
BRUNO MARNOT, Profesor Asistente de Historia Económica en la Universidad de Burdeos. Investiga sobre la modernización de los principales puertos franceses durante el siglo XIX. Ha participado en el libro colectivo titulado */Les Entrepreneurs du Second Empire. Bilan d'une enquête/*, Presses Universitaires de la Sorbonne, 2003; también sobre política de construcción de ferrocarriles en el libro de Paul Baquiast (dir.), */Deux cents ans de débats républicains/*, Paris, éd. L'Harmattan, 2004, y autor de */Les ingénieurs au Parlement sous la IIIème République/*, CNRS, 2000.

Resumen

En Francia, la intermodalidad del transporte de mercancías tuvo un origen muy complejo, tanto en la concepción teórica como en la práctica. En la década de 1830, los primeros "pensadores" de la red de transporte apostaron por una complementariedad equilibrada a escala nacional entre la navegación fluvial y el ferrocarril. No obstante, diez años más tarde, la concepción de la red ferroviaria y la creación de seis grandes compañías durante el reinado de Napoleón III condujeron a una competencia despiadada entre las compañías ferroviarias, que poseían aspiraciones hegemónicas, y las de transporte fluvial. A partir de la década de 1920, la profunda crisis de las grandes empresas ferroviarias allanó el camino para que en 1934 pudiera surgir una posible política de intermodalidad de los transportes.

Palabras clave: Complementariedad; competencia; transporte fluvial; compañías ferroviarias.

Abstract

The freight intermodal transport in France knew a very difficult gestation, both as concept and practice. In the 1830s, the first thinkers of a network transportation guessed a balanced complementary link between waterway and railways at the scale of the national country. However, in the 1840s, the shaping of the network of railways and the formation of six big companies in the reign of Napoleon III led to a merciless competition between railways, which developed their hegemony, and inland navigation companies. From the 1920s, the deep crisis of the big railways companies opened the way for a possible emergence of a real intermodal transport policy in 1934.

Key words: Complementarity; competition; inland waterways; railway companies.

La genèse du concept d'intermodalité en France dans le transport des marchandises du début du XIXe siècle à 1934

Bruno Marnot

Université Michel de Montaigne, Bordeaux 3

1. Introduction

L'histoire de l'intermodalité du transport de marchandises en France doit être retracée dans le cadre de la longue durée. Si l'intermodalité consiste à assurer un service qui associe deux ou plusieurs modes de transport, il faut d'emblée préciser que la réalité a précédé l'invention même du terme, si bien que la littérature technique et économique du XIXe siècle use plutôt des notions de «complémentarité», de «coordination», de «coopération», de «raccordement», pour évoquer des réalités approchantes de celles de l'intermodalité et de l'interconnexion des modes de transport. Notre propos vise d'ailleurs à limiter son étude à la question du fret, déjà complexe en soi, car l'association du transport voyageur aurait introduit d'autres problématiques et donc augmenté de manière considérable son volume.

En amont, le début de l'étude coïncide avec l'apparition du chemin de fer, dont l'intrusion bouleverse le système de transport traditionnel. A l'autre extrémité, la date de 1934 correspond à la publication des premiers décrets organisant la coordination des transports en France et donc à la première formulation d'une politique globale des transports. En dépit d'un départ manqué, l'année 1934 semble néanmoins marquer une césure valable entre un avant qui était marqué par des interrogations sur la cohérence du système de transport français et un après qui recherche des solutions concrètes. Entre-temps, s'est déroulée la difficile gestation d'un principe de rapprochement des modes de transport. Cette gestation fut

[152]

intellectuelle, parcourue sur l'ensemble du siècle de débats récurrents et passionnés, qui ont mis aux prises des économistes, des ingénieurs, des juristes, mais aussi des entrepreneurs et des dirigeants politiques. Cette gestation fut également empirique, faites d'expériences multiples, de projets parfois audacieux mais aussi et surtout de renoncements, marquée au final par un long malentendu où le rôle ambigu des pouvoirs publics et les intérêts particuliers et divergents des entreprises de transport ont eu leur importance. La question est alors la suivante : quel intérêt avaient ces dernières, et par extension l'Etat qui d'une manière ou d'une autre était garant de leur pérennité, à s'associer pour assurer le transport des marchandises? Dans cette perspective, interviennent des considérations tant d'ordre technique et réglementaire que tarifaire et budgétaire.

Gestation complexe et chaotique, faite d'avancées et de reculs, la genèse de l'intermodalité dans le transport de marchandises doit se mesurer à l'aune de la chronologie. Trois périodes se dégagent. Une première court de l'apparition du chemin de fer en France, dans les années 1830, à la fin du Second Empire, où les jalons d'une coordination entre voie d'eau et rail se retournent en une concurrence impitoyable qui aboutit à donner la primauté au chemin de fer. Des débuts de la Troisième République (1870) à la fin de la Première Guerre mondiale se manifeste la volonté de réévaluer le transport par voie d'eau, à la fois par sa restauration économique effective et par des projets plus ou moins ambitieux de coordination des différents modes de transport. En revanche, la période qui s'ouvre en 1920 apparaît en quelque sorte comme le miroir inversé des décennies précédentes : la crise chronique des chemins de fer, leur hégémonie désormais contestée par le développement du transport automobile, suscitent une réflexion aiguë sur la nécessité de coordonner ces deux modes, afin, d'une part, de sauver le système ferroviaire français, et, d'autre part et plus largement, de résoudre ce qu'on appelait peut-être abusivement dans l'atmosphère rationaliste et technocratique des années 1930 « l'anarchie » des transports.

