Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 38 (1946)
Heft: 1

Artikel: Collaboration ou lutte dans les transports?
Autor: Bratschi, Robert
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-384451

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: 15.07.2025

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

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

38me année | Janvier 1946 | No 1

Collaboration ou lutte dans les transports?

Par *Robert Bratschi,* conseiller national

(Un mot sur la votation populaire des 9 et 10 février 1946)

I.

Datée du 5 mai 1843, une lettre de Paris du poète Henri Heine contient la phrase suivante:

« Les chemins de fer sont de nouveau un de ces événements transcendants — comme l'invention de la poudre, la découverte de l'Amérique, l'invention de l'imprimerie — dont on peut dire: C'est un nouveau chapitre de l'histoire du monde qui commence. »

Henri Heine avait raison. Les chemins de fer ont permis l'essor puissant du XIXe siècle. Presque cent ans plus tard, voici ce que W. Sombart pouvait écrire sur l'importance des chemins de fer dans son ouvrage intitulé « Le Grand Capitalisme »:

« Pour mesurer pleinement l'influence gigantesque que l'apparition du chemin de fer a exercée sur l'histoire de l'humanité, il ne faut pas seulement considérer les prestations de ce moyen de transport, mais se représenter aussi la grandeur de l'œuvre créée par les installations ferroviaires elles-mêmes. On pourra ainsi se convaincre que la construction des chemins de fer fut la réalisation la plus productive que l'humanité ait accomplie jusqu'ici. »

Pendant près d'un siècle, trois à cinq millions d'hommes en moyenne ont travaillé à la construction des chemins de fer du monde. Et cette œuvre est à peine commencée dans des régions immensément vastes! A la veille de la seconde guerre mondiale, l'Europe, les Etats-Unis d'Amérique et le Japon seuls disposaient d'un réseau ferroviaire très développé. Mais ces chemins de fer ont subi de grands dommages au cours de cette guerre. Néanmoins, ce conflit a précisément fourni la preuve des possibilités de résistance des chemins de fer. Pendant longtemps, les attaques les plus massives de l'aviation alliée sur les installations ferroviaires ne réus-

sirent pas à paralyser sérieusement le trafic en Allemagne. Seule la chasse systématique du matériel roulant, des locomotives en particulier, finit par affaiblir de façon décisive le rendement des chemins de fer allemands. Et l'effondrement militaire du Troisième Reich suivit de près la paralysie de son trafic ferroviaire.

Plus de cent ans après leur introduction, et malgré d'autres inventions d'une grande importance, les chemins de fer demeurent l'épine dorsale du régime des transports du monde civilisé. Ils restent ainsi la pierre d'angle d'une civilisation moderne qui n'est pas concevable sans un appareil de transport bien compris et fonctionnant avec régularité.

Ce qui est vrai des chemins de fer en général vaut dans une plus forte mesure encore pour la Suisse. Les chemins de fer se sont révélés tout particulièrement aptes à s'adapter aux conditions spéciales de notre pays. Ils ont permis le formidable développement économique de la Suisse et l'enrichissement de son peuple; ils ont vaincu les Alpes, rapprochant ainsi les peuples qui forment notre pays, à la fois si petit et si complexe dans sa diversité. Les chemins de fer remplissent une tâche immense, sur le plan économique et social comme dans le domaine politique.

Nul ne saurait nier ces réalités. Il ne faut les perdre de vue dans aucune discussion touchant la vie publique de notre pays. Ces faits doivent surtout peser de tout leur poids lorsqu'on examine des questions concernant les moyens de transport.

Si vraies que soient ces choses, il n'en est pas moins nécessaire de prêter attention aux autres moyens de transport, les anciens et les nouveaux. Nulle part peut-être plus que dans ce domaine, le passé et l'avenir ne se coudoient, le système le plus primitif ayant su garder sa raison d'être, et par conséquent sa place, à côté des moyens techniques les plus perfectionnés. La charrette et le tombereau ont survécu aux véhicules modernes et ont encore une tâche à remplir. Que l'on songe simplement à la diversité des moyens de transport utilisés par la poste, où les chemins de fer, l'automobile, le bateau à vapeur et l'avion n'ont pas supprimé le mulet!

L'importance de ces divers moyens de transport n'en est pas moins très diverse dans notre pays. La traction humaine et animale y sont en constante régression. La machine les remplace dans des branches toujours nouvelles, sans cependant avoir pu les remplacer entièrement jusqu'ici.

En dépit des grands projets en discussion, la navigation ne jouera sans doute jamais un rôle prépondérant en Suisse. Elle est indispensable au tourisme sur nos beaux lacs. Mais on ne peut guère envisager la possibilité de lui attribuer d'autres tâches. Les conditions de débit et d'alimentation de nos cours d'eau sont par trop défavorables.

Des missions extrêmement importantes attendent certainement l'avion dans l'avenir. Des possibilités qu'il a manifestées durant la seconde guerre mondiale il ne faudrait cependant pas tirer des

conclusions prématurées pour quant au trafic de paix. L'avion de combat est une arme comme une autre. Mais chaque arme de guerre n'est pas forcément propre à servir l'œuvre de paix. Pour ce qui est de l'aviation, elle doit encore faire la preuve de sa rentabilité par rapport aux autres moyens de transport.

Il va de soi que nous ne devons pas méconnaître l'importance de l'avion pour notre pays. Mais ce n'est pas essentiellement du côté du trafic interne qu'il faut la chercher. L'avion est appelé à améliorer nos relations avec l'étranger, en particulier avec les pays d'outre-mer. Pour y parvenir, les mesures nécessaires sont en voie de préparation.

