Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 21 (1929)
Heft: 4

Artikel: Les entreprises publiques de la Confédération
Autor: Bratschi, Robert
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-383725

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

21me année AVRIL 1929 No 4

Les entreprises publiques de la Confédération.

Par *Robert Bratschi.*

I.

Au cours de ces dernières années, on a beaucoup discuté la question de savoir si et dans quelle mesure l'Etat doit s'occuper d'entreprises commerciales. Les services publics sont fréquemment l'objet de vives critiques de la part des milieux patronaux. Durant les années 1922 à 1924, lors de la réorganisation administrative des Chemins de fer fédéraux, les adversaires les plus acharnés des entreprises d'Etat ont même envisagé la désétatisation ou l'affermage de cette grande administration fédérale. Diverses publications parues depuis lors nous prouvent que la question n'est pas encore abandonnée. En septembre 1927, le congrès des banquiers suisses a discuté le problème de l'économie publique mis en opposition avec l'économie privée, après avoir entendu un exposé de M. le Dr Johr, directeur du Crédit suisse. Les deux votations populaires concernant le ravitaillement du pays en pain qui ont eu lieu en décembre 1926 et en mars 1929 ont fourni l'occasion favorable pour porter cette discussion devant l'opinion publique. Une publication, que vient d'éditer la commission nationale suisse de la Chambre internationale du commerce au sujet de l'activité des services publics en Suisse dans le domaine économique, nous prouve que ces milieux-là n'ont pas l'intention d'abandonner la lutte contre l'Etat-patron. Il n'est un secret pour personne que les adversaires déclarés des entreprises d'Etat remplissent même de hautes fonctions dans l'Etat. Sous la direction de Monsieur le conseiller fédéral Musy, les élections d'octobre 1928 et la campagne au sujet du monopole du blé se sont déroulées en partie avec ce mot d'ordre: « Sus aux entreprises d'Etat! ».

Mais la lutte contre les services publics n'est pas une manifestation purement helvétique. Au contraire, elle se déroule dans presque tous les pays. Les adversaires de l'économie collective voient, avec raison, dans les services publics existants l'intervention

collective qui peut devenir très dangereuse pour le système capitaliste actuel. C'est pourquoi l'on voudrait y remédier. Sous la pression de l'étranger, comme aussi en raison de leur dette de guerre, l'Allemagne et la Belgique ont été obligés de remettre l'administration de leurs chemins de fer à des sociétés par actions avec participation de l'Etat. Le fascisme italien a liquidé sans nécessité des services publics florissants, aux applaudissements des capitalistes. Dans d'autres pays encore se manifeste une forte tendance à ravir à l'Etat ses entreprises commerciales. Partout la lutte est conduite sous le prétexte hypocrite de rendre l'exploitation plus commerciale par la remise à l'économie privée. En réalité, l'impulsion est donnée à ce mouvement par la crainte de concurrents sérieux, de leurs possibilités de développement et des dangers qui en résultent pour le régime économique actuel.

II.

Parmi les entreprises commerciales de la Confédération, qui vont faire l'objet de notre étude, nous comptons les Chemins de fer fédéraux et les administrations des postes, télégraphes et téléphones. Certaines branches de l'administration militaire, les ateliers militaires en particulier, peuvent naturellement aussi être considérées comme des entreprises commerciales. Mais nous les laisserons de côté dans notre exposé, d'une part en raison du but de ces entreprises et surtout à cause des fortes oscillations qui rendent difficile la formation d'une opinion et l'énoncé d'un jugement.

La plus ancienne entreprise d'Etat est la poste. Elle se trouvait entre les mains de la collectivité déjà bien avant la fondation de la Confédération actuelle. Jusqu'en 1848, la poste dépendait des cantons. La nouvelle Constitution fédérale qui porte cette date, fit de la poste une administration fédérale. La Constitution de 1874 fit de même pour le service des télégraphes. Le téléphone fut tout d'abord simplement soumis à l'obligation de demander une concession. Et jusqu'en 1884 il existait à Zurich une compagnie privée des téléphones. En 1889, le service des téléphones fut à son tour placé sur le même pied juridique et légal que la poste et les télégraphes.

Ces trois services sont placés sous la protection d'une régale d'Etat, c'est-à-dire que seule l'administration fédérale peut s'occuper des attributions précises qui leur sont confiées. C'est ainsi que l'expédition des lettres et des paquets jusqu'à un certain poids, la transmission des télégrammes et l'établissement des relations téléphoniques sont réservées exclusivement aux entreprises d'Etat. Il s'agit donc là de véritables monopoles. Dans ces services, le monopole d'Etat est la condition essentielle d'une exploitation rationnelle et sûre. En Suisse, ce monopole n'est pas combattu non plus. Mais le fascisme italien a remis au capital privé

le service des téléphones qui jusque là était administré par l'Etat. Dans presque tous les autres pays, ces trois services publics sont régis de la même manière qu'en Suisse.