2. Des espoirs de la complémentarité à l'hégémonie ferroviaire (vers 1830 – vers 1870).

Peut-être faudrait-il commencer cette réflexion relative à l'émergence du concept d'intermodalité en rappelant qu'elle se fonde sur une représentation nouvelle de l'espace, qui lui est concomitante. Ainsi, Bernard Lepetit cite cet article fondamental de l'ingénieur des Mines Jean Reynaud, intitulé «voie de communication», extrait de *L'Encyclopédie nouvelle*, dont la publication s'étale de 1836 à 1843. Le propos de son auteur consiste à dire que le royaume de France ne doit plus être considéré, malgré sa division départementale, comme une marqueterie de cellules territoriales de même échelle, mais comme un espace continu, soumis à des dessertes de qualité variable. Cette nouvelle vision du territoire est le prélude à une pensée des réseaux, comme le rappelle la réflexion des ingénieurs hydrauliciens qui démontrent la nécessité de l'interconnexion au bon fonctionnement du transport fluvial. Le chemin de fer survient dans ce

nouveau paradigme spatial que B. Lepetit appelle le «paradigme de la mobilité»¹. Comment le railway peut-il dès lors s'insérer dans un système de transport marqué par les projets de développement du réseau de navigation intérieure et de ramification du réseau routier, projets conditionnés par la double nécessité de désenclaver des contrées entières et d'alléger la pression du trafic?

Les projets de l'ingénieur Brisson fournissent une première réponse. Celui-ci trace en 1829 un vaste système de communication par eau dans le but de former, sur le modèle anglais, un système de voies d'eau raccordées et uniformes. son plan intègre toutefois la construction de 600 kilomètres de lignes de chemin de fer destinées à effectuer les liaisons entre les axes de navigation au niveau des hauteurs de faîtes élevés. De manière générale, les promoteurs du chemin de fer en France semblent, à l'origine, favorables à la coopération intermodale pour le transport du fret. Des ingénieurs des Mines, tels Chevalier et Fournel, fleurons du courant saint-simonien, rêvent même de l'édification d'un vaste réseau ferroviaire reliant les ports aux bassins industriels de l'arrière-pays. En 1832, dans une série d'articles de l'organe saint-simonien *Le Globe*, Michel Chevalier exhorte le nouveau gouvernement de la Monarchie de Juillet à « imprimer à la société une immense activité » en mettant au premier rang des priorités «la création d'un vaste ensemble de communication, chemins de fer, canaux et routes»². La même année est publié l'ouvrage séminal des quatre ingénieurs Clapeyron, Lamé et des deux frères Flachet, à savoir les célèbres *Vues politique et pratiques sur les Travaux publics en France*, dans lesquelles ils exposent un vaste projet, là aussi, réunissant ports, canaux et chemins de fer, conçu comme un système de réseaux hiérarchisés, complémentaires et multimodaux. Plus réalistes que les rêves saint-simoniens, leur projet consiste, comme le souligne G. Ribeill, à proposer des solutions économiques pragmatiques, tant du point de vue politique que budgétaire, pour sortir le système français des communications d'une situation jugée très critique³. En associant le terme de «réseau» à l'idée de «connexité générale et organisée» à l'échelle du territoire, ils posent comme principe fondamental la continuité intra et intermodale au cœur du futur système de communication français, proposant dans la foulée plusieurs options possibles.

Toute cette littérature rappelle bien, comme l'a écrit Y. Leclercq, que «l'apparition des voies ferrées reformule les revendications traditionnelles pour le développement du réseau routier et des voies navigables»⁴. Dès lors, le débat principal se situe entre les partisans du développement «équilibré» de tous les moyens de circulation et ceux qui prophétisent la future prépondérance du rail. Jusqu'en 1852 pour certains auteurs, aux environs de 1860 pour d'autres⁵, les choix opérés

¹ Lepetit (1988), p.374.

² Chevalier in «*Le Globe*», 14 et 18 janvier 1832, cité in Wallon «Les saint-simoniens et les chemins de fer», p. 37.

³ Ribeill (1990), p. 51.

⁴ Leclercq (1987), p. 97.

⁵ Sartiau (1911), p. 12.

[154]

tendent à donner raison aux partisans de la première formule. Plusieurs raisons expliquent la faveur de la complémentarité de la voie d'eau et du chemin de fer.

En premier lieu, parce que jusqu'au début des années 1840, la supériorité de la voie d'eau pour le transport des marchandises pondéreuses ne fait pas l'ombre d'un doute pour la plupart des observateurs. Les évaluations comparatives fournies par Clapeyron, Lamé et Flachet, démontrent l'infériorité du coût de transport de marchandise par tonneau au kilomètre sur voie d'eau. Les canaux rentabilisent mieux leurs investissements kilométriques plus élevés, assurent plus facilement le transport en grand des marchandises, alors que les convois ferroviaires restent limités sur le plan de la charge utile transportable⁶. Le vote de la loi de 1833 relative à l'ouverture des premiers crédits importants consacrés à la construction de voies ferrées repose donc fort logiquement sur l'idée que leur établissement ne doit intervenir qu'en complément de liaison de voies navigables. La compétitivité tarifaire n'est envisagée qu'avec les transports routiers. La loi de 1833 ne fait, en réalité, que confirmer une pratique qui tend à se généraliser depuis la première ligne hippomobile Saint-Etienne-Andrézieux, construite en 1823. Ainsi, en 1830, entre Lyon et Roanne, le prix d'une tonne de charbon transporté par roulage est de 30 francs. Les deux chemins de fer en construction permettent aux Compagnies de Saint-Etienne-Lyon et de la Loire d'annoncer une future réduction de 11 francs, avant même la jonction des deux axes. Au-delà de Lyon et Roanne, la voie navigable s'impose de nouveau. Le bassin industriel stéphano-lyonnais constitue, en France, le centre d'expérimentation du nouveau système de transport qui teste la bimodalité rail-voie d'eau.