Mais pour ce qui est de notre pays, à côté du chemin de fer, le seul moyen de transport important est le véhicule à moteur. Son invention date de la fin du XIXe siècle. La première guerre mondiale contribua beaucoup à son développement. A l'encontre de l'avion, son emploi comme moyen de transport l'emportait sur son importance comme arme de combat. Quiconque avait quelque notion en matière de transports devait se rendre compte que cela ne resterait pas sans effet sur le régime des transports en temps de paix.

Cette clairvoyance fit malheureusement presque complètement défaut aux autorités au lendemain de la première guerre mondiale. Dans tous les cas, l'idée de rechercher tout de suite une collaboration entre le rail et la route ne fut tout d'abord pas retenue en haut lieu. La Fédération suisse des cheminots prêcha dans le désert. Très tôt elle fit entendre sa voix dans la presse et dans les assemblées demandant que des mesures soient prises pour éviter le chaos dans le domaine des transports. Les autorités restèrent sourdes et muettes. Les avertissements de la S. E. V. leur parurent importuns.

En 1926, l'auteur de ces lignes engagea une offensive au Conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux. Il y déposa une motion qui fut adoptée. Mais l'on ne fit rien. La tentative fut donc renouvelée au Conseil national, au printemps 1928. Par mandat du groupe socialiste, Bratschi présenta aux Chambres la motion suivante:

> « Le Conseil fédéral est invité à prendre les mesures nécessaires et, le cas échéant, à déposer des propositions aux conseils législatifs en vue de soumettre les transports automobiles de personnes, de marchandises et d'animaux à des conditions analogues à celles qui sont prévues en droit fédéral pour les mêmes transports par chemin de fer. »

Cette motion visait donc à mettre, en principe, les deux moyens de transport, le rail et la route, sur un pied d'égalité. Elle fut discutée en 1928 par les deux Chambres et adoptée. Le conseiller fédéral Häberlin, qui accepta la motion au nom du gouvernement, déclara catégoriquement qu'elle n'irait pas dormir dans les cartons verts du Palais fédéral, mais que le Conseil fédéral avait la ferme intention de saisir le Parlement des mesures législatives nécessaires.

On commençait à voir clair. Mais on n'agissait toujours pas. Nous ne savions alors à quoi attribuer cette regrettable inaction. Il est probable que l'attitude des C. F. F. eux-mêmes y était pour quelque chose. Ses dirigeants d'alors, d'obédience purement capitaliste n'attendaient sans doute pas grand-chose de l'intervention du législateur. Ils étaient même franchement hostiles à tout développement de l'économie collective.

Les Chemins de fer fédéraux jouaient alors une autre carte. Ils cherchaient à parer au danger par des mesures techniques et tarifaires. Pour les appliquer, on créa une société nouvelle (la « Sesa », Suisse-Express S. A.), en prenant exemple en Amérique. Comme on pouvait le prévoir, cette tentative fut infructueuse. Les C. F. F. sacrifièrent néanmoins beaucoup d'argent pour la maintenir. Puis on voulut la consacrer par la loi sur le partage du trafic que le peuple repoussa, en mai 1935, par 487 169 non contre 232 954 oui. Cet échec mit fin à une politique vouée d'emblée à l'insuccès. Mais un temps précieux avait ainsi été perdu. L'organisation technique réalisable fut créée d'entente avec l'Administration des postes, par un service de porte à porte simple et rationnel. Ce système a fait ses preuves. Il a été développé depuis lors et fonctionne de manière satisfaisante.

Mais l'importante législation promise en 1928 par le Conseil fédéral, lors de l'adoption de la motion Bratschi, ne fit aucun progrès du fait des expériences malheureuses des Chemins de fer fédéraux.

Dans l'intervalle, le problème avait aussi pris une telle importance, sur le plan international, que les organisations internationales des syndicats comme celles des employeurs s'occupèrent de l'économie des transports. En mai 1930, la Fédération internationale des travailleurs des transports (I. T. F.) tenait à Madrid une session mémorable. Sur rapport de l'auteur du présent article, les thèses suivantes furent adoptées par la conférence:

1. Le moyen de transport actuellement le plus important est le chemin de fer. Pendant le premier siècle de son existence il a subi un développement sans précédent et qui est loin d'être terminé. Sa situation est d'une telle importance que le chemin de fer a réalisé, dans de nombreux Etats, un véritable monopole des transports.

2. Depuis une vingtaine d'années, le véhicule à moteur est devenu un concurrent sérieux des chemins de fer. Tandis que ce moyen de transport ne correspond qu'à un besoin de luxe sans grande importance économique dans les pays pauvres et peu développés, il est un facteur économique très important pour les pays modernes. Dans ce domaine, ce sont les Etats-Unis de l'Amérique du Nord qui se trouvent en tête de tous les pays. Il faut encore s'attendre à une augmentation rapide du trafic sur routes, spécialement si l'application des

moteurs à huile lourde fait des progrès et si ce système diminue les frais d'exploitation.

3. Par suite de la concurrence impitoyable livrée par l'automobile au chemin de fer, les possibilités de travail de plusieurs millions de cheminots sont sérieusement compromises et d'énormes capitaux, appartenant en grande partie à la collectivité, sont menacés sans qu'il existe, d'autre part, pour l'économie publique, une garantie de compensation de ces pertes. Il est donc indiqué de rechercher les moyens propres à combattre ce danger.

4. Les mesures prises pour combattre la concurrence des automobiles ne doivent cependant pas entraver le développement des véhicules à moteur. Au contraire, au point de vue économique, il est juste que ce moyen de transport enlève au chemin de fer les tâches qu'il est mieux à même de remplir. Ceci s'applique, en particulier, au trafic à courtes distances.

