

# La législation du tramway et les principes du service public du transport sous la Troisième République en France

Hisao KOKUBU

## Abstract

The period from the 1870s to the beginning of the 1930s, that is, under the Third Republic in France, represents the high point of urbanization prior to the Second World War, or more precisely, the era of development of the *banlieues* (suburbs). As the tramways were first appearing in many French cities, the law of 11 June 1880, enacted as part of the Republican reforms, granted local communities the initiative in the domain of urban public transport, although it left significant controls to the national government, specifically the *Conseil d'État*. Since the law only covered and regulated the concession system, tramway companies had to operate their networks at their own risk and expense, drawing remuneration from the users (through fares) without government subsidies. This decentralization of authority in the direction of local actors had the effect of creating a direct confrontation between municipalities and the tramway companies, the former imbued with a lofty sense of public service, the latter driven by the necessity of making a profit. Moreover, starting from the beginning of the 20<sup>th</sup> century, local politicians quickly became aware that electric tramways could serve them as a marketing tool to help win elections under the system of universal male suffrage.

## Introduction

La période des années 1870 au début des années 1930, soit sous la Troisième République, correspondait à la phase maximale de l'urbanisation en France avant la Seconde Guerre mondiale. Les tramways jouaient un rôle décisif pour développer les banlieues, ainsi que pour changer les modes de vie des habitants. Pourtant, malgré l'importance de l'urbanisation, avant les années 1880, il n'existait aucune disposition légale spécifique aux tramways dans ce pays. En réalité, s'il y avait un projet, le tramway finissait par arriver, mais pour le mettre sur pied et l'exécuter, il fallait suivre une législation décidée par l'État. En France, concrètement, cette élaboration renvoyait au système de la concession (Mckay, 1976: 84-95, 1984: 117-119). Sous ce régime, le processus de construction du réseau était à la fois un enjeu politique, surtout local, et un enjeu pour les entreprises. C'est ce que nous envisagerons d'appréhender dans cet article, d'abord la législation du tramway qui a été mise en application le 11 juin 1880 et ensuite comment cette loi fonctionnait avec les principes du service public du transport sous la République et la démocratie.

## 1. La législation du tramway

### a) La loi du 11 juin 1880

Au moment où les “Chemins de fer américains” faisaient leur apparition successivement dans plusieurs villes françaises, vers 1880, le mot “tramway” fit son entrée dans les textes officiels. En 1878, Charles de Freycinet, ministre des Travaux Publics, entreprit une démarche similaire dans la logique de son plan de densification des voies de communication. Mais, pour bien montrer son intention de dissocier les différents types de voies ferrées, il déposa au Sénat deux projets de loi relatifs, l’un aux chemins de fer d’intérêt local et l’autre aux tramways. Lors de la discussion à la Chambre des députés, ces deux projets furent fusionnés en un seul texte et devinrent la loi du 11 juin 1880, dont le titre II était consacré aux tramways (Carré, 1997: 116-117, Desbats, 1914: 9)<sup>1</sup>.

Avant cette loi de 1880, il n’existait aucune disposition légale spécifique aux tramways, qu’il s’agisse des règles d’établissement et d’exploitation, ou même de la compétence réelle des acteurs. La procédure, incertaine, s’alignait en fait sur la jurisprudence des chemins de fer et des omnibus, de même que sur les avis doctrinaux prononcés par le Conseil d’État. Cette situation transitoire prit fin avec Charles de Freycinet et le vote, le 11 juin 1880, de la « loi relative aux chemins de fer d’intérêt local et aux tramways » qui normalisait à l’échelle nationale les rapports entre les autorités concédantes et les concessionnaires (Larroque, Margairaz, Zembri, 2002: 98).

La loi du 11 juin 1880, qui était muette sur la définition du chemin de fer d’intérêt local, essayait du moins de définir le tramway. Le tramway, peut-on lire, est une voie ferrée construite sur une voie publique<sup>2</sup>. D’une façon générale, la législation des tramways était plus souple que celle des chemins de fer d’intérêt local : ainsi, à la différence de ceux-ci, il n’était pas nécessaire de faire intervenir le Parlement pour la concession d’un tramway. Alors que pour la concession des chemins de fer d’intérêt local, « l’utilité publique est déclarée, et l’exécution est autorisée par une loi » aux termes de l’article 2 de la loi de 1880 (Payen, 1907: 26-28)<sup>3</sup>, pour les tramways, au contraire, aux termes de l’article 27 de la loi de 1880, la concession est accordée par l’État lorsque la ligne doit être établie, totalement ou en partie sur une voie dépendante du domaine de l’État :

-Soit par le ou les départements intéressés lorsque la ligne doit être établie, totalement ou en partie sur :

- une route départementale,
- un chemin vicinal de grande communication ou d’intérêt commun (les chemins bien qu’appartenant au domaine communal étant administrés et gérés par le département),
- le territoire de plusieurs communes.

---

1 *Journal officiel de la République française*, douzième année, n° 160, le 12 juin 1880, p. 6379-6380.

2 Loi du 11 juin 1880, art. 26.

3 Loi du 11 juin 1880, art. 2.

-Soit par le conseil municipal, enfin, lorsque la voie ferrée est établie entièrement sur :

- le territoire de la commune,
- un chemin vicinal ordinaire
- un chemin rural (chemins dont l'administration et la gestion appartiennent à la commune).

Et « l'utilité publique est déclarée et l'exécution est autorisée par décret délibéré en Conseil d'État » (Desbats, 1914: 12-13)<sup>4</sup>.

En résumé, selon Dominique Larroque, la loi du 11 juin 1880 introduisait un changement significatif en décentralisant nettement l'initiative. Les communes et les départements étaient désormais confirmés dans leur statut d'autorités concédantes au même titre que l'État, le critère de différenciation entre les trois entités étant la nature de la voie publique empruntée par la ligne de tramway en projet : voie communale, départementale ou nationale. Concrètement, au même titre que l'État vis-à-vis de la commune ou du département, ce dernier pouvait désormais octroyer la concession d'une ligne de tramway à l'un ou à l'autre, avec faculté de rétrocession ; une commune pouvait agir de même à l'égard de l'État ou du département (figure 1) (Larroque, Margairaz, Zembri, 2002: 100-101).