La place centrale de la navigation intérieure dans le transport de fret insère de facto les chemins de fer dans une «complémentarité équilibrée des divers moyens de transport»⁷ où chacun remplit une fonction bien spécifique. J. Burat peut ainsi écrire en 1839 que «les voies navigables [servent] plus spécialement aux matières encombrantes et de peu de valeur, les chemins de fer aux marchandises chères et aux voyageurs»⁸. Cette «complémentarité équilibrée» établit ainsi, selon Annette Bloch-Sée, «une sorte de coordination avant la lettre» qui s'est «rationnellement établie pour le plus grand bien de tous».

Deux grands ingénieurs des Ponts et Chaussées, Charles-Joseph Minard et Charles-Etienne Collignon, ont exposé et popularisé les arguments canoniques favorables au concours des deux modes de transport. Le premier, en 1844, rappelle que «railways et voies navigables ne rendent pas des services identiques» et que par conséquent «chacun de ces moyens de transport a une utilité qui lui est

6

	Canaux	chemins de fer
dépenses d'établissement par km	125.000 f	65.000 f
frais de transport par tonneau / km	0,015 f (fret)	0,04 f (frais de traction)

⁷ Leclercq (1987), p. 99.

⁸ Burat (1839), pp. 155-163.

propre»⁹. Aussi la proximité de la voie d'eau et du chemin de fer ne représente-t-elle aucun danger pour le développement de leurs activités respectives. Collignon défend une position identique et insiste sur le moindre effort de traction par tonne de chargement que représente la navigation par rapport au chemin de fer, ce qui explique que, vitesse mise à part, le transport s'avère plus économique par voie d'eau¹⁰. Les deux atouts intrinsèques du transport par eau résident dans l'importance «des masses transportées » et l'infériorité du coût que l'ingénieur estime à six centimes de moins par tonne et par kilomètre « tout péage à part». Aussi plaide-t-il en dernier lieu pour une révision des tarifs à même d'assurer «une utile répartition du service» entre transport fluvial et transport ferroviaire. Ces deux auteurs ne manquent pas, au demeurant, de s'appuyer sur les exemples anglais et belge pour montrer la viabilité parallèle des deux modes de transport, bien que la géographie physique, industrielle et urbaine de la France présente des caractéristiques totalement différentes.

Cependant, la tonalité de ces propos reflète surtout une posture défensive de la part de ces deux membres éminents des Ponts et Chaussées. La défense d'une vision bimodale des transports de marchandises traduit à la fois l'idéologie d'un grand corps d'Etat obsédé par la desserte générale du territoire et le souci de répondre aux inquiétudes croissantes des utilisateurs, depuis l'apparition des chemins de fer, face à la création d'un monopole. L'administration des Ponts et Chaussées tire parti de ces craintes pour prescrire aux premières compagnies ferroviaires des conditions précises d'expédition et de tarif maximum. Le cahier des charges indique en outre que la concession n'exclut aucune autre autorisation ultérieure de route, de canal ou de chemin de fer pouvant même se brancher sur la ligne initiale. Au monopole est donc préféré une diversité d'offre de transports, la plus à même d'abaisser leurs coûts relatifs. Le débat est ainsi posé en des termes à la fois idéologiques, financiers et économiques.

Ces craintes ne sont pas infondées. En premier lieu, parce qu'en dépit de cette politique d'équilibre, les grandes lignes ferroviaires ne sont pas construites dans l'optique de la complémentarité. Dès 1832, les estimations relatives à l'établissement d'une future ligne Paris-Rouen établissent que cette dernière pourrait enlever 110 000 tonneaux par an à la navigation et 90 000 à la voie de terre. En Alsace, le projet des Koechlin qui vise la construction d'un Strasbourg-Mulhouse-Bâle s'appuie sur le même type de supputations. En deuxième lieu, parce qu'en raison du succès de l'ouverture à l'exploitation, en 1843, des lignes du Paris-Orléans et du Paris-Rouen, les quatre années suivantes connaissent une poussée inédite de l'investissement ferroviaire, qui pose en d'autres termes la question de l'utilité des voies navigables. Aussi les textes de Minard et de Collignon s'apparentent-ils à des réponses faites à ceux, de plus en plus nombreux, qui font pièce à cette complémentarité et à son avenir, compromis par les progrès de la technologie ferroviaire. Collignon est, au demeurant, clairvoyant lorsqu'il écrit: «s'il est

⁹ Minard (1844), p. 7.

¹⁰ Collignon (1845), p. 10.

[156]

donc vrai que les chemins de fer aient une puissance de locomotion à laquelle nul ne peut résister, notre système entier de navigation intérieure est décidément compromis»¹¹.

Le grand adversaire de Minard et Collignon dans cette controverse n'est autre qu'Edmond Teisserenc de Bort, ingénieurs des Tabacs et député de l'Hérault sous la Monarchie de Juillet. Son appréciation sur les rapports entre voie d'eau et chemin de fer a, du reste, constamment évolué sous l'effet des progrès du rail. Dans un rapport de 1839 remis au ministre des Travaux publics, il envisage encore le partage du trafic marchandise entre le rail et les autres voies de communication, conditionnant toutefois l'avenir du canal à la réduction de son péage¹². Au fil des années, Teisserenc devient de plus en plus pessimiste quant à la rentabilité économique de la voie d'eau. Dans son grand traité de 1847, il récuse non seulement le principe de construire des voies ferrées le long des canaux car le partage du trafic s'avérera mortel pour les deux activités, mais rejette surtout la doctrine des Ponts selon laquelle le transport des pondéreux est par vocation destiné à la voie d'eau. Selon lui, les chemins de fer sont désormais en meilleure position pour assurer également ce type de service. Teisserenc retient le critérium du «parcours moyen par tonne» : à cette aune, les chemins de fer «offrent des conditions de prix égales à celles des canaux pour de longues distances, et pour les distances moyennes, des prix notablement plus modérés»¹³. Sa thèse des grandes circulations le conduit enfin à privilégier le développement des chemins de fer le long des grands axes de transport des marchandises, estimant que l'avenir du rail, confronté pour l'heure à une grave crise économique, réside désormais dans sa capacité à capter non seulement le trafic existant, mais aussi à en engendrer de nouveaux. Le secteur des chemins de fer possède un caractère éminemment industriel, car il ne peut vivre et se développer qu'en produisant des circulations de masse au moyens de bas tarifs.

