays tout entier.

(1) Nous donnons un plus d'ampleur au discours prononcé par M. Beernaert parce que celui-ci marque le sentiment d'une opposition qui, devenue majorité par le résultat des élections de 1884, procédera en 1885 à l'élaboration de la loi définitive sur les chemins de fer vicinaux.

Conclusions.

Mais si ces multiples suggestions offrent des perspectives d'avenir réellement intéressantes, il faut bien se garder d'en poursuivre la réalisation de façon radicale.

Le problème de coordination des moyens de transport, fut-il ramené au simple rapprochement de deux exploitations *nationales* de chemins de fer, reste un problème vaste qui ne peut être résolu par un coup de baguette magique.

Ce problème présente des aspects juridiques, politiques et économiques qui demandent à être sériés et mis au point par l'action administrative.

C'est dans cet esprit que, par les développements qui précèdent, nous avons tenté d'éveiller quelques idées.

L'évolution — avons-nous dit — a fait des chemins de fer vicinaux qu'on supposait devoir rester épars et indépendants les uns des autres, *un véritable réseau* complétant admirablement celui des chemins de fer à grande section.

Si la Société Nationale exploitant ce réseau n'était emprisonnée dans des concepts légaux datant d'un autre âge, elle pourrait, consciente de ses moyens d'action et de ses prix de revient, poursuivre une politique de bas tarifs qui favorise l'économie générale tout en s'adaptant aux progrès instaurés par d'autres modes de transport.

Mais, en ce faisant, la Société Nationale des Chemins de Fer Vicinaux heurterait la politique de la Société Nationale des Chemins de Fer Belges, orientée vers la commercialisation des transports dans un but d'intérêt plus spécialement privé.

Un état de concurrence entre deux systèmes de transport placés sous la tutelle de l'Etat et capable, sous maints rapports, de diffuser les échanges de façon comparable, doit certainement être déclaré inopportun.

Dès lors, il faut trouver une formule qui associe les deux exploitations au mieux *de l'intérêt général*.

Celui-ci peut être envisagé de différentes manières mais, pour ce qui nous concerne, il faut considérer que sa principale caractéristique sera toujours *le transport à bon marché*.

C'est sous la conception du chemin de fer-service public avant tout que fleurissent le mieux, à notre sens, les mesures de tarification qui tendent vers cette fin.

La dissociation des chemins de fer de l'Etat peut être salu-
taire dans le domaine des dépenses, où règne incontestablement
l'économie industrielle, mais elle est moins justifiée dans le
domaine des recettes où s'affirme spécialement l'économie
publique.

Le gouvernement doit tenir en mains la politique des tarifs
de transports susceptible de régir les voies ferrées et ne pas
craindre d'orienter cette politique vers des buts qui s'accordent
avec sa politique économique d'ensemble.

Si des sacrifices d'argent sont passagèrement nécessaires, il
faut considérer, ainsi que la chose s'est vérifiée tant de fois dans
le passé, que ces sacrifices seront largement compensés par le
développement de l'activité et de la matière imposable.

Dans le cas des chemins de fer et des chemins de fer vici-
naux, puisse-t-on au plus tôt « voir de haut » et « voir de loin » !

Notre marché intérieur — soulignait M. le Sénateur Van Overbergh
dans un article de presse (1) — est susceptible d'un grand développement par
la production de marchandises de qualité et une propagande appropriée, par
l'utilisation maximum des matières premières, par le perfectionnement du
matériel de certaines industries, par une réglementation professionnelle de
la production et de la distribution.

Si, dans le plan général de coordination qu'il s'est assigné,
l'Etat parvient, en tout premier lieu, à promouvoir sur ses voies
ferrées un système de transports *pleinement efficient*, nul doute,
à notre sens, qu'il aura posé un acte contribuant à l'efflorescence
économique du pays.

Et peut-être alors, dira-t-on — selon le mot de M. le Minis-
tre Forthomme (2) — que « la crise eut du bon puisque les
épreuves que l'on traverse actuellement forcèrent tout le monde
à se mettre en quête des améliorations et des redressements
nécessaires ».

(1) « Le Soir », 29 novembre 1935.

(2) Conférence à la Société d'Economie politique, 28 mars 1933.