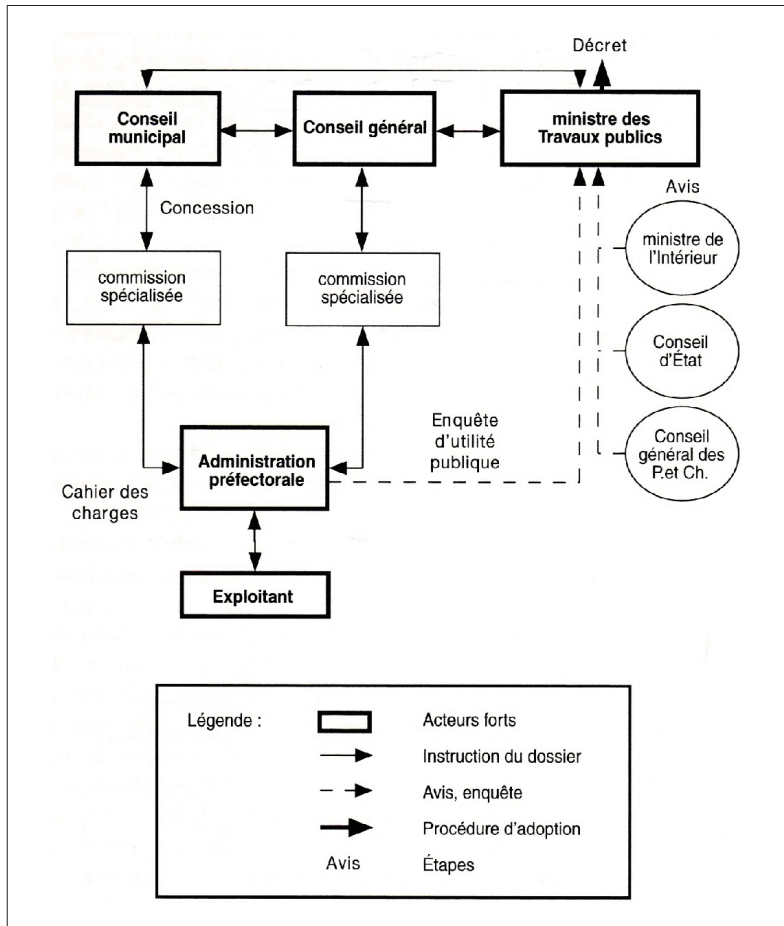
Garant de l'intérêt général, l'État, dans tous les cas de figure, n'en demeurait pas moins présent aux divers stades de l'élaboration du projet par l'intermédiaire des préfets, mais avec une tendance très nette à déléguer le traitement des affaires à l'échelon de sa représentation locale. Le préfet instruisait et enquêtait à partir des demandes de concession ou des propositions des élus locaux. Il surveillait l'établissement des voies ferrées, contrôlait l'entretien des matériels et le bon déroulement de l'exploitation. Il présidait également la commission de contrôle chargée de vérifier les comptes d'établissement et d'exploitation des entreprises concessionnaires. Le pouvoir central, de son côté, donnait simplement son aval par décret délibéré en Conseil d'État, lequel veillait au respect des règles canoniques. Cette décentralisation des compétences en direction des acteurs locaux avait pour effet une confrontation directe entre la municipalité et la compagnie du tramway, l'une porteuse d'une conception sourcilleuse du service public, l'autre mue par la nécessité de faire du profit (Margairaz, 2005: 10-15).

Par ailleurs, la loi du 11 juin 1880 intervenait également dans les modalités de constitution du capital des entreprises concessionnaires. En effet, l'État pouvait verser une subvention aux tramways, mais à la condition suivante : « Lors de l'établissement d'un tramway desservi par des locomotives et destiné au transport des marchandises en même temps qu'au transport des voyageurs ». La loi de 1880 excluait de la subvention les transports en commun en ville. La restriction trouve probablement ses fondements dans le caractère encore rudimentaire du tramway urbain, tiré par des chevaux, dépourvu des attributs qui lui auraient donné accès au rang d'outillage économique national, donc aux subsides de l'État (Larroque, Margairaz, Zembri, 2002: 99, Lartigue, 1904: 222)<sup>5</sup>. Plus tard, René Roy, ingénieur des Ponts et Chaussées,

---

4 Loi du 11 juin 1880, art. 27 et art. 29.

5 Loi du 11 juin 1880, art. 36.



**Figure 1: La procédure de décision relative à la création d'une ligne de tramway dans une commune**

Source: Larroque, Margairaz, Zembri, 2002: 100.

précisera à cet égard les effets de la législation sur « les réseaux non subventionnés par l'État et destinés au transport des voyageurs et des messageries ou seulement au transport des voyageurs » (Roy, 1925: 56-57). Pour les tramways urbains, il n'y a pas de subvention de l'État, ni même, dans la plupart des cas, de subvention du pouvoir concédant. Par conséquent, « la construction des lignes a été faite en général par la compagnie concessionnaire, sans subvention du pouvoir concédant et l'exploitation est faite aux risques et périls du concessionnaire. En fait de clauses financières, les contrats de concession prévoient simplement le paiement de droits de stationnement et de redevances, qui constituent parfois d'importantes ressources pour les budgets municipaux ».

### **b) La loi du 31 juillet 1913**

Dès avant le début du premier conflit mondial, le gouvernement français a souhaité poursuivre l'œuvre de décentralisation amorcée par la loi du 11 juin 1880 en matière de concession de tramways. Par la loi du 31 juillet 1913, il renonçait, en effet, aux pouvoirs de concédant, y compris pour les tramways empruntant une route du domaine de l'État. Si la déclaration d'utilité publique restait soumise à l'examen du Conseil d'État, le pouvoir concédant était ainsi transféré au profit des collectivités locales (départements ou communes) qui étaient autorisées, si elles le souhaitaient, à gérer directement ce type d'entreprise (Carré, 1997: 268-269).