Au cours de la décennie 1840, avant même la réorganisation du système ferroviaire français, le principe de la complémentarité est donc de plus en plus contesté. Les pouvoirs publics en viennent eux-mêmes à douter de son bien-fondé, malgré les exhortations des collectivités locales et des instances économiques qu'elles représentent pour maintenir les projets d'amélioration et d'extension de la navigation fluviale. Même Chevalier reconnaît la supériorité des chemins de fer au début des années 1850¹⁴. Outre les aspects tarifaires qui suffisent à alimenter d'interminables et passionnés débats, les chemins de fer utilisent de mieux en mieux leurs avantages intrinsèques: la régularité, la rapidité, la diminution des intermédiaires et des transbordements.

¹¹ Collignon (1845), pp. 4-5. En 1844, le député Philippe Dupin, rapporteur du projet du Paris-Strasbourg, doute de l'opportunité d'achever les travaux du canal de la Marne au Rhin, ce qui lui vaut la réplique de Collignon précédemment citée.

¹² Teisserenc de Bort (1839), p.14.

¹³ Teisserenc de Bort (1847), p. 283.

¹⁴ Chevalier (1852).

La réorganisation du système ferroviaire entre 1852 et 1857, sous l'égide de Napoléon III, autour de six grandes compagnies, anéantit les espoirs d'une complémentarité entre les deux modes de transport. Désormais, les grandes compagnies s'engagent non seulement dans un processus d'absorption des plus petites, mais également dans une logique de concurrence féroce avec la voie d'eau. Ce temps de l'hégémonie conquérante des grandes compagnies ferroviaires s'établit sur fond de violentes polémiques à propos des conditions de frais d'établissement et des différents régimes tarifaires, fiscaux et réglementaires, tandis que l'avenir de la batellerie semble s'assombrir¹⁵.

Les grandes compagnies ferroviaires s'opposent dans l'ensemble à tout partage du trafic. Il est vrai que les conditions légales de la jonction entre les deux modes n'a rien de contraignant dans les cahiers des charges rédigés entre 1857 et 1859. L'article 62, relatif aux embranchements, stipule que «la compagnie sera tenue de s'entendre avec tout propriétaire de mines ou usines qui, offrant de se soumettre aux conditions prescrites, demanderait un nouvel embranchement»¹⁶. Le droit de raccordement oublie les concessionnaires d'outillage maritime et d'outillage fluvial. En fait, concernant les ports maritimes, les compagnies ferroviaires n'éprouvent aucune hésitation à s'y raccorder quand la liaison avec le transport océanique est vitale pour leur activité. Il en va tout autrement avec le transport fluvial. Cependant, à la suite des traités de commerce et sous la pression d'une opinion toujours méfiante à l'égard du monopole croissant des chemins de fer, le gouvernement impérial doit accepter le vote du budget de 1863 qui prévoit l'augmentation des dépenses en faveur de l'amélioration des voies navigables, de même qu'il autorise la construction de tous les canaux prévus par les lois d'août 1865 et de juillet 1867¹⁷. Le Second Empire, dans sa phase libérale, revient donc en partie sur ses orientations originelles, sans remettre pour autant en cause la prééminence accordée aux grands réseaux. Sa chute et la crise des transports consécutive à la guerre de 1870 modifient la donne politique et économique.

¹⁵ Le trafic de la voie fluviale continue néanmoins de progresser de 1847 à 1860, passant de 1,8 millions de t / km à 1,9 millions, dépassant même les 2 millions en 1880. Cette courbe de progression reste néanmoins modeste comparativement à celle du chemin de fer dont le trafic passe aux mêmes dates de 200 000 t / km à 3,120 millions, puis 12,350 millions. Il faut préciser qu'entre 1847 et 1880 la longueur moyenne exploitée de voies navigables n'a pas varié, tandis que celle des chemins de fer a été pratiquement multipliée par 23. Le rapport entre trafic en tonne-kilomètre et longueur moyenne exploitée montre la supériorité écrasante de la capacité de transport du chemin de fer. cf. Leclercq (1987), p. 111. De son côté, E. Flachet dénonce la collusion entre les concessionnaires de mines de charbon et la batellerie qui ont engagé une lutte tarifaire mortelle pour l'industrie ferroviaire. Cf. Flachet, "les charbonnages et les prix différentiels de vente", p. 21.

¹⁶ Cité par Léon (1903), p. 118.

¹⁷ Sartiaux (1911), pp. 61-62.

[158]

3. Du relèvement de la voie d'eau aux projets politiques de coordination (1871-1918).

Complètement désorganisé au lendemain de la défaite, le transport ferroviaire est incapable de faire face à l'engorgement du trafic. Cette situation inédite permet aux partisans de la voie d'eau de relancer le débat. Deux conceptions s'affrontent, qui sont celles de la coopération et de la concurrence. Dans le premier camp figure l'ingénieur Jean-Baptiste Krantz, grand défenseur de la batellerie pour laquelle il entrevoit encore un avenir en avançant cet argument essentiel : les canaux sont des auxiliaires précieux des voies ferrées, particulièrement en temps de crise, et sont les plus aptes à débarrasser les convois du trafic des pondéreux. La batellerie deviendrait en quelque sorte, pour reprendre l'expression de F. Caron, la «réserve de capacité» du chemin de fer qui lui fait défaut, à cause de l'insuffisance des investissements des grandes compagnies en faveur des équipements (voies, gares, locaux). Le rapport de Krantz à l'Assemblée nationale en 1872 marque le début d'une réévaluation de l'utilité du transport fluvial, à condition que celui-ci se modernise, tant dans son organisation que dans sa technologie¹⁸. Tout autre est la vision exprimée par l'ingénieur Ernest Cézanne, également rédacteur d'un rapport parlementaire décisif en 1873. Si celui-ci évoque la «concurrence salubre» de la voie d'eau, c'est avant tout pour faire pièce à un projet à ses yeux beaucoup plus dangereux qui consisterait à doubler la voie ferrée Calais-Marseille. Or, Cézanne, défenseur des intérêts des grandes compagnies, refuse toute éventualité de concurrence intramodale et préfère une concurrence intermodale qui, à terme, ne peut tourner qu'à l'avantage du rail.

