

FEUILLE FÉDÉRALE

88^e année

Berne, le 2 décembre 1936

Volume III

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

3488

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur les chemins de fer fédéraux.

(Du 24 novembre 1936.)

Monsieur le Président et Messieurs,

L'opinion publique de notre pays est unanime à reconnaître la gravité des difficultés dans lesquelles les chemins de fer fédéraux se débattent aujourd'hui. Elle ne se dissimule pas non plus la nécessité absolue d'adapter dans le plus bref délai possible l'organisation et la situation financière de notre réseau national aux conditions dans lesquelles il doit être exploité à l'heure actuelle et dont l'influence se fera vraisemblablement sentir longtemps encore. En revanche, les avis divergent sur ce qu'il y a lieu de faire pour remédier à la situation: Les uns voient le salut dans des mesures à prendre par l'entreprise elle-même, tandis que d'autres, comptant beaucoup, sinon exclusivement, sur l'intervention de l'Etat, tournent leurs regards vers la Confédération dont le généreux concours est seul propre, pensent-ils, à sauver les chemins de fer fédéraux. L'accord se refait toutefois pour constater que la législation régissant l'activité de l'entreprise ne correspond pas à la situation de celle-ci, telle qu'elle s'est modifiée notamment au cours de ces dernières années. Il faut, de l'avis de tous, refondre le statut légal, renforcer les bases financières des chemins de fer fédéraux, leur donner une plus grande liberté de mouvement et la possibilité de s'adapter à la lutte économique dans laquelle ils sont engagés plus que jamais. Le problème posé au pays est donc aussi ardu que complexe.

Notre devoir était d'en chercher la solution d'entente avec l'administration des chemins de fer fédéraux. Cette obligation exigeait de vastes études et des travaux préliminaires de longue haleine, si l'on voulait qu'ils fussent approfondis. Sans jamais perdre de vue le caractère urgent du projet que nous avons l'honneur de vous soumettre aujourd'hui, nous n'avons pu toutefois accomplir notre tâche avec toute la célérité que l'on a parfois peut-être souhaitée au sein du parlement et dans le public.

Vu l'importance considérable de la question et les charges financières énormes que le redressement des chemins de fer fédéraux imposera à la Confédération, nous n'avons pas cru pouvoir nous borner à accompagner le projet de nouvelle loi des seuls commentaires qui eussent été indispensables pour faire comprendre nos intentions et les motiver. Nous avons estimé devoir faire davantage : D'une part, exposer le plan de réforme à la lumière des expériences acquises et en parallèle avec les observations faites à l'étranger ; d'autre part, considérer cette revision, ainsi qu'elle l'est d'ailleurs dans les autres pays également, comme un élément du problème général des transports. En effet, les chemins de fer sont partout en difficultés, et l'époque est définitivement révolue où un monopole de fait les mettait à l'abri de toute atteinte à leur situation, où leur politique tarifaire s'inspirait largement de leurs besoins et où l'Etat pouvait, pour ainsi dire, en contre-partie de leurs privilèges, leur imposer, au profit de la collectivité, des obligations qui, à tout prendre, se conciliaient difficilement avec leur caractère d'entreprises commerciales autonomes.

Nous avons ainsi tenu à vous exposer le problème sous ses multiples faces. C'est pourquoi la réorganisation des chemins de fer fédéraux elle-même et les détails du projet de loi ne seront abordés qu'aux chapitres IV et V du présent message. Ces chapitres sont précédés d'un aperçu historique et de quelques développements sur le problème ferroviaire en général et sur les chemins de fer fédéraux en particulier. Puis, il s'agira, avant d'aborder la question principale de la réorganisation, de montrer, dans les grandes lignes tout au moins, les rapports d'interdépendance entre le redressement des chemins de fer fédéraux et la solution à donner au problème général des transports. Enfin, un bref chapitre final précisera la situation de l'entreprise après sa réorganisation, supposé que celle-ci s'opère conformément à notre projet.

I. HISTORIQUE

Acceptée à une forte majorité dans la votation populaire du 20 février 1898, la *loi fédérale du 15 octobre 1897 concernant l'acquisition et l'exploitation des chemins de fer pour le compte de la Confédération, ainsi que l'organisation de l'administration des chemins de fer fédéraux* a marqué pour notre pays le passage du système des chemins de fer privés, existant depuis la construction des premières lignes, à celui des *chemins de fer d'Etat*. Ainsi finit par l'emporter un principe que ses adeptes avaient déjà tenté plusieurs fois d'introduire, en vain il est vrai, et que de nombreux membres du parlement avaient défendu lors des débats du milieu du siècle dernier.

La nationalisation fut le fruit d'une évolution due à la fois aux idées politiques et économiques, à la gestion des grandes compagnies privées, qui avait cessé d'agréer à une notable fraction de la population, et au ferme espoir, entretenu d'ailleurs par d'alléchantes promesses, que l'administration publique assurerait mieux l'exploitation et à meilleur compte

et donnerait un nouvel essor à la construction des chemins de fer. S'il se fût simplement agi de remédier, par la centralisation de l'exploitation, au morcellement des chemins de fer en divers réseaux, considéré comme principal défaut du système appliqué alors, la fusion de toutes les lignes en une seule entreprise eût permis d'atteindre ce but sur le terrain de l'économie privée. Mais l'on reprochait aux sociétés privées de se montrer trop lentes à perfectionner les installations, à améliorer les horaires et à réduire les tarifs. Sans méconnaître que l'Etat devrait, lui aussi, s'efforcer de garantir et d'augmenter le rendement de l'entreprise, on attendait néanmoins de lui une prudence moins paralysante. On croyait pouvoir, avec raison, reprocher aux compagnies une trop grande réserve ; cela d'autant plus qu'une bonne part des actions avait passé aux mains de spéculateurs plus enclins, pensait-on, à encaisser de hauts dividendes et à faire monter le cours des actions qu'à assurer à l'entreprise un succès durable. En se prononçant pour la nationalisation, on songeait, d'ailleurs, non seulement à la possibilité de perfectionner les tarifs, d'établir un plan d'amortissement et d'améliorer la situation du personnel, mais surtout à soustraire les principales lignes du pays aux influences étrangères. Qui se souvient encore que l'étranger possédait avant la nationalisation la majorité des actions du Central, du Nord-Est et particulièrement du Gothard ? Malgré le contrôle que la Confédération exerçait déjà sur les chemins de fer privés, le Conseil fédéral était déjà préoccupé, à juste titre, de l'influence prédominante de l'étranger dans les assemblées générales et du fait que les intérêts du gros capital international réglaient le sort de nos chemins de fer.

Ces considérations l'emportèrent sur les appréhensions de ceux qui estimaient que la base financière de l'entreprise faisait courir des risques ou qui, pour des raisons de principe, politiques ou autres, ne parvenaient pas à éprouver de l'enthousiasme pour la nationalisation. Cette dernière aboutit, et l'article 1^{er} de la loi fixa pour programme à la Confédération d'acquiescer et d'exploiter, à son compte et sous le nom de « chemins de fer fédéraux », les chemins de fer suisses qui, à cause de leur importance économique ou stratégique, intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays et dont l'acquisition n'entraîne pas de dépenses exagérées.

Nous ne pouvons exposer ici la voie suivie par la Confédération pour réaliser ce programme et créer un réseau d'Etat. Qu'il nous suffise de rappeler qu'on commença par nationaliser les principaux réseaux privés, savoir : le Jura-Simplon, le Central, le Nord-Est, y compris les parts des deux derniers à des lignes communes, la participation de la commune de Bremgarten au chemin de fer Wohlén—Bremgarten, l'Union suisse — à laquelle les conventions relatives à la construction du Ricken ajoutèrent le chemin de fer du Toggenbourg — et le Gothard. Le réseau fédéral s'étendit plus tard par le rachat du Jura neuchâtelois, de la ligne Genève-La Plaine et de la gare de Genève, du chemin de fer de la vallée de la

Toess, y compris la ligne Wald—Ruti, et du chemin de fer du Seetal. Les chemins de fer fédéraux construisirent eux-mêmes la ligne du Simplon, celles du Ricken et du lac de Brienz. Bien que ce réseau ne comprenne pas toutes les lignes dont on pensait, il y a 40 ans, qu'elles seraient nationalisées tôt ou tard et que l'adoption par la Suisse du système des chemins de fer d'Etat n'ait pas empêché la construction de maintes lignes privées d'importance diverse, il représente, sans conteste, la base de beaucoup la plus importante de l'édifice des communications nationales. Aussi notre peuple a-t-il toujours manifesté le plus grand intérêt au développement, à la gestion et aux résultats d'exploitation des chemins de fer fédéraux, non seulement en raison des capitaux qui y sont placés avec la garantie de la Confédération, mais aussi à cause du rôle de premier plan qu'ils jouent dans toute la vie économique du pays.

Les espoirs que les autorités et surtout le peuple avaient, en 1897, fondés sur la nationalisation étaient immenses; on les avait exagérés à tel point que leur complète réalisation n'était pas possible, même dans les conjonctures les plus favorables. En outre, les promesses de tout genre faites à cette occasion, par exemple en matière de tarifs, constituaient pour la future entreprise une charge trop lourde. Enfin, le prix du rachat était excessif. L'espoir ne s'est point réalisé de reprendre à un chiffre inférieur au capital d'établissement un réseau sur lequel aucun amortissement n'avait été opéré et dont le rendement moyen suffisait à peine à servir un intérêt normal; au lieu de cela, le prix dépassa de 114 millions, chiffre rond, l'ensemble des frais d'établissement. Dès l'origine, le service des intérêts du capital déboursé fit, par conséquent, peser sur l'entreprise une lourde charge à laquelle on ne s'était pas attendu. Ce nonobstant, l'optimisme et la confiance dans l'avenir firent que l'on ne se préoccupait pas trop de ce mécompte. L'exemple qu'offraient à l'étranger les chemins de fer d'Etat, avant tout le réseau de l'Etat prussien, dont le rendement était des plus brillants, semblait permettre à la Suisse tous les espoirs; il ne fût venu alors à l'idée de personne que le monopole des transports dont jouissait, en fait, le chemin de fer et qui était la base de son existence économique, viendrait à disparaître.

