

Le prix du transport ferroviaire marchandises comme argument en faveur du rachat des compagnies ferroviaires privées en Suisse (1880-1913)

Autor(en): **Duc, Gérard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **15 (2008)**

Heft 1

PDF erstellt am: **29.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-99528>

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.

Le prix du transport ferroviaire marchandises comme argument en faveur du rachat des compagnies ferroviaires privées en Suisse (1880–1913)

Gérard Duc

Introduction

Le prix du transport de marchandises, au même titre que le coût de la main d'œuvre ou le prix des matières premières, est un élément constitutif du prix de revient de la production industrielle et agricole. En Suisse, à la veille du premier conflit mondial, les chemins de fer ont d'ores et déjà provoqué un recul du prix du transport de l'ordre de 85 pour cent par rapport au prix du roulage pratiqué en 1850.¹ Cette rupture est une contribution importante du nouveau mode de transport à la croissance économique helvétique de la seconde moitié du XIXe siècle.²

En dépit de cette baisse massive, les tarifs ferroviaires sont au centre de longues polémiques qui tendent à se durcir dès le début des années 1880, avec l'approfondissement de la crise économique et l'exacerbation de la lutte concurrentielle à laquelle sont soumis les producteurs suisses, que ce soit sur les marchés intérieur ou extérieur. A cela vient s'ajouter la politique d'abaissement tarifaire adoptée par les compagnies suisses dès l'ouverture du tunnel du Gotthard en 1882 pour le transit des produits industriels germaniques destinés au marché italien, en flagrant désaccord avec la nouvelle fonction protectionniste accordée partout en Europe aux tarifs ferroviaires dès la fin de la période libre-échangiste sur le continent. Certains milieux industriels et agricoles ont toujours plus de peine à supporter le différentiel des coûts de transport qui plombe leur compétitivité face à la concurrence étrangère qui peut profiter de tarifs plus avantageux. Dès le début des années 1890 et la proximité des échéances des concessions accordées aux compagnies privées, des voix toujours plus nombreuses et influentes se font entendre en faveur d'un rachat du réseau ferroviaire par la Confédération.

En focalisant le propos sur les années précédant l'étatisation des compagnies et sur les premiers exercices qui suivent la formation des CFF, cette contribution poursuit un double objectif: d'une part, resituer l'implication du débat sur le prix du transport ferroviaire dans la formation d'une plate-forme politique susceptible

de mener au rachat des chemins de fer; d'autre part, évaluer la capacité du changement de régime – soit l'exploitation par l'Etat – de proposer des diminutions de tarifs.

Prix du transport, système tarifaire et rôle régulateur de l'Etat (1850–1913)

En 1860, le prix du transport ferroviaire en Suisse s'établit autour de 12 centimes par tonne et par kilomètre. Une dizaine d'années plus tôt, le prix du roulage s'élevait encore à environ 45 centimes, non comprises les charges fiscales ponctionnées au passage des nombreux péages cantonaux.³ Jusqu'au Premier conflit mondial, le prix du transport ferroviaire en termes nominaux continue à reculer, certes de façon plus lente, pour atteindre 7,2 centimes en 1913 (tab. 1).

En comparaison internationale, le prix du transport demeure, en Suisse, largement supérieur à l'Allemagne ou à la France. Loin de s'estomper, cette différence se maintient au fil des ans et s'explique à la fois par la nécessité d'amortir et de rentabiliser les importants montants engloutis dans la construction de lignes ferrées – dès le début des années 1860 et jusqu'au début des années 1870, les compagnies du Nord-Est et du Central distribuent des dividendes qui s'élèvent progressivement à 9 pour cent de leur capital actions respectif – et par la segmentation du réseau helvétique avant le rachat, segmentation qui ne permet pas les économies d'échelles propres aux grands réseaux des compagnies des pays voisins.

Au demeurant, le prix moyen du transport ne rend pas compte de la forte variabilité des tarifs en fonction des spécificités propres à chaque type de transport: dès 1860, les conventions de partage du trafic, liant les compagnies suisses disposant de tronçons parallèles, écartent toute perspective de concurrence tarifaire en maintenant des tarifs artificiellement élevés pour les transports internes.⁴ L'enjeu de cette neutralisation des concurrences internes est le maintien des capacités des compagnies ferroviaires à disputer le trafic international aux lignes qui enserrant progressivement le territoire national, par le Jura français d'abord, puis par la rive allemande du Rhin et par le Brenner. Pour les trafics soumis aux concurrences des lignes étrangères, les compagnies suisses établissent des tarifications exceptionnelles, dont les taxes se rapprochent du coût de revient du transport, estimé entre 4,5 et 3 centimes par tonne et par kilomètre,⁵ sans commune mesure avec le prix moyen du transport. Cet élément défavorise la demande interne de transport provenant des producteurs suisses, en fait un marché captif pour lequel il n'est pas nécessaire d'étendre les abaissements tarifaires.

