

**Jan Oliva**, doctorant, PhD. student

Université Michel de Montaigne, Bordeaux III

Proposal for a paper for the final conference of the international research network COST 340 – *Towards a European Intermodal Transport Network: Lessons from History*, to be held in Paris from 13 to 15 June 2005, on the subject :

*The uphill road towards a multimodal management of public transport in Czechoslovakia between the wars.*

Proposition de communication pour le colloque final de l'Action COST 340 – *Vers un réseau de transport européen intermodal : les leçons de l'histoire* sur le sujet :

*La longue marche vers une gestion multimodale des transports publics en Tchécoslovaquie de l'entre-deux-guerres.*

---

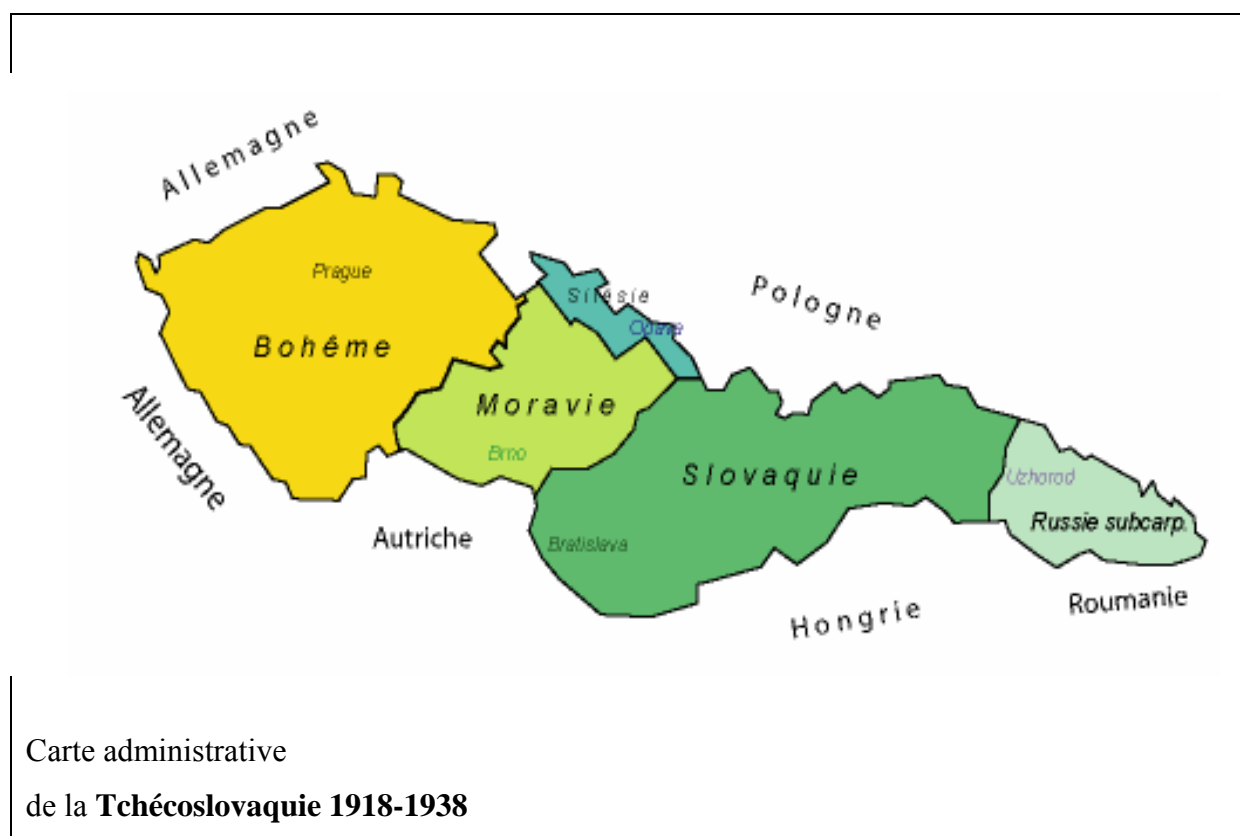
### **Introduction: Un regard sur la situation géographique et géopolitique de la Tchécoslovaquie en 1918.**

La Tchécoslovaquie est fondée officiellement le 28 octobre 1918 sur les ruines de l'empire austro-hongrois. La partie occidentale du nouvel Etat (en particulier la Bohême centrale, l'arc frontalier septentrional, la Moravie du Nord) possède une industrie développée qui avait été traditionnellement exportatrice de produits manufacturés au sein du « marché commun » de la Monarchie. A l'issue de la Grande Guerre, elle s'est retrouvée brutalement privée de ses débouchés, dans une situation économique critique. Au temps de l'Autriche-Hongrie, ses usines approvisionnaient les vastes régions rurales de la Monarchie et ses deux capitales, Vienne et Budapest, en utilisant le réseau ferré adapté en conséquence. L'économie austro-hongroise fonctionnait dans une large mesure en vase clos. En ce qui concerne les échanges en provenance de l'outre mer, la Monarchie disposait de ports maritimes sur la côte adriatique (dont le plus important fut Trieste), lui assurant un trafic de marchandises sans l'intermédiaire de pays étrangers. Cette donne change à l'issue de la Grande Guerre. La Tchécoslovaquie devient un pays intérieur, très éloigné de ports maritimes (la distance séparant Prague de Trieste est d'environ 830 km, de Stettin d'environ 530 km, de Hambourg d'environ 700 km). Ce handicap sera par la suite atténué par les *Traités de paix*.

La situation géographique centrale en Europe et la forme longitudinale du pays représente cependant aussi un avantage stratégique et les hommes politiques et les

économistes comptent sur le fait que leur pays sera traversé d'importants flux de transit pour le commerce international. Ils espèrent en réalité pouvoir conserver deux anciens couloirs de transit austro-hongrois : 1. la ligne Berlin-Prague-Vienne et 2. la ligne Galicie-Ostrava-Brno-Vienne. Ils correspondent respectivement à la liaison la plus courte entre Berlin et Vienne, les deux anciennes capitales d'empires « amis » et au vieil axe ferroviaire ayant relié les régions industrielles et minières les plus anciennes de la Transleithanie à leur capitale.