Les déceptions, grandes ou petites, auxquelles devait inévitablement faire place l'enthousiasme des débuts ne manquèrent donc pas. Les résultats des premières années d'exploitation, sans donner pleine satisfaction, ne causèrent cependant pas d'inquiétude, mais firent entrevoir déjà la nécessité d'une réforme. La période de guerre et d'après-guerre, années 1914 à 1922, vint porter une première et grave atteinte à l'équilibre financier des chemins de fer fédéraux. Le caractère extraordinaire des événements survenus incitait naturellement à croire qu'il s'agissait d'une crise passagère qui ne se reproduirait pas. Elle eut cependant pour effet de fortifier le sentiment que la structure des chemins de fer fédéraux n'était pas suffisante pour leur permettre de résister à pareille secousse; un examen approfondi

obligeait à reconnaître que la gravité de cette première atteinte tenait non seulement à un manque de souplesse, mais encore et surtout aux conditions difficiles dans lesquelles les chemins de fer fédéraux avaient commencé leur existence.

Ainsi, l'enthousiasme du peuple suisse pour ses chemins de fer fit place peu à peu à un malaise qui alla grandissant. Néanmoins, au cours des années qui suivirent, la grande majorité de nos concitoyens resta de l'avis que la nationalisation de 1897 avait été la solution sage, qu'elle ne pouvait être rendue responsable de la situation précaire qui commençait à se faire sentir et qu'il n'y avait pas lieu d'en revenir. Si d'aucuns disaient que, lors du rachat, on aurait pu faire mieux ceci ou cela, ces critiques n'allaient pas, cependant, jusqu'à faire regretter l'époque des chemins de fer privés. Et l'opinion se répandait de plus en plus que le principe du rachat devait être appliqué encore dans une plus large mesure.

Les reproches que l'on faisait à la loi de 1897 portaient spécialement sur l'organisation des chemins de fer fédéraux. Mais les essais tentés pour apporter au régime une amélioration que l'on estimait urgente n'aboutirent pas tout d'abord; les années de guerre furent d'ailleurs la cause d'autres retards. Grâce à d'énergiques efforts, on aboutit enfin au vote de la *loi du 1^{er} février 1923 concernant l'organisation et l'administration des chemins de fer fédéraux*, aujourd'hui encore en vigueur. Cette loi avait pour but d'apporter d'importantes réformes à l'organisation des chemins de fer fédéraux, telle qu'elle avait été prévue par la loi sur le rachat. Dans le message du 16 juin 1921 à l'appui du projet de nouvelle loi, le Conseil fédéral faisait observer que pour rendre simplement possible la nationalisation, qui se heurtait alors à de grosses difficultés, on avait dû sacrifier la forme à l'idée. Plus tard, dès que l'occasion s'en présenterait, on vouerait à la forme une plus grande attention pour l'adapter aux besoins véritables. Cette occasion se présentait; il fallait en profiter.

La loi de 1923 consacre nettement, elle aussi, le *principe du chemin de fer d'Etat*. Le Conseil fédéral devait à ce propos définir sa politique ferroviaire. Il le fit en écartant l'idée de la remise à bail des chemins de fer fédéraux, recommandée par certains milieux, non seulement à cause des difficultés que cette solution réservait, mais surtout parce qu'elle aurait fait perdre à toute notre économie nationale les avantages indéniables que lui procure l'exploitation par la communauté. Si difficile que puisse être la situation du chemin de fer d'Etat, eu égard aux critiques et aux exigences du public, le Conseil fédéral n'hésita pas à confirmer que la nationalisation avait été, pour le pays, la vraie solution. Voici comment il s'exprima: « On exige de la corporation de droit public en général, et de la Confédération en particulier, qu'elles tiennent compte des intérêts publics, souvent en opposition avec les principes de l'économie privée, dans une mesure inconciliable avec une organisation rationnelle de l'exploitation. On est facilement porté à faire trop bon marché du danger auquel

de pareilles exigences exposent les chemins de fer d'Etat, parce que l'on considère le crédit de celui-ci, sur lequel s'appuie l'entreprise, comme un contrepoids suffisant des conséquences qu'elles peuvent entraîner. Mais pour peu que la situation devienne alors réellement critique pour l'entreprise, on lui demande d'apporter, dans son exploitation, des réformes pratiquement irréalisables. »

Les graves *défauts d'organisation* que l'on avait en vue, et que la loi de 1923 était appelée à corriger, étaient les suivants : l'hypertrophie de la direction avec un trop grand état-major de fonctionnaires ; des lenteurs inadmissibles dans la marche des affaires, lenteurs qui enlevaient au personnel de sa joie au travail et indisposaient le public ; des contrôles inutiles ; l'affaiblissement du sentiment des responsabilités ; le manqué d'autonomie laissée aux divers services ; la multiplicité des prescriptions de service qui, dès l'origine, n'ont laissé à l'initiative qu'une place insuffisante, et surtout les conflits intérieurs résultant du partage de la gestion entre la direction générale et les directions d'arrondissement. Simplifier dans une grande mesure un appareil administratif trop lourd, afin d'obtenir une marche plus rapide des affaires et de faire toutes les économies possibles, tel était le premier but de la réorganisation. « Il faut », disait le message, « chercher à éviter tous les doubles emplois, à limiter le contrôle au strict nécessaire et à supprimer tous les rapports inutiles. La structure interne et l'organisation de l'administration devraient déjà être assez simples, rationnelles et économiques pour que toute la gestion en fût influencée et que ces qualités ne dussent pas lui être imposées par des forces extérieures et la dureté des temps. »

On dut également, à cette occasion, établir si, pour une bonne administration des chemins de fer de l'Etat, la centralisation était plus avantageuse que la décentralisation, puis quelle devait être la situation de l'administration des chemins de fer fédéraux par rapport à l'administration générale de la Confédération. Sur ces deux questions, le message et la loi adoptèrent une solution qui, aujourd'hui encore, offre de l'intérêt.

Fallait-il centraliser ou décentraliser ? Ce serait une erreur, faisait-on observer, que de s'attacher trop à ces *mots*, en tant du moins qu'on y résume un programme ; « il vaudrait mieux examiner sans parti pris aucun jusqu'à quel point une direction uniforme est indispensable à l'administration des chemins de fer fédéraux, dans son intérêt et dans celui du pays, et jusqu'à quel point également le libre droit de décision peut être accordé, sans inconvénient, aux organes extérieurs de l'administration, parmi lesquels nous comptons aussi les directions d'arrondissement. Afin d'écartier tout malentendu, nous dirons expressément que nous estimons utile et indiqué d'accorder aux organes extérieurs l'autonomie et l'indépendance les plus larges possibles. »

Sur la seconde question, on ne perdit pas de vue que des raisons de technique administrative exigeaient, pour les chemins de fer fédéraux,

une large autonomie et l'indépendance à l'égard de l'administration générale de la Confédération. « Une entreprise du genre, de l'étendue et de l'importance de celle des chemins de fer fédéraux a besoin d'une plus grande liberté d'action que les autres administrations relevant directement des départements du Conseil fédéral, lesquelles sont loin d'avoir le même caractère commercial et industriel. Nous sommes d'avis que, même au point de vue du droit public et du droit administratif, rien ne motive sous ce rapport une modification de l'organisation, pourvu que, par ailleurs, le Conseil fédéral conserve aussi vis-à-vis de l'administration des chemins de fer fédéraux la situation qui lui est faite par la constitution. » On se rendait compte toutefois qu'il ne pouvait être question d'une autonomie absolue, analogue, par exemple, à celle de la banque nationale ou de la caisse nationale d'assurance en cas d'accidents, car les rapports entre les chemins de fer fédéraux et l'économie nationale sont plus étroits et plus complexes. Les considérations qui vont suivre montreront quelle valeur on doit, aujourd'hui encore, attribuer à ces principes.

C'est avec la conviction, d'ailleurs justifiée, de faire un grand pas vers l'assainissement interne des chemins de fer fédéraux que les chambres adoptèrent la loi d'organisation du 1^{er} février 1923. Cette loi entra en vigueur le 1^{er} janvier 1924, sans que le referendum eût été demandé. Dans l'intérêt d'une prompte exécution de la réforme administrative, on avait dû se borner à reviser les dispositions légales relatives à l'organisation, laissant de côté tout ce qui n'était pas directement en rapport avec ce but; la nouvelle loi n'a donc remplacé qu'une partie des prescriptions de la loi sur le rachat. Pour le surplus, celle-ci est demeurée en vigueur, dans la mesure où elle n'a pas été abrogée, sur certains points, par des actes législatifs ultérieurs.

La loi de 1923, on va le voir, a certainement atteint son but et rendu de bons services. Elle a donné à l'administration des chemins de fer fédéraux une plus grande facilité d'adaptation et lui a permis de rationaliser l'exploitation. Cette administration s'est trouvée par là beaucoup mieux armée que sous l'empire de l'ancienne loi pour résister à des secousses telles que celles auxquelles elle a été exposée ces dernières années. Les événements ont pris toutefois un cours si rapide que la réforme opérée ne peut être considérée aujourd'hui que comme *une étape vers des changements plus profonds*, non seulement de nature organique mais encore d'un ordre tout général. Par suite des modifications fondamentales intervenues dans le régime de l'économie et des transports, qui ont ébranlé l'équilibre de l'entreprise, le problème qui se pose pour les chemins de fer fédéraux a pris une plus grande ampleur; il ne s'agit plus simplement de réorganiser, il faut *bâtir à nouveau*. Ce que nous disons là s'applique en particulier aux *rapports financiers des chemins de fer fédéraux avec la Confédération*. Alors qu'en 1923, ces rapports étaient encore considérés comme définitivement réglés par la loi de rachat et ne furent pas l'objet de critiques spéciales,

ils passent aujourd'hui au premier plan des conditions auxquelles est subordonnée une refonte complète de l'entreprise. C'est pourquoi, beaucoup plus rapidement qu'on aurait pu le prévoir lors de la réorganisation, on dut constater qu'il fallait une réforme des chemins de fer fédéraux allant bien au delà des modifications de 1923, une réforme comparable en importance aux décisions de principe de l'année 1897.

Il y a déjà plusieurs années que furent entreprises les études relatives à une nouvelle loi sur les chemins de fer fédéraux. Un premier projet du 1^{er} juin 1934, issu de la collaboration du chef du département des postes et chemins de fer et du président de la direction générale, fut soumis au conseil d'administration, qui se prononça à son sujet le 16 octobre 1934. On renonça pour l'instant à s'occuper de cet avant-projet, car il fallait attendre que certaines conditions permissent de poursuivre le travail avec fruit.