Tab. 1: *Evolution du prix moyen du transport ferroviaire en Suisse, en France et en Allemagne en centimes par tonne et par kilomètre (en monnaie courante)*

Année	Suisse	France	Allemagne
1860	12,0	7,2	7,7
1875	11,1	6,1	5,2
1885	8,9	5,9	4,1
1895	8,7	5,2	4,0
1913	7,2	4,1	3,6

Source: Pour la Suisse: 1860, Gottlieb Koller, Wilhelm Schmidlin, Georg Stoll, *Des bases de comparaison des chemins de fer par les Alpes suisses sous le rapport commercial*, Zurich 1865, 8; 1875–1895, *Statistique des chemins de fer suisses*, Berne 1868–1900. (Le prix du transport ferroviaire, soit le tarif moyen pratiqué par les compagnies, ne figure pas dans la statistique. Il correspond cependant à la recette totale des transports de marchandises divisée par le tonnage total transporté et divisée par le parcours moyen des marchandises, soit la recette par tonne et par kilomètre. Dans nos calculs, nous avons pris en considération les compagnies formant dès 1900/1909 les CFF); 1913, Hans Staffelbach, *Normalgütertarif und Kostenstruktur der Schweizerischen Bundesbahnen 1904–1920–1937*, Zürich 1939, 316; pour la France: François Caron, *Histoire des chemins de fer en France (1883–1937)*, vol. 2, Paris 2005, 229; pour l’Allemagne: Rainer Fremdling, *Eisenbahnen und deutsches Wirtschaftswachstum 1840–1879*, Dortmund 1975, 18, 57.

système tarifaire des compagnies suisses évolue d’une configuration favorisant les expéditions en petites quantités vers un système qui encourage le groupage et l’envoi en grandes quantités sur de longues distances.

La classification commune de 1863, établie librement par les compagnies afin de favoriser le trafic direct entre leur réseau respectif, est constituée d’une vaste nomenclature de plus d’un millier d’articles, rangés en fonction de leur valeur au sein de trois classes. Une diminution de tarif est octroyée lorsque le poids de l’expédition dépasse 5 tonnes. Chaque compagnie garde toute liberté dans la fixation du montant des taxes sur son réseau. La structure de la classification de 1883 – similaire au système tarifaire alors en vigueur sur les compagnies allemandes – et celle du Tarif général des CFF de 1901 sont avant tout basées sur le volume de l’expédition. Celle-ci est taxée en fonction de son poids et les taxes plus basses de trois classes de tarifs spéciaux – pour lesquelles il existe une nomenclature de faible envergure – sont appliquées aux produits de faible valeur. L’uniformisation des taxes pour l’ensemble du réseau n’est établie qu’avec l’étatisation.

Cette évolution traduit l'effort entrepris par les compagnies ferroviaires afin d'optimiser la fonction de transport de masse dévolue aux chemins de fer et d'utiliser au maximum la capacité totale des wagons. Elle dénote également la prise en compte, dans la structure tarifaire, de la décroissance du coût marginal du transport avec l'augmentation du tonnage ou de la distance d'expédition. Ce basculement a tendance à avantager les secteurs pondéreux ou tournés vers les marchés d'exportation expédiant sur de longues distances, au détriment des secteurs actifs à l'échelle locale ou régionale.

A côté de leurs tarifs généraux, les compagnies ferroviaires développent de nombreux tarifs exceptionnels, destinés à faciliter le transport de certains produits pondéreux de peu de valeur (matières premières, produits agricoles essentiellement) ou, comme on l'a déjà évoqué, à lutter contre la concurrence d'autres voies ferrées ou d'autres modes de transport.

Au niveau du trafic empruntant le réseau ferré helvétique soumis à l'étatisation du début du XXe siècle, la croissance est constante, marquée par de brefs fléchissements lors des périodes de crises économiques de la fin des années 1870 et de 1908. Le trafic marchandises s'établit à environ 2,2 millions de tonnes en 1868, première année de l'établissement d'une statistique ferroviaire unifiée à toutes les compagnies.⁶ A cette date, alors que la première vague de construction a pris fin, le réseau comporte 1420 kilomètres de voies. Au seuil des années 1880, alors qu'une seconde vague d'investissements a ajouté plus d'un millier de kilomètres au réseau initial, le trafic s'établit à près de 5 millions de tonnes, pour grimper au-delà des 6 millions de tonnes au lendemain de l'ouverture du tunnel du Gothard. Au tournant du siècle, alors que le rachat a d'ores et déjà été accepté par le peuple suisse, les quelque 2700 kilomètres de voies du réseau des futurs CFF permettent de transporter près de 11 millions de tonnes. En une trentaine d'années, le trafic a été multiplié par cinq. L'étatisation, en raison de l'échelonnage du rachat des grandes compagnies entre 1900 (Central-Suisse) et 1909 (Gothard), ne permet pas aux CFF de tabler immédiatement sur un trafic de l'importance de celui constaté à la fin de l'ère privée: de 9 millions de tonnes en 1903, le trafic passe à 14,6 millions de tonnes en 1913.⁷

La loi fédérale en matière de construction et d'exploitation des chemins de fer, adoptée par le Parlement en été 1852, abandonne aux cantons le droit d'accorder des concessions ferroviaires à des compagnies privées. Dès cet instant et jusqu'au rachat des chemins de fer par la Confédération – dont le principe est accepté par une majorité populaire en 1898 – le contrôle étatique se limite à vérifier que les tarifs des compagnies ne dépassent pas les maxima contenus dans les concessions.

Entre 1852 et la décision du rachat, toutes les tentatives d'extension de la législation en matière de contrôle des tarifs échouent. Même le transfert des

compétences ferroviaires des cantons vers la Confédération (loi de 1872) ne change pas fondamentalement la donne. L'article 35 de la nouvelle loi donne à la Confédération un droit de veto, mais aucune possibilité d'orienter activement la formation des tarifs.⁸ Peu à peu il devient évident qu'en vertu des concessions ferroviaires, seul le rachat est susceptible de donner à la Confédération un rôle actif dans la formation des tarifs ferroviaires et de les mettre en phase avec la politique économique de l'Etat.