Ces deux opinions s'expriment et se développent parallèlement jusqu'à l'avènement de la Première Guerre mondiale. Elles renvoient à deux conceptions du transport fluvial, soit, s'il est concurrent, comme mode de transport autonome et parallèle au chemin de fer, soit, s'il coopère, comme affluent de ce dernier. Un point commun réunit toutefois ces initiatives : la réhabilitation de la navigation intérieure repose sur l'affirmation d'une volonté politique. Comme l'écrit Y. Leclercq, «la défense de la voie d'eau passe désormais par le réengagement de l'Etat», mais d'un Etat républicain qui voudrait s'inscrire aux antipodes de la politique des transports du Second Empire. L'inspiration du grand projet d'«outillage national» présenté en 1878 par le ministre des Travaux publics, Charles de Freycinet, se situe à mi-chemin de ces deux positions en proclamant la complémentarité des deux modes de transport, du fait même d'un «partage naturel d'attribution»¹⁹. L'ingénieur-ministre se situe ainsi pleinement dans la tradition de l'administration des Ponts et Chaussées, incarnée jadis par Minard, Collignon, Lambrecht, et désormais par Graeff ou Louis-Joseph Cuvinot. Le plan Freycinet,

¹⁸ Merger (1990), p. 72. Rapport Krantz, Annales de l'Assemblée nationale, annexes, séance du 8 juin 1872, t. 11, p. 297.

¹⁹ Picard (1918), p. 445 et suivantes.

dont il faut rechercher les lointaines racines dans les premières cogitations saint-simoniennes et les Vues politiques et pratiques de Lamé, Clapeyron et Flachet, constitue bien un projet global d'organisation rationnelle des transports en France, jouant à la fois sur la complémentarité-multimodalité des réseaux de transport et leur connexion terminale avec les ports maritimes. La suppression des droits de péage par la loi du 19 février 1880 représente une victoire supplémentaire pour les «canalistes» et l'industrie batelière²⁰.

L'échec du plan Freycinet, qui manifestait une volonté de développement équilibré des deux modes de transport, la reprise de la violente campagne de dénigrement contre les grandes compagnies menée par les radicaux, la nouvelle crise du transport ferroviaire à l'extrême fin du XIXe siècle, la résistance de la batellerie malgré les réductions tarifaires opérées par les compagnies ferroviaires, sont autant de faits qui popularisent les thèses défendues par les « canalistes » et consacrées par le plan Baudin de 1901. Pour le ministre des Travaux publics, qui compare la situation de la France aux autres grandes nations industrielles, commerciales et maritimes de l'Europe occidentale, il est plus que jamais urgent d'étoffer le réseau fluvial et de réaliser enfin des jonctions combinées entre ports maritimes, voie d'eau et chemin de fer, afin de mettre fin à un trop long gâchis budgétaire pour l'Etat et financier pour les utilisateurs de ces services²¹. A la question d'établir ou non de nouvelles voies fluviales se greffe désormais celle du raccordement entre voie d'eau et voies ferrées afin, comme l'écrit, A. Picard, «de permettre les transports mixtes toutes les fois qu'ils seraient avantageux»²². Cette nécessité est d'autant plus impérieuse que, malgré la progression du trafic sur les principaux axes, la situation de la batellerie s'aggrave à partir de la fin du XIXe siècle. Selon M. Merger, il faut imputer cette situation aux lacunes du réseau navigable, auxquelles doit remédier le plan Baudin, ainsi qu'à l'inorganisation du marché de l'affrètement²³.

La thèse du transport mixte connaît un évident regain de fortune parmi les dirigeants politiques. Une série de dispositions législatives multiplie les initiatives en faveur du transport combiné. La loi du 27 juillet 1880 impose tout d'abord aux compagnies de chemins de fer d'établir des embranchements avec les concessions de mines, mesure qui rend plus coercitive l'article 62 du cahier des charges. Les utilisateurs qui réclament tout au long de ces années une application plus large du droit d'embranchement, obtiennent une première satisfaction avec l'article 87 de la loi de finance du 13 avril 1898 qui étend ce droit «aux propriétaires ou concessionnaires de magasins généraux et aux concessionnaires de l'outillage public des ports maritimes ou de navigation intérieure». Enfin, la loi Barthou du 3 décembre 1908 reprend un projet de 1903, donc contemporain de l'adoption du plan Baudin, mais jamais voté. Il s'agit de rendre applicable, à tous les chemins de fer et à tous

²⁰ Merger (1979), p. 85.

²¹ Léon (1903), préface de P. Baudin, p. XXIII.

²² Picard (1918), p. 449.

²³ Merger (1990), pp. 78-79.

[160]

les tramways effectuant un service de marchandises, la faculté d'être raccordé à des magasins généraux, ainsi qu'à des ports maritimes ou fluviaux. Deux dispositions contradictoires affaiblissent cependant la portée de cette loi. La première, de nature coercitive, permet au gouvernement d'imposer aux compagnies, par décret du Conseil d'Etat, l'exécution des bassins et installations nécessaires, les dépenses d'établissement étant assurées par l'Etat avec le concours des intéressés s'il y a lieu. La deuxième disposition autorise néanmoins le même Conseil d'Etat à statuer sur les indemnités que les compagnies pourraient demander en réparation du préjudice à elles causées par l'application de la loi²⁴. Cette dernière disposition constitue pour l'industriel lyonnais et sénateur Jean Coignet la talon d'achille de la loi, car de quel préjudice les compagnies auraient-elles à se plaindre sinon de celui du détournement de trafic? Les défenseurs des canaux ont eux-mêmes fortement critiqué cette législation qui n'est cependant que le reflet d'un Etat ligoté dans son soutien contradictoire à deux industries aux intérêts manifestement incompatibles.