5. Pour autant que les circonstances particulières d'un pays ne permettent pas d'éviter la concurrence ouverte, il faut veiller à ce qu'elle se fasse sur un pied d'égalité. Il faut notamment que les deux moyens de transport soient soumis aux mêmes obligations légales: protection sociale du personnel de ces entreprises (salaires suffisants, durée du travail, vacances, assurances), mesures à prendre pour assurer une sécurité aussi grande que possible dans le service de l'exploitation (aptitudes physiques du personnel et contrôle technique des véhicules), dispositions légales au sujet de l'obligation de transporter, des tarifs, etc. Il faut en tout cas éviter la lutte des tarifs entre les deux moyens de transport, car, en fin de compte, ce sera le personnel qui devra en supporter les conséquences par des conditions de travail défavorables.

6. Plutôt que de se concurrencer, il serait plus logique et plus juste, au point de vue économique, que les deux moyens de transport se complètent. Il faut donc rechercher le moyen d'attribuer à chacun des deux modes de transport le champ d'activité qui lui convient le mieux.

7. Le moyen le plus sûr d'atteindre ce but serait de réunir les deux systèmes de transport sous une même direction ou de les soumettre à une organe commun qui garantisse leur collaboration. Dans tous les pays, les chemins de fer devraient avoir la possibilité de prendre les véhicules à moteur à leur service et d'en faire usage partout où cela constituerait un avantage pour l'économie publique. Le système choisi dans quelques pays, qui consiste à s'assurer la collaboration de l'automobile en créant de grandes sociétés où les chemins de fer ont une part prépondérante, ne peut être considéré que comme une mesure de transition fort incomplète.

8. Afin de protéger la collectivité de l'exploitation des compagnies privées, les deux moyens de transport doivent être étatisés. L'Etat doit assurer lui-même l'administration et l'exploitation de cette entreprise, la forme d'application de ce principe pouvant être adaptée aux conditions propres à chaque pays.

9. Le trafic aérien devrait être compris dans le système ci-dessus mentionné, au même titre que le trafic routier, afin que le premier de ces modes de transport soit dès le début utilisé dans l'intérêt de l'économie publique.

10. Il n'entre pas dans notre champ d'activité d'étudier l'influence de la navigation intérieure sur l'ensemble du problème de la concurrence entre les divers moyens de transport. Il importe cependant de relever que dans les pays ayant d'importants cours d'eau navigables, cet antique mode de transport joue un rôle prépondérant pour le transport des grosses expéditions de marchandises. Il apparaît donc désirable de réaliser la collaboration de la navigation intérieure avec les autres moyens de transport, dans le sens des thèses qui précèdent.

Il ressort nettement de ces thèses que la grande organisation syndicale internationale entrevoit une solution satisfaisante du problème si l'Etat, garant des intérêts de la collectivité, s'assure une influence prépondérante dans ce domaine, ce qui ne pouvait être obtenu que par la mise sur pied d'une législation des transports.

La Fédération internationale des entreprises de chemins de fer, siégeant à Madrid en même temps que l'I. T. F., aboutit à des conclusions analogues. Dans tous les cas, elle revendiqua aussi des mesures législatives pour mettre les deux moyens de transport sur un pied d'égalité.

Mais l'attitude de la Chambre de commerce internationale revêt une importance toute particulière. On ne saurait reprocher à cette organisation d'être trop à gauche! Avant la première guerre mondiale, c'était au contraire l'un des plus purs joyaux du régime capitaliste. Mais, dans son congrès de 1935, elle n'en vota pas moins des résolutions dont la tendance n'est pas très éloignée des thèses de l'I. T. F. En raison de leur importance, nous reproduisons ces deux résolutions ci-après:

Ordre du jour concernant le partage du trafic et les tarifs de chemins de fer

1° L'ensemble des moyens de transport mis à la disposition des usagers devrait se maintenir dans le cadre des besoins de l'économie. De plus, l'on devrait procéder à une répartition du trafic entre chemin de fer et automobile, et cela d'après leurs aptitudes techniques et de ce fait, d'après les services que l'économie peut attendre de chacun des deux moyens de transport.

2° Il n'est pas indiqué pour le moment de modifier la structure actuelle des tarifs de chemins de fer. La publicité des tarifs, leur applicabilité générale et le traitement égal de tous les usagers constituent une nécessité: l'abandon de ces principes enlèverait à la marche des affaires un élément essentiel de stabilité; car un commerçant doit toujours avoir la certitude que ses concurrents ne sont pas avantagés et surtout que les entreprises influentes ne bénéficient d'aucune faveur.

Ordre du jour concernant la concurrence entre le rail et la route

1° Une coordination entre chemin de fer et camion évitera une concurrence exagérée entre les deux moyens de transport, concurrence qui aurait des conséquences ruineuses pour tous les deux. L'économie publique ne saurait également que perdre d'une telle concurrence; car, en définitive, c'est elle qui doit faire les frais des erreurs d'exploitation et des subventions d'Etat qu'elles rendent nécessaires.

2° L'ensemble des moyens de transport mis à la disposition des usagers devrait rester à la mesure des besoins économiques. De plus, l'on devrait procéder à une répartition du trafic entre chemin de fer et automobile, et cela d'après leurs aptitudes techniques et de ce fait, d'après les services que l'économie peut attendre de chacun des deux moyens de transport.

II

Après la grave défaite subie par la politique officielle suivie par notre pays dans le domaine des transports, du fait du rejet de la loi dite de « partage du trafic », au printemps 1935, tout était à recommencer. Pendant quinze ans on avait tenté, comme disent nos Confédérés, de laver la peau sans la mouiller. L'expérience avait échoué.