Au terme de la législation fédérale sur l'exploitation des chemins de fer par la Confédération de 1898, il appartient à l'Assemblée fédérale d'avaliser les bases tarifaires de la compagnie nationale. La Direction générale des CFF, en accord avec son Conseil d'administration, détermine ensuite les tarifs généraux et la classification des marchandises dans les limites fixées par ces bases.

Les tarifs comme argument en faveur de l'étatisation

Dans le débat sur le rachat des compagnies ferroviaires privées, qui s'accélère dès le début des années 1890 et la proximité des échéances des concessions, la question de la baisse des prix du transport occupe une place centrale dans l'argumentaire des partisans du rachat. Ceux-ci soutiennent également que le rachat permettra d'améliorer les horaires et le service des trains, d'assurer un renouvellement correct des équipements, d'étendre les connexions du réseau et de soustraire les compagnies à l'influence du capital étranger. De même, le rachat devait-il permettre, selon ceux qui le soutenaient, d'agir sur les conditions de travail des cheminots, souvent très difficiles sous le régime des compagnies privées: la grève de mars 1897 qui, pendant deux jours, paralysera la circulation des trains sur tout le réseau du Nord-Est, donnera un certain poids à cette question. Dans l'autre camp, l'endettement que provoquerait l'étatisation, ajouté à la centralisation économique qui en découlerait, sont les arguments les plus souvent évoqués par les défenseurs du maintien du système ferroviaire privé, dont un des représentants les plus en vue est l'ancien conseiller fédéral neuchâtelois Numa Droz (1844–1899).⁹

Au seuil des années 1880, la conjonction de deux événements donne aux plaintes à l'égard des tarifs ferroviaires, fréquentes depuis le début des années 1860, un caractère nouveau, susceptible de provoquer une intervention de la Confédération.

Le premier événement est l'ouverture du tunnel du Gothard en 1882. Des négociations visant à établir des tarifs directs pour le transit entre l'Allemagne et l'Italie via l'axe du Gothard sont entreprises dès l'été 1881 entre délégués des compagnies ferroviaires germaniques et suisses. Elles aboutissent à l'adoption, par

les compagnies helvétiques, du système tarifaire allemand au volume et de taxes kilométriques notablement plus basses pour le trafic de transit entre l'Allemagne et l'Italie que pour le trafic interne suisse et le trafic d'exportation.¹⁰

En second lieu, l'introduction, un peu plus tard, du système au volume entraîne la ferme opposition de la petite industrie. Quelques mois après l'introduction de la réforme tarifaire, des représentants de la classe moyenne industrielle et commerçante se réunissent à Olten et réclament, par l'intermédiaire d'une pétition rassemblant plus de 2200 signatures, le retour à l'ancien système.¹¹

La réforme tarifaire des compagnies suisses ne convainc pas non plus l'industrie d'exportation, particulièrement inquiète des conséquences néfastes de l'introduction de tarifs de transit favorisant l'exportation de la production industrielle allemande en direction de l'Italie. Le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI) initie, dès le début de l'été 1883, une enquête sur les tarifs ferroviaires.

Aux Chambres fédérales, les préoccupations tarifaires des milieux de l'économie trouvent un écho durant la session d'été 1883. Deux motions, l'une émanant du conseiller aux Etats argovien Olivier Zschokke (1826–1898), l'autre du conseiller national zurichois et président de l'USCI Conrad Cramer-Frey (1834–1900), exigent du Conseil fédéral, la première l'imposition aux compagnies ferroviaires de diminutions tarifaires, la seconde un «rapport et des propositions en vue de la suppression des abus qu'il aura constatés».¹² Les deux motions aboutissent à l'adoption, en décembre 1884, d'un arrêté fédéral enjoignant les compagnies à accorder des diminutions de prix pour les transports sur de petites distances et à égaliser, autant que possible, les tarifs pour l'exportation de produits suisses sur ceux en vigueur pour le transit de marchandises étrangères.¹³ Nul doute que les conclusions de l'enquête de l'USCI, publiées en mai 1884, ont orienté les parlementaires dans l'adoption des termes de l'arrêté.¹⁴ Si les conclusions de l'enquête ne remettent pas en question l'adoption du système tarifaire au volume, contrairement aux exigences des classes moyennes réunies à Olten, elles épinglent par contre la politique tarifaire des compagnies suisses visant à favoriser le trafic de transit. Celle-ci est considérée comme d'autant plus contestable qu'elle intervient dans le contexte économique tendu de la Grande dépression et du retour des politiques douanières protectionnistes. Les compagnies ferroviaires sont accusées d'avantager les industriels germaniques, alors que parallèlement les marchés de l'Empire allemand se ferment aux exportations helvétiques.

En Allemagne, en France, en Italie, les tarifs ferroviaires deviennent l'arme discrète et efficace d'une politique commerciale fortement teintée de protectionnisme.¹⁵ A la tendance générale des compagnies de chemins de fer à maximiser leur capacité de captation de tous les trafics, qui a largement été la règle durant les décennies précédentes, succèdent des tarifs visant à favoriser l'exportation

de la production indigène ou à freiner les capacités de pénétration du marché national par les produits étrangers.