Prague, la nouvelle capitale tchécoslovaque, par sa situation géographique et la volonté politique des Alliés, postule au rôle d'un important nœud ferroviaire international, au même titre que Vienne, Budapest ou Varsovie. Parallèlement, des nœuds secondaires, jusqu'alors quasiment inexistantes apparaissent sur la carte géographique, tel Bratislava (Pressburg) en Slovaquie ou Brno en Moravie du Sud.



## **Première partie: Héritage du mode de gestion des transports de la période austro-hongroise**

### **1. Répartition des compétences en matière de transport entre les ministères**

Dans les premiers moments qui ont suivi la fondation de l'Etat tchécoslovaque, le 28 octobre 1918, la priorité des responsables politiques était d'assurer à tout prix la stabilité intérieure du pays, le calme et la continuité de la vie quotidienne. Sur le plan des transports, cet effort revenait à faire fonctionner les réseaux des communications, en particulier celui des chemins de fer, sans encombres. Dans un premier temps, l'ensemble du corpus législatif de la période austro-hongroise a été repris, sa validité prolongée jusqu'à ce que la nouvelle république soit en mesure de le remplacer par ses propres lois, plus adaptées à ses besoins et à son époque.

En parallèle avec les lois, la structure administrative a également été transposée ce qui, sur le plan des transports, signifiait d'une part, la création d'un portefeuille ministériel spécialement dédié aux chemins de fer, et, d'autre part, la répartition des autres responsabilités en la matière entre d'autres ministères. En effet, cinq ministères différents touchaient de près ou de loin à la question. Il s'agissait du:

- Ministère des chemins de fer pour le transport ferroviaire, mais aussi par route (autobus et camions);
- Ministère des postes et des télécommunications pour le transport sur route (autobus et camions) jusqu'en 1932, l'année d'incorporation de ces services au Ministère des chemins de fer;
- Ministère des travaux publics pour le transport aérien et pour les réalisations d'infrastructures en général
- Ministère du commerce et de l'industrie pour ses activités au niveau du transport des marchandises et pour le transport fluvial
- Ministère de l'Intérieur (police; d'autres compétences précises restent à définir).

Nous devons ajouter à ce propos les interférences régulières des agents du Ministère de la Défense à cause du caractère stratégique des infrastructures<sup>1</sup> et à cause des "services" gratuits

---

<sup>1</sup> Un exemple: le 17 septembre 1928 le gouvernement impose au Ministère des chemins de fer d'élaborer ensemble avec le Ministère de la défense un "programme d'investissements élargi" pour répondre aux besoins en

dont on chargeait en particulier le rail pour assurer le transport du matériel militaire et des troupes.

Cette organisation "à l'autrichienne" des transports publics avait paru à certains, dès 1918 désuète. Par conséquent, la période de l'entre-deux-guerres est ponctuée de diverses tentatives de réformes, plus ou moins réussies, selon le contexte politique et économique général.

## **2. Partage des transports entre le secteur privé et le secteur public, question d'un monopole de transport public**

La tendance générale en Tchécoslovaquie de l'après-guerre allait à la monopolisation du secteur des transports. Cela concernait en premier lieu les chemins de fer à cause, bien entendu, de leur importance économique et stratégique, mais aussi de leur poids social (avec quelques 150 000 employés et un budget annuel dépassant un milliard de couronnes tchécoslovaques, les ČSD étaient de loin la première entreprise nationale).

Depuis le début du 20<sup>e</sup> siècle, l'Etat autrichien poursuivait une nationalisation systématique des grandes compagnies ferroviaires. Le nouvel Etat tchécoslovaque prolongea cette politique en exprimant, dès ses débuts, le principe de la propriété publique des chemins de fer. Etant donné qu'en 1918, le transport sur fer représentait en Tchécoslovaquie encore quasiment la totalité du transport terrestre à moyenne et longue distance, on peut dire que l'Etat avait l'intention de s'assurer dans le domaine des transports une position monopolistique.

Si, en revanche, le transport sur route demeurait dans un premier temps délaissé au profit du privé, puis partagé entre le privé et le public, c'est que l'utilisation du véhicule à moteur n'était pas encore suffisamment répandue. Il est vrai que les progrès majeurs dans cette technologie (fiabilisation des véhicules) dataient des années de guerre. Le territoire de la Tchécoslovaquie future resta alors à l'écart de l'usage de l'automobile à des fins militaires de part sa situation géographique éloignée des zones de combats.

Après la guerre l'Etat tchécoslovaque ne s'intéressait que timidement aux possibilités offertes par le véhicule à moteur. En effet, à l'exception du Ministère des Postes et des

---

matière de défense du territoire ("programme militaire d'investissement ferroviaire" = *železniční vojenský investiční program*).

Télécommunications<sup>2</sup>, l'utilisation du véhicule à moteur fut abandonnée au profit du secteur privé. L'euphorie des premiers mois de l'après guerre faisait croire en la réalisation d'un vaste plan d'investissement ferroviaire afin de combler les lacunes du réseau pour lesquelles la mauvaise volonté de Vienne fut le responsable désigné. En fait, ce n'est que bien plus tard, sous l'impossibilité d'honorer le nombre grandissant de demandes de construction de lignes de chemin de fer nouvelles d'une part, et sous la pression des entrepreneurs particuliers postulant pour des concessions pour des lignes de bus d'autre part, que l'Etat, par l'intermédiaire de ses deux ministères, celui des postes et télécommunications et celui des chemins de fer, commença à devenir plus actif dans ce domaine. Son action s'inscrivait dans un double registre : créer un cadre législatif et fiscal encadrant minutieusement le développement du secteur routier privé et renforcer et protéger ses propres entreprises de la concurrence privée (voir infra).