Dans les chemins de fer, la construction et l'exploitation par l'Etat est déjà moins considérée comme étant indiquée. Au contraire, les opinions sur cette question diffèrent très fortement d'un pays à l'autre. Il en est qui connaisse le système intégral des chemins de fer d'Etat; il en est ainsi en Allemagne, en Autriche, en Tchécoslovaquie, en Italie, en Belgique, en Suède, etc. D'autres pays n'ont presque exclusivement que des compagnies privées, comme c'est le cas en Angleterre et en Amérique. Dans de nombreux Etats, les deux systèmes vont de pair. En France, les chemins de fer ont été construits par des compagnies privées; mais d'après la loi, ils reviennent à l'Etat après 99 ans. En Angleterre et en Amérique, l'idée de la nationalisation s'est éveillée à la suite des expériences faites pendant la guerre. Mais elle a simplement conduit à une forte concentration des entreprises privées. Le changement qui est intervenu en Allemagne ne peut pas être considéré comme une véritable déviation du système des chemins de fer d'Etat, car il s'agit d'une conséquence de la guerre ayant un caractère temporaire.

La lutte pour le rachat des chemins de fer a joué un rôle très important dans la politique suisse depuis l'origine de la Confédération actuelle jusqu'à la fin du siècle dernier. Le jeune Etat confédéré vit les premiers débuts des chemins de fer en Suisse. En 1848, la longueur des lignes exploitées s'élevait en effet à 25 kilomètres (Zurich-Baden et St-Louis-Bâle). L'extention de cet important moyen de communication était alors un problème des plus pressants. La première question qui se posait était de savoir qui devait construire les chemins de fer. Le Conseil fédéral, sous l'impulsion de Stämpfli, se prononça énergiquement en faveur du principe des chemins de fer d'Etat. L'homme d'Etat zurichois Alfred Escher s'employa, par contre, de tout son poids en faveur de l'économie privée. Il était l'homme des banques. Tout comme le capital a vaincu il y a peu de temps dans la question du blé, c'est de même lui qui remporta la victoire vers 1850 au sujet de la construction des chemins de fer. Les banques l'emportèrent sur la politique nationale et sur les efforts tentés en faveur du bien-être populaire. L'Assemblée fédérale se prononça à une forte majorité pour le système des chemins de fer privés. Le nouvel Etat confédéré s'évinçait ainsi lui-même de l'éclosion du réseau ferroviaire. Mais l'idée de la nationalisation n'était pas morte. En peu de temps, la situation créée par la première loi sur les chemins de fer, votée en 1852, devint intenable. En 1872 entra en vigueur une nouvelle loi qui transmettait des cantons à la Confédération le droit d'accorder des concessions pour la construction et pour l'exploitation des chemins de fer.

Cette loi était une première victoire des partisans des chemins de fer d'Etat. La remise d'actions des chemins de fer à des mains étrangères et le krach de la Banque nationale, joints à d'autres circonstances, contribuèrent encore à répandre la tendance à l'étatisation. Celle-ci échoua une première fois en 1891 sous l'égide du conseiller fédéral argovien Welti, mais fut réalisée lors de la votation populaire du 20 février 1898 sur le rachat des chemins de fer les plus importants, à une majorité de plus des deux tiers des votants. Les Chemins de fer fédéraux reprirent l'exploitation des lignes rachetées le 1er janvier 1902.

De ce fait, la Suisse connut un système mixte. A côté des lignes principales nationalisées, il existe des compagnies privées qui sont propriétaires des lignes de moindre importance. Mais une grande partie de ce que l'on appelle les chemins de fer privés sont à moitié des entreprises d'Etat, attendu que des capitaux importants y sont engagés par la Confédération, les cantons et les communes. Pour ce qui est de l'importance comparée des Chemins de fer fédéraux et des autres lignes du pays, les chiffres ci-après, pris dans la statistique des chemins de fer de 1926, nous donne quelques points de repère:

	Longueur des lignes exploitées km	Personnel	Capital d'établissement en millions de francs
Chemins de fer fédéraux . . .	2928[1]	34,102[3]	2354
Autres chemins de fer[2] . . .	3090	12,954	896

L'importance prédominante des Chemins de fer fédéraux ressort du trafic bien plus clairement que des chiffres qui précèdent. Sous ce rapport, les Chemins de fer fédéraux l'emportent de loin sur tous les autres chemins de fer réunis, tant pour ce qui concerne le trafic des voyageurs que pour celui des marchandises.

