

Options privée et publique dans le domaine des chemins de fer suisses des années 1850 à l'entre-deux-guerres

Autor(en): **Paquier, Serge**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **56 (2006)**

Heft 1: **Verkehrsgeschichte = Histoire des transports**

PDF erstellt am: **07.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1667>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Options privée et publique dans le domaine des chemins de fer suisses des années 1850 à l'entre-deux-guerres

Serge Paquier

Summary

This paper deals with private and public property in the field of Swiss railways in the 19th century. At the beginning – in the early 1850s – Switzerland was characterized by the existence of powerful cantons which were opposed to any extension of the new federal state created in 1848. Therefore, the federal parliament refused the proposition of state railways as intended by the Swiss Confederation. In particular the federal parliament maintained that the Confederation should not be implicated in according a guarantee to the capital invested in the railways (as was the case in numerous other countries), the financial results were thus catastrophic. In the meantime, the Federal Council went ahead with the notion of federal railways through the application of various strategies as of the beginning of the 1880s. Following many difficulties, voters in 1898 accepted the purchase of private railways companies by the Confederation.

Cette étude s'inscrit dans la problématique du choix du mode d'exploitation destiné à installer et exploiter les industries de service public qui débouche soit sur le désistement d'une tâche appartenant aux collectivités publiques par le moyen d'une concession à une compagnie privée (option privée), soit sur l'exploitation directe du réseau technique de service public par la collectivité publique (option publique). Il faut citer les travaux de l'historien britannique Robert Millward qui présentent le grand intérêt de proposer une analyse globale des industries de service public, plutôt que des études limitées à un seul secteur. Cela en posant clairement la question des options privée ou publique¹. De notre côté, nous avons résolument adopté une approche synthétique lors d'une première étude consacrée au cas helvétique². C'est pourquoi nous privilégions l'analyse du domaine ferro-

1 James Foreman-Peck, Robert Millward, *Public and Private Ownership of British Industry (1820–1990)*, Oxford, 1994; Robert Millward, *Private and Public Enterprise in Europe*, Cambridge, 2005.

2 Elle s'est effectuée grâce au soutien du Fonds national suisse de la recherche scienti-

viaire en le replaçant dans le contexte plus général des industries de service public en Suisse.

Le cheminement institutionnel suivi par les chemins de fer suisses reflète bien la coupure en deux époques qui caractérise l'évolution des services publics en Suisse. Dès les années 1840–50, l'option privée prédomine nettement. En espace urbain, le système des concessions est adopté pour diffuser le gaz et même l'eau dans plusieurs cas, alors même que cette dernière tâche était bien ancrée dans les prérogatives municipales. Puis à partir des années 1880–90, l'option publique s'installe aussi bien à l'échelle nationale avec la naissance des Chemins de fer fédéraux, qu'à l'échelle urbaine avec la formation des services industriels dans les principales villes du pays qui gèrent le gaz, l'eau et l'électricité.

Cet article propose plus particulièrement de cerner trois aspects de la naissance et du développement des chemins de fer suisses du XIX^e siècle jusqu'à l'entre-deux-guerres. L'analyse des chemins de fer suisses permet d'affiner la coupure helvétique en deux époques. Nous analyserons les deux choix stratégiques qui ont conduit d'une part les Chambres fédérales à se prononcer en faveur de l'option privée au début des années 1850 et d'autre part le long cheminement de l'option publique qui débouche sur la création au début de 1898 des Chemins de fer fédéraux. Dans un cas comme dans l'autre, nous sommes amenés à poser la question de mesurer quantitativement et qualitativement l'efficacité de ces décisions stratégiques.