Ce nouveau rôle accordé aux tarifs ferroviaires rend inopérant les quelques tarifs que les compagnies ferroviaires suisses introduisent afin de faciliter l'exportation nationale: en août 1888, la publication d'un tarif destiné à favoriser l'expédition de machines en direction de l'Italie provoque des diminutions du prix du transport jusqu'à Chiasso, qui sont immédiatement annulées par l'augmentation des taxes des chemins de fer italiens entre Chiasso et la plupart des villes du nord de la Péninsule.¹⁶ L'attitude des compagnies privées, qui refusent toute mesure risquant d'entraîner un recul de leurs recettes et, par la même occasion, une diminution de l'indemnité de rachat alors que l'éventualité d'une étatisation ne cesse de s'accroître, achève de décrédibiliser leur politique tarifaire. Au début des années 1890, évoquant le renchérissement du prix du charbon consécutif aux mouvements de grève qui secouent les bassins miniers de la Ruhr, de la Silésie et de la Sarre, l'USCI demande aux compagnies une diminution des tarifs pour le transport du charbon. A plusieurs reprises, malgré le faible recul des recettes qu'entraînerait une telle mesure, les compagnies rejettent les allègements.¹⁷ Au milieu des années 1890, les compagnies refusent également d'envisager l'introduction d'un système tarifaire dégressif, solution plébiscitée par de larges pans de l'industrie et du commerce et susceptible d'engager des diminutions du prix des expéditions en trafic intérieur sur de longues distances.¹⁸ Ces éléments pèsent d'un poids certain dans la création d'une plate-forme politique susceptible d'entraîner le rachat des compagnies par la Confédération dès l'échéance des concessions de 1898.

Deux éléments déterminent les capacités d'un projet de rachat d'entraîner l'adhésion d'une majorité. Le premier consiste à donner à la future compagnie d'Etat les moyens de provoquer des améliorations du service et en particulier des abaissements du prix du transport. Le second nécessite de donner à l'entreprise une base financière solide, lui permettant d'amortir la dette contractée lors du rachat. Autrement dit, les recettes du transport, dont l'ampleur est déterminée par les tarifs, doivent remplir un double but, en grande partie contradictoire: permettre un allègement du coût du transport pour l'économie nationale et dégager une marge bénéficiaire suffisante pour rembourser un emprunt qui ne saurait l'être au moyen du budget courant de l'Etat.

Le choix de séparer l'administration des chemins de fer de l'administration fédérale, tel qu'il ressort du projet de rachat que le Conseil fédéral soumet au Parlement en mars 1897, vise à garantir l'indépendance de la gestion financière de la compagnie par rapport à celle de l'Etat fédéral. Si la séparation s'explique avant tout par l'importance de l'emprunt qu'il s'agira de contracter afin de mener à bien le rachat et par les incertitudes liées à la rentabilité de la future compagnie

étatisée, elle a un évident prolongement du côté des politiques tarifaires. Elle permettra d'exclure le financement d'abaissement des tarifs par le budget de l'Etat et, à l'inverse, d'écarter toute intégration des éventuels bénéfices des CFF aux recettes courantes de la Confédération.

La capacité des CFF à provoquer un recul du prix du transport découlera essentiellement des montants à disposition, une fois soustraites à l'excédent annuel des recettes d'exploitation les sommes nécessaires à l'amortissement. L'indemnité de rachat à accorder aux cinq compagnies étatisées (Central-Suisse, Union-Suisse, Nord-Est, Jura-Simplon entre 1900 et 1903; Gothard en 1909) à laquelle s'ajoutent divers éléments, dont la contribution fédérale aux travaux complémentaires effectués par les compagnies jusqu'au moment du rachat, est évaluée par le Conseil fédéral en 1897 à 1,1 milliard de francs, amortissables en 55 ans. Il s'agit là d'une somme gigantesque, qui équivaut à près de 44 pour cent du PIB du pays en 1900. Selon les projections du Conseil fédéral, l'excédent des recettes d'exploitation sur les dépenses devrait s'élever à près de 42,5 millions de francs dès 1903. Après comptabilisation de l'amortissement et de l'intérêt du capital à 4 pour cent, le solde du compte de pertes et profits dépasserait 50'000 francs, dont une partie servirait à financer des abaissments de tarifs.¹⁹ Soumise au référendum facultatif, la loi sur le rachat et l'exploitation des chemins de fer est acceptée le 20 février 1898.

Dans son message de mars 1897 sur le rachat des chemins de fer, le Conseil fédéral a d'ores et déjà fixé les grandes lignes du système tarifaire des CFF. Le projet entérine l'adoption définitive du système tarifaire au volume et adopte le principe de l'égalisation des taxes de parcours sur celles en vigueur sur le réseau du Nord-Est, présentant les tarifs les plus avantageux au moment du rachat. Le projet du Conseil fédéral ne prévoit donc pas de diminution importante des tarifs, qui demeurent proches de ceux des compagnies privées et largement supérieures à ceux pratiqués par les chemins de fer allemands et par le Gothard pour le trafic de transit germano-italien.