Les conséquences de l'absence de toute politique constructive dans ce domaine n'ont pas manqué de se faire sentir. Elles eurent un effet aussi défavorable pour les chemins de fer que pour les entreprises automobiles. Les comptes des chemins de fer accusèrent des déficits croissant d'année en année. Le nombre des faillites augmenta toujours plus dans la branche automobile. La politique du « laisser aller, laisser faire » enregistra des résultats tout particulièrement catastrophiques dans le domaine des transports.

La vieille conception capitaliste suivant laquelle il faut augmenter l'offre dans toute la mesure du possible pour abaisser les prix et, de ce fait, rendre la production meilleur marché, s'est révélée fausse. Certes, la concurrence déloyale a fleuri, dans une mesure inconnue de toute autre branche de l'économie; certes, une bonne partie des transports ont ainsi passé du rail à la route; mais cette migration rendit précisément la baisse des tarifs impossible, du fait que le degré d'utilisation de l'appareil existant était toujours plus faible. Les recettes des chemins de fer diminuaient sans qu'il soit possible de réduire leurs dépenses en proportion. Les déficits étaient dès lors inévitables.

D'autre part, les prix des transports routiers étaient avilis de telle sorte qu'ils ne suffisaient même plus à couvrir les dépenses.

L'expérience confirma bientôt ce qu'il était facile de prévoir: les transporteurs de la route ne se combattaient pas moins entre eux, par la baisse des taxes, qu'ils ne luttaient ensemble contre les tarifs du chemin de fer. Beaucoup ne purent résister à cette concurrence insensée et finirent par s'effondrer.

De grandes pertes pour les chemins de fer, des pertes énormes dans l'industrie automobile, tel fut le bilan de cette malheureuse période de notre politique des transports en Suisse.

Ce que l'I. T. F. avait prédit se réalisa de façon particulièrement caractéristique dans notre pays: Les entreprises ferroviaires aussi bien que les transporteurs de la route cherchèrent à récupérer leurs pertes sur le dos du personnel des deux moyens de transport.

Cheminots et chauffeurs durent supporter les conséquences de la carence des autorités dans le domaine des transports sous la forme d'une aggravation de leurs conditions de travail.

Ainsi, tandis que l'absence de réglementation légale pour les deux moyens de transport aboutissait à une concurrence destructive, elle conduisait aussi fatalement à l'aggravation des contrastes sociaux dans notre pays, tendance qui ne fut interrompue que par la deuxième guerre mondiale, mais qui pourrait réapparaître si les causes n'en sont pas supprimées.

Bien avant cette guerre, la situation était devenue intenable. Les transporteurs de la route se virent obligés d'implorer l'aide du Conseil fédéral. Ils demandèrent précisément ce que les adeptes du libéralisme économique, autrement dit du capitalisme privé, avaient refusé avec tant d'énergie: l'intervention de l'Etat. Ce que l'Etat avait refusé jusque-là à sa propre entreprise, celle des Chemins de fer fédéraux, ainsi qu'aux autres chemins de fer du pays, il l'accorda aux transporteurs privés de la route. Il mit en vigueur l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 concernant le transport sur la voie publique de personnes ou de choses ou moyen de véhicules automobiles. Cet arrêté fut muni de la clause d'urgence, c'est-à-dire soustrait à la votation populaire, et prit immédiatement force de loi. Sa validité était limitée à cinq ans, mais elle fut prorogée à l'unanimité par le Parlement pour une nouvelle période de cinq ans, soit jusqu'à fin 1950.

Dans son essence, cette réglementation des transports routiers est bien moins une mesure de politique des transports qu'une loi de protection de l'artisanat. Elle tend à protéger les transporteurs actuels, tout comme les mesures prises par la Confédération en faveur des cordonniers. Voici les dispositions essentielles de cet arrêté fédéral:

1° Celui qui effectue sur la voie publique, à titre professionnel, le transport de personnes ou de choses au moyen de véhicules automobiles et de remorques doit être au bénéfice d'une concession. La concession n'est pas nécessaire pour le trafic privé (transports qu'une entreprise effectue pour ses

propres besoins et à l'aide de son propre personnel); mais ce trafic doit être enregistré.

2° En principe, les transports mixtes sont interdits, c'est-à-dire que celui qui assure ses propres transports ne peut effectuer des transports à titre onéreux pour des tiers (transports professionnels). Une exception est faite pour les tracteurs agricoles qui entrent moins en ligne de compte comme concurrents des transporteurs professionnels.

3° Les transports professionnels des maisons concessionnées sont soumis aux droits de timbre. Le Conseil fédéral peut en outre établir des principes généraux pour les tarifs applicables à ces transports.

4° En vue de l'application de cette réglementation des transports par automobiles, il a été créé une Association des entrepreneurs de transports routiers à laquelle le Conseil fédéral a délégué de larges compétences, telles que la surveillance de l'application des tarifs et l'encaissement des prix de transport et des taxes fixées dans les tarifs.

5° Le Conseil fédéral s'engage à encourager la conclusion de contrats collectifs de travail et de salaire pour les employés des entreprises intéressées. Il édicte au surplus des prescriptions relatives au règlement des litiges naissant entre patrons et ouvriers. Il peut, dans certains cas, donner force obligatoire aux contrats collectifs, à la condition que ces contrats sauvegardent la liberté d'association et satisfassent l'intérêt public.

6° Un organisme spécial (commission des transports) dans lequel sont représentées toutes les associations économiques importantes, celles des transports en particulier, donne au Conseil fédéral son préavis sur les règlements d'exécution les plus importants.

Les expériences faites avec ce nouvel instrument ne sont pas encore concluantes, car la guerre a grandement nui au trafic routier, pour les raisons que l'on sait. L'arrêté du Conseil fédéral n'a donc pas encore pu faire ses preuves. Dans tous les cas, il ne peut être considéré que comme un premier pas.