La politique de raccordement entre les deux modes de transport s'avère être un échec. Peu d'infrastructures d'embranchement voient le jour entre 1908 et 1914 et, de fait, les transbordements entre voie ferrée et voie d'eau demeurent ridiculement faibles. En 1909, seules 800 000 tonnes de marchandises empruntent la voie mixte, alors que 140 millions de tonnes circulent sur la voie ferrée et 35 millions sur la voie d'eau, soit une proportion de 0,45 % du total du fret transporté²⁵. Dès 1903, Paul Léon, partisan du plan Baudin, dresse un long réquisitoire des diverses pratiques discriminatoires exercées par les grandes compagnies ferroviaires à l'encontre des entreprises batelières. Les entraves qu'elles posent de manière presque systématique se signalent le plus fréquemment par l'insuffisance de matériel dans les gares de transbordement et / ou par la mise en place de taxes diverses - d'embranchement, de manutention, de traction - si élevées qu'elles se révèlent immédiatement dissuasives. L'auteur se livre à un interminable lamento sur ce qu'il appelle «le martyrologe de nos gares d'eau», qui «constitue un curieux chapitre d'histoire économique»²⁶. Léon conclut avec amertume que la politique d'obstruction des compagnies assure en dernier ressort la survie du camionnage qu'il considère comme un «mode de transport coûteux et suranné»²⁷.

Du reste, la détérioration continue des positions commerciales de la batellerie par rapport aux grands réseaux de chemin de fer, qui se sont toujours opposés à la politique du transport mixte, incite les partisans du tout-ferroviaire, selon une argumentation étayée jadis par Teisserenc de Bort, à montrer qu'il est de bien mauvaise gestion d'entretenir deux modes de transport parallèles quand un seul peut suffire. C'est, par exemple la ligne argumentaire développée en 1887 par

²⁴ Picard (1918), p. 127.

²⁵ Chiffres cités par B. Marnot, "Les ingénieurs au Parlement de la Troisième République", p. 129.

²⁶ Léon (1903), p. 108.

²⁷ Léon (1903), p. 129.

Baras, rédacteur en chef du Journal du lundi. La spécialisation des trafics est une fiction économique onéreuse pour l'Etat, donc pour le contribuable, et qui détourne artificiellement le fret du transport ferroviaire. Dans ses divers ouvrages, le grand économiste libéral Clément Colson porte le débat sur le terrain fiscal: les chemins de fer sont grevés d'un péage auquel échappe la navigation intérieure depuis 1880 et cette inégalité de traitement manifeste fausse les lois de la concurrence. Les subventions ne sont attribuées qu'aux lignes secondaires et non pas aux grandes lignes qui subissent la concurrence de la navigation. Le transport ferroviaire est, en outre, enserré dans un carcan tarifaire que ne subissent pas les entreprises de batellerie. Enfin, concernant le transport mixte, rien n'établit que le prix de revient y est plus faible. Colson reproche donc à l'Etat de soutenir artificiellement le transport fluvial, soit comme concurrent soit comme affluent du transport ferroviaire, dans le seul but d'empêcher le monopole des compagnies. La spécialisation dans le transport des pondéreux, l'économie que provoquerait le transport combiné, ne sont que des arguments fallacieux qui ne résistent pas à la réalité économique.

Ultime contradiction: la ramification du réseau ferré, voulue par le Plan Freycinet et qui se poursuit effectivement après 1882 grâce à la garantie de l'Etat, conduit de fait à renforcer le monopole du transport ferroviaire qui, sous l'impulsion des grandes compagnies engagées dans des politiques «d'exploitation intensive» (F. Caron), parvient à réduire toute concurrence routière et batelière. En outre, les différences de structures entrepreneuriales entre le chemin de fer, concentré et monopolistique, et la batellerie, «médiocrement organisée» selon le mot de Louis Sartiaux²⁸, favorisent largement et pour longtemps le premier mode de transport. C'est en tout cas l'opinion qui prévaut à la veille de la Grande Guerre.

4. Des nouvelles concurrences modales aux décrets de 1934.

La coordination des transports issue des décrets de 1934 est née d'une situation de crise. Il s'agit moins en fait de la dépression économique qui affecte la France depuis le début de la décennie, que de la crise spécifique qui touche le transport ferroviaire depuis la fin de la Première Guerre mondiale, augmentée de la menace, beaucoup plus réelle qu'auparavant, des concurrences conjuguées du transport automobile et de la batellerie. Tandis que l'automobile, comme nouveau mode, s'érige en «modèle de transport à part entière»²⁹, la batellerie connaît un renouveau dû au développement de grandes sociétés modernes de transports fluviaux et à la motorisation du parc de péniches.

La percée du transport automobile représente néanmoins la menace la plus dangereuse pour le fret ferroviaire, et plus encore même pour le transport de voyageurs. A la différence des chemins de fer, le transport routier n'est pas soumis à un carcan réglementaire et tarifaire, de même bénéficie-t-il d'une fiscalité légère

²⁸ Sartiaux (1911), p. 175.

²⁹ Neiertz (1995), p. 23. Nous suivons l'essentiel de ses analyses pour cette partie.