En ce qui concerne la forme juridique, on peut distinguer trois groupes principaux d'entreprises publiques:

1o les entreprises dont l'administration fait partie intégrante de l'administration générale de l'Etat et qui sont placées sous la surveillance directe du gouvernement et du parlement;

2o les entreprises possédant leur propre administration et jouissant d'une large autonomie administrative et financière;

3o les entreprises ayant la forme de sociétés par actions avec participation financière exclusive ou partielle de l'Etat et des communes.

En Suisse, le service des postes, télégraphes et téléphones fait partie du premier groupe. Les Chemins de fer fédéraux peuvent

[1] Y compris les chemins de fer à voie étroite du Brünig et 53 km de lignes exploitées.

[2] Y compris les chemins de fer à voie étroite et à crémaillère, les funiculaires et les tramways municipaux.

[3] A fin 1928, l'effectif du personnel des C. F. F. n'atteignait plus que 33,000 hommes en chiffre rond.

être classés dans le second. Un grand nombre de « chemins de fer privés » appartiennent au troisième groupe.

III.

L'importance économique des trois grandes entreprises de transport fédérales ressort tout d'abord des capitaux investis. En ce qui concerne le capital ferroviaire, le tableau qui précède nous donne les chiffres comparatifs des Chemins de fer fédéraux et des autres chemins de fer à fin 1926. Pour les trois grandes administrations fédérales, nous avons à fin 1927 le tableau suivant:

1o Chemins de fer fédéraux .	Fr.	2,540,800,000.—
2o Poste	»	68,200,000.—
3o Télégraphes et téléphones .	»	391,000,000.—
Total	Fr.	3,000,000,000.—

A fin 1927, les trois grandes entreprises d'Etat avaient donc un capital d'établissement de 3 milliards exactement. Pour se faire une idée de cet investissement formidable, nous ajouterons que, d'après le Dr Hulftegger, tous les instituts bancaires suisses, y compris les caisses d'épargne et les sociétés financières, ne disposaient pas à fin 1926 de plus de deux milliards et demi de propres capitaux, réserves y comprises.

A fin 1927, les emprunts consolidés des Chemins de fer fédéraux atteignaient 2676 millions de francs. Il faut y ajouter 54 millions de dettes flottantes, en sorte que la dette globale des Chemins de fer fédéraux se montait à 2730 millions de francs. Cette dette dépasse donc sensiblement le capital d'établissement, ce qui provient surtout du « déficit de guerre ». Ce déficit s'élevait à 196 millions de francs à fin 1927. Durant la période de guerre et d'après-guerre, les Chemins de fer fédéraux furent obligés de supporter certaines charges qui, en réalité, auraient dû être soldées par la caisse de la Confédération. Au printemps 1927, la Direction générale et le Conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux ont évalué ces charges à 460 millions de francs. Au parlement l'on a suggéré l'idée d'un remboursement partiel de cette somme. Dans son message du 4 mars 1929, le Conseil fédéral propose aux Chambres de fixer à 35 millions de francs le montant de ce remboursement. Si l'on considère les prestations imposées aux Chemins de fer fédéraux, comme aussi les rétrocessions accordées par les pays étrangers à leurs chemins de fer, cette proposition paraît bien singulière. Les Etats-Unis d'Amérique ont dépensé dans ce but 8,6 milliards, l'Angleterre 4,2 milliards, la Suède 299 millions, la Hollande 280 millions de francs. Le remboursement de la Confédération aux Chemins de fer fédéraux sera fixé définitivement par l'Assemblée fédérale. Il faut espérer qu'il sera sensiblement plus élevé que le chiffre proposé par le Conseil fédéral. La classe ouvrière doit s'opposer à ce que le

tableau du rendement de notre plus grande régie d'Etat soit faussé par l'imposition de prestations telles que ces charges de guerre. Si Monsieur le conseiller fédéral Musy est opposé à une réparation équitable, ce n'est pas seulement en sa qualité de gardien des finances fédérales, mais surtout comme adversaire déclaré des régies d'Etat.

Pour 1927, la charge nette des intérêts payés par les Chemins de fer fédéraux s'est élevée à 108 millions de francs. La moyenne du taux de l'intérêt était de 4 %. Cette proportion relativement favorable provient des nombreux emprunts à long terme qui ont été contractés avant la guerre.

Les Chemins de fer fédéraux se procurent l'argent dont ils ont besoin par le seul moyen d'emprunts d'Etat spéciaux. Les titres des Chemins de fer fédéraux ont ainsi le caractère d'obligations à intérêts garantis. Les autres entreprises de transport fédérales n'ont pas d'administration autonome. Les fonds dont elles ont besoin sont fournis directement par la Confédération. Les papiers-valeurs d'Etat à intérêts fixes comportent des avantages et des inconvénients. Un de ces avantages peut résider dans le fait que les conditions d'intérêts sont un peu plus favorables en raison de la garantie de l'Etat et de la sécurité qui en résulte. Comme inconvénient, on fait valoir, avec raison, que ce système est dépourvu de toute élasticité. Aussi a-t-on déjà suggéré de convertir une partie de la dette des Chemins de fer fédéraux en propre capital sans garantie légale des intérêts. De la sorte on établirait la parité avec les entreprises privées; les Chemins de fer fédéraux s'en trouveraient apparemment en meilleure posture. Mais comme bailleurs de fonds l'on ne retrouverait que les pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes, etc.). Il n'y aurait donc pas grand changement.