Pour en revenir brièvement à la question de la concession, la loi du 11 juin 1880 n'avait admis et réglementé que le système de la concession dans laquelle une personne publique (le concédant) chargeait par contrat une autre personne (le concessionnaire) de faire fonctionner à ses risques et périls le service public, en lui permettant de se rémunérer sur les usagers (tarifs). Selon André Bussy, avocat à la Cour d'appel, « au cours des longues discussions qui pendant deux ans se déroulèrent à la Chambre et au Sénat [pour la mise en application de cette loi], il ne fut jamais question de l'exploitation directe ; on ne s'occupa jamais que de la concession et de sa réglementation » (Bussy, 1908: 41-42). D'ailleurs, avant la guerre, les tenants de la libre entreprise (soit, de la concession) et ceux de la municipalisation comme André Bussy et certains socialistes se sont affrontés au sujet du transport public urbain. Mais il s'agissait alors surtout d'une confrontation d'idées, car les partisans de la municipalisation ne pouvaient, ni ne voulaient réellement imposer à la collectivité locale une charge financière que l'entreprise privée assumait pleinement et avec un certain succès (Daumas, Fontanon, Jigaudon, Larroque, 1977: 189).

Cependant, la guerre de 1914-1918 et l'inflation qui suivit bouleversèrent la vie économique du pays et l'exploitation des compagnies de transports. La plupart de celles-ci se trouvèrent hors d'état de supporter les déficits de l'exploitation. Devant les difficultés financières rencontrées par les sociétés, les pouvoirs locaux ont fini, enfin, par adopter les principes de la loi du 31 juillet 1913 et des décrets d'application de cette loi qui avaient été promulgués durant les hostilités. Par conséquent, à côté de la concession aux risques et périls de l'exploitant, la loi de 1913 et ses décrets ont instauré deux modes de gestion nouveaux pour les exploitations de tramways : l'affermage et l'exploitation directe. Dans le premier, les exploitants n'avaient pas la charge des investissements de premier établissement, seule une redevance était versée contre l'usage du matériel fixe et roulant mis à leur disposition. Dans le second, l'administration gérait elle-même le service avec son personnel et ses biens. La régie pouvait être indirecte. Dans ce cas, la puissance publique exploitait le service par l'intermédiaire d'un régisseur qui était simplement intéressé aux bénéfices mais qui ne supportait pas les pertes (Carré, 1997: 119-121, 269-270).

En réalité, après les années 1920, le mode d'exploitation des réseaux urbains différait d'une ville à l'autre et se révélait très compliqué dans certains cas. Par exemple, le conseil municipal de Paris, référence s'il en est, repoussa lui-même, en décembre 1918, la régie directe au profit d'un système hybride : la régie intéressée. Par la convention du 20 septembre 1920, le Département de la Seine devint l'unique

propriétaire des biens mobiliers et immobiliers nécessaires à l'exploitation des tramways dans Paris et sa banlieue. Le service fut confié à une société unique née de la fusion de l'ensemble des compagnies de tramways d'avant-guerre : la Société des Transports en Commun de la Région Parisienne (STCRP) (Daumas, Fontanon, Jigaudon, Larroque, 1977: 119-124). Le Département avait l'entière maîtrise de l'entreprise sur les tarifs, les horaires et les financements de toute modernisation utile, alors que la STCRP n'assurait plus que le fonctionnement du réseau : charges du personnel, entretien, approvisionnements, circulation des voitures. Pour mener à bien cette mission, la société reçut du Département une rémunération indépendante du bilan réel de l'entreprise, qu'il soit bénéficiaire ou déficitaire.

À Marseille, après la mise sous séquestre entre le 3 juillet 1919 et le 6 juin 1921, une convention provisoire du 20 juin 1921 « réglait les litiges en cours et transformait l'exploitation en une véritable régie intéressée. (...) Cette convention a été suivie, en effet, par une nouvelle convention provisoire des 29-31 juillet 1922 et enfin par une convention définitive le 30 janvier, 1<sup>er</sup> février 1926 »<sup>6</sup>. Contrairement à Paris, sans créer une nouvelle société, la Ville et le Département renflouaient le déficit éventuel d'une exploitation, donc le concessionnaire, c'est-à-dire la Compagnie Générale Française de Tramways (CGFT), qui voyait ses charges et ses frais couverts quoi qu'il advienne (Laupières et Martin, 1990: 141). À Lyon, selon l'étude de Florent Montagnon (Montagnon, 2009: 69), avec la convention du 30 décembre 1924, les risques financiers ont été peu à peu transférés vers les collectivités sans qu'ait bien lieu, pour autant, une complète appropriation des transports urbains par les pouvoirs publics. Le régime d'exploitation du réseau devint ainsi hybride, entre la simple concession et l'affermage ou la régie intéressée, puisque, d'une part, la Compagnie des omnibus et tramways de Lyon n'exploitait plus le réseau à ses seuls risques et périls, et que, d'autre part, le département du Rhône et la ville de Lyon n'étaient pas conduits à racheter les concessions. Mais cette association financière portait les germes de conflits houleux entre ses contractants, probablement parce qu'elle n'était pas assez poussée, comparativement aux transports parisiens.