La domination de l'option privée au milieu du XIX^e siècle

L'option privée, celle qui consiste à accorder à une compagnie une concession d'exploitation en position de monopole domine nettement au milieu du XIX^e siècle. Les autres réseaux techniques de service public ont massivement opté pour la solution privée, tels le gaz d'éclairage qui se diffuse à partir des années 1820–30 dans les villes européennes, un peu plus tardivement en Suisse, à partir du début des années 1840³. L'eau, pourtant dans le giron municipal depuis longtemps, cède également à la domination de l'option privée. En France, le futur géant, la Compagnie générale des eaux prend pied en 1852⁴. Le nouveau dogme touche plus particulièrement la Suisse occidentale. La Ville de Lausanne s'adresse à un groupe privé pour augmenter ses capacités, alors qu'à Neuchâtel, la question des eaux débouche en 1863 sur la formation d'une entreprise privée, pendant qu'à Genève si l'eau urbaine reste en main municipale, l'eau des campagnes devient une affaire privée et à Bâle aussi une compagnie privée s'installe sur le nouveau créneau⁵.

ifique: requête n° 1115-068294. Voir également Serge Paquier, «Pour une histoire du service public en Suisse (XIX^e–XX^e siècles)» dans Serge Paquier (dir.), *Actes de l'Institut national genevois (Annales 2003)*, t. 1: Cycle de conférences sur l'évolution des services publics en Suisse, Genève, 2004, p. 13–26.

3 Voir Serge Paquier, Jean-Pierre Williot (dir.), *L'industrie du gaz en Europe aux XIX^e et XX^e siècles*, Berne / Bruxelles / Francfort-sur-le-Main / New York / Oxford / Vienne, 2005, p. 23–28.

4 Voir Alain Jacquot, «La Compagnie générale des eaux (1852–1952)» dans *Entreprises et Histoire*, 30 (2002), p. 32–44.

5 Dominique Dirlwanger, *Les services industriels de Lausanne*, Lausanne, 1998, p. 54–68; Karl Albert Huber, «Die Basler Wasserversorgung von den Anfängen bis heute» dans *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde*, 54 (1955), p. 64–122; p. 108–115.

Dans le domaine ferroviaire, le cas suisse se distingue par l'existence d'un facteur institutionnel qui n'existe dans aucun autre pays. C'est celui du pouvoir gardé par les cantons dans le cadre formé par un jeune Etat fédéral né en 1848. On peut parler d'héritage institutionnel qui pèse de tout son poids dans la décision en faveur des cantons et de leur méfiance face au jeune Etat fédéral. Le constat qui s'impose est celui de cantons qui ont déjà donné la poste, les péages ainsi que l'installation et l'exploitation d'un nouveau réseau technique de service public: le télégraphe. Dans ce contexte, ils ne souhaitent pas encore confier les chemins de fer à l'Etat fédéral. De plus, les cantons ne font pas confiance à la Confédération pour défendre leurs intérêts. Ils préfèrent s'en occuper eux-mêmes en se gardant le droit de choisir les tracés qui leur conviennent.

Les solutions oubliées: l'option publique et les propositions de compromis dans le domaine ferroviaire suisse

Malgré le choix des Chambres fédérales en faveur des chemins de fer privés durant l'été 1852, il faut toutefois souligner que la solution retenue par la majorité de la Commission du Conseil national, chargée de statuer sur le choix de l'option, était celle de chemins de fer d'Etat. La solution des compagnies privées montre déjà ses limites. Le secteur ferroviaire européen affronte une crise économique et surtout il existe le modèle belge qui semble donner satisfaction, et cela dans un contexte pas si différent de celui de la Suisse. L'Etat Belge a été créé récemment, en 1830, et les chemins de fer étatiques constituent l'un des moyens d'affirmer l'unité nationale en rassemblant les parties du pays. Il s'agit également de contrôler par le haut les flux des personnes et des marchandises en nous alignant sur les explications récentes fournies par Robert Millward⁶.