En vertu de l'art. 36 de la Constitution fédérale, les bénéfices réalisés par l'Administration des postes, télégraphes et téléphones sont attribués à la caisse fédérale. L'art. 42 de la Constitution fait aussi allusion aux recettes provenant de ces entreprises. D'après ces dispositions, on pourrait croire que la Confédération a l'intention d'exploiter ses entreprises de transport pour en tirer profit. Il n'en est toutefois rien. L'art. 36 de la Constitution prescrit en effet: « Les tarifs seront établis sur tout le territoire de la Confédération d'après les mêmes principes et le meilleur marché possible. » Cette disposition exclut toute exploitation fiscale. Et d'une manière générale, il faut aussi reconnaître qu'elle est observée. La Confédération s'est généralement contentée de bénéfices très modestes dans ses entreprises de transport. Durant la guerre, elle dut même accorder des subventions, car elle s'efforçait d'éviter des augmentations de taxe à l'économie publique. Elle se borne le plus souvent à verser des intérêts équitables et à amortir les capitaux investis.

Les Chemins de fer fédéraux sont de par la loi une régie autonome. Leur seul but consiste à assurer les transports. Ils doivent se suffire à eux-mêmes, c'est-à-dire que l'Etat ne doit leur verser aucune subvention. Mais, d'autre part, les excédents éventuels n'iront pas à la caisse de l'Etat, mais serviront uniquement à favoriser le trafic. En vertu de l'article premier de la loi d'organisation du 1er février 1923, les Chemins de fer fédéraux « doivent être administrés et exploités selon des principes commerciaux tout en sauvegardant les intérêts de l'économie nationale ». Cette disposition, dont la clarté n'est pas exagérée, est comprise en ce sens que les taxes des Chemins de fer fédéraux doivent être fixées si bas qu'elles suffisent tout juste à couvrir les dépenses d'exploitation, les intérêts et l'amortissement des capitaux investis, tout en assurant le développement opportun de l'entreprise. Bien que les prescriptions légales concernant les postes, télégraphes et téléphones, d'une part, et les Chemins de fer fédéraux, d'autre part, aient une rédaction tout différente, ces administrations n'en ont pas moins toujours compris et remplis leur tâche de la même manière. Elles se sont pleinement considérées comme des entreprises d'économie collective au service de la communauté, n'accordant pas une valeur trop grande aux résultats d'exploitation favorables. Au reste, dès que l'on enregistre un exercice un peu meilleur, les revendications de tous genres, qui sont présentées, font en sorte qu'il ne se renouvelle pas de sitôt.

Nous reproduisons ci-après quelques chiffres sur les résultats d'exploitation:

I. Administration des postes[4]*:*

Année	Recettes	Dépenses	Bénéfices	Pertes
		en millions de francs		
1880	15,5	13,5	2	
1890	24,2	21,9	2,3	
1900	36,1	33,4	2,7	
1910	57,1	54,5	2,6	
1914	56,6	62,8		6,2
1915	58,8	61		2,2
1920	101,6	129,8		28,2
1924	123,8	119,8	4	
1927	135,9	130	5,9	
Total des bénéfices et des pertes de 1875—1927			103,4	107

II. Télégraphes et téléphones:

Année	Recettes	Dépenses	Bénéfices	Pertes
1880	2,3	1,7	0,6	
1890	3,9	2,9	1	
1900	7,9	8,8		0,9
1910	14,5	14	0,5	
1914	20,4	17,6	2,8	
1915	20,6	17,7	2,9	
1921	52,4	54,3		1,9
1924	54,9	56,4		1,5
1927	66,6	64	2,6	
Total des bénéfices et des pertes de 1875—1927			61,4	8,6

III. Chemins de fer fédéraux:

Année	Recettes d'exploitation	Compte de profits et pertes			
		Recettes	Dépenses	Bénéfices	Pertes en millions de francs
1903	111,2	52,7	56,1		3,4
1905	120,7	55,5	54,9	0,6	
1910	187,6	83	75,1	7,9	
1911	196,5	85,2	78,1	7,1	
1912	206	84,3	76,1	8,2	
1913	212,7	85,8	91,5		5,7
1914	183,5	60,9	78,1		17,2
1915	176,3	62,3	78,9		16,6
1920	394	63,7	95,4		31,7
1921	354	34,3	106,8		72,5
1924	405	148,8	133,6	15,2	
1927	396	150,1	147	3,1	
1928 [5]	418,1	170,1	152,4	17,7	