## 2. Le système de la concession

Sous les législations du tramway de 1880 et de 1913, l'autorité concédante et le concessionnaire concluaient une convention ainsi qu'un cahier des charges qui devait organiser l'exploitation du service (figure 1). Ce cahier comprenait notamment des clauses sur le nombre minimum des voyages, les horaires, les tarifs, les dispositions de la sécurité des voyages, etc. Quant à la convention, elle contenait essentiellement les clauses financières de la concession, le résumé des rectifications de détail apportées au cahier des charges-type et les obligations pour le concessionnaire de construire et d'exploiter le réseau concédé pendant la durée de la concession (Lartigue, 1904: 108-117, Bayard, 1994: 23-24). Cependant, pour

---

6 Archives départementales des Bouches-du-Rhône (AD) 9S 36/25 : Transport de marchandises, rétablissement des lignes, convention, 1935-1943, Voies ferrées d'intérêt local, Contrôle de l'exploitation, Rapport de l'ingénieur en chef, Guillot, du 18 août 1936, p. 2-3.

arriver à signer une convention entre l'autorité concédante et le concessionnaire-exploitant, il fallait souvent des négociations longues et difficiles par suite de la contradiction que le système de la concession engendrait nécessairement entre le profit et le service public. De plus, même après la déclaration de l'utilité publique et le décret délibéré en Conseil d'État, les acteurs locaux pouvaient parfois interpréter différemment les clauses de la convention et du cahier de charges selon les situations et leurs intérêts. Tout de même, il convient de saisir globalement le rôle des autorités concédantes et du concessionnaire-exploitant dans le système de la concession.

#### **a) Les autorités concédantes : Conseil municipal, Conseil général et l'État (Ministre des Travaux publics)**

Comme nous l'avons indiqué plus haut, conformément à la disposition de l'article 27 de la loi du 11 juin 1880, la concession était accordée par les trois acteurs de poids—le Conseil municipal, le Conseil général ou l'État—selon la nature de la voie publique empruntée par la ligne de tramway en projet : voie communale, voie départementale ou voie nationale. Toutefois, il arrivait souvent que plusieurs lignes de tramways soient projetées et créées en même temps par un même département ou une même commune. S'il s'agissait d'un "réseau" proprement dit, composé de lignes reliées entre elles comme, par exemple, dans les réseaux urbains, l'ensemble du réseau formait un tout indivisible. La concession devait être accordée par l'autorité la plus haute dont le domaine public était emprunté. C'est pourquoi l'État a fait la concession aux villes ou aux départements dans les cas d'emprunt d'une dépendance du domaine public national par un réseau urbain ou départemental, avec faculté de rétrocession, pour permettre à la personne administrative concessionnaire de se substituer à un rétrocessionnaire dans ses droits et obligations (Payen, 1907: 41, Lartigue, 1904: 92-93).

Quant à l'État, ce n'est qu'exceptionnellement qu'il a concédé directement à une compagnie les tramways, ce qui, en vertu de la loi, dépendait de son domaine public. Ces réseaux répondant, en fait, à des besoins purement locaux, le gouvernement prit rarement l'initiative de leur établissement et il ne donna guère suite aux projets étudiés par les départements ou les villes, sauf quand ceux-ci en assumaient la responsabilité en prenant la concession qu'ils rétrocédaient en même temps à un particulier ou à une compagnie. C'est à Paris seulement, en raison des difficultés entre la Ville et la Compagnie Générale des Omnibus de Paris (CGO) dues au monopole de fait depuis 1855 et de la confusion de fait qui existait entre les voies nationales et les voies municipales, que l'État a dû concéder directement des lignes de tramways de banlieue à de nouvelles compagnies privées dans les années 1890. En procédant ainsi, il prenait, en apparence, la responsabilité du tracé des lignes et du choix des concessionnaires, tandis qu'en réalité, il ne faisait que sanctionner les combinaisons préparées par le Conseil municipal, s'il n'y voyait pas d'empêchement grave (Lartigue, 1904: 89-94, Margairaz, 2005: 139). Cependant, légalement, l'initiative de la procédure de concession appartenait selon les cas au ministre des Travaux publics, au préfet ou au maire. Il faut souligner également que c'est seulement après l'instruction par le préfet, que la demande était

soumise à l'autorité qui devait faire la concession. Et cette autorité décidait alors s'il y avait lieu de procéder à l'enquête d'utilité publique.

### **Instruction par le préfet**

Tout d'abord, remarquons encore une fois l'importance du rôle du préfet sur le schéma de la figure 1. Le préfet était chargé de l'instruction préalable aux demandes de concession, même quand le tramway pouvait être concédé par la commune (Lartigue, 1904: 99-104). Logiquement, dès qu'il était saisi du dossier, il l'examinait rapidement et le communiquait pour avis au service du contrôle dont il nommait les agents. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées vérifiaient les pièces de l'avant-projet, les plans de traverses et le mémoire descriptif. Après ces travaux, le préfet soumettait le dossier au pouvoir concédant, le plus souvent le Conseil municipal ou le Conseil général, qui donnait son avis sur la suite à donner à la demande de concession.

### **Enquête d'utilité publique**

Lorsque le Conseil municipal ou le Conseil général votait la mise à l'enquête, cette enquête était ordonnée par un arrêté préfectoral. Elle constituait l'un des éléments essentiels de l'instruction administrative que la loi confiait au préfet. Le préfet nommait une commission composée de sept membres au moins, de neuf au plus, choisis parmi les principaux propriétaires de terres, de bois, de mines, les négociants et les chefs d'établissements industriels (Payen, 1907: 50-54, Lartigue, 1904: 105-107). Mais, en réalité, il y avait des nuances selon les cas concernant les choix effectués des membres des commissions d'enquêtes. Les pièces de l'avant-projet, les plans de traverses, le mémoire descriptif et les registres destinés à recevoir les observations auxquelles pouvait donner lieu l'entreprise projetée restaient déposés pendant un mois à la mairie du chef-lieu. À l'expiration du délai fixé par l'arrêté d'enquête, la commission se réunissait sur convocation du préfet à la mairie ou à la préfecture. Le décret du 18 mai 1881 prescrivait qu'« elle examine les déclarations consignées aux registres, entende les ingénieurs des Ponts et Chaussées et des mines employés dans le département, et, après avoir recueilli auprès de toutes les personnes qu'elle juge utiles de consulter, les renseignements dont elle a besoin, elle donne son avis motivé tant sur l'utilité de l'entreprise que sur des diverses questions qui ont été posées par l'administration ou soulevées au cours de l'enquête. »<sup>7</sup> Le procès-verbal des opérations, terminé dans un délai de quinze jours, était transmis avec toutes les pièces au préfet par les soins du président de la commission. Le préfet, de son côté, appelait les Chambres de commerce à délibérer ; il consultait également le Conseil général et les conseils municipaux des communes dont la voie projetée devait traverser le territoire, lorsqu'il n'appartenait pas à ces conseils de statuer sur la concession.