La prudence du Conseil fédéral découle de sa volonté de donner certaines garanties financières aux opposants au rachat. Ainsi, une fois posé le principe d'une égalisation des tarifs de la compagnie d'Etat sur les taxes en vigueur les plus basses – opération qui provoquera un recul d'environ 3 pour cent du prix du transport et, par conséquent, une diminution de près de 1,7 millions de francs des recettes de la compagnie d'Etat – le Conseil fédéral s'empresse-t-il de mentionner: «Les chemins de fer d'Etat, ne sauraient supporter une pareille perte: d'une manière générale, ils ne pourront s'exposer à aucune nouvelle perte considérable sur le trafic marchandises, tant que le déficit de 1'628'401 francs résultant de l'uniformisation des tarifs de marchandises ne sera pas couvert par l'augmentation du trafic, et même dans ce cas on ne pourra procéder que par degrés [...]»²⁰

Le message concernant la promulgation d'une loi fédérale sur les tarifs des CFF, que le Conseil fédéral publie fin novembre 1899, traduit la même modération. Le projet de loi n'engage aucune rupture fondamentale par rapport à la politique tarifaire des compagnies privées. Il reprend sans aucune modification les taxes publiées dans le message de 1897. L'importance vitale du transit pour la bonne santé financière du réseau ferré suisse est définitivement confirmée par le maintien de politiques d'abaissements tarifaires ponctuels visant à capter ce type de trafic. Les principes qui avaient guidé l'élaboration de l'arrêté fédéral de décembre 1884 sont réaffirmés pour former la base des articles destinés à répondre aux attentes de l'économie nationale: dans la mesure du possible, les tarifs viseront à favoriser la production indigène.²¹

L'avis des milieux agricoles et industriels, consultés lors de la préparation de la loi, rend compte des forces antinomiques qui sous-tendent le débat sur les tarifs des CFF et qui sont susceptibles de faire échouer le projet de loi. Aux tenants d'une loi incluant textuellement des améliorations tarifaires dans le sens de celles qui s'élèvent depuis le début des années 1880 – ligne suivie avant tout par les représentants de l'industrie forestière et de l'Union suisse des paysans (USP) qui demandent, pour les premiers, des abaissements de tarifs pour les bois indigènes et, pour les seconds, l'établissement de tarifs favorables à l'exportation de certaines productions agricoles, dont les fruits ou le bétail,²² – s'oppose un large front regroupant une partie des milieux du commerce et de l'industrie qui conteste, en raison d'impératifs d'ordre financier, les allusions trop évidentes à des abaissements tarifaires. Le préavis sur la future politique tarifaire des CFF que le Vorort de l'USCI inclut dans son rapport de 1898 est caractéristique de cette position. Les tarifs doivent en premier lieu permettre de dégager des recettes suffisantes pour payer l'amortissement de la dette. La facilitation du trafic vient uniquement en second lieu. «Der Vorort musste sich dessen bewusst bleiben, dass zu viel verlangen meist wenig erreichen heisst, und vor allen Dingen den leitenden Gedanken im Auge behalten, dass für das Ganze von Handel und Industrie die beste Tarifpolitik die ist, welche einen gesunden Haushalt der Bundesbahnen verbürgt. [...] Der Vorort konnte daher nicht Hand bieten zum Unterstützen von Wünschen, welche in ihren Konsequenzen geeignet wären, die Bundesbahnen schon von Beginn ihrer Tätigkeit an allzu zu belasten.»²³

Plus largement, l'attitude de l'USCI en matière ferroviaire, et notamment au niveau de la politique tarifaire, n'a pas varié depuis le début des années 1880. Elle se confond en grande partie avec la position de son président Cramer-Frey, décédé quelques mois avant que ne soient entrepris, au sein des Chambres fédérales, les débats autour de la loi sur les tarifs des CFF. Cramer-Frey, partisan de l'étatisation, s'oppose cependant à plusieurs reprises à des extensions

trop prononcées du pouvoir de l'Etat fédéral en matière de formation des tarifs ferroviaires, convaincu qu'une telle solution irait à l'encontre des intérêts de la majorité des secteurs de l'économie.²⁴ Seules les compagnies ferroviaires disposent de l'expertise nécessaire afin de modifier dans de brefs délais leurs tarifs. Le projet de rachat et le choix de donner à la future compagnie étatique une organisation industrielle est garante, aux yeux du Vorort et du président de l'USCI, d'une prise en compte optimale des nécessités de l'industrie et du commerce, tout autant que des impératifs financiers des CFF. Fixer législativement les obligations des CFF en matière d'abaissements tarifaires remettrait en question cet acquis.

A cette première ligne de fracture sectorielle vient se greffer une seconde, régionale celle-là, qui fait de l'adoption du système dégressif une condition du maintien de la compétitivité des industries du centre de la Suisse. Le conseiller national glaronnais et industriel du textile Leonhard Blumer (1844–1905) est le principal promoteur d'une tendance qui vise à faire de la loi sur les tarifs des CFF un texte plus contraignant pour la future régie fédérale.²⁵

Les débats au sein des Chambres fédérales ne modifient guère le projet du Conseil fédéral, défendu à bout de bras par le rapporteur de la commission du Conseil des Etats et futur président du Conseil d'administration des CFF, le Soleurois Casimir Von Arx (1852–1931). Définitivement entérinée fin juin 1901, la loi fédérale sur les tarifs des CFF consacre, par l'absence de toute contrainte d'abaissement tarifaire, la conception prudente défendue par une large frange des milieux du commerce et de l'industrie. La loi n'offre aucune perspective chiffrée de diminutions tarifaires, hormis l'alignement des taxes sur celles en vigueur sur le Nord-Est.