A la poste, les bénéfices et les pertes se sont à peu près contrebalancés durant toute la période qui va de 1875 à 1927. Les résultats de 1928 apporteront sans doute à la Confédération un modeste excédent. A l'exception des années de guerre et d'après-guerre de 1914 à 1922, la poste a bouclé chaque année ses comptes avec un bénéfice. [6]

Les télégraphes et téléphones ont réalisé de gros bénéfices. Ces services n'ont travaillé à perte que de 1898 à 1904, ainsi qu'en 1921. Toutefois le télégraphe proprement dit tend de plus en plus à devenir une entreprise déficitaire. Les bénéfices sont réalisés par son concurrent, le téléphone.

Sans la guerre, les Chemins de fer fédéraux auraient certainement suivi un développement normal et régulier, mais la période de guerre et d'après-guerre a fait bien du mal. Une conséquence des grosses pertes enregistrées durant ces années-là est le déficit de guerre dont nous avons déjà parlé. Si les apparences ne sont pas trompeuses, on peut cependant escompter de nouveau une période de développement favorable.

IV.

Les chiffres contenus dans le chapitre qui précède illustrent la grande importance des entreprises commerciales de la Confédération. Au cours des discussions qui se sont déroulées ces dernières années sur l'antagonisme entre l'économie d'Etat et l'économie privée, on a aussi fait allusion au danger résultant pour le crédit national et pour la situation monétaire du pays de l'investissement de fortes sommes dans les services publics. Ces dangers seraient réels si l'argent placé de cette manière restait improductif. Mais cela ne peut certes pas être dit des administrations

[4] Jusqu'en 1874 les excédents de la poste revenaient aux cantons.

[5] Approximatif.

[6] Pour 1928, le bénéfice net de l'administration des postes atteint 7,5 millions de francs en chiffre rond et celui des télégraphes et téléphones 2,7 millions; dans les deux cas après versement d'un intérêt de 5½ % du capital d'établissement.

fédérales. Cet argent est au contraire placé fort avantageusement pour l'économie publique considérée dans son ensemble. Les bailleurs de fonds et l'Etat n'ont d'ailleurs pas à se plaindre non plus. Les premiers savent qu'ils ont affaire à un débiteur absolument sûr; le second ne retire que des avantages du fait de la nationalisation des entreprises de transport. Nous rappellerons simplement à ce propos le rôle joué par ces entreprises durant la guerre, en insistant encore une fois sur les charges de guerre imposées aux Chemins de fer fédéraux et qui auraient été sans cela une grosse dette improductive de la Confédération. Il ne fait aucun doute que le crédit de l'Etat et le franc suisse auraient été bien plus défavorablement influencés en pareil cas. Si le système de chemins de fer d'Etat n'avait déjà pas été introduit en Suisse en 1914, il eût peut-être fallu l'adopter à ce moment, comme on a dû le faire pour la régie des céréales. Il va de soi aussi qu'en période troublée, les entreprises qui s'occupent du service des informations telles que la poste, le télégraphe et le téléphone doivent plus que jamais se trouver entre les mains de l'Etat. Et de fait les pays où les chemins de fer sont encore tous entre les mains des compagnies privées, comme c'est le cas en Angleterre et en Amérique, ont dû introduire pendant la guerre une sorte d'étatisation temporaire pour faire face aux nécessités du moment. La preuve que même dans les périodes les plus critiques les entreprises de transport nationalisées n'ont jamais compromis le crédit national, résident encore dans la manière dont les emprunts d'Etat ont toujours été souscrits, comme aussi dans la situation de notre change durant la guerre et l'après-guerre. En Allemagne, c'est grâce au fait qu'un puissant réseau ferré était en possession de l'Etat que l'assainissement du change a été rendu possible en corrélation avec le plan Dawes.

Mais l'étatisation des entreprises de transport est aussi de la plus grande importance pour la prospérité de l'économie publique en général. Pour les postes, les télégraphes et les téléphones, c'est avant tout la sécurité absolue dans la transmission des nouvelles qui rend l'intervention de l'Etat nécessaire. Le secret des communications transmises est certainement aussi mieux garanti si c'est l'Etat qui en est chargé; on peut même aller plus loin et prétendre que la sécurité parfaite qui existe à l'heure actuelle n'est possible qu'avec une régie d'Etat. Parmi les avantages matériels qu'en retire la collectivité et l'Etat, l'on peut aussi rappeler la franchise de port. En 1927, la poste a transporté gratuitement 27 millions d'envois. Nous considérons toutefois cette institution comme inopportune. Elle contribue en effet à fausser l'image du rendement de l'administration des postes, ce qu'il faudrait éviter.