## **Deuxième partie: Evolution des transports durant la période de l'entre-deux-guerres**

### **1. Le chemins de fer: les nationalisations, les chantiers**

**Les nationalisations:** Le nouvel Etat ne pouvait envisager un autre avenir pour son réseau ferré que celui de la propriété publique. Aussi, dès les premières séances du Conseil révolutionnaire, la nationalisation du réseau fut décidée. Cette politique n'était cependant pas une nouveauté. Elle s'inscrivait au contraire dans la logique des nationalisations entamées de façon „définitive“ par l'Etat autrichien dès 1906. Aussi, la Tchécoslovaquie hérita-t-elle d'un réseau ferré en grande partie nationalisé (environ 11 400 km sur les quelques 13 500 situés sur son territoire en 1918) et put fonder sa compagnie nationale ČSD dès 1919. Afin de compléter le réseau d'Etat<sup>3</sup>, il fut décidé de nationaliser progressivement les fragments manquants, seul le contexte économique avec sa pénurie financière obligea les nouveaux gouvernements à étaler le processus dans la durée.

Après s'être assuré de la loyauté et de la coopération avec les ČSD de la compagnie KBD<sup>4</sup> assurant la seule véritable connexion importante d'avec la Slovaquie, le gouvernement décida la nationalisation de deux grandes compagnies privées situées dans des bassins miniers et

---

<sup>2</sup>La première ligne de bus rouverte après l'armistice fut celle de Pardubice – Bohdaneč (il s'agit historiquement de la première ligne des Postes en Autriche-Hongrie datant de 1906) dès l'automne 1918

<sup>3</sup> Pour un aperçu général sur les plus grands axes ferroviaires, se reporter à la Carte n° 2 dans l'annexe.

<sup>4</sup> KBD = *Košicko-Bohumínská dráha*

industriels de la Bohême septentrionale (1<sup>er</sup> janvier 1923 rachat de UTD<sup>5</sup> ; 15 juin 1923 rachat de la compagnie de Buštěhrad). Il fut décidé dans un second temps de s'attaquer aux lignes d'importance moindre, souvent déjà exploitées par l'Etat, et dont le bilan financier était pour la plupart déficitaire. La loi n° 156/1925 (du 30 mars 1925) permit une première vague de nationalisations de quelques 48 lignes d'une longueur totale de 1 589 km. Votée en même temps, la loi n° 157/1925 permit l'achat massif d'actions de la compagnie KBD. Dans son cas il s'agit d'une nationalisation progressive par le biais de la participation au capital, la compagnie resta cependant privée jusqu'en 1948, seulement exploitée par l'Etat.

**Les travaux :** Entre les deux parties de la république – les pays tchèques à l'ouest d'une part et la Slovaquie avec la Russie subcarpatique, à l'est, d'autre part, l'activité de construction ferroviaire prit deux visages différents. En effet, les pays tchèques disposant déjà d'un réseau ferré développé ne pouvaient prétendre dans la situation de crise de transport dans l'après-guerre à des réalisations de lignes nouvelles. Les travaux se concentrèrent par conséquent sur des chantiers de petite et de moyenne taille, essentiellement:

- de rénovation des infrastructures (on réalise immédiatement après la prise du pouvoir en novembre 1918 la reconstruction de la ligne locale Břeclava – Kúty – Děvínská Nová Ves pour améliorer la connexion des capitales Prague et Bratislava),
- de remodelage des nœuds (p. e. en 1929 on rénove entièrement le carrefour ferroviaire de Břeclav),
- d'élargissement des (nouveaux) axes de gros trafic,
- de (ré)aménagement des grands centres urbains, en premier lieu de Prague, mais aussi de Brno (*komárovská spojka* en 1927) et Bratislava
- de raccordements transfrontaliers, en particulier vers la Slovaquie (lignes Vsetín – Bylnice – Brumov, Veselí nad Moravou – Nové Mesto nad Váhom et Horní Lideč – Púchov nad Váhom).
- de travaux d'équipements (ateliers, logements etc.)

La Slovaquie, en revanche, devait bénéficier d'un effort de construction de lignes nouvelles, car, son réseau ferré, lacunaire, possédait bien plus encore que le réseau des pays tchèques le "défaut" d'être happé en quelque sorte par "son" ancienne capitale, Budapest. Il fallait alors rapidement créer un axe transversal en direction ouest-est, qu'on allait nommer la

---

<sup>5</sup> UTD = *Ústecko-Teplická dráha*

"l'axe magistral slovaque" (*slovenská magistrála*). Ces chantiers reflétèrent sur le plan de transport, une politique de cohésion nationale. Cette politique trouva sa première consécration dès 1920, après deux années à peine d'études et de sondages, dans le vote d'une loi fondamentale sur la construction de lignes nouvelles (§ 1920/235), puis se prolongea par une longue période de travaux qui, dépassant largement le cadre initialement prévu, s'étendit sur l'ensemble de la période de l'entre-deux-guerres. Ses différents jalons étaient dans l'ordre chronologique les lignes: Bánovce nad Ondavou – Vajany (mise en service en octobre 1921), Zvolen – Krupina (en janvier 1925), Handlová – Horná Štubňa (en décembre 1931) et la ligne la plus longue Červená Skála – Margecany, 92 km (mise en service en juillet 1936).

L'ensemble du réseau tchécoslovaque, dont nous avons vu le déséquilibre ouest-est, trouvait cependant une cohérence dans la gestion rigoureusement centralisée et hiérarchisée, incarnée par le Ministère des chemins de fer. En dehors des investissements liés à la nature particulière de chacune des composantes géographiques de l'Etat, le ministère s'efforça, en tenant compte de la situation sur le terrain, de doter l'ensemble du pays d'équipements adéquats – d'ateliers d'entretien et de réparation du matériel roulant, de structures d'hébergement pour les cheminots, etc.