Avant toute chose, il est nécessaire de créer la base constitutionnelle sur laquelle la Confédération pourra prendre des mesures dans le domaine des transports, chaque fois et partout où la nécessité s'en fera sentir.

Les premières tentatives faites sur le terrain parlementaire ayant échoué du fait de l'inaction de l'autorité exécutive, on recourut, en 1938, au moyen de l'initiative populaire. Un comité formé de représentants de l'industrie, des arts et métiers, de l'agriculture et des syndicats, comme aussi de représentants des chemins de fer et des milieux intéressés aux transports routiers, lança une demande d'initiative concernant l'organisation du transport des marchandises. Cette initiative avait la teneur suivante:

« La Confédération règle le transport des marchandises au moyen de véhicules à traction mécanique conformément aux besoins de l'économie nationale. A cet effet, elle pourvoit à ce que les transports de marchandises à longue distance s'effectuent essentiellement par chemin de fer. »

Cette demande d'initiative obtint un succès sans précédent. Elle réunit 384 760 signatures valables (7000 signatures avait, de plus, été déclarées non valables). Jamais un chiffre de signatures aussi

élevé n'a été atteint pour une demande d'initiative, pas plus que pour un referendum. On peut en conclure que la réglementation des transports répond à un besoin ressenti par des milieux très étendus de notre population.

Le Conseil fédéral laissa s'écouler trois longues années avant de se prononcer sur l'initiative. Dans son message du 19 décembre 1941, il en recommanda le rejet, tout en présentant un contre-projet. Cette attitude du Conseil fédéral se ressent manifestement de l'influence des milieux qui ne veulent aucune réglementation dans le domaine économique, pas plus dans le domaine des transports qu'ailleurs. Ces milieux viennent de donner un mot d'ordre négatif pour la votation des 9 et 10 février 1946.

Le texte de l'initiative a le grand avantage d'être clair et positif. De là sans doute son succès durant la récolte des signatures. L'initiative eût été certainement susceptible de donner une base solide à une politique des transports avantageuse pour l'ensemble du peuple. Si le Conseil fédéral avait pu se décider rapidement à suivre les partisans de l'initiative, cette disposition constitutionnelle serait probablement depuis longtemps en vigueur. Mais le Conseil fédéral voulait la paix avec les adversaires de l'initiative et il n'en aura pas moins la lutte.

Mais avant d'aborder le contre-projet du Conseil fédéral et l'article constitutionnel soumis au peuple le 10 février, quelques remarques doivent encore être faites sur un autre sujet: Celui de l'assainissement des chemins de fer.

Comme nous l'avons déjà relevé, l'arrêté fédéral de 1938 sur les transports par automobiles a pour but de protéger les transporteurs contre la concurrence d'un appareil de transport démesuré. Il s'agit ici d'arrêter l'évolution catastrophique que suivait cette branche d'activité économique à la veille de la guerre. Pour remédier à la situation financière des chemins de fer, devenue, elle aussi, extrêmement critique, il fallut recourir à d'autres moyens. Les plus importants propriétaires des chemins de fer, soit la Confédération, les cantons et les communes, durent se rendre compte que des sommes énormes devaient être considérées comme perdues, du fait de l'absence de toute politique constructive des transports. Pour rétablir cette situation, il fallut faire appel aux deniers publics par la promulgation de deux lois spéciales.

En 1939 fut adoptée la loi sur l'assainissement des chemins de fer privés. La Confédération mit à leur disposition une somme de 140 millions de francs, à la condition que les cantons et les communes réunissent un montant d'égale importance pour l'assainissement financier des principaux chemins de fer privés et pour la modernisation technique des petites lignes. Cette loi ne fut pas combattue: son application est en grande partie chose faite.

L'assainissement des Chemins de fer fédéraux fut entrepris en 1936. Il parut tout d'abord être né sous une mauvaise étoile. Les autorités des C. F. F. et le Conseil fédéral se laissèrent au début

entraîner par le courant réactionnaire de cette époque et tentèrent de réaliser l'assainissement des C. F. F. unilatéralement aux dépens du personnel. Cette offensive contre les droits du personnel et contre les conquêtes de son organisation syndicale échoua. Au printemps 1938, le Conseil national repoussa les articles de la loi menaçant les droits des cheminots à une majorité des deux tiers. Mais le projet resta en panne au Conseil des Etats. C'est seulement en automne 1943 que le Conseil fédéral tira les conséquences de sa défaite de 1938 et qu'il présenta aux Chambres un message complémentaire. La spoliation du personnel était abandonnée. L'atmosphère était purifiée et le travail pouvait être poursuivi. La loi d'assainissement fut adoptée par les deux Conseils en 1944, le referendum lancé par les milieux rétrogrades du pays et le projet néanmoins voté par le peuple en janvier 1945, après une campagne électorale d'une extrême violence. Cette loi vient d'entrer en vigueur le 1er janvier 1946. Elle allège les charges directes des C. F. F. de 900 millions de francs par la reprise d'une partie correspondante de leur dette, une autre amélioration résultant de l'octroi d'un capital de dotation de 400 millions.

En dépit de ces deux lois, on ne saurait parler d'un assainissement définitif des chemins de fer. Ces lois éliminent pour les chemins de fer privés comme pour les C. F. F. les conséquences des fautes commises depuis quelque vingt ans. Mais des bons résultats d'exploitation des chemins de fer pendant la guerre on ne peut pas non plus tirer des conséquences pour l'avenir. On en connaît les causes. Elles ont déjà partiellement disparu. Pour le reste, le changement se fera vraisemblablement sentir dès l'an prochain.