On désirait d'abord trancher le *conflit rail-route*. On se rendait compte, en effet, de l'impossibilité de résoudre définitivement le problème des chemins de fer aussi longtemps que les rapports des deux principaux moyens de transport n'auraient pas été réglés et que ceux-ci continueraient à se livrer une concurrence ruineuse et acharnée faute d'une coordination et d'une délimitation de leur domaine. La première tentative de résoudre la question rail-route par l'adoption d'une loi sur le partage du trafic aboutit au scrutin négatif du 5 mai 1935. Sans rien enlever à la nécessité d'une solution positive, cet échec ne fit qu'accroître la difficulté et obligea les autorités à songer à de nouvelles mesures. Ces dernières étant de nature à avoir des répercussions sur la solution du problème de la réorganisation, les travaux préparatoires durent être poussés parallèlement dans les deux domaines. Il fallut renoncer dès lors à attendre que la question rail-route fût résolue pour amorcer l'assainissement des chemins de fer fédéraux.

En même temps, l'attitude de divers cantons, intéressés plus que d'autres au réseau privé, démontra que l'assainissement des chemins de fer fédéraux pourrait rencontrer de sérieux obstacles si la Confédération n'envisageait pas d'étendre son intervention à certains *chemins de fer privés* dans la gêne. Des déclarations faites par les gouvernements cantonaux en cause il ressortait qu'avant de se décider à soutenir la réorganisation des chemins de fer fédéraux, ils entendaient au moins être fixés sur les intentions du Conseil fédéral à l'égard des chemins de fer privés. C'était insister sur le lien qui existe évidemment dans une certaine mesure entre ces deux problèmes. Comme nous l'expliquerons plus loin en détail, nous avons pensé devoir tenir compte de cette interdépendance en chargeant une commission d'experts d'étudier le problème très complexe des chemins de fer privés. Cet examen, au moins dans les grandes lignes, sera terminé à temps pour permettre d'apprécier ce que la Confédération peut et doit faire en faveur des chemins de fer privés.

Dans l'intervalle, l'*initiative de « dépolitisation des chemins de fer fédéraux »* avait été déposée. Elle proposait d'abandonner le système de la régie d'Etat pour le remplacer par une entreprise d'intérêt général. Si l'on approuvait cette idée, l'organisation de la nouvelle entreprise exigerait de tout autres mesures que la simple réorganisation de l'administration existante. Aussi fallait-il, avant d'aller plus loin, prendre une décision de principe à l'égard de cette initiative et, au cas où l'on ne pensait pas pouvoir s'y rallier, examiner si certaines de ses idées ne pouvaient pas être utilisées. Ce n'est pas le lieu d'analyser toutes les particularités de cette initiative puisqu'il faudra le faire dans un rapport spécial. En bref, nous sommes arrivés à la conclusion que la forme juridique proposée pour les chemins de fer fédéraux par les promoteurs de l'initiative ne pouvait pas être reprise dans notre projet. L'initiative prouve cependant de façon indubitable que la nouvelle loi devra chercher à épuiser toutes les possibilités de rationaliser et tenir compte autant que faire se peut du caractère commercial de l'entreprise.

Quelle que soit la nouvelle organisation des chemins de fer fédéraux, il est clair que leur assainissement exigera un gros sacrifice financier et que la Confédération devra inévitablement le supporter. Dans ces conditions, il convenait d'étudier, au moins dans l'essentiel, les moyens de réunir les fonds nécessaires, ce qui retardait les travaux jusqu'à l'adoption du second programme financier. Comme on le sait, en prévoyant un fonds d'amortissement pour les chemins de fer fédéraux, ce programme a constitué une réserve importante pour leur redressement.

Bien que l'administration des chemins de fer fédéraux ait toujours été fort soucieuse d'améliorer la situation financière de l'entreprise, il paraissait en outre indiqué de la laisser encore un certain temps sous le poids considérable des déficits pour l'inciter à donner toute la mesure de sa volonté d'économie. Cela permettait également d'alerter l'opinion publique et de l'habituer à l'idée qu'elle devra bon gré mal gré réduire ses exigences à l'égard des chemins de fer fédéraux.

La situation des chemins de fer fédéraux empirant sans cesse, on ne pouvait cependant attendre plus longtemps pour recourir aux mesures définitives. Certaines questions relatives à la réorganisation étant mieux éclaircies, la direction générale présenta au conseil d'administration un nouveau projet de loi. Après lui avoir fait subir un examen approfondi et certaines modifications, le conseil d'administration soumit ce projet, le 23 mars 1936, au département des postes et des chemins de fer, au moment où d'autres circonstances permettaient et conseillaient d'arriver à une solution décisive du problème. L'étude approfondie de ce projet par le département compétent et par le Conseil fédéral a conduit aux propositions, partiellement remaniées, qui accompagnent le présent message.

II. LE PROBLÈME FERROVIAIRE

A. La crise générale.

Les chemins de fer fédéraux sont affectés d'un déficit chronique de leur compte de profits et pertes. Nous expliquerons plus loin comment et par quelle évolution on en est arrivé là. Qu'il nous suffise pour le moment de rappeler qu'en 1935 le déchet se chiffra par 58,7 millions de francs. La situation est encore plus grave cette année-ci. Le budget prévoit un excédent de dépenses de 66,7 millions, compte non tenu toutefois d'un allègement de 8 millions de francs environ dû à la nouvelle réduction des traitements appliquée depuis le 1^{er} février 1936. Mais ces prévisions budgétaires sont encore trop optimistes, car l'excédent des recettes n'atteindra même pas celui de la période correspondante de 1935, malgré la compression des effectifs du personnel et la baisse des salaires.

Le phénomène, indice d'une situation vraiment critique, est depuis longtemps un objet de préoccupations. Les chemins de fer fédéraux ne sont ni seuls, ni presque seuls en déficit. On ne saurait donc prétendre qu'il suffirait de réformer judicieusement et radicalement leur organisation et leur exploitation pour supprimer le mal et ses effets. Au contraire, les difficultés des chemins de fer se retrouvent *partout* et leurs causes sont plus profondes. Elles ne sont pas l'apanage exclusif des chemins de fer fédéraux mais frappent tout autant les compagnies suisses et les entreprises étrangères, qu'il s'agisse de régies d'Etat ou de chemins de fer privés. Le tableau suivant, tiré de la statistique officielle de 1934, donne une idée de la situation telle qu'elle se présente chez nous pour l'ensemble des chemins de fer :

	(¹) Excédent des recettes d'exploitation sur les dépenses d'explo- itation fr.	(²) Capital nominal d'établissement (moyenne an- nuelle) fr.	(¹) en pour-cent de (²)
Chemins de fer fédéraux .	86,014,614	2,920,769,373	2,94
Chemins de fer à voie nor- male (CFF non compris)	5,617,735	353,743,823	1,59
Chemins de fer à voie étroite	5,894,020	283,364,977	2,08

Les chiffres enregistrés à l'étranger ne refléteraient pas un état de choses meilleur. Ainsi que nous le montrerons encore plus loin, les difficultés de toutes les entreprises de chemins de fer posent un véritable *problème ferroviaire*, problème qu'il faut résoudre.

Les *causes* de ces difficultés sont essentiellement les mêmes partout.

La première réside dans l'évolution profonde subie par l'économie mondiale, évolution appelée au début et couramment encore la « crise ».

A la prospérité apparente qui régna vers la fin de la dernière décennie succéda dans tous les pays le ralentissement des ventes et de la production, qui eut de graves répercussions sur l'équilibre des finances des divers Etats et sur les rapports internationaux. Notre pays fut un des derniers à être atteint par la crise, mais il en éprouve encore pleinement les effets, alors que d'autres, pour des motifs divers, ressentent une certaine reprise des affaires. Or l'activité économique, les échanges sont les conditions primordiales de la prospérité d'un chemin de fer. Même si le trafic international n'avait pas été artificiellement restreint par les pouvoirs publics, le fléchissement de la production et de la consommation aurait nécessairement fait diminuer le volume des transports (voyageurs et marchandises) et, par voie de conséquence, le montant des recettes. Mais à cela vient s'ajouter l'institution des contingentements et des permis d'importation dans le commerce des marchandises. De son côté, le mouvement des voyageurs est entravé par les restrictions apportées à la liberté de se rendre d'un Etat dans un autre. Ces mesures, et d'autres semblables, ont pour but d'assurer l'équilibre de la balance des comptes. Il est évident que l'on ne peut introduire de pareilles restrictions et dresser des barrières de tout genre dans l'intérêt supérieur de la nation, et demander en même temps que le volume des transports et le montant des recettes des chemins de fer se maintiennent au même niveau qu'autrefois ou se développent.

La crise n'explique pas à elle seule les embarras avec lesquels les chemins de fer de tous les pays sont aux prises. Si elle en était la seule cause, on pourrait encore espérer qu'au moins une partie de ces graves difficultés ne sont que passagères et qu'elles disparaîtront quand la vie économique aura repris. Mais, aux effets de la crise, se sont ajoutés ceux d'un deuxième facteur tout aussi grave, savoir le développement triomphal de l'automobile. Avant la guerre déjà, ce moyen de locomotion avait pris une importance nullement négligeable; il se développa dans la suite grâce aux perfectionnements qui y furent sans cesse apportés, au point qu'il fait au chemin de fer une concurrence dangereuse non seulement dans le transport des voyageurs mais particulièrement dans le trafic des marchandises, où, rival de la voie ferrée, il a réussi à s'arroger un rôle imprévu. Profitant du système des tarifs *ad valorem* sur lequel repose tout le régime économique des chemins de fer, il a su, en effet, exploiter ses avantages propres qui lui permettent notamment d'enlever au rail de nombreux transports parmi les plus rémunérateurs. La bienveillance du législateur et du peuple a favorisé le développement de l'automobile, d'autant plus que, venu avant elle, le chemin de fer succombe, depuis toujours, sous le poids de lourdes dettes et doit se plier à des dispositions tarifaires et à des prescriptions de transport qui en entravent l'exploitation, régie par des règlements prévoyant et fixant tous les détails du service.