---

7 Décret du 18 mai 1881, art. 7. cité par Payen, 1907: 53. Les formes de l'enquête d'utilité publique sont réglées par ce décret.



D'après Jean-Louis Lartigue, les diverses consultations prescrites par le règlement du 18 mai 1881 avaient pour but de provoquer les observations d'un public comprenant non seulement les personnes directement intéressées au projet, mais encore celles qui étaient jugées susceptibles de fournir un avis utile sur le mérite de l'entreprise ; cette procédure offrait des garanties importantes, mais elle présentait l'inconvénient de demander beaucoup de temps (Lartigue, 1904: 107). Après la vérification des pièces par les ingénieurs du contrôle, le préfet s'assurait que l'instruction de l'affaire était complète et envoyait le dossier au ministre des Travaux publics en vue de la déclaration d'utilité publique, si la concession devait être faite par l'État. Si c'était, au contraire, le Conseil municipal ou le Conseil général qui avait le pouvoir de concéder, le préfet soumettait le dossier à l'assemblée compétente avant de l'adresser au ministre (Lartigue, 1904: 119-121).

### **b) Procédures des administrations supérieures**

Suivant la figure 1, le schéma des procédures des administrations supérieures, surtout auprès du ministre des Travaux publics et du Conseil d'État, se présentait ainsi. Le ministre des Travaux publics, saisi par le préfet du dossier de la demande de concession, consultait le Conseil général des Ponts et Chaussées qui était chargé d'examiner le projet au point de vue technique. Ce comité concluait, soit à l'adoption immédiate du projet, soit au renvoi du dossier au préfet pour être remanié ou complété selon les indications qu'il fournissait au ministre. Son rapport, considéré comme un document d'administration intérieure, d'instruction secrète, n'était pas communiqué. Si la prise en considération du dossier par le Conseil général des Ponts et Chaussées était acquise, il n'était pas nécessaire d'en revenir au préfet, et le ministre des Travaux publics prenait l'avis du ministre de l'Intérieur, en raison de la tutelle que celui-ci exerçait sur les autorités locales, avant de communiquer au Conseil d'État le dossier accompagné d'un projet de décret. Le Conseil examinait particulièrement les clauses du traité de concession et du cahier des charges et vérifiait si elles contenaient des garanties pour le bon fonctionnement de la ligne. Aucun délai n'était fixé pour l'examen des dossiers par le Conseil général des Ponts et Chaussées et par le Conseil d'État (Lartigue, 1904: 121-124). C'est pourquoi cela provoquait souvent l'irritation sur le plan local, tant du Conseil municipal et du Conseil général que des habitants qui attendaient depuis longtemps la construction d'une ligne.

C'est après l'adoption du projet de décret par l'assemblée générale du Conseil d'État que le ministre des Travaux publics pouvait le soumettre à la signature du Président de la République, accompagné d'un rapport. Le décret approuvait également la convention et le cahier des charges. Dans cette procédure, au niveau des administrations supérieures, il va de soi que le rôle du Conseil d'État était le plus important. En un mot, il exerçait au nom du pouvoir central les droits de contrôle et de tutelle qui appartenaient à celui-ci (Payen, 1907: 73-76). C'est ainsi que, sur le réseau de Marseille par exemple, le Conseil d'État a exercé son droit de veto sur des projets présentés par le Conseil municipal et le Conseil général, en particulier en 1903. Comme nous le verrons en détail, la municipalité Chanot et la CGFT n'ont pu que s'incliner devant

la décision du Conseil d'État, à savoir le rejet et le renvoi pour les tarifs du projet de la construction des lignes dans les banlieues.

**c) Le concessionnaire-exploitant : le cas de la Compagnie Générale Française de Tramways**

À Marseille par exemple, d'après un rapport de 1914<sup>8</sup>, la CGFT exploitait deux réseaux : l'un rétro-cédé par la ville de Marseille, avec une longueur totale de voies utiles de 158,816 km, et l'autre par le département des Bouches-du-Rhône avec une longueur utile<sup>9</sup> de 14,878 km. Bien que la seule ligne d'Aix à Marseille, qui avait été concédée par l'État au département depuis 1901, soit exploitée par la Compagnie des Tramways électriques des Bouches-du-Rhône, la CGFT gardait le monopole sur les réseaux marseillais. C'était en fait les concessions elles-mêmes qui avaient pu ainsi créer par étapes un monopole de fait. Mais celui-ci résultait aussi de la stratégie commerciale de la CGFT, qui, comme d'autres grandes compagnies de transports, avait racheté des lignes à de petites sociétés ou à des particuliers souvent en difficulté. Mais ce sont les concessions, via les conventions passées avec la Ville entre 1898 et 1900, qui ont été décisives pour que la CGFT obtienne l'exclusivité de l'exploitation du réseau à Marseille.

Forte des succès obtenus depuis 1900 grâce à l'électrification totale et de l'extension de son réseau, la CGFT a donc abouti à un quasi-monopole sur le réseau marseillais. Ce rapport de force lui permit de céder de moins en moins aux demandes des pouvoirs concédants. On le vit en 1903, lorsqu'elle négocia longuement avec la municipalité Chanot à propos de la construction des lignes dans les banlieues. Par ailleurs, comme le préfet des Bouches-du-Rhône avait estimé que, pendant la saison d'été, les usagers étaient beaucoup plus nombreux, il avait pris un arrêté en date du 23 juin 1903 qui réglait pour cette période le service de tramways à Marseille et qui décidait d'accroître le nombre de rames en service, ce qui augmentait le nombre de voyages prévus au cahier des charges de l'acte de concession. La Compagnie estima que le préfet était sorti de la légalité car il avait imposé à la Compagnie un nombre de voyageurs supérieurs à celui prévu par le cahier des charges pour chaque ligne du réseau. En effet, le tableau annexé à l'article 14 du cahier des charges prévoyait, pour le service d'été, un minimum de 1.534 à 1.547 voyages. Le tableau de service que le préfet avait imposé par arrêté à la Compagnie comportait, pour l'ensemble des lignes exploitées, 2.657 voyages. Du fait de cette surcharge, la Compagnie saisit le Conseil de préfecture pour demander l'annulation de l'arrêté préfectoral (Bayard, 1994: 13, Jèze, 1910: 271-284).