La politique tarifaire des entreprises de transport revêt une importance capitale pour l'économie publique. Nous avons déjà démontré que les administrations fédérales travaillent en somme

au prix de revient. Elles se contentent de réaliser leurs dépenses d'exploitation et un amortissement suffisant du capital investi. L'on sait qu'il en est autrement dans les entreprises privées. Du fait de l'existence des Chemins de fer fédéraux, les chemins de fer privés ne sont naturellement plus complètement libres dans le domaine de l'établissement des tarifs. Au contraire, ils sont généralement obligés de faire ce que les Chemins de fer fédéraux ont décidé pour eux-mêmes. En général, on constate cependant que les chemins de fer secondaires ne suivent qu'à grand'peine et de mauvais gré les mesures tarifaires décrétées par les chemins de fer d'Etat. Bien souvent ils déclarent que les réductions accordées par les Chemins de fer fédéraux sont insupportables pour eux, bien que leur exploitation revienne généralement meilleur marché, surtout en ce qui concerne les traitements et les conditions de travail du personnel. Cela ne milite guère en faveur de la supériorité du système des entreprises privées, surtout si l'on considère qu'une partie du capital investi dans les chemins de fer privés ne rapporte aucun intérêt, parce qu'il s'agit de propre capital (actions) et que les excédents d'exploitation ne suffisent pas pour l'octroi de dividendes.

Les adversaires des chemins de fer d'Etat reprochent aux Chemins de fer fédéraux d'appliquer des tarifs trop élevés depuis la fin de la guerre. Présenté sous la forme générale où il l'est habituellement, ce reproche n'est pas fondé. Il est exact que les tarifs sont élevés pour certaines classes de marchandises et pour certaines relations. Par contre, ils sont très bas pour d'autres parcours et pour d'autres classes tarifaires les plus importantes pour l'économie publique. Dans certains cas, les taxes sont même inférieures à celles de 1914. La preuve que l'on ne saurait parler de tarifs exagérés réside dans le fait que les recettes par kilomètres-voyageur ne sont en 1927 que du 51 % supérieures à celles de 1913. Sur la base de la recette par kilomètre-tonne de marchandises, le tarif-marchandises n'était même en 1927 que du 42 % plus élevé que celui de 1913. *Les tarifs des chemins de fer fédéraux sont ainsi bien inférieurs au chiffre indice général du coût de la vie.* A ceci s'ajoute le fait qu'en 1928 la baisse des taxes a été poursuivie sous forme de nombreuses mesures spéciales et qu'une réduction générale des tarifs pour le transport des marchandises est envisagée pour le 1er août 1929. Ce sont naturellement les gros industriels qui profiteront le plus de cette réduction. Mais, chose étrange, c'est précisément dans ces milieux que l'on trouve les adversaires des entreprises d'Etat.

Un point épineux dans la politique tarifaire réside dans les rapports entre le rail et la route. Du fait de l'essor inouï pris par l'automobilisme, les chemins de fer ont perdu le monopole des transports qu'ils détenaient depuis le début de leur existence. Cela n'est évidemment pas un malheur en soi. Mais ce qui n'est

pas juste, c'est que le concurrent privé de notre grande entreprise d'Etat et des nombreux chemins de fer à demi-nationalisés bénéficie d'un traitement de faveur de la part du législateur. Tandis que l'administration fédérale est soumise à des dispositions légales importantes, l'automobile est complètement libre en ce qui concerne l'obligation de transporter, la responsabilité civile, la fixation des tarifs, la situation sociale du personnel, la surveillance technique, etc. De ce fait, l'auto est en mesure de soutenir la concurrence d'une manière que nous n'hésitons pas à qualifier de contre-nature et de néfaste et irrationnelle pour l'ensemble du peuple. La motion Bratschi, adoptée en 1928 par les Chambres fédérales unanimes, a pour but de remédier à cette situation malsaine. Malheureusement, l'apathie regrettable des chemins de fer et le temps ainsi perdu rendent la réalisation des mesures nécessaires très aléatoire.

On se plaint aussi de l'élévation des tarifs postaux. On s'en prend surtout à la taxe des lettres pour la Suisse. L'on sait qu'elle se monte à 20 ct., ou à 10 ct. pour le rayon local. On estime la taxe de 20 ct. exagérée. Il se peut que le renchérissement soit un peu élevé comparativement à l'avant-guerre. Mais ce qui est exact, c'est que la taxe de 10 ct. appliquée alors était trop basse. Le système monétaire suisse rendait impossible la perception de la taxe de 12 ct. qui aurait sans doute été plus juste. Pour la même raison, il ne semble pas possible aujourd'hui de percevoir le tarif exact d'environ 18 ct. Une réduction à 15 ct. serait en effet trop forte. Elle causerait à l'administration des postes un préjudice qui ne serait aucunement en rapport avec le profit qu'en retirerait l'économie publique.