## **2. Le transport routier: Politique vis-à-vis du transport routier; Evolution du parc automobile; Construction routière**

**Politique vis-à-vis du transport routier :** Le transport routier avait, dès le début, sur la voie ferrée plusieurs avantages qui ne cessaient d'augmenter grâce au perfectionnement technique des véhicules à moteur et des infrastructures routières. Il était plus rapide sur petite et moyenne distance (en 1920, on estima que la route l'emporte jusqu'à 50 km de distance sur le rail, parfois plus pour des denrées périssables ou pour des livraisons sur commandes imprévisibles), meilleur marché, s'adaptant rapidement à la demande. Plus flexible, il permettait les livraisons à domicile sans rupture de charge. Les hauts fonctionnaires étaient conscients dès le début des années 1920 de quels atouts disposait le transport routier. Ils savaient aussi qu'il allait se développer, même si ils admettaient la difficulté de mesurer au juste de quelle façon. L'erreur fondamentale se produisit au moment où ces fonctionnaires, pour la plupart employés du Ministère des chemins de fer, de concert avec ces hommes politiques soucieux de protéger le monopole d'Etat et le groupe social des cheminots,

définirent le transport routier comme concurrent indésirable, voire un danger potentiel pour le monde ferroviaire. On commença alors à penser et à agir en terme de concurrence ce qui biaisa dangereusement la politique de transport d'Etat jusque dans les années 1932-1935.

L'action de l'Etat qui agissait, comme nous l'avons vu précédemment, sur deux fronts: encadrer étroitement le secteur privé et construire un secteur automobile public efficace, avait pour effet le renforcement de l'emprise de l'Etat sur les transports. Le monopole dans le domaine des chemins de fer fut doublé d'un contrôle sévère du secteur routier privé tout en assurant des avantages légaux aux entreprises routières étatiques. Cette position principale, l'Etat tchécoslovaque ne l'abandonna plus durant la période étudiée, au mieux, il tenta de réorganiser le secteur des transports afin d'en améliorer la rentabilité. Cette politique, dirigée ouvertement contre le secteur privé dont la caractéristique principale était son extrême fractionnement (plus de 50% des entreprises étaient composés d'une seule personne; le nombre moyen de véhicules par entreprise fut de 1,3<sup>6</sup>), trouva son paroxysme en 1932. En janvier de cette année, épuisés par ce qui était vécu comme d'incessantes persécutions de leur métier, les transporteurs privés (dont il faut pourtant souligner le caractère individualiste) appelèrent à une journée de manifestation nationale dans les grandes villes (en particulier à Prague) suivie d'une journée de grève générale pour protester contre l'amendement – au profit de l'Etat – de la loi sur le transport routier<sup>7</sup>.

**Les infrastructures routières:** Similaires, de part leur nature, aux lignes des chemins de fer, les routes semblaient prédisposées pour être à leur tour nationalisées et gérées par l'Etat. Néanmoins, le réseau ferré était sa priorité et le décalage entre les bonnes intentions et la réalité, déjà parfois visible dans l'agenda du ministère des chemins de fer, fut encore bien plus important à l'égard du réseau routier. On peut lire dans l'article « La nationalisation des routes » paru en mai 1922<sup>8</sup> : « La nationalisation des routes d'importance nationale est une affaire évidente. » Seulement pour financer l'opération, il fallait disposer d'un budget conséquent. En effet, en 1922, 5 871 km de route appartenaient déjà à l'Etat ce qui pesait dans le budget avec 26 millions de Kč. Le nouveau plan porta sur 4 122 km de routes nouvelles,

<sup>6</sup> In: Ing. Dr. Antonín Patočka, *Koncesovaná doprava nákladů motorovými vozidly*, Praha, 1948, p. 1-19

<sup>7</sup> Il s'agit de la § 116/1927 (entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 1927). Elle avait créé auprès du Ministère des travaux publics un fonds d'Etat pour les routes (*státní silniční fond*), réorganisé la législation fiscale des véhicules à moteur et introduit une taxe pour le transport par autocar (30% du prix du billet, sauf pour le transport à l'intérieur des agglomérations). Son amendement eut finalement lieu en deux temps, en 1932 (§ 198/1932) et 1935 (§ 77/1935) toujours en faveur des entreprises d'Etat.

<sup>8</sup> "Sestátnovací silniční akce" in : *Pravo Lidu* du 18 mai 1922, MZV-VA, k. 1864

pour les réparations et l'entretien desquelles il aurait fallu investir 200 à 300 millions supplémentaires. L'article lista ensuite tous les autres grands projets d'investissements publics, à savoir la construction ferroviaire (qui dispose pour la réalisation du plan de construction de 1922 d'un budget astronomique de 6,5 milliards), l'électrification du pays, un plan d'urgence qui réserve 12 millions annuellement à des régions à fort taux de chômage, etc. Cet article montre bien que l'Etat voulait agir, nationaliser toutes les infrastructures et que les idées et les plans ne manquaient pas. Seulement les moyens mis à disposition nécessitaient une hiérarchisation des priorités et les routes se situaient, à cette époque, loin derrière dans l'ordre d'importance. La publication jubilaire, intitulée "Dix ans de la république tchécoslovaque"<sup>9</sup> parue en 1928 qui dressait un tableau positif des efforts de construction de l'Etat, dut, cependant reconnaître que le manque d'entretien des routes durant la Grande Guerre, mais aussi les "faibles moyens financiers" consentis à la construction routière conjugués avec la hausse du trafic, avait amené une détérioration générale du réseau routier national: "L'effort des dernières années dont l'augmentation progressive du budget consacré à la construction routière est le reflet, n'a pas pu sauver de la destruction l'ensemble de notre réseau routier à la fin de l'année 1927." Ce triste constat devait servir de déclencheur pour la réorganisation du financement de la construction routière, à commencer par la création d'un Fonds d'Etat<sup>10</sup> en 1927. Ce fonds fut alimenté par les recettes de taxes et de douanes perçues par l'Etat sur les produits à destination de l'industrie automobile (produits pétroliers, pneus et caoutchouc, etc.). Grâce à ce système, la remise en état du réseau fut réelle, mais elle ne concerna, dans un premier temps, que les axes principaux. C'est pourquoi, on a pu lire dans la presse encore en 1932 un article détaillé sur un plan décennal exigeant l'accélération de la construction routière dans les pays tchèques, pourtant les mieux lotis sur le plan national, et la prise en charge partielle de cette tâche par les autorités territoriales<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> *Deset let republiky československé*, sv. II, Praha 1928

<sup>10</sup> *Státní silniční fond*

<sup>11</sup> In: revue *Doprava*, janvier 1932, article intitulé: *V deseti letech mají býti všechny okresní silnice v Čechách postaveny a uvedeny do pořádku*

"V nedávném zasedání zemského výboru byl projednáván návrh přisedícího J. Crhy na zřízení zemského silničního fondu s působností od 1. ledna 1932. Tento návrh přináší velmi dobré řešení důležité otázky silniční v Čechách, a to právě v době, kdy stát je postižen ohromnou krizí odbytovou. Návrh našeho zástupce přináší – konečně – řadě obcí rozřešení otázky, kdy budou řádnou silnicí připojeny k ostatním částem země. Tohoto spojení postrádaly, i když po mnoho desetiletí přispívaly na stavby okresních silnic, ještě 1857 samostatných obcí. ..."