En «bon Suisse», le Conseil fédéral préconisait une solution de compromis. Pour ce faire, il se basait sur les propositions faites par l'expert bâlois Carl Geigy qui, dans un rapport traitant des conséquences financières de l'introduction des chemins de fer en Suisse et présenté en octobre 1850, proposait de confier l'exécution du réseau ferroviaire à une entreprise commune formée à la fois de la Confédération et des cantons. Mais pour profiter des avantages du mode d'organisation des entreprises privées, l'entité publique devait désigner un conseil d'administration qui aurait dû selon un des autres promoteurs d'une solution de compromis, J.-J. Speiser, diriger la construction et l'exploitation de chaque voie ferrée. Speiser proposait également qu'une partie du capital, provisoirement 10 millions, soit souscrite par tous les milieux de la population dans le but de constituer une véritable entreprise nationale. Pourtant Speiser estimait que l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'économie privée représente «l'une des tendances économiques les plus nuisibles de notre temps». Mais il pense que la régulation du secteur par la concurrence ne peut pas fonctionner, «car on ne construit pas facilement des lignes parallèles»⁷. Et il refuse d'abandonner une position naturelle de monopole à des mains privées qui peuvent exposer les citoyens à des abus.

⁶ Robert Millward, «European governments and the infrastructure industries, c. 1840–1914» dans *European Review of Economic History*, 8 (2004), p. 3–28, p. 19 et 23.

⁷ Cité dans René Thiessing, Maurice Paschoud (dir.), *Les Chemins de fer suisses après un siècle (1847–1947)*, t. 1, Paris/Neuchâtel, 1949, p. 75.

Du point de vue du Conseil fédéral, en partant du principe que le coût d'une construction étatique des chemins de fer serait trop lourd à supporter pour les finances fédérales⁸, il s'agissait d'associer les cantons à la Confédération tant pour participer à l'édification du réseau que pour offrir une garantie d'intérêt à hauteur de 3,5% aux détenteurs privés du capital. Mais les discussions menées au sein de la commission se sont radicalisées et ont débouché sur deux positions tranchées, celle de la majorité prônant des chemins de fer d'Etat et celle de la minorité en faveur de chemins de fer privés.

Comme indiqué plus haut, c'est finalement l'option privée qui s'impose. Le score est net et sans appel. A la Chambre nationale, il s'agit d'un trois contre un, soit 68 voix contre 22 et le Conseil des Etats se rallie au Conseil national par 30 voix. Pour expliquer ce revirement, qui a fait de la faible minorité de la commission une écrasante majorité au parlement, l'histoire officielle retient surtout les manœuvres orchestrées par celui qui va devenir le «roi des chemins de fer»: Alfred Escher⁹.

Les partisans des chemins de fer privés n'ont voulu en aucun cas impliquer financièrement la Confédération. Ainsi, et par opposition à ce qui se fait dans de nombreux pays, en France, en Espagne, en Italie et en Russie¹⁰, ils refusent la garantie d'intérêt sur les titres émis par les compagnies ferroviaires. Le spectre d'une Confédération endettée a produit ses effets. Comme nous le verrons, c'est une solution qui ne sera pas sans conséquence sur les désastres financiers engendrés par l'exploitation des chemins de fer suisses pendant les premières décennies.

Quelle efficience?

Après la question du choix se pose celle de l'efficience de la décision. L'option en faveur des cantons et des compagnies privées débouche sur un chaos institutionnel et financier. Pour le président de la Confédération, Jakob Stämpfli (1820–1879)¹¹, le lien de cause à effet est évident. Il écrit en 1862 «qu'il serait superflu d'approfondir l'origine de cet état de choses. Ces inconvénients ont leur source dans l'autonomie cantonale et dans la construction privée.»¹²

Au niveau institutionnel, dans un premier temps, pendant les années 1850, les compagnies ferroviaires règnent en maître, mais dans un deuxième temps, lors de la décennie suivante, suite aux pressions de l'opinion publique, les cantons ont voulu prendre des mesures de contrainte draconiennes. Se sentant harcelées, les

8 Avec un coût du réseau devisé à 102 millions de francs et une garantie d'intérêt à 3,5%, les frais annuels de la Confédération se seraient élevés à environ 3,5 millions de francs alors que le rendement espéré devait se situer à 2%, soit rapporter environ 2 millions de francs. Le déficit annuel se monte alors à 1,5 million de francs. Etant donné qu'il faudrait emprunter à 4 ou 4,5% pour le couvrir, le déficit fédéral augmente respectivement à 2 ou 2,5 millions de francs et cela alors que le budget fédéral ne mentionne pour ses besoins extraordinaires qu'une somme de 333 867 francs. Thiessing, Paschoud, *op. cit.*, p. 80.