Cet événement est connu dans l'histoire de jurisprudence comme l'affaire *Compagnie Générale Française de Tramways*, affaire qui a modifié la nature de la concession et qui a même provoqué en 1910 l'intervention du commissaire du gouvernement Léon Blum. Jusqu'alors, les arrêts du Conseil d'État sur les chemins de fer ou les tramways étaient fidèles à une perspective strictement libérale, ils appliquaient

---

8 AD 1N 258 : Rapports du Conseil général des Bouches-du-Rhône, Rapports 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> session 1914, Rapports des chefs de service ordinaire des Ponts et Chaussées, p. 60-63.

9 La ligne « Boulevard Dugommier-La Pomme » qui emprunte sur la plus grande partie de son cours le chemin départemental n° 2 dit « Petite Route d'Aubagne », et la ligne « Saint-Marcel-Aubagne ». Lauphiès et Martin, 1990: 73.

du droit privé et insistaient sur le caractère contractuel des conventions signées entre la collectivité et la compagnie concessionnaire. À ce titre, ils exigeaient une indemnité en cas de modification d'exploitation financièrement préjudiciable au gestionnaire (Margairaz, 2005: 148-149). Cependant, à la suite des conclusions de Léon Blum, le Conseil d'État opéra un changement complet de jurisprudence. L'arrêt du 11 mars 1910 indiquait que la collectivité concédante avait le droit de prescrire les modifications et les additions nécessaires pour assurer, dans l'intérêt du public, la marche normale du service, la compagnie disposant seulement de la possibilité de présenter une demande d'indemnité en réparation du préjudice ainsi établi (Bayard, 1994: 61-89, Jèze, 1910: 285-290).

D'autre part, en tant que concessionnaire face à la Compagnie, la ville de Marseille était aussi intervenue dans le débat à la demande du ministre des Travaux Publics agissant au nom de l'État. Dans la séance du Conseil municipal du 23 juin 1908, Resch avait exposé que : « Bien que la question posée ait actuellement perdu de son intérêt, elle n'en conserve pas moins une grande importance » puisque c'était à la requête et sur les instances de l'Administration municipale que le préfet avait pris l'arrêté annulé par le Conseil de Préfecture<sup>10</sup>. De ce fait, la ville s'était associée aux mesures prises et au recours formé par le ministre. Par la suite, les perturbations liées à la Grande Guerre allaient contribuer à conforter le Conseil d'État dans sa nouvelle jurisprudence. D'ailleurs, cette guerre et l'inflation d'après-guerre allaient plus largement faire évoluer les pratiques, les conceptions et les formes d'organisation de service public (Margairaz, 2005: 149-150).

### **3. Les principes du service public du transport sous la République et la démocratie**

Selon une étude de Laurent Dubois de Carratier, l'histoire de la concession est celle d'une métamorphose progressive qui reflète, à la fois, l'attachement du modèle républicain au libéralisme économique et l'évolution de ce même modèle vers une forme d'interventionnisme public (Dubois de Carratier, 2005: 54). Comme nous avons déjà quelque peu abordé la question de l'intervention des collectivités locales après la guerre, en particulier sous la forme d'une régie intéressée, nous tenterons ici de saisir quels étaient les principes républicains qui concernaient le service public du transport avant la guerre.

#### **a) Les principes du service public du transport sous la République**

Dès les années 1880, les compagnies des chemins de fer ont dû affronter un front du refus face à une triple exigence populaire d'un réseau plus long, d'installations et de matériels plus confortables et mieux adaptés aux besoins et de tarifs plus bas et égaux. À travers ces pressions, s'affirmaient, au nom de besoins croissants fondant un quasi-droit aux chemins de fer pour tous, les trois principales exigences qui

---

10 *Bulletin municipal officiel de la ville de Marseille*, 14<sup>e</sup> année, n° 702, le 26 juillet 1908, Séance du 23 juin 1908, ordre du jour, Compagnie française des tramways-Autorisation d'intervenir sur pourvoi formé par l'État contre un arrêté du Conseil de préfecture, par M. Resch, p. 276.

dessinèrent les principes du service public : un réseau sur la plus grande partie du territoire, une amélioration constante des équipements et des matériels parallèlement aux progrès techniques, des tarifs bas et plus ou moins uniformes (Margairaz, 2005: 135-138, Caron, 2005: 295).

Mais, pour le transport urbain, dans la capitale par exemple, ces trois principes du service public n'ont pas été réalisés avant les années 1890. Du fait de tarifs encore relativement élevés, les transports collectifs à chevaux, assurés principalement par la CGO, n'apparaissent pas encore ouverts à tous. C'est le métro qui devait incarner le service public dans trois de ces principes : une présence homogène sur l'ensemble du territoire parisien *intra muros* ; des tarifs bas et uniformes (15 centimes) ; un matériel et des équipements modernes, en particulier grâce à l'utilisation du courant électrique. Inauguré en 1900, le métro devint l'incarnation du service public municipal. Il était présenté comme un outil de transformation progressive de la société urbaine, conforme aux principes républicains, et propre à faire l'économie de la révolution sociale. Certes, pour les transports parisiens de surface, le système du "tramway à 10 centimes" avait déjà été introduit en 1899. Dans la perspective de l'Exposition universelle, l'État avait concédé au Département un important réseau de tramways de pénétration Paris-banlieue et sept compagnies nouvelles avaient vu le jour en acceptant le tarif unique à 10 centimes. Mais le réseau de la capitale était encore loin d'être modernisé et unifié, tout du moins pas avant 1910, surtout à cause des tractions à chevaux maintenues par la CGO. De plus, les tarifs de 15 à 30 centimes étaient restés en vigueur sur la plus grande partie du réseau dans la banlieue (Caron *et alii*, 1990: 314-315, 335, Larroque, Margairaz, Zembri, 2002: 110-112).