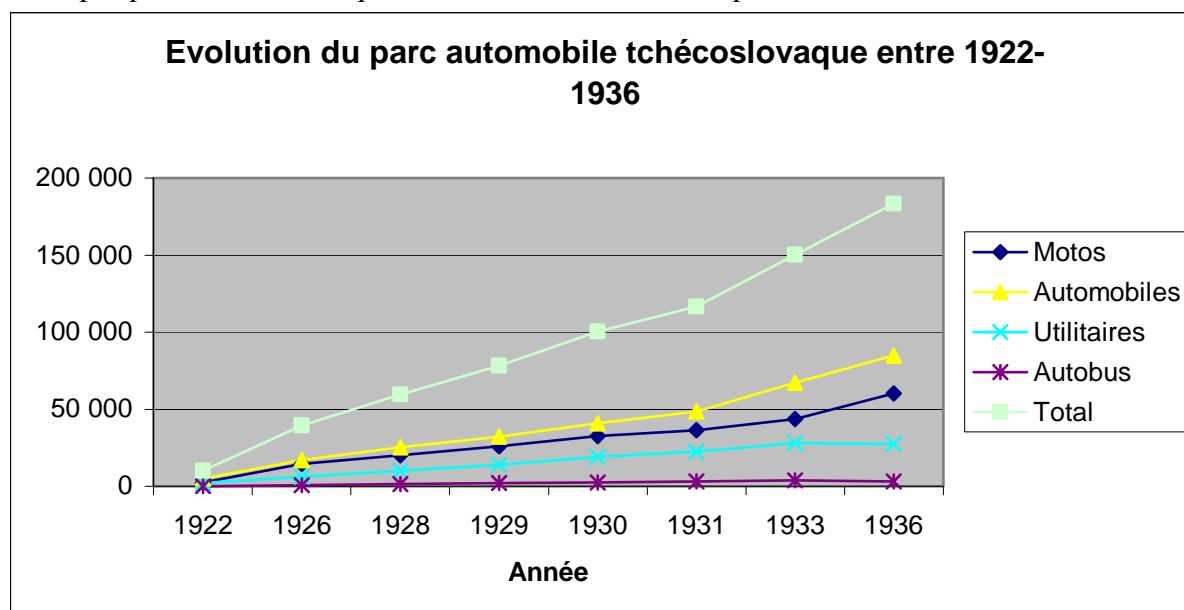
## Evolution du parc automobile:

1. Tableau: Les véhicules à moteur dans les années 1922-1936

Type de véhicule	Nombre de véhicules en								
	1936 <sup>12</sup>	1934 <sup>13</sup>	1933	1931	1930	1929	1928	1926	1922
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Motos	60153	?	43546	36314	32531	25933	20006	14551	2489
Tricycles	190	?	116	193	172	32127	25111	382	388
Automobiles	84844	79 137	67269	48430	40848			16880	4928
Véhic. utilitaires. <sup>14</sup>	27311	28 933	28158	22510	19025	13883	10100	6400	1932
Autobus	3 095	3 848	3 749	3 255	2 579	1 981	1 377	676	126
Samu <sup>15</sup>	404	?	316	252	226	177	160	127	37
Tracteurs	5 683	?	5 704	4 562	4 269	3 410	2 294	254	-
Pompiers	1 099	?	602	431	317	238	173	118	11
Nettoyage	338	?	309	231	202	155	109	71	1
Autres	441	?	370	458	305	195	79	84	17
<b>Total</b>	<b>183559</b>	<b>129263<sup>16</sup></b>	<b>150139</b>	<b>116726</b>	<b>100474</b>	<b>78099</b>	<b>59409</b>	<b>39543</b>	<b>9 929</b>

Source: Tableau de l'auteur, à partir des données de la *Statistická příručka rep. Československé*, volume V. 1934 (p. 284) et IX. 1938 (p. 118)

2. Graphique: Evolution du parc automobile tchécoslovaque entre 1922-1936



<sup>12</sup> Les résultats de cette année indiquent uniquement les véhicules immatriculés.

<sup>13</sup> Les résultats de l'année 1934 reposent sur les calculs à partir du dernier recensement (en février 1933). Ces chiffres sont donc purement indicatifs.

<sup>14</sup> Les résultats de l'année 1936 englobent également les citernes et les camions de déménagement, contenus auparavant dans la catégorie "autres véhicules"

<sup>15</sup> Les données pour 1926 contiennent également des véhicules des pompes funèbres, enregistrés pour les autres années dans la catégorie "autres véhicules".

<sup>16</sup> Ce chiffre est une estimation, purement indicatif.

### 3. La voie d'eau: son importance; sa coordination avec les chemins de fer

A la différence du transport routier, la voie d'eau obtenait dès l'après-guerre un statut particulier qui était dû autant aux considérations intérieures qu'extérieures.

Sur le plan extérieur d'abord, la délégation tchécoslovaque envoyée en France pour débattre des traités de paix avait pour mission « d'internationaliser » les voies de communication, parmi lesquelles, les cours d'eau (Labe/Elbe ; Danube ; Odra) et de s'assurer une partie de la flotte austro-hongroise sur ces fleuves<sup>17</sup>. Cette démarche poursuivait le double objectif – rendre le pays indépendant économiquement et plus souple stratégiquement en ajoutant un complément à son réseau de transport.