[162]

et même positivement discriminatoire, du moins à l'origine³⁰. Le secteur est divisée en lignes libres et lignes subventionnées: 3 800 lignes en exploitation en 1929 dans le premier cas, 777 dans le deuxième, tous types de transports confondus³¹. Le transport routier choisit d'emblée la concurrence intermodale en retournant à son avantage ce qui fut l'un des atouts majeurs du rail par rapport à la navigation intérieure au XIXe siècle, à savoir une meilleure desserte du territoire. Or, les grands réseaux ne sont pas sortis indemnes du conflit. Face à l'augmentation du prix de revient et à l'inadaptation des recettes aux dépenses, les compagnies obtiennent en 1919 un relèvement temporaire des tarifs, mesure complétée en 1921 par la signature d'une nouvelle convention qui instaure la solidarité financière entre les réseaux, puis par l'avenant du 27 juin 1933 qui opère une fusion partielle entre les compagnies du Paris-Orléans et du Midi. Le transport ferroviaire est entré dans une crise chronique aggravée par la fin de son hégémonie.

D'après N. Neiertz, la première plainte relative à la concurrence du transport routier de marchandises remonte à 1926: le Comité de direction des grands réseaux de chemins de fer dénonce le «préjudice» fait au rail par cette concurrence nouvelle et obtient, à ce titre, l'augmentation de la taxe sur les essences et pétroles, ainsi que la création d'une taxe sur les huiles de graissage. L'arme fiscale ne suffit pas toutefois à entamer le dynamisme du transport routier, si bien que les grands réseaux proposent une deuxième réplique, autonome cette fois, qui consiste à créer, sur le modèle américain, des filiales automobiles. Tous les grands réseaux adoptent cette formule entre 1928 et 1931 avec pour objectif d'organiser une collaboration internalisée entre le rail et la route. Si cette nouvelle stratégie provoque l'opposition des transporteurs routiers, elle n'empêche pas pour autant l'aggravation de la situation pour les grandes compagnies qui sont toutes déficitaires à partir de 1930-1931.

Le débat relatif à la coordination est relancé, à la fin des années 1920, à la faveur des difficultés croissantes du secteur ferroviaire. Ce sont cette fois les grandes compagnies qui demandent la constitution d'une autorité unique capable de coordonner l'ensemble des «services publics» des différents modes de transport. Cette redécouverte de la coordination par les dirigeants des grands réseaux place au cœur du problème le thème de la concurrence «anarchique» des divers moyens de transport, qui a été paradoxalement suscitée et entretenue par l'Etat. En effet, ce dernier doit, au regard de la convention de 1921, couvrir le déficit global du chemin de fer, mais aussi, par ailleurs, financer la construction, l'entretien et l'adaptation des réseaux routier et fluvial; il prélève en outre des taxes spécifiques sur chaque mode de transport afin de rétablir artificiellement l'égalité entre eux, ou du moins le laisse-t-il croire³². Le verdict est évident: cette «concu-

³⁰ La loi du 25 juin 1920 relative à la taxe sur le chiffre d'affaires exonère les transports commerciaux par automobiles. Cf. Neiertz (1995), p. 38.

³¹ Wolkowitsch, p. 51.

³² Il convient de rappeler que la loi du 3 août 1926 rétablit les droits de navigation qui avaient été supprimés en 1880.

rence anarchique» s'exerce «aux frais de la collectivité» et elle représente un inadmissible «gaspillage» des fonds publics³³.

Il ne faut pas néanmoins se laisser abuser par les mots. Le mépris vis-à-vis de la «concurrence anarchique» dépasse largement la question du transport. Cette expression est symptomatique d'une époque qui remet en cause les fondements du libéralisme économique, et les discute encore plus avec l'avènement de la grande crise économique mondiale des années 1930. Une frange du patronat modernisateur, des ingénieurs, des dirigeants politiques, des syndicalistes, sont à nouveau travaillés par des thèmes saint-simoniens et technocratiques. Les mots «organisation» et «rationalisation» prennent valeur de formules incantatoires. Parallèlement, dans le domaine des transports, la notion de «service public», jusqu'alors limitée aux chemins de fer, bénéficie d'une extension sémantique sous le coup des nouvelles concurrences modales. Comme l'écrit N. Neiertz, «l'entreprise des transports» est dans son ensemble de plus en plus assimilée à une activité d'intérêt général³⁴. Cela revient à dire que la résurgence des projets de coordination des transports bénéficie d'un climat intellectuel propice. Du reste, l'un des principaux acteurs de cette politique de coordination n'est autre que Raoul Dautry, archétype du grand patron modernisateur et technocrate de l'entre-deux-guerres.

La pensée économique du directeur du Réseau de l'Etat est à la croisée des idées rationalisatrices et d'une conception élargie du service public. Ses projets de réorganisation des transports français, qu'il formule dès le début des années 1930, font de lui le principal inspirateur de la nouvelle politique de coordination qui se veut en même temps politique globale des transports. En 1931, il signe un article dans un numéro de la revue *L'Européen*, intitulé «Les transports, le redressement à refaire», dans lequel il propose de «substituer à une politique ferroviaire, à une politique maritime, à une politique routière, à une politique fluviale, à une politique aérienne [...], une politique des transports pouvant tenir vingt ans»³⁵. Sa conception de la coordination repose sur le postulat suivant: en temps de croissance et plus encore de crise, une politique globale des transports a pour justification économique de conduire le secteur considéré au moindre coût collectif tout en donnant le maximum de service au public, objectif hors d'atteinte en régime de libre concurrence³⁶, même si la réalité d'une «libre concurrence» est fort sujette à caution dans le domaine des transports en France, en raison même de la multiplication des interférences étatiques.

³³ Cf. Neiertz (1995), p. 55.

³⁴ Neiertz (1995), p. 64.

³⁵ Cité par Neiertz (1995), pp. 56-57.