9 *Ibidem*, p. 80–83.

10 En France, le gouvernement de Napoléon III accorde une garantie de 3% sur les titres et des subventions à hauteur de 250 millions de francs. Selon Patrick Verley, *La Révolution industrielle*, Paris, 1977, p. 193–200.

11 Beatrix Mesmer, «Jakob Stämpfli (1820–1879)» dans Urs Altermatt (éd.), *Conseil fédéral*, Yens, 1993, p. 143–148.

12 Jakob Stämpfli, *Rachat des Chemins de fer suisses*, Berne, 1862, p. 2.

compagnies ferroviaires s'en sont remises à la Confédération pour sauvegarder leurs intérêts.

En partie comme résultat de ce chaos, les pertes financières s'avèrent considérables. Il faut préciser que le choix de l'option privée pour exploiter un réseau technique de service public ne débouche pas forcément sur un désastre financier comme c'est le cas des chemins de fer pendant une trentaine d'années, de 1852 à 1884. Les récentes études consacrées à l'industrie du gaz en Europe montrent que la période dominée par l'option privée débouche sur des bénéfices faramineux pendant un «âge d'or» qui se situe entre les années 1860 à 1880¹³. Dans le domaine ferroviaire suisse, les entrepreneurs et les financiers ne manquent pas de rédiger des brochures qui sont autant d'appels au secours. Ainsi le financier genevois François Bartholony, installé à Paris et doté d'une première expérience ferroviaire acquise en France avec le Paris–Orléan¹⁴, écrit en 1863 dans une note adressée au Conseil fédéral, que «des travaux d'utilité publique générale qui devaient être rémunérateurs pour leurs auteurs, ne leur donnent pas même un faible intérêt de leurs capitaux»¹⁵. Les données précises fournies trois ans plus tard par l'un de ses confrères genevois, Isaac Bonna, vont dans le même sens. Il écrit «que sur les 412 700 000 francs qu'ont coûtés les 1211 kilomètres des principales lignes suisses, 150 millions au moins ne rapportent pour le moment ni intérêt, ni dividende»¹⁶. Le gouvernement fédéral craint dès le début des années 1860 que ce désastre financier ne se répercute sur l'image de marque de la Suisse. Le président de la Confédération Jakob Stämpfli estime que «sur un réseau d'une étendue de passé 1000 kilomètres, il n'y a guère qu'un cinquième qui soit dans des conditions saines; quant aux quatre cinquièmes du réseau, les Compagnies sont placées dans une position pénible»¹⁷. Comme ces commentaires désabusés l'indiquent, il existe toutefois des compagnies ferroviaires qui résistent un peu mieux. Les compagnies du Centre et du Nord-Est, dont le fonctionnement est stimulé par la précocité de la révolution industrielle à s'installer dans ces régions, parviennent à générer des bénéfices qui débouchent sur de maigres dividendes qui se situent entre 1 à 3%, mais des dividendes tout de même.

La Grande dépression touche de plein fouet des compagnies ferroviaires qui commençaient à se redresser au début des années 1870, une période pendant laquelle de nombreuses lignes ont été édifiées. Il y a le piège de la conjoncture: le retour à un cycle court favorable au début des années 1870 conduit à édifier un peu plus d'un millier de kilomètres de lignes. Le réseau passe de 1200 à 2300 kilomètres. Une fois de plus, l'offre est surdimensionnée par rapport aux besoins du trafic. Dans une brochure publiée en 1877, le conseiller aux Etats Olivier Zschokke (1826–1898) écrit qu'il faudra plusieurs années avant que les besoins soient suffisants pour couvrir les investissements réalisés. Les pertes sur les cours des titres ferroviaires sont accablantes. Selon les calculs du député fédéral Zschokke établis

13 Paquier, Williot, *op. cit.*, p. 54; 74–84.

14 Voir François Caron, *Histoire des chemins de fer en France*, t. 1 (1740–1883), Paris, 1997, p. 143–144.

15 François Bartholony, *Note adressée à M. le président et à MM. les membres du Conseil fédéral*, Paris, 1863.

16 Isaac Bonna, *Projet de centralisation du service et le rachat des chemins de fer suisses par la Confédération*, Genève, 1867, p. 4.