Aussi a-t-il été facile à l'automobile, dont l'essor fut prodigieux, de priver définitivement les chemins de fer du monopole de fait qu'ils détenaient

jusqu'alors, et de leur faire une dangereuse concurrence sur les petites et sur les grandes distances. En, revanche, les chemins de fer n'ont pu obtenir contre cette concurrence nouvelle la protection légale dont ils estimaient avoir besoin pour maintenir leurs finances en équilibre. Sans doute ont-ils cherché à se défendre par leurs propres moyens. C'est ainsi qu'ils ont modernisé leur exploitation pour le plus grand avantage de leurs clients et engagé la lutte en réduisant leurs taxes lorsqu'ils pouvaient espérer le faire avec succès. De ce fait, le recul du trafic n'a, il est vrai, pas pris les proportions qu'il aurait atteintes sans ces mesures et a pu être endigué jusqu'à un certain point, mais il n'en reste pas moins qu'une partie des transports a définitivement abandonné le rail et s'est éparpillée en une quantité de petites ramifications, qui sont peu apparentes pour le public et sont difficilement contrôlables. Ainsi les chemins de fer de tous les pays ont subi de grosses pertes de trafic qu'ils n'arriveront plus à recouvrer. Affectant une entreprise de transports automobiles, qui exerce son activité dans un esprit nettement individualiste, de semblables pertes seraient moins lourdes de contre-coups financiers qu'elles ne le sont pour les chemins de fer fédéraux. A la longue, celles qu'ont éprouvées ceux-ci devaient forcément entraîner les plus graves conséquences.

La crise et ses répercussions sur les échanges internationaux, d'une part, et la concurrence de l'automobile, d'autre part, telles sont les causes des difficultés avec lesquelles les chemins de fer sont aux prises. La seconde de ces causes revêt une importance d'autant plus considérable que le monopole dont le rail jouissait autrefois, encore qu'il ne fût qu'un monopole de fait, avait servi de justification à l'étendue des réseaux comme aussi de fondement à leurs installations techniques, aux règlements d'exploitation et à tout le droit des tarifs et des transports. Confiants dans la durée de ce monopole, les chemins de fer ont mis le trafic au bénéfice d'installations et d'avantages techniques, se sont laissé imposer au profit de la collectivité des charges qui, considérées du point de vue économique, ne s'expliquent et ne se justifient en partie que par le maintien du monopole des transports. Malgré cela, l'opinion publique considère ces progrès pour ainsi dire comme définitivement acquis et par conséquent comme allant de soi. C'est pourquoi les chemins de fer se heurteraient à une résistance opiniâtre s'ils voulaient diminuer en quoi que ce fût la qualité de leurs services ou bien se montrer un peu moins larges dans l'octroi des facilités qu'ils accordent à leurs clients.

Il est impossible de préciser par des chiffres dans quelle mesure la crise, d'une part, et la concurrence de l'automobile, de l'autre, ont affecté le volume des transports et les recettes des chemins de fer. En comparant avec le passé, on constate que l'influence des deux facteurs s'est moins fait sentir sur les quantités transportées que sur les recettes, parce que le rythme de la vie s'est accéléré depuis la fin de la guerre et que les besoins du trafic se sont accrus en proportion. De toute façon, en chiffres absolus,

le recul enregistré depuis 1930 est évident. Voici, par exemple, quelques résultats d'exploitation pris au hasard des années :

	Service des voyageurs		Service des marchandises	
	personnes transportées	recettes fr.	tonnes transportées	recettes fr.
1913 (*).	91,649,336	84,589,152	14,218,784	107,787,173
1924	96,486,306	132,450,507	16,278,350	229,718,643
1930	127,911,307	159,120,836	18,225,647	213,321,760
1934	114,292,695	133,214,665	14,706,905	173,503,356
1935	109,863,765	126,344,291	14,237,621	162,898,512

En résumé, on peut dire que les causes générales des difficultés des chemins de fer, telles que nous venons de les décrire, ont eu des effets d'aspect et de proportions variables selon les conditions propres à chaque pays, ici plus manifestes et plus graves, là moins, partout douloureux et alarmants, à raison tant de l'ampleur que de la complexité du problème ferroviaire.

Avant de passer à l'examen de ce problème, tel qu'il se pose pour notre réseau nationalisé, nous tenons à donner quelques indications qui illustreront la situation des entreprises étrangères.

B. La situation des chemins de fer étrangers.

On constate que la situation de tous les chemins de fer étrangers a, comme celle des nôtres, empiré au cours de ces dernières années et que, pour la plupart d'entre eux, l'aggravation est considérable.

Il suffit de considérer le *coefficient d'exploitation*, c'est-à-dire la proportion entre les dépenses d'exploitation et les recettes d'exploitation, pour se rendre compte de cette aggravation, encore qu'il ne faille pas comparer les chiffres les uns aux autres sans faire certaines réserves. Aux chemins de fer du Reich, ce coefficient a augmenté, entre 1930 et 1934 par exemple, de 89,⁵⁰ à 99,²⁸ pour cent, pour revenir à 95,⁴⁰ pour cent en 1935. Les chiffres correspondants des chemins de fer fédéraux autrichiens sont : 98,⁶⁴, 104,⁸⁶ et 106,⁴¹ pour cent et ceux de la société nationale des chemins de fer belges : 90,⁸³, 102,¹⁶ et 96,⁴⁴ pour cent. De 1930 à 1934, le coefficient d'exploitation est passé, pour les grands réseaux français, de 88,⁴⁰ à 99,²⁹ pour cent, pour les principales compagnies anglaises, de 80,⁸⁰ à 81,³² pour cent, aux chemins de fer italiens de l'Etat de 89,⁶⁶ à 107,⁵⁹ pour cent et aux chemins de fer néerlandais de 73,⁴⁰ à 92,⁶⁷ pour cent. Pour nos chemins de fer fédéraux, le coefficient d'exploitation fut de 69,³⁰ pour cent en 1930 et de 76,³⁵ pour cent en 1935.

(*) On ne doit pas comparer les recettes de 1913 avec celles des autres années sans se rappeler qu'il y a eu entre temps la guerre, qui a modifié profondément les taxes de transport et la valeur de l'argent.

Le compte de profits et pertes accusait en 1934 les soldes passifs suivants, en francs suisses :

		Par kilomètre exploité
Chemins de fer du Reich.	200, ₈ millions	3, ₇₂₇
Chemins de fer fédéraux autrichiens.	41, ₆ »	7, ₁₅₅
Chemins de fer belges	17, ₇ »	3, ₆₄₃
Chemins de fer français	712, ₆ »	17, ₆₄₄

Pour les réseaux français, l'aggravation par rapport à 1930 se chiffre à 450 millions, en francs suisses. Ce sont les chemins de fer de l'Etat et la compagnie du chemin de fer Paris—Lyon—Méditerranée qui enregistrent, en 1934, les découverts les plus forts : 178,₆ et 170,₄ millions. L'Etat français dut verser 362 millions en 1930 et 803 en 1934 pour assurer la rémunération du capital. Seules les compagnies anglaises ont des comptes de profits et pertes se soldant par de modestes excédents actifs ; les dividendes ont toutefois fléchi de 420 à 304 millions de francs suisses entre 1930 et 1934, tandis que les intérêts d'emprunts sont demeurés à peu près tels quels. Aux États-Unis, les chemins de fer dits de première classe ont annoncé en 1934 un solde passif de leurs comptes de profits et pertes s'élevant au total à 809 millions de francs suisses ; alors que tous les chemins de fer américains avaient enregistré un solde actif total de 568 millions de francs suisses en 1930, les comptes de 1934 font apparaître un déficit de 442 millions.

Ces chiffres absolus permettent de se faire une idée générale de la situation des entreprises qu'ils concernent. On voit que cette situation est très grave et qu'elle a sensiblement empiré depuis 1930. A en juger par les chiffres concernant la période la plus récente, il y a bien par-ci par-là des symptômes d'amélioration ; mais on ne peut parler d'un véritable redressement.

Les chiffres mentionnés plus haut ne sont pas immédiatement comparables les uns aux autres. Pour établir un parallèle entre les réseaux, il faut tenir compte des très notables différences qu'ils accusent entre eux sur des points essentiels, par exemple en ce qui concerne leur étendue, la proportion entre les fonds propres et les capitaux étrangers, ainsi que le rapport entre les engagements actuels et les dépenses de construction primitives. Chacun comprendra que notamment la structure financière des entreprises varie considérablement d'un réseau à l'autre. Dans les pays qui ont été transformés par un nouveau régime, dans ceux qui ont connu l'inflation, les finances des chemins de fer se sont trouvées radicalement transformées et se présentent sous un tout autre aspect que pour nos chemins de fer fédéraux, par exemple, qui n'ont pas subi les mêmes influences. Aussi faut-il se garder de faire des comparaisons entre des valeurs qui ne sont pas de même ordre et d'attacher trop d'importance aux déductions qu'on en peut tirer.

La crise des chemins de fer, qui s'est accentuée à l'étranger également par suite des mauvais résultats financiers de ces dernières années — tout comme chez nous — devait naturellement retenir l'attention des gouvernements et des administrations et les convaincre qu'il n'était pas possible de laisser aller les choses à la dérive, qu'il fallait au contraire intervenir et prendre les mesures propres pour assainir les entreprises autant que faire se pouvait. A l'étranger, le problème de l'assainissement des chemins de fer s'est donc posé exactement de la même manière et pour les mêmes raisons qu'en Suisse. Nous estimons utile de donner quelques brèves indications sur ce que les divers Etats ont entrepris pour le résoudre, mais nous dépasserions le cadre du présent message si nous entrions par trop dans les détails. Comme nous le verrons encore, les mesures prises à l'étranger ne concernent pas seulement les chemins de fer; dans la plupart des cas, elles atteignent aussi le camion automobile dans ses rapports avec le chemin de fer. Et cela est juste, car, à l'heure actuelle, si l'on veut faire un travail efficace, il faut traiter le rail et la route parallèlement.