Les discussions autour de la loi sur les tarifs ont ceci d'intéressant qu'elles font resurgir tous les thèmes essentiels qui ont occupé le débat en matière de tarifs ferroviaires depuis le milieu des années 1880, notamment les avantages accordés au trafic de transit, le refus des compagnies privées d'envisager une généralisation des tarifs dégressifs et de diminuer les taxes pour certains transports internes, dont celui du charbon. Alors que ces thèmes ont contribué à provoquer le rachat des chemins de fer par la Confédération, ils deviennent des éléments pesant dans l'adoption d'une loi sur les tarifs des CFF, qui menacent d'accabler les finances de la compagnie étatisée. Le milliard de francs engagé dans le rachat et le recul des recettes de 1,7 millions de francs pronostiqué par l'alignement à la baisse des tarifs pèsent de tout leur poids dans le débat. La majorité des parlementaires estime que le fait d'avoir désormais affaire à une compagnie d'Etat suffit à garantir la prise en compte des besoins de l'économie nationale en terme de tarifs.

En guise d'épilogue: les tarifs des CFF (1903–1913)

Porté par une conjoncture économique favorable, le trafic marchandises croît de façon régulière durant la Belle Epoque. En termes nominaux, les recettes du transport de marchandises passent de 62 millions de francs en 1903 à 119 millions en 1913, avec une brusque augmentation dès 1909 et le rachat du Gothard. Seule la brève récession internationale de 1908–1909 vient temporairement ternir cette croissance. A elles seules, les recettes du transport marchandises assurent près de 60 pour cent des recettes des CFF. Toutefois, la croissance régulière des recettes ne rend pas entièrement compte de la réalité financière de l'entreprise. La dette du rachat, le service des intérêts et l'amortissement qui s'ensuivent, le comblement des déficits des caisses de retraite des compagnies privées, auxquels s'ajoute la soumission des comptes des CFF aux obligations de réserve et d'amortissement très strictes de la loi sur la comptabilité des chemins de fer de 1896, laissent un solde du compte pertes et profits tendu, négatif les deux premières années et en 1908 et 1909.²⁶ Or, c'est bien de ce solde que dépendent les possibilités des CFF d'engager des améliorations de leur service et des abaissements tarifaires.

Jusqu'en juillet 1904, les tarifs des anciennes compagnies demeurent en vigueur. Dès cette date, les CFF adoptent le barème défini par la loi de 1901. L'égalisation de toutes les taxes sur celles en vigueur sur le réseau de l'ancien Nord-Est provoque un recul du prix du transport s'échelonnant, suivant les classes de tarif, de 3 à 16 pour cent.²⁷ D'autre part, 31 tarifs exceptionnels sont formés, adoptant soit un barème dégressif, soit une diminution des taxes du tarif général pour certaines marchandises.²⁸ Enfin, les déclassements, consistant à transférer certaines marchandises des classes générales vers les classes de tarif spécial, deviennent monnaie courante. Dès 1910, ils sont négociés au sein de la Conférence commerciale des entreprises de transport suisse, dont les CFF assument la présidence.²⁹

Les effets des mesures tarifaires, sur le trafic et la santé financière des CFF d'un côté, sur l'économie suisse en général d'un autre côté, sont difficiles à isoler. Il est ainsi peu aisé de séparer la proportion de croissance du trafic marchandises qui est provoquée par l'abaissement des tarifs de celle qui est due à la bonne conjoncture économique. Au niveau de l'implication des politiques tarifaires marchandises sur la santé financière des CFF, il paraît par contre évident que celles-ci n'ont pas contribué à aggraver une situation rendue difficile par le montant du rachat – qui se montera finalement à 1,3 milliards de francs, soit un surcoût de 25 pour cent par rapport au prix articulé en 1897 par le Conseil fédéral – et les sommes importantes consacrées annuellement aux intérêts et à l'amortissement. Il est également indéniable que cette situation financière difficile n'a pas empêché les CFF d'introduire des abaissements tarifaires.

Au niveau des effets des politiques tarifaires des CFF sur l'économie en général, les avis divergent. En 1913, le professeur bernois Jakob Steiger, proche des milieux de l'économie, minimise l'amélioration qu'a apportée l'étatisation au niveau des prix du transport marchandises.³⁰ La réalité des chiffres donne en partie raison à Steiger. Entre 1905 et 1913, le prix moyen du transport recule d'environ 7,5 pour cent, passant de 8,05 centimes par tonne et par kilomètre à 7,99 centimes,³¹ alors qu'il avait reculé de près de 10 pour cent entre l'ouverture du tunnel du Gothard en 1882 et l'acceptation du rachat des compagnies en 1898 (passant de 9,7 à 8,69 centimes).³² Durant les 20 dernières années du XIXe siècle, le recul du prix du transport est toutefois entièrement dû à l'introduction des tarifs de transit germano-italien par le Gothard. La reprise de la ligne transalpine par les CFF en 1909 produit également un brusque recul du prix moyen du transport, en grande partie provoqué par l'effet des tarifs de transit qui tirent vers le bas la moyenne. Cependant, contrairement à la période précédente, le recul du prix du transport que l'on constate durant la Belle Epoque est concomitant à une hausse généralisée des prix. Alors qu'en termes réels, le prix du transport a augmenté durant la période de recul des prix de la Grande dépression, il recule fortement entre 1900 et 1913.