Un assainissement durable de la situation financière des chemins de fer dépend essentiellement de la politique des transports du pays. Si l'on retombe dans le chaos qui caractérisa ce domaine durant la période de l'entre-deux-guerres, l'on reverra aussi bien les déficits des chemins de fer que les faillites des entreprises de transport par automobiles. Dans toutes les branches du régime des transports, l'assainissement dépend donc de la volonté de mettre enfin de l'ordre, c'est-à-dire de remplacer une lutte insensée et destructive par une féconde collaboration.

Cette tâche reste à accomplir. Il appartient au législateur de nous en montrer le chemin.

III

C'est ici qu'intervient le nouvel article constitutionnel 23 *ter*. En voici la teneur:

« La Confédération coordonne par la législation, au sens de l'article 89, 2e alinéa, de la Constitution fédérale, le trafic par chemin de fer et les transports motorisés exécutés sur la voie publique, par eau et par air, dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale. Dans ce but, elle règle en particulier la coopération et la concurrence des moyens de transport. Elle peut au besoin déroger au principe de la liberté de commerce et de l'industrie. »

Cet article est construit différemment que l'initiative concernant le transport des marchandises. Tandis que cette initiative voulait donner au législateur des directions précises quant au contenu de la réglementation des transports, l'article constitutionnel se borne, dans la forme que le Parlement lui a donnée, à octroyer à la Confédération la compétence de légiférer désormais dans ce domaine, afin de régler la collaboration et la concurrence entre les divers moyens de transport.

D'après le texte de l'initiative, le trafic-marchandises à longue distance devait être laissé au rail. Il n'y a pas de disposition de ce genre dans l'article constitutionnel soumis au peuple. Dans un certain sens, cet article constitue donc un recul. Mais il s'agit là d'une tentative d'accord avec les intéressés au trafic routier.

Ce désir d'arriver à une entente est à l'origine d'autres modifications apportées au texte original du Conseil fédéral. Les partisans d'une véritable réglementation du régime des transports défendirent tout d'abord les idées contenues dans l'initiative concernant les transports de marchandises. Eu égard au grand nombre de signatures réunies par l'initiative, ils purent soutenir leur point de vue avec vigueur, tout en se montrant disposés à une entente générale. Ce qu'ils devaient exiger, tout en abandonnant toute précision dans le texte constitutionnel, c'était l'octroi de compétences législatives totales à la Confédération.

Nul n'a cependant jamais songé, jusqu'ici, à toucher au transport des personnes non rémunéré. Lorsque les adversaires de l'article constitutionnel viennent prétendre qu'il menace l'auto des petites gens, c'est là un exemple de la démagogie sans bornes avec laquelle ces milieux combattent toute tentative de réglementation. Nous sommes encore loin, en Suisse, du moment où chaque agriculteur, chaque ouvrier, aura sa petite voiture. Cela n'existe même pas encore en Amérique, bien que cet exemple soit invoqué. Pour y parvenir, nous manquons chez nous non seulement de l'auto « populaire », mais du revenu du travail permettant à chacun d'avoir sa voiture, même si elle coûtait relativement peu.

Les milieux qui combattent l'article constitutionnel mis en votation les 9 et 10 février 1946 sont aussi nos pires adversaires lorsque nous revendiquons un juste salaire pour l'ouvrier et un revenu équitable pour le paysan.

Ce sont les riches automobilistes qui ne tolèrent personne d'autre sur la route, ceux qui veulent conserver le privilège de traverser villes et villages à toute vitesse; ce sont les chauffards devant lesquels l'attelage et l'enfant du paysan, le cycliste besogneux allant au travail ou en revenant sur la route, ne se sentent plus en sécurité. Ce sont ces automobilistes qui rendent aussi la vie amère au chauffeur professionnel, rivé jour et nuit au volant de son lourd camion pour gagner modestement son existence. Ce sont les occupants des limousines et voitures de luxe qui ne sont jamais cou-

pables lorsqu'ils ont une collision avec un cycliste, avec un camion ou avec le chemin de fer; car l'on est plus facilement tenté, lorsqu'on se trouve en joyeuse compagnie, de faire retomber la faute sur le cycliste, le mécanicien de locomotive ou le chauffeur professionnel surmené qui, le plus souvent, n'ont pas de témoins dans l'accomplissement de leur devoir quotidien. Nous relevons ces choses afin de mettre en évidence la démagogie avec laquelle de puissants adversaires engagent la lutte contre toute réglementation du trafic et de l'économie, pour mieux assurer leurs privilèges économiques et financiers.

Lorsque les adversaires de l'article constitutionnel le combattent au nom de la liberté, il ne s'agit que de la liberté pour une minorité arrogante d'user de la route sans être gênée par la majorité du peuple. Ce n'est pas la liberté de Melchtal qui est en jeu; le Gessler moderne, mué en automobiliste cossu, qui terrorise les autres usagers de la route, veut simplement garder ses coudées franches.

Au reste, ce sont souvent ces mêmes milieux qui contestent au travailleur, lorsqu'ils le peuvent en tant patron, le droit d'association et la liberté d'adhérer au syndicat de son choix.

Au cours des débats parlementaires, le trafic privé fut également controversé. Il revêt une telle importance que la réglementation du trafic routier n'est pas possible si ces transports sont laissés libres. Ce serait d'ailleurs une grande injustice envers les petits transporteurs.