Quelques renseignements d'abord sur l'*Allemagne*. A leur fondation, les chemins de fer du Reich furent établis selon le régime de l'autonomie financière. Même pendant les années de crise, rien n'y fut changé. La loi sur les chemins de fer du Reich, du 13 mars 1930, ne charge pas l'Etat des déficits éventuels du réseau. A la suite des événements qui se sont produits dans les années d'après-guerre, le capital d'établissement des chemins de fer du Reich n'est toutefois plus celui qui, à l'origine, était à la charge des réseaux des divers Etats de l'ancien Empire allemand; c'est une des raisons pour lesquelles le capital d'établissement des chemins de fer du Reich est en moyenne notablement plus bas que celui des chemins de fer fédéraux suisses. A fin 1935, il était de 27,2 milliards de reichsmarks pour 54,332 km de voies. En intérêts et en dividendes (ces derniers ne sont du reste versés que pour les actions de priorité), les chemins de fer du Reich n'ont payé en 1935 que 173 millions de reichsmarks; ayant opéré les amortissements, les chemins de fer du Reich purent payer cette somme presque entièrement avec le produit de l'exploitation, auquel s'est ajouté un montant de 33 millions constitué par les diverses facilités accordées au réseau par l'Etat; il ne manqua que 26½ millions, qu'on préleva sur une réserve spéciale constituée précédemment. Ces chiffres suffisent à montrer que les chemins de fer du Reich ont une charge de capitaux beaucoup moins lourde que celle des chemins de fer fédéraux.

C'est ce qui explique que, jusque tout récemment, les chemins de fer du Reich aient pu, à vrai dire non sans difficultés, remplir par leurs propres moyens leurs obligations financières. Mais il ne faut pas oublier que, depuis des années, les chemins de fer du Reich doivent sous une autre forme prendre leur part des charges de l'Etat. Les « réparations », auxquelles ils ont encore consacré 540 millions de marks en 1929,

sont remplacées aujourd'hui par les travaux de chômage (autostrades du Reich et autres ouvrages). Outre l'impôt sur les transports, qui en 1935 atteignit 217 millions de marks, les chemins de fer du Reich paient chaque année à l'Etat une contribution de 70 millions de marks, qui sont compris dans les 173 millions d'intérêts et dividendes dont nous parlions plus haut.

Le 20 janvier 1936, pour améliorer l'état de leurs finances, les chemins de fer du Reich ont élevé toutes leurs taxes de 5 pour cent. Cette mesure, prise avec l'approbation du gouvernement, vaudra au réseau une recette supplémentaire annuelle de 100 millions de marks environ. Il ne semble pas que les chemins de fer du Reich aient l'intention pour le moment de prendre d'autres dispositions en vue de leur assainissement.

Les mesures que prend le gouvernement allemand pour ses chemins de fer vont de pair avec celles qu'il applique à la circulation des camions automobiles. Ainsi, l'élévation des taxes ferroviaires peut être considérée comme parallèle à la mise en vigueur, le 1^{er} avril 1936, de la loi du 28 juin 1935 sur le transport des marchandises à grandes distances. On ne peut pas encore dire aujourd'hui quels effets cette loi aura sur le trafic des chemins de fer du Reich.

En donnant au milieu de 1936 une grande extension à la loi allemande sur l'imposition des transports, on a, de même, tenu compte des intérêts du chemin de fer et de l'automobile. L'impôt des chemins de fer (7% pour le trafic de marchandises et 12 % pour le service des voyageurs) a été étendu aux transports professionnels par camions automobiles. Cet impôt atteint aussi les transports professionnels de marchandises à grande distance, sur lesquels on prélève en fait une taxe non de 7, mais de 5 pour cent, car ils sont exonérés de l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui équivalait à 2 pour cent. Comme le renchérissement des transports par camions automobiles a déjà provoqué un exode des marchandises au profit du trafic privé, on a décidé, pour ne pas compromettre le rendement de l'impôt sur les transports, de l'étendre au trafic privé à grande distance. On ne connaîtra que plus tard le résultat de cette imposition. Le produit de l'impôt sur les transports servira à payer les intérêts et les amortissements du capital nécessaire à la construction des autostrades.

En *Autriche* également, le capital dont les chemins de fer fédéraux doivent assurer le service des intérêts a considérablement diminué par rapport aux frais d'établissement des lignes en exploitation. Alors qu'à fin 1935 la valeur d'établissement du réseau se montait, d'après une récente estimation, à environ 3,4 milliards de schillings, la dette n'était plus que de 3/4 de milliard en chiffres ronds. Le service total de la dette pour 1935 n'a exigé que 55 millions de schillings. Les chemins de fer fédéraux sont en principe détachés de l'administration de l'Etat et constituent une entreprise particulière. La loi fédérale du 19 juillet 1923 prévoit que les déficits

éventuels sont à la charge de la confédération. La somme que celle-ci est tenue de verser à ce titre doit être garantie chaque fois, conformément à la constitution, par la loi fédérale de finance.

Jusqu'ici, on s'est contenté d'exploiter les chemins de fer fédéraux autrichiens aussi économiquement que possible, dans les limites de l'indépendance relative conférée à l'entreprise; néanmoins bien que le service des intérêts ne représentât qu'une somme relativement modeste, on n'a pas été en mesure de se tirer d'affaire sans d'importantes subventions de l'Etat. C'est ainsi qu'en 1935 le déficit du compte de profits et pertes s'est élevé, compte tenu des amortissements, à 69 millions de schillings. On n'a pas encore pris jusqu'à maintenant d'autres mesures d'assainissement dans ce domaine.

En revanche, l'Autriche s'est activement occupée de régler le trafic-marchandises par route, dans le sens de la coordination des moyens de transport. Elle a édicté une loi à ce sujet, du 9 juin 1934. Relevons que dans cette loi les transports privés ne sont admis que sur une distance de 100 km, à quelques exceptions près. Au delà de cette limite, le trafic privé est en principe interdit.

L'Italie a remis sans aucune charge d'intérêt son réseau d'Etat, créé en 1905, à l'administration des chemins de fer d'Etat. Les nouvelles lignes sont construites entièrement aux frais de l'Etat, sans participation de l'administration ferroviaire. Celle-ci supporte uniquement les dépenses pour l'amélioration et l'extension des installations (électrification, pose de la double voie, agrandissement de gares). La caisse d'Etat prend à sa charge non seulement les frais de capitaux et les amortissements, mais encore les déficits. De 1931 à 1934, il a été porté au débit de la caisse d'Etat pour plus de deux milliards de liras de découvert; rien qu'en 1934 il s'est agi de 867 millions. Le budget pour 1935/36 prévoyait un déficit de 900 millions de liras. On comprend ainsi que l'Italie ait augmenté les tarifs ferroviaires jusqu'à 35 pour cent afin de réduire les déficits des chemins de fer de l'Etat.

Pour empêcher que ces mesures ne fassent passer le trafic à la route, on a frappé de très fortes taxes spéciales les transports professionnels et privés par camion, tout en majorant le prix de vente de l'essence.

Comme on le sait, les rapports financiers entre les chemins de fer privés et l'Etat sont particulièrement étroits en France. Conformément à la convention de 1921, il a été créé un fonds commun qui prend à son compte les déficits des chemins de fer. Ce fonds couvre non seulement les intérêts des obligations, mais encore les dividendes garantis par la loi. Comme aux chemins de fer fédéraux suisses, les déficits doivent être couverts par des emprunts que l'Etat garantit. Le solde passif du fonds commun s'élevait en 1934 à 22,7 milliards de francs français. Sur ce chiffre, 17,4 milliards provenaient des résultats défavorables des dernières années. Pour 1935, l'excédent des dépenses des grands réseaux français, y compris

toutes les charges, s'est élevé à 5,4 milliards de francs, bien que les traitements et salaires et les intérêts d'obligations eussent été réduits de 10 pour cent par décrets-lois.

Ainsi, pendant les dernières années de crise, l'Etat français s'est borné à verser aux chemins de fer les subventions dont ils avaient besoin pour rétablir leur équilibre financier, et l'on peut aussi ranger dans ce chapitre une augmentation décidée en octobre 1935 de l'indemnité pour le transport des envois postaux. En revanche, en ce qui concerne la solution du problème rail-route, on a tenté un essai positif en vue de protéger les chemins de fer. Un décret du 19 avril 1934 a introduit une concession uniforme pour les transports de voyageurs et de marchandises par route; les règlements d'exécution datent du 25 février et du 13 juillet 1935. On a créé diverses catégories de trafic professionnel des marchandises selon la distance; pour chacune d'elles, il est perçu des taxes spéciales par tonne-kilomètre.

La société nationale des *chemins de fer belges*, créée par la loi du 23 juillet 1926, a un capital dont elle doit en fait assurer le service des intérêts et qui est également très inférieur aux frais d'établissement des lignes du réseau. Le capital-actions se compose d'actions ordinaires pour un montant d'un milliard de francs et d'actions de priorité pour une somme de 10 milliards, dont il n'a été émis jusqu'à présent que la moitié. L'Etat prend à sa charge le dividende fixe (6%) des actions de priorité. La loi de 1926 ne prévoit pas que les déficits doivent être supportés par l'Etat. En 1934, on a eu un découvert de 151,2 millions de francs belges, dont seule une faible partie a pu être comblée au moyen des réserves des années précédentes; il a fallu reporter 127,9 millions à compte nouveau. En 1935, le déficit a été de 92,4 millions. Exception faite de l'important dégrèvement qu'il a opéré lors de la création de la société, l'Etat n'est donc plus intervenu en faveur des chemins de fer belges pendant les années de crise. Il attend probablement de voir comment évoluera la situation, laquelle est également devenue très critique, malgré les larges facilités accordées antérieurement.

En revanche, on a de nouveau légiféré sur les transports routiers pour protéger les chemins de fer. Depuis le 1^{er} octobre 1933, les transports professionnels de plus de 20 km sont frappés d'un impôt de 20 pour cent du prix de transport. Cet impôt spécial a été réduit le 1^{er} janvier 1934; il est par contre également perçu sur le trafic privé.

Depuis la guerre mondiale, le lien rattachant les deux grandes sociétés de chemin de fer des *Pays-Bas* à l'Etat s'est de plus en plus resserré. Celui-ci détient la majorité des actions. Au moment où une communauté d'intérêts s'est établie entre les deux sociétés, l'Etat a garanti aux actionnaires un dividende minimum, qui se monte actuellement à 4 pour cent; il en résulte qu'en fait le service des intérêts des obligations est

également garanti par l'Etat. Celui-ci a dû déboursier à ce titre-là environ 30 millions de florins pour le seul exercice 1935 et plus de 110 millions pour la période de 1931 à 1935.

Etant donné le poids de ce fardeau, le gouvernement a récemment présenté un projet de loi contenant un vaste programme d'assainissement des chemins de fer néerlandais. D'après ce projet, les deux sociétés existantes doivent être liquidées et remplacées par une nouvelle société. La première chose à faire, ici encore, c'est de refondre complètement la structure financière (90% du capital consiste actuellement en obligations) et de réduire la dette.