Dans les villes de province, au lieu du métro, ce sont ces tramways électriques à 10 centimes qui ont joué un rôle décisif depuis environ 1900 pour concrétiser les trois principes républicains du service public du transport. En 1894, pour la première fois en France, au Havre, la CGFT avait électrifié son réseau et fait une réduction des tarifs de 50 % (Robert, 1974, 432). Dans le cahier des charges, un prix unique de 15 centimes était prévu à l'intérieur du Havre, mais au-delà, le prix s'élevait à plus de 15 centimes. Le 15 mai 1894, une pétition de 150 habitants de communes voisines avait mis en cause ce tarif au motif qu'il était très élevé. Avec l'intervention des ingénieurs des Ponts et Chaussées, le prix de transport dans les communes suburbaines avait été fixé selon le seuil de population (3.000 ou 9.000 habitants) (Verdier, 2002: 1054-1059). Il était donc encore difficile de mettre en application au Havre les trois principes républicains du service public du transport.

À Lyon, on peut constater la diffusion de ces principes républicains dès 1899. L'électrification du réseau de la Compagnie des omnibus et tramways de Lyon débuta en 1894 par la ligne Bellecour-Oullins. La généralisation de la traction électrique à tout le réseau avait été retardée à cause des oppositions à l'installation de lignes aériennes dans le centre-ville. La mise en exploitation des lignes électrifiées s'était échelonnée entre mars 1898 et avril 1899, si bien qu'en 1900, il n'existait plus de lignes à traction hippomobile. Pendant ce temps-là, en 1899, la municipalité Antoine Gailleton avait exigé de la Compagnie une baisse des tarifs : 10 centimes en seconde classe et 20 centimes en première classe sur tout le territoire de

la commune (Montagnon, 2009: 43-44, 51-52). C'est à la suite de la naissance d'un transport de masse à Lyon, que Flaissières a instauré, en 1900, dans la cité phocéenne, "le Tramway à deux sous" sans distinction de classe<sup>11</sup>.

### **b) Démocratie, principes républicains et service public du transport**

En ce qui concerne les chemins de fer, comme on l'a vu précédemment, la pression de l'opinion publique était en partie la cause de l'affirmation des trois principes du service public. C'était pareil pour le transport urbain, mais le problème se posait à un niveau beaucoup plus local, dans les villes. La loi du 11 juin 1880 avait donné un grand pouvoir au maire et au conseil municipal pour créer des lignes de tramway dans leur commune. Les hommes politiques locaux avaient eu très tôt conscience que les tramways électriques pouvaient servir d'outil de promotion et ainsi gagner les élections. C'est surtout depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle que la "politisation" des moyens de transport urbain a commencé dans les villes.

Sous la démocratie, avec le système du suffrage universel masculin, les hommes politiques sont fondamentalement élus par des électeurs, socialement très différents les uns des autres, de plus en plus urbanisés et instruits (Déloye, 2007: 89-90, Garrigou, 2002: 11-22). Pour qu'ils aient une chance d'être approuvés par un très grand nombre d'électeurs, il fallait que les programmes élaborés par les partis aient un contenu très large et vague, étant donné la diversité des aspirations et les multiples conflits d'intérêts qui opposaient les citoyens entre eux. Les trois principes républicains fondant le service public du transport (égalité des tarifs, de l'accès et du confort) étaient efficaces pour récupérer des voix, sous la forme des "promesses électorales" faites auprès des électeurs qui devaient utiliser quotidiennement les tramways électriques.

D'après Gérard Noiriel, la démocratisation du suffrage universel a simplement donné aux ouvriers et aux paysans le droit de choisir ceux qui vont parler et agir à leur place. C'est pourquoi, dans les sphères politique et économique, les relations de pouvoir sont des interdépendances reliant des individus qui occupent les positions dominantes et ceux qui occupent les positions dominées. L'un des effets les plus visibles de la domination politique est illustré par le fait que les politiciens de métier ont réussi à inculquer la croyance qu'ils pouvaient résoudre les problèmes des citoyens (Noiriel, 2006: 76-78). Cependant, ces relations d'interdépendances changeaient plus ou moins avant les élections. De plus, les électeurs ne croyaient pas toujours facilement aux paroles des politiciens. Le vote était un droit fondamental des citoyens dans une démocratie. Mais il y avait d'autres moyens pour faire connaître leurs souhaits. Il ne s'agit pas ici des grèves auxquelles les ouvriers recouraient par ailleurs, mais plutôt des pétitions et de la formation d'associations d'habitants du type des Comités d'Intérêt de Quartier. En effet, les trois principes républicains fondant le service public s'affirmaient également dans le domaine du transport urbain sous la

---

11 Selon Maurice Wolkowitsch, en 1911, 70 % des exploitations du tramway étaient à classe unique, particulièrement en province. Il se demande pourquoi il y avait une classe unique à Marseille, Bordeaux, Toulouse... et deux classes à Lyon, au Havre, ou à Paris... Wolkowitsch, 2004: 383.

pression de l'opinion publique.