Les conclusions de la thèse publiée en 1936 par Hans Staffelbach prennent le contre-pied de l'avis développé par Steiger; selon Staffelbach, en effet, les diverses mesures tarifaires des CFF ont exercé un effet bénéfique sur l'économie suisse.³³ Les déclassements touchent non seulement des marchandises de peu de valeur, mais également des produits finis de l'industrie suisse (le prix du transport des articles en coton imprimé recule de plus de 35 pour cent, celui des articles en laine de 26 pour cent, celui des machines également de 26 pour cent). Les tarifs exceptionnels des CFF, s'ils ne rompent pas fondamentalement avec la pratique des anciennes compagnies privées, répondent, pour certains d'entre eux, à d'anciennes revendications (tarifs exceptionnels pour le charbon et pour les bois indigènes). Déclassements et tarifs exceptionnels provoquent un glissement des transports soumis aux tarifs des classes générales en direction des classes de tarifs spéciaux et des tarifs exceptionnels. Si entre 1905 et 1913 le trafic marchandises total augmente d'environ 50 pour cent, la progression est largement supérieure pour le trafic soumis aux classes des tarifs spéciaux. Pour certaines d'entre elles, la croissance du trafic dépasse 65 pour cent. C'est là le résultat de la politique de déclassement. Parallèlement, le tonnage transporté aux taxes des tarifs exceptionnels croît de 59 pour cent.³⁴

Au final, nous pouvons interpréter l'étatisation comme un moyen de défense de la position concurrentielle de l'industrie suisse. En termes réels, le prix du transport diminue et les mesures tarifaires introduites par les CFF se font alors même que la santé financière de l'entreprise se détériore. Le projet de

rachat survient également au terme d'une période de plusieurs décennies qui ont vu s'accroître l'évidence de l'existence de deux segments du marché du transport, l'un interne, l'autre de transit, pour lesquels deux politiques tarifaires différentes ont dû être pensées dès l'origine de l'exploitation ferroviaire en Suisse, de façon encore plus évidente avec l'ouverture du tunnel du Gothard. Sans remettre en question l'importance du trafic de transit pour la bonne marche du réseau des CFF, le rachat vise également à produire un rééquilibrage entre prix du transit et prix du transport interne. A l'égalesisation de tous les tarifs sur ceux en vigueur sur l'ancien réseau du Nord-Est, aux déclassements, aux tarifs exceptionnels s'ajoutent l'extension d'une partie des abaissements tarifaires dont jouit le transit germano-italien par le Gothard au trafic entre le nord du pays et le Tessin.

Notes

- 1 Pour les sources à la base de cette évaluation, voir note 3 et source du tab. 1.
- 2 Sur l'importance des chemins de fer dans la croissance économique de la Suisse du XIXe siècle, cf. Hansjörg Siegenthaler, «Die Schweiz 1850–1914», in Wolfram Fischer (Hg.), *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 5, Stuttgart 1985, 469.
- 3 Dans cette estimation, nous avons également tenu compte de la réforme monétaire de 1851 (1 franc ancien = 1,5 francs nouveaux). L'estimation du prix du roulage est établie à partir de Jean-Henri Caillat, *Du commerce à Genève, du transit, et d'un bâtiment d'Entrepôt*, Genève 1840, tab. 3; Marc-Antoine Fazy, *Rapport fait à la Chambre de commerce en octobre 1840 sur le transit de marchandises à Genève et sur l'établissement d'un entrepôt*, Genève 1841, 16; John Coindet, *Rapport au Département des travaux publics de la Confédération suisse: sur l'influence probable des chemins de fer dans la Suisse romane, sur l'agriculture, l'industrie et les petits métiers*, Genève 1851, 40; Eugène Riesler, «Rapport sur l'influence économique des chemins de fer en Suisse», *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, Zürich 1864, 87.
- 4 *Procès verbal de la Conférence des Administrations de chemins de fer suisses*, vol. 1, s. 1. 1865, 129–134, 225–229, 241 s.
- 5 «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la motion Fonjallaz et cosignataires sur les tarifs des vins», 19. 12. 1894, *Feuille Fédérale (FF)* 4 (1894), 702.
- 6 Ces chiffres sont basés sur la *Statistique des chemins de fer suisses*, Berne années diverses.
- 7 OFS, *Annuaire statistique de la Suisse*, Berne 1936, 188 s.
- 8 *Recueil systématique des lois et ordonnances 1848–1947*, vol. 7, Berne 1951, 13.
- 9 Cf. notamment Numa Droz, *Le rachat des chemins de fer suisses*, Bâle 1898.
- 10 Archives des CFF (Berne), VGB GB SBBGB03 092 01, «Deutschland – Gotthardbahn – Italien und übriger Transitverkehr; Tarifbestimmung; Warenklassifikation; Konferenzprotokolle; Taxvergleiche; Zeitungsberichte (1872–1904)».
- 11 Archives fédérales suisses, E 53, Nr. 797, vol. 259, «Petition an den hohen Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft in Bern, Olten, den 3. Juli 1883».
- 12 «Rapport du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant les tarifs des chemins de fer suisses», 23. 11. 1883, *FF* 4 (1883), 459–505.
- 13 «Rapport de la commission du conseil des Etats concernant les tarifs des chemins de fer suisses», 9. 12. 1884, *FF* 4 (1884), 652–667.