Sur le plan intérieur, la raison pour laquelle la voie d'eau jouissait d'un statut privilégié est double. Premièrement, la politique en sa faveur entraîna la création de Compagnies de navigation tchécoslovaques<sup>18</sup> (une pour chaque cours d'eau mentionné) avec la participation financière de l'Etat et, au-delà, des garanties politiques et financières quant au futur développement de ce mode de transport. L'Etat s'engagea notamment – à l'image des garanties accordées autrefois aux concessionnaires ferroviaires – à rémunérer au minimum le capital investi et à effectuer certains travaux d'aménagements (écluses ; barrages ; ports), investir dans la modernisation de la flotte<sup>19</sup> et, indirectement, à harmoniser sa politique de transport entre le rail et la voie d'eau.

D'une part les responsables politiques tchécoslovaques étaient parfaitement conscients de l'importance de la voie fluviale dans les relations avec l'étranger éloigné, *via*, notamment, les ports marins, situés à l'embouchure de l'Elbe pour la Mer du Nord et dans la Mer Noire pour le Danube, d'autre part ils s'imaginaient que les pays voisins, avec lesquels les relations s'annonçaient tendues, allaient avoir tendance à dresser des barrières tarifaires sur les chemins de fer, afin d'entraver la marche économique du pays. Finalement, le contraire eut lieu. Les tarifs des compagnies ferroviaires allemandes et polonaises furent si bas, que l'utilisation de la

---

<sup>17</sup> Le principe de l'internationalisation des cours d'eau est inscrit dans l'art: 331 du Traité de Versailles et exécuté dans des "Actes de navigation": *Labská plavební akta*, signé à Dresde le 22 février 1922 et complété par un protocole signé à Paris le 31 mars 1923; *Úmluva stanovící definitivní Dunajský Statut* signé à Paris le 23 juillet 1921; celui concernant l'Oder n'a pas été réalisé

<sup>18</sup> La loi n° 188/1922 régit la navigation sur Labe et le Danube, n° 64/1924 celle de l'Odra.

<sup>19</sup> Ainsi p. e. en 1931 l'Etat acheta et céda à la Compagnie de l'Elbe trois bateaux express pour la ligne Prague-Hamburg.

voie navigable demeurerait, si l'on calculait les dépenses totales pour son aménagement, son entretien et son usage, toujours tributaire des subventions étatiques.

Deuxièmement, et c'est sans doute l'élément essentiel, la voie d'eau ne concurrençait pas, physiquement, le réseau ferré. En effet, les deux tronçons ouverts à la navigation à vapeur toute l'année se situaient en périphérie du pays – le Danube longe seulement la frontière d'avec l'Autriche et la Hongrie sur 172 km et l'Elbe dessert uniquement sur quelques 200 km le Nord de la Bohême en frôlant son centre<sup>20</sup>. Aussi, l'essentiel du trafic sur ces fleuves sert aux échanges avec l'étranger (pour la période 1932-1936 une moyenne de 91,2% pour le Danube et 64,7% pour Labe) et non pas comme support logistique du marché intérieur (respectivement 8,8 et 35,3%). Ce réseau fluvial "tronqué" peut donc être pensé comme un prolongement à l'étranger du réseau ferré dans le but économique de conservation de la totalité des bénéfices liés à l'action même du transport.

Toutes ces raisons convergeaient comme nous l'avons vu dans une considération plus générale à savoir le besoin vital d'un petit pays de soigner l'ensemble des ses possibilités de communication pour des raisons stratégiques de survie dans le cas d'un conflit militaire. Les décisions et les engagements pris dans les premières années de l'existence de la république, étaient déterminants pour toute la période étudiée, alors que la configuration générale avait été bouleversée par l'avènement de l'automobile. Preuve à l'appui<sup>21</sup>, les détracteurs de la voie d'eau pour qui le rapport économique entre investissement financier et politique dans ce domaine et les retours pour l'économie n'était pas viable, ne purent obtenir qu'un léger fléchissement de l'Etat, à savoir, l'abandon définitif de grands projets de canalisation tel la liaison Labe-Odra-Danube.

---

<sup>20</sup> Ces considérations se limitent à la navigation à vapeur. Il y avait en 1930 211 km de voies navigables en Bohême (Štěchovice-Prague-Mělník-frontière allemande) et environ 200 en Slovaquie (la portion tchécoslovaque du Danube sur 172 km et Váh entre Komárno et Guta sur 26 km). Cependant, on pratiquait beaucoup la flottaison de bois aussi bien en Bohême (sur la Vltava ; Luznice ; Otava ; Sazava), Moravie (Becva ; Morava), Slovaquie (Morava ; Vah ; Hron) et Ukraine subcarpathique (Tisa et ses affluents).

<sup>21</sup> Cf. p. e. l'article Naše vodní doprava na Labi a Vltavě, Její nepříznivý vliv národohospodářský par F. Neubauer, employé des CSD (vrchní oficiál) à Krásné Březno, publié in: Železniční revue n° 3/1928. L'article chiffre des exemples précis pour démontrer que la navigation intérieure transporte certes un peu moins cher que les cdf., mais qu'elle ne participe pas au financement des aménagements très coûteux des voies navigables et que, somme toute, ce sont les cdf. qui permettent à la navigation d'exister en offrant des tarifs dégressifs de longue distance.

### Troisième partie: Processus de transformation du Ministère des chemins de fer en un Ministère des Transports

#### 1. Réformes et résistances: changement des mentalités (en 3 étapes: tout ferroviaire; auto comme parent pauvre du rail, auxiliaire de ramassage et de distribution; auto – mode de transport à part entière)

**Changement des mentalités:** L'évolution des mentalités se fit, par paliers progressifs en trois étapes importantes. Chronologiquement parlant, ces étapes sont impossibles à définir clairement, car, d'une part, elles s'interpénètrent, et d'autre part, l'évolution ne va pas de façon linéaire, il y a, parfois des avancées rapides, puis des retours en arrière. Cependant, il est possible d'isoler ces trois paliers: le premier, où l'esprit du temps était au "tout-ferroviaire" où le chemin de fer, porteur de la seconde vague d'industrialisation en Occident, et considéré comme panacée, possédait encore toutes les vertus (rapidité, fiabilité, prix raisonnables); le second dans lequel le véhicule à moteur ayant fait ses preuves du point de vue technologique, fut considéré comme parent pauvre du rail, son serviteur en quelque sorte dont l'emploi se limitait à des zones strictement définies (autour des gares; dans les agglomérations; dans les régions dépourvues du rail); le troisième enfin, dans lequel l'automobile se libère de la tutelle ferroviaire et est promu en mode de transport autonome.