³⁶ Neiertz, p. 67. Dans sa thèse de doctorat, A. Bloch-Sée établit un jugement identique : «destinés à rendre au public des services analogues, les divers moyens de transport s'ignoraient pourtant et aucun lien de corrélation ne venait rationaliser leurs efforts divergents [...]. Le résultat ne se fit pas attendre: l'inflation des moyens de transport qui s'ensuivit entraîna l'augmentation des charges publiques car c'est aux frais de l'Etat, donc aux frais de tous les contribuables français que se fit la lutte». Cf. Bloch-Sée, *op. cit.*, p. 87.

[164]

Les travaux préparatoires sont confiés au Conseil national économique, organe de réflexion, de discussion et de proposition, créé en 1925 par Edouard Herriot. Le rapport Josse du 5 juillet 1933, fortement imprégné des idées de Dautry, propose de définir la coordination comme «le moyen d'assurer à chaque mode de transport le trafic pour lequel il est économiquement le plus apte»³⁷. Sur le fond, cette définition fait retour à la notion de «complémentarité» jadis défendue par l'administration des Ponts et Chaussées et que le plan Freycinet avait tenté de mettre en œuvre sur une grande échelle. Dans la pratique, deux innovations sont introduites. D'une part, le ministère des Travaux publics est favorable à une réglementation assurant une parité des charges, sans arbitraire, entre les modes de transport ; d'autre part, les ententes à l'amiable et bilatérales, au sommet, entre représentants nationaux des différentes catégories de transport doivent être favorisées. Le rôle de l'Etat se réduit à celui d'arbitre. S'exprime ainsi le désir d'une autoréglementation des professionnels du secteur des transports, qui participe elle aussi de l'esprit des années 1930. La voie a été indiquée dès 1931 par le Comité de coordination des grands réseaux qui, avec la collaboration d'un grand nombre d'entreprises de transports routiers, avait montré la possibilité de parvenir à un accord entre transporteurs par rail et par route. Le Parlement avait de son côté manifesté son sentiment lors de la discussion des interpellations de MM. Regnier, Valadier et Mollard, au Sénat, et lors du vote de la loi sur les chemins de fer du 8 juillet 1933³⁸. La nationalisation a été rejetée au profit d'un «cartel de transporteurs».

Le décret du 19 avril 1934 sur la coordination des transports ferroviaires et routiers et celui du 15 mai 1934 sur la coordination entre rail et navigation intérieure sont le fruit d'un compromis, obtenu par Dautry, entre les projets de coordination générale rêvés par le CNE et la volonté d'une entente bilatérale entre grands transporteurs. A peine esquissée, cette politique transactionnelle pose plusieurs interrogations. En premier lieu, parce qu'elle s'effectue en l'absence des utilisateurs et d'une multitude d'entreprises artisanales; ensuite, parce que les accords sont négociés sur la base des situations acquises et non pas sur celle du plus grand avantage collectif ; enfin, parce qu'elle repose sur la bonne volonté de chaque partie contractante, sans tenir compte de l'évolution de la conjoncture et des mutations technologiques. N. Neiertz compare cette tentative de coordination négociée à un réflexe «malthusien», caractéristique des temps de crise, dont le but véritable est d'enrayer le déficit des chemins de fer «par une stricte protection des professions contre les évolutions de leur marché»³⁹. La victoire du Front populaire en 1936 met fin à cette expérience de coordination négociée.

37 Cité par Neiertz (1995), p. 74.

38 Peschaud (1934), p. 56.

39 Neiertz (1995), p. 91.

Conclusion.

Le concept de l'intermodalité en France jusqu'en 1934 s'est bâti sur le principe du meilleur service de transport possible au moindre coût pour ses utilisateurs et pour l'ensemble de la collectivité. Ses incarnations historiques ont connu trois temps forts. Une première période qui correspond à l'avènement du chemin de fer et qui souhaite instaurer une complémentarité commerciale, soit d'abord au titre d'une coopération entre deux modes, destinée à pallier les carences intrinsèques de l'un et de l'autre, soit ensuite au nom de la différence de nature du fret – pas de concurrence car pas de fonction identique. Dans les deux cas de figure, s'exprime à chaque fois la croyance en une convivialité possible de la voie d'eau et du chemin de fer. Cette doctrine qui est globalement celle du corps des Ponts et Chaussées ne résiste pas à la révolution ferroviaire et aux choix de politique des transports opérés à partir de 1852. La deuxième période commence dans le courant de la décennie 1870. Elle s'affirme d'abord par l'ambition de réaliser dans un plan d'équipement global la complémentarité des modes et la continuité du transport de marchandises. Elle se singularise également par une volonté politique de réhabilitation et de soutien au transport fluvial face au monopole ferroviaire. Celle-ci passe notamment par des projets de raccordement afin de favoriser le transport combiné. Cette coordination, à la fois technique et tarifaire, est un échec. La dernière période s'ouvre dans un contexte technique et économique inédit. La suprématie ferroviaire est désormais contestée et la concurrence exacerbée entre les différents modes fait resurgir les projets de coordination dans le cadre d'une politique globale et rationnelle des transports. Les décrets de 1934 se résument à des sortes de gentleman agreement peu suivis d'effets.

Au regard de ce premier siècle d'expériences, on peut conclure à un échec global de l'intermodalité. Au chapitre des causes, peuvent figurer les réticences pour tel mode de transport dominant à accepter l'abaissement de sa puissance au profit de l'intérêt général. Cependant, dans le cas plus particulier de la France, l'Etat, comme le résume si bien N. Neiertz, à la fois propriétaire d'infrastructures et gestionnaires d'entreprises de transports, occupe une responsabilité particulière, puisqu'il est constamment «écartelé entre la recherche d'une politique globale des transports au nom de l'intérêt général et la défense des intérêts particuliers des entreprises dont il a la charge». On peut donc conclure avec lui à cette «ambiguïté fondamentale» qui a «constamment biaisé les débats théoriques et les choix politiques dans ce domaine»⁴⁰.

⁴⁰ Neiertz, art. cit., p. 67.