17 Jakob Stämpfli, *op. cit.*, p. 1.

jusqu'en 1877, la dépréciation des titres des compagnies ferroviaires, sans les chemins de fer touristiques et d'intérêt local, ne s'élève pas moins à la moitié des capitaux investis, soit à 442 853 796 francs¹⁸.

En plus des dysfonctionnements institutionnels dont il a été question, plusieurs facteurs expliquent ce long désastre financier. L'absence de garantie d'intérêt indiquée plus haut n'attire pas les capitaux et surtout le trafic a été surévalué comme l'indiquent les recherches de Gérard Duc qui prépare une thèse de doctorat consacrée aux chemins de fer suisses. Seuls des regroupements téléguidés par la formation de holdings ferroviaires à Genève et à Bâle sauvent les compagnies ferroviaires de la faillite. La solution adoptée pendant la deuxième moitié des années 1870 est la substitution de titres. Le banquier genevois James Odier expliquera plus tard le mécanisme à la veille de la Première Guerre mondiale. Le capital-actions nominal de la nouvelle banque et les obligations des compagnies acquises par la même banque servent de garantie qui permettent de placer facilement un nouvel emprunt dans le public. Le bénéfice est double: il se fait en premier lieu sur la différence entre les taux des obligations des chemins de fer placés en nantissement et celui moins élevé du nouvel emprunt et en second lieu sur l'appréciation du titre nanti «à mesure que le temps et l'amélioration du fonds consacraient sa pleine valeur»¹⁹.

Le long cheminement de l'option publique

Le gouvernement fédéral n'a jamais renoncé à l'option publique. En 1857, la Confédération prévoit la constitution d'un fonds à alimenter par le solde positif du budget des Travaux publics. Il serait destiné à racheter les compagnies ferroviaires, alors que cette même année Jakob Stämpfli propose un premier rapport en faveur de l'établissement de chemins de fer fédéraux. Il édite cinq ans plus tard une brochure pour convaincre de la nécessité du rachat²⁰. Puis suite au chaos engendré par la décision initiale de 1852, le droit d'accorder des concessions ferroviaires passe à la Confédération lors de la promulgation en 1872 d'une nouvelle loi sur les chemins de fer. Mais il faut attendre la décennie suivante pour voir la Confédération concrétiser des tentatives de rachat²¹.

La Confédération tente en premier lieu de procéder selon les clauses prévues à cet effet dans les concessions. Pour la première fois depuis la promulgation de la loi de 1872, la Confédération peut se décider avant le 1^{er} mai 1883 de faire usage de son droit de rachat. L'objectif est l'acquisition du Central. Mais le contexte comptable pose problème, car les frais de premier établissement ont été surévalués. Si cette tentative n'aboutit pas, elle débouche toutefois sur la constitution d'une loi d'harmonisation comptable. Loin de se décourager, le Conseil fédéral

18 Olivier Zschokke, *De l'exploitation des chemins de fer de la Suisse sous la Direction de la Confédération*, Zurich/Genève, 1877, p. 18–20.

19 James Odier, Discours prononcé à Genève en 1913. Archives privées, p. 11. Voir également Serge Paquier, «Swiss Holding Companies From The Mid-Nineteenth Century To The Early 1930's: The Forerunners and Subsequent Waves of Creations» dans *Financial History Review*, 8 (October 2001), p. 163–182; p. 170–171.