Si maintenant nous voulons appliquer le terme de *concurrence* au monde des transports, c'est bien principalement le duel rail - automobile qui est visé, car, comme nous l'avons vu précédemment, la bataille entre le rail et la voie d'eau n'a jamais eu lieu. Ce duel, nous pourrions le comparer à la "guerre des systèmes", concept développé par Th. Hughes par rapport à l'industrie électrique<sup>22</sup>, mais applicable dans ses principes de façon plus globale.

La concurrence dans ce domaine se faisait sentir dès les premières années de l'existence de la république. Elle apparut, suite au vide laissé dans l'histoire à cause de la Grande Guerre, presque soudainement dès 1920. On a pu ainsi lire dans le *Völkischer Beobachter* en 1920: "Die Konkurenzierung der Eisenbahn durch das Automobil, die noch vor wenigen Jahren seitens der massgebenden amtlichen Eisenbahnkreise mit lächelnder Überlegenheit als der Diskussion unwerte Angelegenheit behandelt wurde, beginnt sich in den letzten Monaten zu einer ernstesten Gefahr für das Frachttransportprivilegium der Eisenbahn zu entwickeln."

<sup>22</sup> Voir Thomas Hughes, *Networks of Power, Electrification in Western Society, 1880-1930*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1993 (Softshell Books Edition), 474 p.

Pourtant les ČSD prirent depuis les premières années de leur existence des mesures pour limiter - ce qui fut classé d'entrée de jeu comme - « la concurrence » automobile. Leur poids économique et social (un budget colossal et en même temps premier employeur du pays) et leur position politique (un ministère propre, celui des Chemins de fer) les placèrent dans un rapport de force en leur faveur, ce qui ne manqua pas de peser sur le développement du secteur automobile privé (transport et industrie) sur le court et le moyen termes. Le Ministère restera malgré quelques tentatives de réforme l'organe regroupant les pouvoirs législatifs, administratifs, commerciaux, exécutifs, de supervision, etc. Ce cumul de compétences, tout à fait totalitaire, semble avoir été néfaste à la construction d'un réseau de transport national multimodal, les rapports mutuels entre les différents modes de transport étant trop souvent régis par la loi du plus fort.

Afin de réagir dans le contexte d'une concurrence grandissante et protéger son domaine de prédilection, le Ministère des chemins de fer disposa de différents outils – leviers de pouvoir – que nous résumons ici :

- Mesures externes: pression et lobbying auprès du législateur, réglementation des concessions des transporteurs<sup>23</sup> ; taxation du transport routier ; limitation du rayon d'action des routiers aux concessions "irrégulières" ; limitation du nombre de concessions pour des transports réguliers et irréguliers ; modification du statut du transport interne aux grosses entreprises industrielles vers obligation de concession (à partir de 1935) ; exemption de toutes ces obligations pour les ČSD, les Postes, le transport interne aux industries (jusqu'en 1935), et le trafic interne aux agglomérations ; traitement des demandes de concessions pour des lignes de bus par le Ministère des chemins de fer ; etc.
- Mesures internes: organisation par les ČSD de leur propre transport routier ; coopération avec les transporteurs privés, notamment pour drainer le trafic vers des gares ; mesures tarifaires (baisses des tarifs, modification des classes de marchandises, forfaits), négociation d'accords avec les industriels et les associations d'agriculteurs pour obtenir l'exclusivité de transport en échange de baisses tarifaires ; fusion des compétences en matière de transport routier de l'Etat dans un seul ministère, celui des Chemins de fer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1933, préparé dès 1932 par la création au sein du ministère d'une "Administration centrale du transport routier" (*Ústřední správa automobilové dopravy*); création de "Spedra" (18 février 1934); introduction massive

---

<sup>23</sup> cf. par exemple l'art. "Autobusova doprava" LN du 11 décembre 1920

de la motorisation du trafic de voyageurs; expérimentation des "trains mixtes" (attelage de wagons voyageurs + marchandises); introduction de toutes sortes de mesures innovatrices (téléphone, dispatching; traction moteur; services annexes p. e. touristiques, livraison à domicile; etc.)

## 2. Le rôle du contexte politique et économique

Il est évidemment impossible de traiter de la question des transports en l'isolant du contexte politique et économique de son temps. Cependant, ce contexte peut posséder des visages et des dimensions très variés. Les interactions entre la politique générale et l'économie d'une part, et la coordination et la gestion des transports, d'autre part, étaient nombreuses et permanentes (nous en avons mentionné plusieurs, p.e. le rôle stratégique des réseaux, autarcie physique et tarifaire sur le plan international, monopole d'Etat, etc.). La période de l'entre-deux-guerres fut cependant marquée par deux événements majeurs, sans comparaison aucune avec des rapports "normaux" entre les différents acteurs. Il s'agit premièrement de la Grande crise économique déclenchée le 24 octobre 1929 à New York et de ses effets et, deuxièmement, de la crise politique internationale, liée à la montée du nazisme en Europe à partir de l'accession de Hitler au pouvoir en 1933.