Les transports privés effectués au moyen de ses propres camions et de son propre personnel ne sont à la portée que de la grosse entreprise. Si elle veut utiliser la voie publique pour son propre trafic, elle doit logiquement se soumettre aux mêmes prescriptions que tous les autres usagers de la route. La petite entreprise qui n'est pas en mesure d'assurer ses propres transports doit les confier au chemin de fer ou au tranporteur professionnel soumis aux règlements édictés par la Confédération, avec les charges qu'ils comportent. Il serait socialement injuste — et contraire au principe constitutionnel de l'égalité de tous les citoyens devant la loi — que le propriétaire d'une grande entreprise puisse se soustraire à cette réglementation et aux obligations qui en découlent. Cette inégalité serait d'autant plus choquante qu'elle ne pourrait être justifiée que par la supériorité économique des privilégiés sur les autres transporteurs.

Un camion privé ne charge ou ne menace pas moins la circulation routière qu'un véhicule professionnel. Et du point de vue économique, le trafic privé est à juger de la même manière que le trafic professionnel. Dans les deux cas, c'est la rentabilité des transports qui importe en définitive. Que ces transports soient effectués pour le compte d'une entreprise ou pour le compte de

tiers, c'est là une question d'ordre secondaire. Si le camion et le personnel d'une grosse entreprise ne sont pas rentables, elle saura bien confier le transport au chemin de fer ou au camionneur professionnel qui doivent en tout temps, spécialement pour ce qui est du chemin de fer, rester à sa disposition.

Il va de soi que dans une loi d'application ultérieure les dispositions concernant le trafic privé ne pourront pas être semblables à celles relatives au trafic professionnel. Mais l'inclusion des deux genres de transport dans la réglementation future est absolument juste et nécessaire. Il importe tout particulièrement que le personnel occupé dans les transports privés obtienne de cette manière une protection légale, pour autant qu'il n'est pas soumis à la loi sur les fabriques.

Au cours des discussions parlementaires, la principale revendication des adversaires actuels de l'article constitutionnel fut de s'assurer qu'aucune mesure ne serait prise au moyen d'arrêtés munis de la clause d'urgence. Après de longues délibérations au sein de la commission du Conseil national et en dépit de craintes sérieuses du point de vue constitutionnel, il a été fait droit à cette exigence.

> **A l'encontre de toutes les autres dispositions de la Constitution fédérale, l'article 23ter prescrit que l'application de l'article constitutionnel ne pourra se faire que par le moyen de la législation ordinaire, au sens de l'article 89, 2e alinéa, de la Constitution, c'est-à-dire à l'exclusion de la procédure d'urgence.**

Par cette concession lourde de conséquences, l'accord parut être obtenu. La commission du Conseil national adopta le texte dans sa teneur actuelle avec l'assentiment catégorique du représentant des organisations de l'automobile, M. le conseiller national Vallotton.

Ceci se passait à fin octobre 1942. En décembre de la même année, l'article constitutionnel était adopté par les deux Chambres fédérales. La votation finale eut lieu en mars 1943. A ce moment, l'opposition s'annonça sous la direction du Genevois Lachenal, lequel préside maintenant le comité d'action contre le projet soumis à la votation populaire. A lui s'associa la députation de l'Anneau des indépendants, qui combat d'ailleurs toute réglementation dans le domaine économique.

L'article constitutionnel englobe tous les moyens de transport importants de l'heure présente. Nous avons déjà relevé que l'inclusion de la navigation intérieure et de l'aviation dans une réglementation générale soulèvera peu de difficultés. En raison de la petitesse de notre pays et de sa topographie particulière, les possibilités de développement de ces deux moyens de transport ont des limites assez étroites.

Il en sera de même de la construction éventuelle de pipe-lines pour l'acheminement de la benzine. Il n'en existe pas en Suisse pour le moment. Et il semble peu probable qu'il en soit construit dans un délai rapproché. Car ces canalisations ne sont réellement avan-

tageuses que lorsque le pétrole peut couler à jet continu. Jusqu'à ce que les besoins de notre pays en benzine soient assez grands pour remplir cette condition, le véhicule à moteur devrait se développer bien au delà de son niveau de 1939. Englober cette possibilité de transport dans l'article constitutionnel ne répond donc pas encore à un pressant besoin.

Il serait oiseux d'émettre des prophéties sur le contenu des futures lois d'application. On ne connaît, pour le moment, que l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 concernant le transport sur la voie publique de personnes ou de choses au moyen de véhicules automobiles; il est valable jusqu'à fin 1950. C'est un repère pour quant à la direction à prendre par la législation future. Si l'article constitutionnel est adopté, cet arrêté devra être remplacé et, le cas échéant, complété par une loi au plus tard à l'échéance de sa validité. Le contenu de la loi sera influencé par les expériences qui seront faites au cours des prochaines années par l'application de l'arrêté fédéral.

Pour le reste, il appartiendra aux autorités compétentes de juger quelles sont les lois qui devront être édictées à l'avenir, en application des compétences que le nouvel article constitutionnel veut donner à la Confédération. Mais, dans tous les cas, c'est le peuple lui-même qui pourra décider de l'adoption ou du rejet des lois proposées par les autorités fédérales, puisque toute application de la clause d'urgence est expressément écartée.

Il va de soi que dans cette législation, les intérêts de la collectivité devront avoir le pas sur le profit personnel. On prévoit aussi que la collaboration entre les divers moyens de transport devra être recherchée et que la concurrence, pour autant qu'elle subsisterait, devra rester dans des limites raisonnables. On veut donc éviter à l'avenir la guerre au couteau de tous contre tous, telle que nous l'avons connue dans notre pays durant la période de l'entre-deux-guerres. L'expérience est faite qu'une telle lutte, loin d'augmenter les possibilités de développement de l'appareil des transports, aboutit au contraire à les paralyser. Et les services rendus pendant la guerre par les chemins de fer ont démontré que les possibilités de transport peuvent atteindre un maximum tenu pour inconcevable sans avoir recours à la concurrence considérée comme un facteur indispensable.