L'importance économique des services publics ressort aussi de leurs nombreuses adjudications de travaux. Celles-ci sont naturellement surtout importantes aux Chemins de fer fédéraux et cela particulièrement au cours de ces dernières années. Les Chemins de fer fédéraux ont transformé la majeure partie de leur système de traction depuis dix ans. L'électricité a remplacé la vapeur. Nous ne croyons pas qu'une entreprise privée ait pu mener cette œuvre à bien. Nos chemins de fer d'Etat ont ainsi fourni la preuve qu'ils savent aussi se servir des conquêtes de la technique. La Suisse se trouve placée à la tête de tous les pays pour ce qui est de l'électrification des voies ferrées. L'Autriche vient en second rang et encore s'agit-il là d'un pays où les chemins de fer sont nationalisés. Le capital investi dans l'électrification des Cehemins de fer fédéraux s'élevait à 674 millions de francs à fin 1928. Il est vrai que la Confédération a versé une somme de 60 millions sur ce montant. Mais cette subvention ne suffit aucunement à compenser le préjudice subit par les Chemins de fer fédéraux du fait qu'ils ont dû poursuivre les travaux d'électrification durant la période d'après-guerre la plus onéreuse. Ils le

firent pour procurer du travail aux chômeurs et pour rendre le pays indépendant du charbon étranger. Les 674 millions dépensés pour l'électrification sont presque complètement restés en Suisse. Des milliers d'ouvriers qui sans cela auraient été réduits au chômage ont ainsi trouvé un gagne-pain durant la période critique d'après-guerre. Il faut aussi apprécier l'électrification des chemins de fer sous cet angle. Mais à part l'électrification, les Chemins de fer fédéraux adjugent chaque année des travaux pour des sommes considérables. Depuis les 27 ans qu'ils existent comme entreprise d'Etat, ils ont dépensé des centaines de millions pour les constructions; d'autres millions ont été versés aux fabriques de wagons et de locomotives pour remettre en état leurs réseaux des anciennes compagnies privées et leur parc de matériel roulant. Il faut ajouter à cela les adjudications des postes, télégraphes et téléphones. Faire exécuter de grands travaux signifie aussi disposer d'une puissance équivalente. Sous ce rapport, il ne serait pas sans danger que les grandes entreprises de transports du pays se trouvent entre les mains du capital privé. On peut être certain que bien des adjudications seraient faites à l'étranger et seraient ainsi perdues pour l'économie nationale. Le pouvoir que la propriété des moyens de transport donne à l'Etat, ne doit naturellement pas être méconnu, car la puissance économique et l'influence qui en découle marchent généralement de pair avec la puissance politique.

V.

L'importance des services publics de la Confédération dans le domaine de la politique sociale, ressort déjà du nombre de ceux qui gagnent leur pain dans ces entreprises. L'effectif du personnel des trois grandes administrations fédérales présente le tableau suivant:

	1927 [7]	1928 [7]
Chemins de fer fédéraux . .	33,637	33,006
Postes	15,485	15,591
Télégraphes et téléphones . .	4,853	4,947
Total	53,975	53,544

Des 63,440 fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération, les $^5/_6$ à peu près sont donc occupés dans ces trois entreprises de transport.

La proportion entre les salaires payés et les dépenses globales faites pour le personnel à fin 1927 et les dépenses et recettes d'exploitation, ressort des chiffres suivants:

	Salaires payés	Dépenses pour le personnel	Dépenses d'exploitation	Recettes d'exploitation
	en millions de francs			
Chemins de fer fédéraux .	171,7	215,7	271	390,6
Postes	79,5	95,2	129,5	144,5
Télégraphes et téléphones .	26,8	33,6	51,5	82,5

[7] A la fin de chaque année.

La majeure partie des dépenses concerne le personnel. Or, ce n'est pas là la caractéristique de l'entreprise d'Etat comme ses adversaires le prétendent souvent, mais bien la caractéristique des entreprises de transport. Que ces dernières soient nationalisées ou privées, la situation ne change pas. Les dépenses pour la matière première ne jouent naturellement pas le même rôle dans une entreprise de transport que dans une fabrique. Aux Chemins de fer fédéraux, ces dépenses ont encore fortement diminué depuis quelques années du fait de l'électrification. Mais les dépenses pour le combustible sont remplacées par les intérêts du capital d'établissement. La comparaison entre les dépenses faites pour le personnel et les recettes d'exploitation ou l'ensemble des dépenses, intérêts compris, est donc plus sûre que celle qui s'opère avec les dépenses d'exploitation. Il ne faut pas négliger la grande différence qu'il y a entre les salaires payés et le total des dépenses faites pour le personnel. Elle provient en partie de l'assurance des employés, mais en partie aussi des indemnités versées pour les repas pris hors du domicile, ce qui est une nécessité dans le service des transports.