20 Stämpfli, *op. cit.*

21 Selon «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le rachat des principales lignes de chemins de fer suisses» dans *Feuille fédérale de la Confédération suisse* (1897), vol.1, p. 672–676.

procède en 1887/88 à une nouvelle tentative en utilisant cette fois la convention à l'amiable. C'est l'autre compagnie ferroviaire la plus rentable du pays, celle du Nord-Est, qui est visée. Mais cette tentative achoppe sur la frilosité de la Confédération qui hésiterait à mener à terme les projets de lignes qui restent à édifier. C'est ainsi que les négociations sont rompues. La troisième voie, plus classique, consiste à racheter progressivement les titres des compagnies ferroviaires. Alors que la stratégie fonctionne pour le Jura-Simplon en 1890, elle se heurte en 1891 au spectre d'une spéculation sur les chemins de fer suisses, plus précisément le Central, orchestrée par une banque étrangère, en l'occurrence allemande. Malgré l'adoption par les Chambres fédérales, les ennemis du rachat provoquent un référendum qui voit le rachat repoussé en 1891 par 289 406 voix contre 130 729.

Finalement la Confédération s'impose huit ans plus tard en février 1898. La mobilisation est extraordinaire. Aucune votation fédérale n'a suscité jusqu'à cette date un tel engouement. Sur 715 000 électeurs inscrits, plus de 565 000 ont voté. Le niveau de majorité est lui aussi exceptionnel avec plus 210 000 voix résultat des 386 272 oui contre 176 002 non²². Comment expliquer cette vague en faveur de l'option publique? Il se trouve que la nationalisation des chemins de fer suisses est devenue une affaire nationale qui touche à tous les compartiments de la vie politique, économique et sociale comme en témoigne le *Journal de Genève* la semaine qui précède la votation:

«Jamais depuis 1848 une somme aussi considérable d'intérêt politique et économiques n'a été engagée sur le tapis vert de la politique suisse. Mœurs publiques, institutions politiques, organisation administrative, crédit financier du pays, commerce, industrie, la question du rachat touche à tout. Il n'est pas un domaine de la vie sociale où la solution qui lui sera donnée ne doive avoir sa répercussion.»²³

Le mouvement de bascule s'est inversé. L'option privée ne s'impose plus comme dans les années 1850. L'option publique est une solution qui a progressé très largement en Suisse comme à l'étranger pour l'ensemble des industries de services publics. En espace urbain, durant les années 1880–1890, suite au rachat des compagnies gazières au retour des concessions, les services industriels qui exploitent directement l'eau, le gaz et l'électricité se forment dans toutes les principales cités helvétiques. Lorsque l'eau n'était plus en main municipale, elle le devient à nouveau, alors qu'il n'était pas question d'envisager une concurrence entre un gaz municipal et une électricité privée pouvant être dominée par des grands groupes d'électricité qui se créent en Europe, plus particulièrement outre-Rhin²⁴. Dans le domaine ferroviaire et à l'extérieur de la Suisse, la progression est étonnante. Lors des débats aux Chambres fédérales, le député Comtesse précise en 1897 que: «en 1870 le réseau des chemins de fer possédé par l'Etat en Europe formait à peine le 1/7^e des chemins de fer du continent, aujourd'hui ces chemins de fer forment près des deux tiers»²⁵. La formation des Chemins de fer fédéraux repose sur trois arguments principaux: l'influence étrangère qu'il faut écarter de cette infrastructure

22 Selon *Le Peuple de Genève*, 26. 2. 1898.

23 *Journal de Genève*, 20. 2. 1898.

24 Paquier, «Pour une histoire», art. cit., p. 22.

25 *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale* (1897), t. 7, p. 871–872.

nationale²⁶, une baisse des tarifs des marchandises et des voyageurs²⁷ qui ne pourra être obtenue que par une gestion directe de la Confédération et un fonctionnement plus rationnel qui résultera de la gestion du réseau par une seule entreprise.

Cette nationalisation se distingue clairement par rapport aux autres mouvements de collectivisation de l'industrie des réseaux, par la destination des bénéfices. Ainsi les services industriels ont pour mission de remplir les caisses municipales²⁸, alors que les profits dégagés par l'exploitation ferroviaire doivent être attribués à l'amélioration du trafic.