C'est seulement dans l'ordre et par la collaboration que l'on peut atteindre un état de choses dans lequel l'ampleur des moyens de transport correspond dans toute la mesure du possible aux besoins réels, autrement dit un état de choses permettant d'obtenir un rendement optimum par des moyens aussi simples que possible.

En émettant ce postulat, nous ne songeons pas au profit d'une entreprise quelconque, autrement dit nous ne considérons pas les choses du point de vue de l'économie privée, mais nous avons en vue le profit de tous, c'est-à-dire les intérêts de la collectivité.

Les transports ne représentent qu'une partie de l'économie nationale. Toutefois, les lacunes qui caractérisent cette branche importante sont la marque distinctive de tout notre régime économique. Les dispositions de notre Constitution qui s'inspirent des principes du libéralisme économique sont dépassées par les événements. Dans les transports comme dans l'économie en général, la Constitution nous place devant le dilemme consistant soit à tenir compte des réalités, c'est-à-dire à violer constamment les dispositions constitutionnelles en vigueur — ce qui est à la fois désagréable et dangereux pour un Etat démocratique — soit à s'en tenir strictement à la Constitution, exposant ainsi nos transports et notre économie à de lourdes pertes, voire, avec le temps, au dépérissement et à l'effondrement, ce qui est chose impossible.

Il ne nous reste donc qu'à adapter la Constitution à la vie, c'est-à-dire à l'évolution, si nous voulons maintenir notre régime démocratique et sauvegarder le bien-être économique et social du peuple.

L'adoption de l'article constitutionnel sur les transports constitue un pas important dans cette voie. En fait, la votation des 9 et 10 février 1946 n'est que le prologue de la grande lutte qui va se dérouler autour des articles économiques de la Constitution. Si l'article sur les transports est repoussé, on ne voit guère quelles seront les chances de la refonte constitutionnelle pour l'économie en général. Quiconque est d'avis que les articles économiques de la Constitution fédérale doivent être modifiés, commencera par soutenir énergiquement l'article relatif aux transports.

La majeure partie du peuple est intéressée à la refonte de notre économie nationale. Ouvriers, paysans et artisans l'attendent tout particulièrement. Ces mêmes milieux sont intéressés à la réglementation et à la sécurité du trafic routier. La mère poussant sa voiture d'enfant, le piéton, le cycliste, le chauffeur professionnel, le paysan conduisant son lourd attelage agricole, tous doivent combattre la souveraineté des riches automobiles sur la route, telle que certains clubs la comprennent. Tous doivent réclamer de l'ordre et de la sécurité, sur la voie publique, dans les entreprises de transport, dans toute notre économie. Tous désirent plus de justice sociale, ce qui n'est possible que sur la base d'une économie bien ordonnée. Tous doivent donc adopter l'article constitutionnel sur les transports.

Il est évident que les syndicats doivent soutenir vigoureusement cette nouvelle disposition constitutionnelle. Elle répond aux principes d'économie collective que tout syndicat digne de ce nom a mis en tête de son programme. Les organisations syndicales furent de tout temps les porte-drapeau de l'idée de la prépondérance des intérêts de la collectivité sur le profit particulier. Tel est aussi le but que poursuit l'article 23 *ter*.

S'il succombe, on risque de retomber dans la lutte de concurrence la plus sauvage. Les travailleurs des transports en seront les

premières victimes. Le cheminot et le chauffeur d'auto seront soumis à la même pression. Les luttes sociales s'aggraveront. D'autre part, le rendement de l'appareil des transports en sera menacé, car la lutte l'affaiblit, tandis que la coordination le fortifie. Une saturation en fait de moyens de transport aura finalement pour conséquence de nouveaux déficits et de nouvelles faillites, dont les frais retomberont sur la collectivité sous la forme d'assainissements quelconques. Le résultat final sera l'augmentation et non pas la diminution des frais que l'économie doit supporter dans le domaine des transports.

Plus est lourde la pression que la concurrence entre les entreprises de transport de tout genre exerce sur elles, plus elles ont de peine à remplir leurs obligations sociales. Le personnel occupé par ces entreprises n'est pas seul à en pâtir. Les effets s'en font ressentir également dans la politique tarifaire. La structure sociale des tarifs, telle qu'elle se manifeste sous la forme des abonnements d'ouvriers et d'écoliers, des réductions consenties aux familles, à l'agriculture et au commerce, des nombreux tarifs exceptionnels et des autres mesures introduites dans les chemins de fer, cette structure sociale n'est possible que si les installations existantes sont utilisées aussi rationnellement que possible, dans le cadre d'un appareil de transports coordonné. Ceci vaut également pour tous les autres moyens de transport.

Quiconque veut conserver ces avantages doit se prononcer en faveur d'une réglementation qui permette à chaque moyen de transport, selon sa supériorité naturelle, de se mettre en valeur et d'être utilisé aussi pleinement que possible.

Il est exact que l'initiative concernant le transport des marchandises était plus concrète que l'article constitutionnel soumis à la votation populaire. Son retrait était cependant nécessaire. Si l'initiative avait été maintenue, les voix des partisans d'une réglementation se seraient partagés entre l'initiative et l'article constitutionnel, tandis que les adversaires auraient donné le mot d'ordre de voter deux fois non, risquant ainsi de s'assurer la supériorité. Nous ne pouvions courir un tel danger. Et nous sommes persuadés que la plupart des signataires de la demande d'initiative comprendront dans quelle situation s'est trouvé le comité d'action. En tant que pionniers d'une réglementation constitutionnelle des transports, ils ne refuseront pas leur approbation à l'article 23 *ter* qui leur est présenté. Ils contribueront à désarmer une démagogie sans scrupules et à assurer la victoire du progrès en votant OUI comme tous les citoyens clairvoyants.