- 14 *Das Gütertarifwesen der schweiz. Eisenbahnen. Bericht des Vorortes Zürich des Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins über die von ihm veranstaltete Untersuchung*, Zürich 1884.
- 15 Pour l'Allemagne, cf. Dieter Ziegler, *Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung. Die Eisenbahnpolitik der deutschen Staaten im Vergleich*, Stuttgart 1996, 249–253; pour la France, cf. François Caron, *Histoire des chemins de fer en France (1883–1937)*, vol. 2, Paris 2005, 267.
- 16 Schweizerischer Handels- und Industrieverein, *Bericht über Handel und Industrie der Schweiz im Jahre 1887*, Zurich 1888, 136.
- 17 Schweizerischer Handels- und Industrieverein, *Bericht über Handel und Industrie der Schweiz im Jahre 1892*, Zurich 1893, 46–49.
- 18 Cf. notamment «Les tarifs de chemins de fer et le commerce suisse», in Association commerciale et industrielle genevoise, *Trente-deuxième rapport présenté par la Chambre de commerce à l'Assemblée générale du 2 avril 1897*, Genève 1897, 54 s.
- 19 «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le rachat des principales lignes de chemins de fer suisses», 25. 3. 1897, *FF* 1 (1897), 693, 848–853.
- 20 *Ibid.*, 712.
- 21 «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la promulgation d'une loi fédérale sur les tarifs des Chemins de fer fédéraux», 17. 11. 1899, *FF* 5 (1899), 648.
- 22 *Préavis concernant l'avant-projet de loi fédérale sur les tarifs de chemins de fer fédéraux. Présenté à l'Union suisse des paysans par le Secrétariat suisse des paysans*, Berne 1899, 18–20.
- 23 Schweizerischer Handels- und Industrieverein, *Bericht über Handel und Industrie der Schweiz im Jahre 1898*, 1899, 15.
- 24 Cf. «Rapport de la commission du conseil national concernant les tarifs de marchandises des chemins de fer suisses, en général, et le tarif de réforme, en particulier. Du 29 mai 1884», *FF* 3 (1884), 134–161; *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale* 15 (1893) (séance du conseil national, 14. 3. 1893).
- 25 *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse*, 24, Berne 1901 (séance du Conseil des Etats, 13. 6. 1900).
- 26 Malik Mazbouri, *L'émergence de la place financière suisse (1890–1913). Itinéraire d'un grand banquier*, Lausanne 2005, 92 s.
- 27 Taxes du système de 1882, «Rapport du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant les tarifs des chemins de fer suisses», 23. 11. 1883, *FF* 1 (1883), 476; taxes des CFF, «Message du Conseil fédéral», 1899 (voir note 21), 823.
- 28 Armand Paillard, *Les tarifs de chemins de fer en matière de marchandises*, Lausanne 1929, 137–147.
- 29 Hans Staffelbach, *Normalgütertarif und Kostenstruktur der Schweizerischen Bundesbahnen 1904–1920–1937*, Zurich 1939, 184–198.
- 30 Jakob Steiger, «Zur finanziellen Lage der Bundesbahnen», *Schweizerische Blätter für Handel und Industrie* 10 (1913), 253–254.
- 31 Staffelbach (voir note 29), 316.
- 32 D'après *Statistique des chemins de fer suisses*, Berne, 1883 et 1899 (sur les éléments entrant dans la construction de cette statistique, voir tab. 1, sources)
- 33 Staffelbach (voir note 29), 319.
- 34 *Ibid.*, 205.

Zusammenfassung

Die Gütertransportpreise als Argument für die Verstaatlichung der Eisenbahnen in der Schweiz (1880–1913)

Der Transportpreis ist ein konstitutives Element der Kosten der industriellen und der landwirtschaftlichen Produktion. Infolge des Eisenbahnbaus haben sich in der Schweiz zwischen 1850 und 1913 die Preise für den Gütertransport um 85 Prozent reduziert. Dieser markante Rückgang der Transportkosten leistete in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen wichtigen Beitrag zum schweizerischen Wirtschaftswachstum, obwohl hierzulande die Eisenbahntarife nicht annähernd auf ein so tiefes Niveau fielen wie in Frankreich oder in Deutschland.

Trotz der stark reduzierten Transportpreise gaben die Eisenbahntarife seit den 1860er-Jahren Anlass zu wirtschafts- und verkehrspolitischen Auseinandersetzungen. Die Polemik intensivierte sich seit der Mitte der 1880er-Jahre im Kontext des zunehmenden Protektionismus in Europa. Zusätzlich akzentuiert wurde sie durch die Preisvorteile, die dem deutschen Transitverkehr über den Gotthard zugestanden wurden.

Auf der politischen Ebene des Bundes war die Unzufriedenheit über die Tarifpolitik der privaten Bahngesellschaften ein Faktor und ein gewichtiges Argument für den sogenannten Rückkauf der Eisenbahnen. Die Verstaatlichung sollte, gemäss der Vorlage des Bundesrates, zu einer Senkung der Tarife führen, die wesentlich durch die erwartete Steigerung der Transportkapazitäten und der Transportnachfrage zum Nutzen der Unternehmen möglich würde.

In Realität gestaltete sich allerdings die finanzielle Lage der verstaatlichten Bahnen wegen der notwendigen Amortisationen und der hohen Zinslast dann doch von Anfang an kritischer als erwartet. Trotz dieser ungünstigen finanziellen Situation konnten wichtige tarifliche Verbesserungen durchgesetzt werden (Ausnahmetarife und vorteilhaftere Güterklassen), die sich direkt auf die Transportnachfrage und schliesslich auch allgemein günstig auf die schweizerische Wirtschaft auswirkten.

(Übersetzung: Andrea Willimann)