## Conclusion

La période des années 1870 au début des années 1930 que nous avons examinée principalement a correspondu à la phase maximale de l'urbanisation avant la Seconde Guerre mondiale, ou plus exactement à celle du développement des banlieues. Au moment où les "Chemins de fer américains" sont apparus successivement dans plusieurs villes françaises, la loi du 11 juin 1880, qui était instituée en tant qu'une des réformes républicaines, avait accordé aux collectivités locales l'initiative dans le domaine du transport public urbain, bien qu'il restât des contrôles d'État, notamment ceux du Conseil d'État. Cette loi n'ayant admis et réglementé que le système de la concession, les compagnies de tramways ont été obligées d'exploiter leurs réseaux à leurs risques et périls en se rémunérant sur les usagers (via les tarifs), sans subventions. Cette décentralisation des compétences en direction des acteurs locaux a eu pour effet une confrontation directe entre municipalités et compagnies de tramways, les unes porteuses d'une conception sourcilieuse du service public, les autres mues par la nécessité de faire du profit. D'ailleurs, les hommes politiques locaux ont eu très tôt conscience que les tramways électriques pouvaient leur servir d'outil de promotion et leur permettre de gagner les élections sous le système du suffrage universel masculin. C'est ainsi que, principalement au début du XX<sup>e</sup> siècle, la "politisation" des moyens de transport urbains a commencé.

## Bibliographie

- Bayard, K. (1994) *Étude de l'arrêt rendu par le Conseil d'État le 11 mars 1910 : Compagnie générale française des tramways contre Ville de Marseille*, mémoire pour DEA d'histoire des institutions et des idées politiques, Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence.
- Bussy, A. (1908) *La municipalisation des tramways : Les résultats financiers à l'étranger*, thèse pour le doctorat, Université de Lyon, Faculté de droit, Paris, Éditeur Arthur Rousseau.
- Caron, F. (2005) *Histoire des chemins de fer en France. Tome second, 1883-1937*, Paris, Fayard.
- Caron, F. et alii (dir.) (1990), *Paris et ses réseaux : naissance d'un mode de vie urbain : XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Bibliothèque historique de la Ville de Paris, Hôtel d'Angoulême-Lamoignon.
- Carré, P. (1997) *Le tramway dans les agglomérations de Lille et Bruxelles : les voies multiples d'un service public, 1870-1970*, thèse de doctorat d'histoire, Université Charles de Gaulle-Lille 3, Lille.
- Chevalier, J. (1987) *Le service public*, Paris, PUF.
- Daumas, M., Fontanon, C., Jigaudon, G., Larroque, D. (1977) *Analyse historique de l'évolution des transports en commun dans la région parisienne de 1855 à 1939*, Paris, Centre de Documentation d'Histoire des Techniques, CNAM, EHESS.
- Desbats, A.-G. (1914) *Les voies ferrées d'intérêt local : Commentaire de la loi du 31 juillet 1913*, Paris, Éditeur Arthur Rousseau.
- Déloye, Y. (2007) *Sociologie historique du politique*, Paris, Éd. La Découverte, 3<sup>ème</sup> éd.

- Dubois de Carratier, L. (2005) « Le Conseil d'État, l'économie et le service public : concessions et services publics industriels et commerciaux (années 1880-1950) », *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, n° 52-3, p. 51-74.
- Garrigou, A. (2002) *Histoire sociale du suffrage universel en France : 1848-2000*, Paris, Seuil.
- Jeannot, G. (1998) *Les usagers du service public*, Paris, PUF.
- Jèze, G. (1910) « Nature juridique de la concession de service public », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, t. 27, 17<sup>e</sup> année, 1910, réimprimé, Topo Verlag AG, Vaduz, Liechtenstein, 1982, p. 270-290.
- Kokubu, H. (2011) *L'impact du réseau de tramways sur la population marseillaise (fin du XIX<sup>e</sup>-début du XX<sup>e</sup> siècle)*, thèse de doctorat d'histoire, Université de Provence, Aix-en-Provence.
- Laupières, J. et Martin, R. (1990) *Les tramways de Marseille ont cent ans*, Marseille, Paul Tacussel Éditeur.
- Larroque, D. (1989) « Apogée, déclin et relance du tramway en France », *Culture technique*, n° 19, p. 54-56.
- Larroque, D., Margairaz, M., Zembri, P. (2002) *Paris et ses transports, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles : deux siècles de décisions pour la ville et sa région*, Paris, Éd. Recherches.
- Lartigue, J.-L. (1904) *Les Tramways, étude pratique de droit administratif*, thèse pour le doctorat ès sciences politiques et économiques, Université de Toulouse, Faculté de droit, Toulouse, impr. de Marqués.
- Margairaz, D. (2005) « L'invention du "service public" : entre "changement matériel" et "contrainte de nommer" », *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, n° 52-3, p. 10-32.
- Margairaz, M. (2005) « Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier XX<sup>e</sup> siècle : d'une configuration historique à l'autre », *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, n° 52-3, p. 132-165.
- Mckay, John P. (1976) *Tramways and Trolleys: The Rise of Urban Mass Transport in Europe*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Mckay, John P. (1984) « Les transports urbains en Europe et aux États-Unis. 1850-1914 », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 23-24, p. 115-126.
- Montagnon, F. (2009) *Construire le stable et l'instable : la gestion du personnel d'exécution des transports publics urbains lyonnais (1894-1948)*, thèse de doctorat d'histoire, Université Lumière Lyon 2, Lyon.
- Noiriel, G. (2006) *Introduction à la socio-histoire*, Paris, Éd. La Découverte.
- Payen, F. (1907) *Des concessions de chemins de fer d'intérêt local et de tramways*, Paris, Arthur Rousseau.
- Robert, J. (1974) *Histoire des transports dans les villes de France*, Neuilly-sur-Seine, Impr. Fabre.
- Roy, R. (1925) *Étude sur le régime économique des voies ferrées d'intérêt local*, Paris, Impr. des établissements Blanchard.
- Verdier, N. (2002) « Variations sur le territoire. Analyse comparée de travaux urbains : Le Havre 1789-1894 », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 57<sup>e</sup> année, n° 4, p. 1031-1065.
- Wolkowitsch, M. (2004) *Le siècle des chemins de fer secondaires en France, 1865-1963 : les entreprises, les réseaux, le trafic*, Paris, AHICF.