Dans le message concernant la loi du rachat des chemins de fer de 1897, on peut lire le passage suivant:

« Dans l'administration d'Etat, le facteur financier ne sera pas seul déterminant, mais l'on veillera à ce que chaque fonctionnaire et employé reçoive un salaire équitable. »

Comparativement aux anciens chemins de fer privés, il faut constater d'emblée un progrès sensible. Toutefois il importe d'ajouter aussitôt qu'il n'a été possible que grâce à une bonne organisation syndicale. Lors de la discussion du nouveau Statut des fonctionnaires, on s'est beaucoup moins préoccupé de la thèse du salaire équitable que des comparaisons avec ce qui semble supportable pour l'industrie privée.

L'assurance du personnel fédéral contre les conséquences de la maladie, de l'invalidité, de la vieillesse et de la mort peut être donnée en exemple. Toutefois ce personnel doit y verser de très fortes cotisations. Ces dernières se montent au 5 % du traitement dans les postes, télégraphes et téléphones et du 5 au 6¼ % aux Chemins de fer fédéraux. A noter cependant que cette institution d'assurance n'a pas été créée par l'entreprise d'Etat, mais que les chemins de fer privés en avaient déjà posé des assises précieuses. Ce n'était pas pour des raisons d'ordre social, mais par nécessité, en raison des salaires absolument insuffisants qui exigeaient que l'on fasse quelque chose dans le domaine de l'assurance pour obtenir une certaine stabilité dans l'effectif du personnel.

En résumé, on peut dire que les entreprises de transport de la Confédération ont exercé dans le domaine social une action plutôt stimulante, tant sur les travailleurs de l'industrie privée que sur les entreprises privées. Les organes patronaux n'en font

d'ailleurs pas un mystère. Les attaques répétées du patronat au cours de la discussion de la loi sur les traitements l'ont démontré avec toute la clarté désirable.

Les adversaires des régies d'Etat doivent reconnaître une chose, c'est que ces entreprises ont toujours su s'adapter aux nouvelles situations. L'on peut déclarer sans ambages que la rationalisation n'a guère été poussée plus loin dans une entreprise privée qu'aux Chemins de fer fédéraux. On en voit le résultat dans la réduction de l'effectif du personnel qui est tombé de 40,500 unités en 1920 à 33,000 en 1928. L'importance de cette mesure ne peut être mesurée que si l'on considère que durant la même période, le trafic a augmenté de 20 % en chiffre rond. C'est dans la collaboration du personnel qu'il faut rechercher la cause de ce résultat. Cette collaboration n'a été possible dans la mesure où elle s'est manifestée que parce qu'il s'agissait d'une entreprise d'Etat. Il va de soi que sous ce rapport aussi, il est des limites qui ne doivent ni ne peuvent être dépassées. D'une manière générale, les trois entreprises de transport fédérales ont atteint ces limites.

VI.

Le système de l'exploitation par l'Etat n'a jamais été attaqué en Suisse pour ce qui est des postes, télégraphes et téléphones. Il serait même oiseux de vouloir polémiquer avec le Dr Hulftegger sur la question de savoir s'il vaudrait mieux revenir à l'exploitation privée des chemins de fer principaux, sous la forme peut-être d'une grande compagnie. L'exploitation privée des chemins de fer suisses a eu le temps pendant 50 ans de se développer et de faire ses preuves. Elle a complètement failli à sa tâche et a dû ainsi faire place à un système plus puissant, c'est-à-dire à l'Etat. Dans les périodes les plus difficiles, sa faiblesse s'est aussi manifestée à l'étranger. La preuve en est que même les pays dont le réseau ferroviaire est resté absolument intact en raison de leur éloignement du théâtre des hostilités, comme ce fut le cas pour l'Angleterre et l'Amérique, ont dû adopter pratiquement l'administration par l'Etat durant la guerre et l'après-guerre. Il en aurait certainement été de même en Suisse si le peuple n'avait pas mis fin depuis une décade au régime des chemins de fer privés en raison de leur insuffisance notoire.

Le développement des chemins de fer prouve précisément que les temps sont définitivement révolus où le rôle de l'Etat consistait simplement à maintenir la tranquillité nécessaire pour que quelques privilégiés puissent faire leurs affaires. Il incombe à l'Etat moderne d'assurer le mieux-être du peuple. C'est pourquoi il doit prendre part à la vie et ne pas se contenter de gouverner, mais administrer et réglementer.