Dans ce projet, le gouvernement a cherché une solution sauvegardant autant que possible les intérêts des obligataires. Ceux-ci auront l'occasion d'échanger leurs titres contre de nouvelles obligations d'Etat à 3 pour cent, ce qui constituera un sacrifice de $\frac{1}{2}$ à 2 pour cent. Les délais de remboursement de ces obligations seront en outre prolongés. Pour dédommager en partie les obligataires, le montant nominal de leurs créances sera accru de 10 millions de florins au total. L'Etat participera à l'assainissement des chemins de fer en prenant tout d'abord à son compte 130 millions pour intérêts et remboursement sur le total de la dette-obligations, qui s'élevait à fin 1935 à 412 millions de florins et augmentera encore un peu par suite de cette élévation du montant nominal. De plus, il entend céder à la nouvelle société l'exploitation du chemin de fer — laquelle, sans le service des intérêts, représente un important actif — contre la remise d'actions pour un montant de 10 millions seulement, ce qui constituerait tout le nouveau capital-actions; finalement, il ferait abandon de 5 millions du capital propre versé antérieurement. Ce sacrifice de l'Etat permettrait de libérer 225 millions de florins pour des amortissements. Cette somme correspond à peu près au montant probable qu'atteint, de l'avis des milieux compétents, le solde du surendettement des chemins de fer. Le montant du capital-actions détenu par des particuliers serait également échangé contre des obligations.

Le gouvernement néerlandais sait toutefois pertinemment que ces mesures, si radicales soient-elles, ne permettent pas encore de couvrir le déficit actuel des chemins de fer. C'est pourquoi il s'efforce d'opérer de plus grandes économies que jusqu'ici en supprimant les lignes déficitaires, en rationalisant l'organisation du service, etc.

Aux Pays-Bas, les chemins de fer sont exposés à la concurrence non seulement de l'automobile, comme partout ailleurs, mais encore de la navigation intérieure, qui, empruntant les innombrables canaux et autres cours d'eau du pays, a toujours assuré une notable partie des transports, du trafic-marchandises en particulier. On comprend donc que les chemins de fer néerlandais aient été conduits, eux aussi, à prendre toutes les mesures de défense possibles afin d'empêcher autant que faire se peut une dépréciation de l'important capital qu'ils représentent. La réglementation de

la concurrence a été manifestement influencée par le fait que la batellerie travaille d'une manière individuelle, étant, dans la plupart des cas, entre les mains de petites et même de très-petites entreprises.

Deux mots encore des mesures de protection prises contre la concurrence faite par le camion. Depuis 1933, les chemins de fer effectuent gratuitement le service d'apport et de distribution des expéditions partielles. A partir d'août 1936, dans la Gueldre, ce service est également étendu à titre d'essai aux wagons complets, leur chargement étant enlevé et amené gratuitement à domicile par l'entreprise de chemin de fer. Pour le trafic routier, il existe un système de concessions qui n'en est cependant qu'à sa période de développement. Limité tout d'abord au transport de voyageurs par autocars, il englobe aussi, depuis peu, le trafic des voyageurs et des marchandises par véhicules automobiles en provenance ou à destination de certains pays. A ces mesures s'ajoutent la perception d'un droit de douane et l'imposition des automobiles.

En *Angleterre*, pays où, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, la crise des chemins de fer s'est fait le moins sentir et où les réseaux ont nettement conservé un caractère d'entreprise privée (près des $\frac{3}{4}$ du capital des quatre grandes sociétés consistant en capital-actions), il n'a pas encore été question pour l'Etat de garantir les dividendes, excepté pendant les années de guerre et d'après-guerre. Cependant, le Trésor britannique s'est récemment vu dans l'obligation de garantir le capital et les intérêts d'un emprunt des quatre grandes compagnies, au montant de 26½ millions de livres, destiné à des constructions et à des acquisitions.

En revanche, l'Etat est aussi intervenu pour protéger les chemins de fer contre la concurrence. Le transport des marchandises par la route est réglementé depuis le 1^{er} janvier 1934. Outre une augmentation non négligeable des charges fiscales, obtenue avant tout par une majoration des taxes de licence, on a introduit la concession pour tout le trafic par camion dépassant les limites des agglomérations, y compris le trafic privé. Le but déclaré de la loi est de mettre fin à la concurrence malsaine contre les chemins de fer, en limitant le nombre des entreprises et des véhicules au moyen de la nouvelle législation sur la concession, mais aussi et surtout en surimposant le trafic par camion.

Cet exposé, qui pourrait être étendu, confirme ce que nous avons dit au début du présent chapitre, savoir qu'à l'étranger aussi, les chemins de fer passent par une crise aiguë et de longue durée. Il montre également que les gouvernements ne sont pas restés inactifs mais qu'ils ont largement secouru les chemins de fer, tant par des subsides que par des mesures de protection, en attendant le moment propice à un vaste assainissement.

C. La situation des chemins de fer fédéraux.

1. Généralités.

Pour l'exercice 1935, dont nous comparons les données à celles de 1930, la situation financière des chemins de fer fédéraux s'est présentée, dans l'essentiel, comme il suit:

	1930	1935
	fr.	fr.
Recettes d'exploitation	420,546,000	314,776,000
Dépenses d'exploitation	291,420,000	240,337,000
Excédent des recettes d'exploitation . .	129,126,000	74,439,000
Coefficient d'exploitation	69,30%	76,35%
Intérêts des emprunts consolidés	114,826,000	114,957,000
Sommes affectées à des amortissements	11,930,000	9,502,000
Versements aux fonds spéciaux (*) . . .	21,528,000	21,621,000
Montant des comptes d'établissement, « Travaux en cours d'exécution », « Frais d'installations des entreprises accessoirees »	2,731,899,000	2,895,897,000
Compte « Dépenses à amortir »	177,000,000	212,498,000
Montant des emprunts consolidés	2,705,194,000	2,925,028,000
Compte « Capital amorti »	71,369,000	93,710,000
Montant des fonds spéciaux	126,035,000	189,405,000
Solde passif du compte de profits et pertes (**)	—	183,815,000

En examinant la situation générale des chemins de fer fédéraux, nous allons nous arrêter à quelques articles particulièrement importants de leur bilan.

2. Les frais d'établissement.

Les frais d'établissement des chemins de fer fédéraux ont évolué de la façon suivante:

	1903	1909	1935
Etendue du réseau, en km	2395	2682	2877
Total des frais d'établissement, y compris ceux des travaux en cours	fr. 915,163,257	fr. 1,279,232,085	fr. 2,787,381,532
Dont dépenses pour l'électri- fication	—	1,701,370	717,284,445
En pour-cent des frais d'éta- blissement	—	0,13	25,73

(*) Fonds de renouvellement, fonds de l'assurance contre l'incendie et contre les accidents, fonds pour la couverture des rentes-accidents.

(**) En 1930, le compte de profits et pertes a accusé un solde actif de 1,595,000 francs, qui a été porté en déduction des « Dépenses à amortir ». Le montant du solde passif tel qu'il s'établit à fin 1935 comprend la plus grande partie des soldes passifs des exercices précédents.

Les frais d'établissement globaux des chemins de fer fédéraux, ligne du Brunig exceptée, s'élèvent à 936 francs par mètre, d'après la statistique officielle de 1934. Ils sont donc très élevés, tant en chiffres absolus que comparés à ceux des chemins de fer étrangers; confrontés avec ceux des autres lignes suisses à voie normale, ils sont toutefois inférieurs à la somme qu'a coûtée le chemin de fer Berne-Lötschberg-Simplon, qui s'établit à 1676 francs le mètre. Le taux immédiatement inférieur, toujours pour les chemins de fer à voie normale, est celui du chemin de fer lac de Constance-Toggenbourg (696 fr. par mètre). Ce taux n'est atteint ou même dépassé que pour les chemins de fer à voie étroite dont la construction présentait des difficultés techniques spéciales. Soit dit en passant, le taux kilométrique moyen des frais d'établissement des chemins de fer fédéraux, y compris d'ailleurs les installations électriques et le matériel roulant, n'est guère plus élevé que ne le serait celui de certaines nouvelles routes qu'on cherche à faire construire par l'Etat dans diverses contrées de notre pays. La nouvelle route de Gandria, qui vient d'être achevée, aura absorbé quelque 900,000 francs par kilomètre, si l'on compte au même taux la construction du nouveau tronçon d'environ 3,1 km et la reconstruction de l'ancien, de 1,4 km.

Le montant actuel des frais d'établissement des chemins de fer fédéraux est dû tout d'abord au coût énorme de l'électrification, dont le chiffre donné plus haut représente à peu près la moitié de la différence constatée entre les frais d'établissement de 1909 et ceux de 1935. Toutefois, cette part des frais ne grève pas l'entreprise du point de vue du rendement, car elle est contre-balancée par des économies sur les frais d'exploitation. En examinant la différence entre les chiffres de 1909 et ceux de 1935, on ne doit pas oublier que les chemins de fer fédéraux, en doublant certaines voies et en agrandissant certaines gares, n'ont fait qu'exécuter des améliorations nécessaires négligées par les anciens chemins de fer privés. Ils ont dû aussi exécuter de nouveaux ouvrages très coûteux, tels le percement du Simplon, le chemin de fer du Ricken, le tunnel de base du Hauenstein, qui ont considérablement chargé le compte de construction.