Option publique et innovation

Comme toutes les entreprises rachetées par les collectivités publiques, il fallait répondre aux promesses faites et comme nous l'avons constaté elles ne manquaient pas. En espace urbain, les municipalités investissent massivement dans les réseaux pour couper court avec le malthusianisme des compagnies privées provoqué par l'incertitude du retour des concessions dans les années 1880–1890. Les services industriels élargissent l'aire de distribution des réseaux et baissent les tarifs. De leur côté, les Chemins de fer fédéraux vont surtout s'illustrer dans la longue durée en diffusant largement une innovation: la traction électrique. Les premiers travaux, qui ont démarrés en 1913, sont interrompus par le déclenchement de la Première Guerre mondiale, puis ils s'accélèrent sous la poussée de substituer l'énergie hydro-électrique disponible dans le pays en lieu et place d'importer du charbon. En 1916, les Chemins de fer fédéraux décident de la norme technique, puis un plan général est adopté en 1918 qui se réalisera pendant l'entre-deux-guerres. A la veille de la Seconde Guerre mondiale, 93% du réseau des Chemins de fer fédéraux fonctionne à l'électricité²⁹, alors que le deuxième pays le plus précoce, la Norvège se situe loin derrière avec 14%³⁰.

Parvenu au terme de cette brève étude, nous pouvons nous poser la question de définir quels sont les caractères originaux des chemins de fer suisses en matière d'options privée et publique?

D'abord, l'option publique et des solutions de compromis suscitent d'emblée un intérêt alors que ce n'est pas le cas dans le domaine de l'industrie du gaz. Nous avons vu que le gouvernement fédéral ne cesse pas d'espérer établir des chemins de fer d'Etat. Ensuite, ce n'est pas un but fiscal recherché en espace urbain par les services industriels, mais bien l'idée de s'assurer la maîtrise d'une infrastructure nationale sans passer par l'intermédiaire de compagnies privées difficiles à manier. Enfin, alors que les compagnies gazières engrangent des bénéfices considérables, leurs homologues ferroviaires affrontent un désastre financier pendant les trois premières décennies.

26 «Message du Conseil», art. cit., p. 727–731.

27 Voir *Le Genevois*, 12. 11. 1897 et *Bulletin sténographique*, op. cit., p. 829, 897–898.

28 Serge Paquier, «Tecnologia e nazionalismo. L'elettricità nelle città svizzere» dans Andrea Guintini et Giovanni Paolini (éd.), *La città elettrica*, Bari/Rome, 2003, p. 124–145.

29 Serge Paquier, *Histoire de l'électricité en Suisse (1875–1939)*, Genève, 1998, vol. 2, p. 887.

30 Selon Paul Bairoch, «Les spécificités des Chemins de fer suisses des origines à nos jours» dans *Revue suisse d'histoire*, 39 (1989), p. 35–57; p. 44–48.

La Suisse est par ailleurs un petit pays européen. Il est dès lors plus perméable que les grandes nations au poids de l'expérience étrangère. Ainsi malgré la volonté initiale du gouvernement fédéral d'établir des chemins de fer d'Etat, l'option privée dominante s'impose aussi en Suisse. Aussi les Chemins de fer fédéraux se sont-ils créés lors d'un évident retournement du mouvement de bascule en faveur des entreprises publiques. Autre conséquence de la petite taille du pays, il a fallu recourir aux financiers étrangers, mais cette présence finit par être mal ressentie car elle heurte l'indépendance nationale.

Quant au particularisme institutionnel helvétique qui a vu les cantons se crispier alors qu'il fallait encore donner plus d'ampleur à un jeune Etat fédéral, il est responsable des déboires des chemins de fer suisses. Dans un contexte caractérisé par un retard par rapport aux pays pilotes, des travaux délicats à effectuer en espaces vallonnés et alpins, une demande relativement faible et en fin de compte une rentabilité espérée faible (2%), le soutien de l'Etat fédéral s'imposait, notamment en matière de garantie d'intérêt. Mais au lieu d'une coopération fructueuse entre Confédération et compagnies privées, nous avons vu d'emblée s'établir des positions radicales qui se trouvent à l'origine du désastre financier constaté. Il a fallu payer les erreurs du passé.