La crise économique avait apporté un durcissement de la concurrence rail-route. Il est vrai que, durant cette période, les déficits budgétaires du Ministère des chemins de fer atteignaient des records. Le lien de cause à effet entre la concurrence automobile et le déficit ferroviaire, abusivement créé et entretenu depuis une dizaine d'années, fut paradoxalement, au plus profond de la crise, remis en question<sup>24</sup>. C'est sous l'effet cumulé de l'expérience tirée de l'effort de surmonter la crise économique et de la montée d'un danger politique et militaire imminent que, progressivement, une nouvelle politique de transport commença à se mettre en place (1932-1935). Voici ses lignes maîtresses:

- réunir au sein d'un seul ministère le transport ferroviaire et routier public en 1932
- réformer les entreprises d'Etat en séparant les domaines de l'exploitation et de l'administration d'un côté et de la législation et de la supervision de l'autre; appliquer dans l'entreprise publique le principe de la gestion commerciale (p. e. les réformes de Hula de 1932)

---

<sup>24</sup> "La concurrence du transport routier avait certes causé la perte d'une partie du trafic, la diminution des recettes et la fermeture de certaines lignes déficitaires, mais elle a en même temps obligé les CSD à se moderniser." I. Jakubec, in: *Vývoj...*, p. 76

- adapter le service aux réalités du terrain, accélérer le processus d'application des innovations technologiques, comme par exemple de la traction à moteur dans le domaine des chemins de fer<sup>25</sup>
- reconsidérer le potentiel de chaque mode de transport à la lumière des réalités économiques et politiques nouvelles; développer l'intermodalité (mise en place en 1935 d'une cellule de réflexion pour élaborer un Plan de transport général pour la république tchécoslovaque)

Ce dernier point retiendra toute notre attention, puisqu'il représente un volte-face partiel de la politique publique de transport. En effet, conscient de l'urgence et de la complexité de la situation, le gouvernement avait décidé de créer en avril 1935 la *Commission pour l'élaboration d'un plan de transport global*<sup>26</sup>. Elle était indépendante du Ministère des chemins de fer et se montra franchement interministérielle. Sa démarche se résume ainsi: "La Commission part du point de vue que les transports sur terre, sur l'eau et dans l'air doivent être considérés comme un ensemble et toute question les concernant regardée globalement."<sup>27</sup> Les travaux de la commission allèrent dans un premier temps à l'établissement de statistiques, en particulier dans le secteur de transport routier privé. On s'est aperçu qu'en fait on disposait depuis l'époque de l'empire austro-hongrois d'excellentes statistiques ferroviaires, mais que l'on basait les appréciations du transport routier sur des estimations, souvent très floues<sup>28</sup>. Cependant, le travail de fond remarquable de la Commission ne put porter tous ses fruits, car l'évolution de la situation politique extérieure devait précipiter les choses. Dès 1936, la construction d'une autoroute à l'exemple de l'Allemagne est envisagée, et, sous la pression du Ministère de la défense, le développement des véhicules à moteur favorisé. Pour des raisons stratégiques, le véhicule à moteur est placé sur le pied d'égalité d'avec le train. Dans les deux années qui précèdent le démantèlement de la république, une importante campagne de sensibilisation de l'opinion publique en faveur de la motorisation vient compenser des années de négligences. Le traité de Munich prive en 1938 la Tchécoslovaquie d'une grande partie de son territoire. En même temps il anéantit vingt années d'efforts dans le but de construire un réseau ferré cohérent. La crise qui suit les traités démontre clairement les insuffisances dans la

<sup>25</sup> Alors que le nombre de kilomètres effectués par chemins de fer augmente entre 1929-1936 d'un tiers seulement, celui de la traction à moteur est multiplié par six.

<sup>26</sup> *Komise pro sdělení všeobecného dopravního plánu*

<sup>27</sup> Art. In ČS du 9 décembre 1935; archives SUA, Prague

<sup>28</sup> La Commission se chargea par exemple de créer une carte de transports de la CSR; d'établir un registre de poids lourds classés selon le tonnage et l'âge du véhicule; un registre de toutes les entreprises de transport (bus et poids lourds)

gestion des questions de transports et les retards accumulés dans ce domaine. Elle précipite – et c'est tout un symbole – la création d'un Ministère des transports unique<sup>29</sup>.

### **Conclusion:**

Cette communication fournit quelques éléments de réflexion, quelques pistes de recherche que nous poursuivons dans le cadre de notre thèse. L'approche historique multimodale de la problématique des transports en Tchécoslovaquie dans l'entre-deux-guerres doit permettre de comprendre les enjeux et mettre en lumière les solutions originales expérimentés dans ce domaine par ce pays.

Durant toute la période étudiée, le chemin de fer y était le principal moyen de transport et le vecteur du progrès économique. Devenu progressivement une affaire exclusive d'Etat, il subit cependant une concurrence croissante de l'automobile et cela autant dans le domaine des transports privés que des transports publics<sup>30</sup>. Cette situation où les notions de coopération et de concurrence se mêlent ne fut pas toujours bien vécue et amena régulièrement – sous la pression de l'opinion publique et celle de la vie économique – des situations de crises dont le paroxysme fut atteint en 1932/1933 dans le contexte de la crise économique internationale. Ce n'est qu'à partir de ce moment là que l'on commença à reconsidérer la question des transports sur le territoire tchécoslovaque en y ajoutant une perspective plus globale, multimodale. Mais ce n'est que sous l'effet de la crise politique internationale que les responsables politiques purent envisager une révision partielle du schéma de transport dont le plan d'urgence, conçu immédiatement après les Traités de Munich, fut l'expression la plus pure.

---

<sup>29</sup> Le 11 novembre 1938 est la date de l'union des Ministères des chemins de fer et des PTT en un Ministère des transports. On annonce à cette occasion: 1. l'intégration du transport sur l'eau et aérien jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 1939 et 2. la séparation des CSD et des Postes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1940 en tant qu'entreprises d'Etat du ministère à proprement parler (séparation des compétences législatives d'une part et économiques d'autre part). Dans le gouvernement *Beran* (1<sup>er</sup> décembre 1938-15 mars 1939), le ministre des transports fut le général (!) Alois Eliáš.

<sup>30</sup> Ainsi le transport routier public était divisé jusqu'en 1932 entre deux ministères, celui des Postes et celui des Chemins de fer. Le Ministère des chemins de fer lui-même s'efforça de minimiser les effets concurrentiels de son propre transport routier. Il le confinait géographiquement dans des zones non desservies par la voie ferrée d'une part, et lui attribuait, d'autre part, le rôle de rassembleur et de distributeur du trafic à partir et vers les gares.