Cependant, si les frais d'établissement des chemins de fer suisses sont très élevés, cela est imputable essentiellement à la configuration du sol. Celle-ci est cause que le premier établissement du réseau et son parachèvement ont été exceptionnellement coûteux. Les chemins de fer fédéraux ne possèdent, pour ainsi dire, pas une seule ligne qui n'ait exigé qu'une simple infrastructure, comme c'est le cas en pays de plaine. Les hauts remblais et les profondes tranchées, les nombreux ponts et les longs tunnels, les endiguements de torrents et les ouvrages de protection contre les glissements de terrain et les avalanches, sont des particularités spécifiques du réseau des chemins de fer fédéraux. La longueur totale des tunnels est de 165,1 km, soit 5,74 par 100 km de ligne. Cette proportion est de 1,49 pour

cent pour les chemins de fer fédéraux autrichiens, de 0,42 pour cent pour les chemins de fer du Reich et de 0,04 pour cent seulement pour les chemins de fer de l'Etat hongrois. Un autre facteur encore a renchéri chez nous le coût de l'établissement des chemins de fer: c'est le fait que, les régions inhabitées des hautes Alpes mises à part, les agglomérations sont fort rapprochées les unes des autres, de sorte que les stations sont très nombreuses. A côté des chemins de fer fédéraux autrichiens, ce sont les nôtres qui, parmi les grands réseaux européens, comptent les moindres distances de station à station. Ils ont 27 stations par 100 km de ligne; les chemins de fer du Reich en ont 22, les chemins de fer de l'Etat hongrois 20 et les chemins de fer de l'Etat suédois 17 seulement. Ce nombre considérable de gares et stations — dont plusieurs desservent aussi des lignes privées — a pour conséquence d'accroître les frais de construction, car il nécessite non seulement la construction de bâtiments, mais encore l'aménagement d'installations de sécurité et de voies secondaires, souvent extrêmement étendues.

Pour porter un jugement sur le compte de construction des chemins de fer fédéraux, il ne faut pas oublier enfin que la densité du réseau routier entraîne de nombreux croisements de routes et de voies ferrées. Fin 1934, le réseau des chemins de fer fédéraux comptait 6772 croisements en tout, dont 4141 passages à niveau, 2001 passages sous voies et 630 passages supérieurs. Bien que le remplacement des passages à niveau par des passages inférieurs ou supérieurs s'impose généralement en raison des besoins sans cesse croissants de la circulation routière, le chemin de fer prend régulièrement à sa charge une part considérable, sinon la totalité, des frais qui en résultent. En outre, comme ceux-ci sont généralement très élevés à cause de la configuration des lieux, la contribution du chemin de fer, exprimée en chiffres absolus, est très forte; les dépenses de ce chef ont donc grevé au total le compte de construction des chemins de fer fédéraux dans une très notable proportion.

Ces circonstances ayant inévitablement conduit à un gonflement important des frais d'établissement des chemins de fer fédéraux, l'administration avait pour devoir de se montrer particulièrement prudente et réservée quand il s'agissait de décider des dépenses de construction. Depuis que l'entreprise est en proie à des difficultés graves, on lui a maintes fois reproché, dans le public, de n'avoir pas toujours été circonspecte ou de ne l'avoir pas été suffisamment. Remarquons tout d'abord que les censeurs d'aujourd'hui étaient les premiers autrefois à présenter des revendications. Lors de l'étude des projets de construction des chemins de fer fédéraux, les cantons comme le peuple, quand ils avaient à se prononcer, n'ont que rarement, pour ne pas dire jamais, proposé d'en réduire l'ampleur; au contraire, si grandes que fussent les concessions de l'administration, on n'a cessé de lui demander d'amplifier ses projets, d'où de nouvelles dépenses. L'administration a peut-être bien témoigné une bonne volonté excessive en accueillant parfois trop facilement semblables requêtes;

quoi qu'il en soit, il n'est pas très juste que les bénéficiaires de ses faveurs lui en fassent reproche subséquemment.

Reste à savoir si ces critiques sont fondées. A cet égard, on ne peut nier que dans les bonnes années les chemins de fer fédéraux ne soient allés très loin, notamment en ce qui concerne les bâtiments. Convaincus que les besoins du trafic, dont l'accroissement paraissait certain, continueraient à augmenter, loin de songer que le rail serait dépouillé un jour du monopole des transports comme c'est le cas maintenant, les chemins de fer fédéraux ont agrandi des gares et en ont construit de nouvelles dans une mesure qu'il faut bien considérer aujourd'hui comme hors de proportion avec les nécessités actuelles du service. Il se peut également que, dans son désir d'exécuter des travaux de qualité supérieure, l'administration n'ait parfois pas tenu compte des seuls besoins qu'elle eût dû considérer en se plaçant uniquement au point de vue commercial. Quoi qu'il en soit, il faut se garder, dans ces critiques, de tout parti pris et de toute exagération. Parce que l'entreprise va mal et que les besoins sont autres, on croit pouvoir, maintenant seulement, en y regardant de plus près, critiquer la politique suivie par les chemins de fer fédéraux dans les travaux de construction. Mais l'exagération qu'on leur reproche, dans ce domaine, n'entre que pour une faible part dans le montant élevé du capital d'établissement qu'il s'agit de rémunérer aujourd'hui et qui n'est qu'une des causes secondaires de la situation actuelle de l'entreprise.

Lorsqu'on s'en prend au chiffre élevé des frais de construction des chemins de fer fédéraux, on néglige un facteur important : Sur certains points qui les frappent plus particulièrement, des gens sans compétence établie prétendent qu'ici ou là l'administration a trop dépensé et que des économies eussent été possibles si les chemins de fer fédéraux et l'opinion publique s'étaient montrés plus réservés ; et pourtant, bien que l'état technique du réseau soit en général fort satisfaisant, toutes les installations destinées à garantir la sécurité des transports et à en assurer une marche parfaite sont loin d'avoir atteint un degré de perfection hors de proportion avec l'importance actuelle du trafic. Dans ce domaine, les chemins de fer fédéraux sont même en état d'infériorité par rapport à une partie des autres réseaux. C'est ainsi qu'ils n'ont pas poussé la construction de la double voie aussi loin, par exemple, que les chemins de fer du Reich ou les chemins de fer français ; de même, les dépenses consacrées ces derniers temps à la construction d'appareils d'enclenchement et au perfectionnement des installations de sécurité sont loin d'être si importantes qu'on puisse en éviter de nouvelles si l'on veut avoir égard aux exigences fondées et toujours grandissantes auxquelles notre réseau doit satisfaire dans ce domaine.

Nous ne voulons pas achever ce chapitre sans relever aussi que les chemins de fer fédéraux ont donné la préférence aux industriels et aux producteurs suisses en matière de constructions, dans une mesure considé-

nable, plus forte en tout cas que ne l'aurait fait une entreprise privée; ils estimaient remplir ainsi un devoir naturel. D'une étude approfondie portant sur les avantages procurés à l'économie nationale et au travail national par les commandes passées de 1924 à 1931 par les chemins de fer fédéraux, il ressort que sur une somme de 1273 millions de francs dépensée au cours de cette période, 981 millions, ou 77 pour cent, sont restés dans le pays. De ce dernier montant, 530 millions de francs représentent les salaires d'ouvriers occupés dans l'industrie et l'artisanat suisses. Une dépense annuelle de 66,4 millions de francs consistant en salaires correspond à un effectif d'environ 20,000 personnes occupées régulièrement. Il ne faut pas oublier, lorsqu'on critique l'ampleur et le niveau des dépenses de construction des chemins de fer fédéraux, qu'il en est résulté de nombreux avantages pour l'économie suisse en général et que l'entreprise aurait eu parfois intérêt, du point de vue purement arithmétique, à passer ses commandes à l'étranger ou à employer des matières premières étrangères au lieu de s'adresser à des fournisseurs du pays. On ne se rend le plus souvent pas suffisamment compte de la charge que les chemins de fer fédéraux ont assumée de la sorte au profit de l'économie générale du pays.

La charge des dépenses résultant pour les chemins de fer fédéraux de l'établissement et du parachèvement de leur réseau a pour contre-partie les amortissements que ces dépenses ont entraînés. Il faut dès lors faire suivre ces considérations sur les frais de construction des explications nécessaires sur le système d'amortissements.

3. *Les amortissements financiers et les amortissements industriels.*

Au 31 décembre 1935, les emprunts consolidés et les dettes courantes grevant le réseau des chemins de fer fédéraux se montaient à 3,144,411,960 francs au total. Il convient de se demander dans quelle mesure et d'après quels principes cette lourde charge a été amortie, au cours des années. Il est utile, à cet égard, de distinguer nettement entre :

- a. *Les amortissements financiers*, grâce auxquels le capital d'établissement est amorti dans un délai déterminé et suivant un plan préalablement arrêté;
- b. *Les amortissements industriels*, c'est-à-dire la contre-partie de la moins-value que les ouvrages, les installations et le matériel roulant subissent avec le temps, la cote d'amortissement étant fixée selon la durée d'utilisation probable des ouvrages à amortir.

Voici les amortissements financiers et industriels opérés en 1935 par les chemins de fer fédéraux :

Amortissement du capital d'établissement		6,536,157 fr.	
Amortissements des frais d'emprunts . . .		2,917,447 »	
Amortissements industriels (*):			
Ouvrages et installations	25,341,875 fr.		
Approvisionnements de magasin	393,617 »		
Titres	918,002 »	26,653,494 »	
		<hr/>	
		Total	36,107,098 fr.

Le montant global de ces amortissements équivaut à 1,18 pour cent du compte d'établissement (non compris les travaux en cours d'exécution) et à 1,06 pour cent des dettes, à fin 1935.

A la même date, le capital des chemins de fer fédéraux avait été amorti à concurrence de 101,102,660 francs par voie d'amortissements financiers. Les amortissements industriels se chiffraient par 352,049,256 francs.

Cette situation appelle les observations suivantes :

a. Les amortissements financiers.

En 1897, un des principaux motifs de procéder au rachat fut que seule la nationalisation permettrait, pensait-on, d'entreprendre un amortissement systématique de l'ensemble du capital d'établissement des lignes de chemins de fer. On estima à bon droit que cet amortissement s'imposait parce qu'au moment où, aux termes des concessions, les principaux chemins de fer suisses devraient revenir à la Confédération, les grands réseaux des pays voisins deviendraient propriété de l'Etat pour ainsi dire gratuitement. C'est pourquoi il parut indispensable d'alléger à temps et graduellement le fardeau de la dette pour réduire les tarifs et pouvoir conserver à l'entreprise la possibilité de soutenir la concurrence de l'étranger. Tel fut le but de l'article 7, 2^e alinéa, de la loi de rachat, aux termes duquel les emprunts émis en vue de la construction et de l'exploitation des chemins de fer fédéraux devaient être amortis en 60 ans sur les produits de l'entreprise, conformément à un plan d'amortissement préalablement arrêté.

Or, à cet amortissement purement financier, exigé par la loi, on ne tarda pas à en substituer un autre, pour des raisons d'opportunité. On introduisit dans les dépenses du compte de profits et pertes une annuité calculée de telle manière qu'en 60 ans, le capital d'établissement fût complètement amorti. Le plan d'amortissement établi sur cette base n'a exigé que de faibles annuités pendant les premières années d'existence des chemins de fer fédéraux; les principales charges ont été reportées sur la seconde moitié de la période d'amortissement.

(*) Opérés par la voie du fonds de renouvellement et par d'autres moyens.

C'est ainsi que, d'après ce nouveau plan, les amortissements n'atteignaient que 4,2 millions en 1903 sur un capital de 862,000,000 francs et ne dépassaient pas 11,3 millions en 1919 sur un capital de 1,530,000,000 francs.

De 1903 à 1920, il a été inscrit aux dépenses du compte de profits et pertes et à l'article « capital amorti » du bilan une somme d'environ 138 millions de francs en vertu du plan d'amortissement fondé sur un délai de 60 ans. Mais, pour la même période, les comptes de profits et pertes ont donné, au total, approximativement 176 millions de francs d'excédent des déficits sur les soldes actifs. L'économie d'intérêts sur laquelle reposait le calcul des annuités n'avait donc pas été effective, et il se trouva que le bilan indiquait comme capital amorti des sommes qui n'avaient jamais été encaissées par l'entreprise. Les résultats absolument défavorables des années de guerre expliquent aussi, cela va de soi, l'insuffisance des amortissements. Indépendamment de ce facteur, les expériences faites devaient déjà permettre de voir que les résultats de l'entreprise ne suffiraient pas, à la longue en tout cas, à assurer l'amortissement légal. Par conséquent, il eût fallu modifier tout de suite la base financière des chemins de fer fédéraux et les tirer d'embaras au lieu de s'arrêter à une solution de fortune, qui, avec le temps, ne pouvait avoir une influence favorable.

Cette solution consista à reviser la loi de rachat en 1920 et à étendre le délai d'amortissement du capital d'établissement de 60 à 100 ans avec effet rétroactif sur les exercices antérieurs. De cette manière, le capital d'établissement de 1634 millions n'était amorti en 1920 que de 30,5 millions de francs. L'amortissement de 1903, premier exercice, était de 900,000 francs seulement et celui de 1920 ne dépassa pas 2,7 millions de francs.

L'article 28 de la loi d'organisation du 1^{er} février 1923 a maintenu l'obligation d'amortir le capital d'établissement en 100 ans.

En instituant le régime de 1920, on oublia trop vite que le statut financier de l'entreprise, tel qu'il avait été établi en 1897, impliquait un amortissement rapide et important et qu'il n'y avait pas de raisons justifiant véritablement l'entorse donnée au plan. Pour expliquer cette mesure, on fit valoir que les conditions de la concurrence entre les réseaux des divers pays s'étaient modifiées au détriment des chemins de fer étrangers par suite de la guerre; cette idée s'est révélée plus tard tout à fait erronée. Il fallait d'autre part être fort optimiste pour espérer que les chemins de fer fédéraux, revenant à meilleure fortune, seraient à même plus tard d'augmenter les réserves destinées aux amortissements; les expériences financières faites au cours des premières années de leur existence auraient dû interdire semblable espoir. D'après les calculs de l'administration, on aurait eu au passif du bilan, à fin 1931, un capital amorti de 298 millions si l'on avait conservé en 1920 le plan d'amortissement en 60 ans.

Le capital amorti qui figure au bilan de 1935 ne représente pas même 3 pour cent des charges globales actuelles de l'entreprise (obligations et dettes courantes additionnées). Il saute aux yeux que ce taux est absolument insuffisant. Si l'on avait convenablement commencé et méthodiquement poursuivi les amortissements légaux selon le plan dressé en 1897 et que l'on eût accordé à temps à l'entreprise l'allégement dont elle aurait eu probablement besoin pour maintenir ses amortissements, la génération actuelle et les générations à venir n'auraient pas à supporter des charges qui, en toute équité, incombaient au passé.

b. Les amortissements industriels.

A l'instar de toutes les autres entreprises ferroviaires, les chemins de fer fédéraux opèrent les amortissements industriels sur les constructions et installations sujettes à une forte usure. L'article 29 de la loi d'organisation du 1^{er} février 1923 prévoit la constitution d'un fonds de renouvellement pour ces ouvrages. Le tableau qui figure au début du présent chapitre donne une idée du montant des amortissements industriels opérés sous forme de versements au fonds de renouvellement. Les taux sont fixés pour chaque genre d'objets, suivant l'usure à laquelle ils sont sujets; parmi les immobilisations, on amortit aujourd'hui: la voie ferrée, les lignes de contact, le matériel roulant, le mobilier et les ustensiles, en outre les usines électriques et les sous-stations, les lignes de transport, ainsi que le mobilier et les machines des ateliers. L'expérience a montré que les amortissements de cette nature sont insuffisants et que, du point de vue purement arithmétique, le taux doit en être modifié non seulement chez les chemins de fer privés, mais encore aux chemins de fer fédéraux, dont les cotes sont cependant sensiblement supérieures dans l'ensemble à celles qu'appliquent les compagnies. D'autre part, les amortissements industriels ont un caractère trop limité; il y aurait lieu d'ajouter aux installations qui y sont déjà soumises les ponts, le corps de ballast, les bâtiments, les installations mécaniques, les installations électriques à faible courant, les appareils de protection, ainsi que certaines installations et parties des usines électriques.

Dans le domaine des amortissements industriels, on a donc aussi lourdement hypothéqué l'avenir et trop peu fait dans le passé. Le système d'amortissements, tant financiers qu'industriels, est largement responsable des difficultés financières des chemins de fer fédéraux, qu'il s'agit maintenant d'éliminer en revisant le statut de l'entreprise.

A l'appui de ces considérations, il convient d'ajouter que les bonnes années n'ont pas permis à l'entreprise de constituer d'autres réserves. L'article 8 de la loi sur le rachat avait cependant prévu qu'après paiement des intérêts et amortissements de la dette des chemins de fer, 20 pour cent du surplus des excédents serait versé dans un fonds de réserve spécial

tenu distinct du reste de l'actif des chemins de fer fédéraux, jusqu'à ce que ce fonds ait atteint, avec les intérêts capitalisés, la somme de 50 millions. Inutile de dire que, pour une entreprise de l'importance des chemins de fer fédéraux, un fonds de réserve maximum de 50 millions de francs est absolument insuffisant. Abstraction faite de cela, on n'a jamais pu faire la moindre tentative de constituer ce fonds de réserve. Les excédents actifs des comptes de profits et pertes de quelques années antérieures à la guerre suffisaient tout juste, portés en compte nouveau, à assurer la couverture partielle de déficits qui n'ont pas manqué de se produire. C'est bien la preuve qu'une attitude critique eût été désirable dès cette époque et qu'elle eût permis de se rendre compte que la situation financière des chemins de fer fédéraux n'était pas suffisamment solide et qu'il était nécessaire d'y porter remède. Peu de temps avant la guerre mondiale, le conseil d'administration de l'entreprise dut constater que l'article 8 déjà cité ne tenait pas compte des besoins des chemins de fer fédéraux; aussi proposa-t-il au Conseil fédéral une nouvelle rédaction, qui aurait facilité la constitution d'un fonds de réserve. La guerre ayant éclaté peu de temps après, on ne donna pas suite à cette proposition.

La loi sur le rachat se préoccupait peu de faciliter la constitution de réserves importantes; preuve en soit qu'on prétendait d'avance employer 80 pour cent des excédents, pourtant fort problématiques, à alléger les conditions de transport et notamment à étendre le réseau suisse. On ne s'est apparemment rendu aucun compte des sommes nécessaires à l'accomplissement de pareilles tâches, ce qui enlevait d'emblée toute valeur pratique à cet article 8. Indépendamment de cela, il est regrettable qu'on ne se soit même pas décidé à tirer de cette disposition le devoir, plus immédiat et plus restreint, de constituer des réserves et qu'on n'ait pas fait son possible, par la suite, pour s'en acquitter coûte que coûte, fût-ce au prix de sacrifices.

4. *Exploitation des chemins de fer fédéraux.*

Lorsqu'on parle des « déficits d'exploitation » des chemins de fer fédéraux, ou même de « leur gestion chroniquement déficitaire », ces expressions imprécises qui, le plus souvent, servent à désigner des notions tout à fait différentes, prêtent à certains malentendus. L'exploitation proprement dite de notre réseau national n'a jamais encore abouti à un déficit, même en 1921, l'année la plus mauvaise, si l'on entend par là, comme il est d'usage, le résultat du *compte d'exploitation* comprenant, d'une part, les dépenses nécessaires pour assurer le service (frais de personnel et frais de fournitures et de prestations diverses) et, d'autre part, les recettes encaissées (recettes de transport et recettes diverses, telles que loyers et fermages, etc.). En revanche, le *compte de profits et pertes* a laissé tantôt un solde actif, tantôt, surtout ces derniers temps, un solde passif. Y figurent, d'une part, l'excédent, des recettes d'exploitation et, d'autre part, notamment les dépenses pour

le service du capital, les amortissements financiers et industriels et les opérations comptables relatives aux fonds spéciaux. Le résultat de ce compte est naturellement essentiel pour juger de la situation financière de l'entreprise en elle-même ou la comparer avec d'autres.

Un coup d'œil sur les *comptes de profits et pertes* des chemins de fer fédéraux montre que de 1903 à 1935, 14 exercices se sont soldés par des excédents actifs s'élevant ensemble à 80,408,672 francs; les 19 autres par un déficit total de 547,652,665 francs. Sur les onze exercices de 1903 à 1913, quatre se sont soldés par des déficits, dont le plus élevé, celui de 1909, se montait à 6,8 millions; les sept autres ont donné des soldes actifs supérieurs, en moyenne, à ces déficits et qui sont montés jusqu'à 9,2 millions de francs (chiffre de 1912). La situation s'est complètement renversée pendant les années de guerre et d'après-guerre, dont les comptes de profits et pertes ont accusé un déficit total de 317,224,418 francs. Les années suivantes, à l'exception de 1926, ont de nouveau laissé des soldes actifs, qui ont atteint leur maximum en 1924 et en 1929 par 15 millions environ pour chaque exercice. L'année 1931 marque un fâcheux revirement; depuis lors, les années de crise laissent de nouveaux déficits s'élevant, jusqu'en 1935, à la somme globale de 210,407,436 francs. Ces déficits sont dus essentiellement à la forte diminution des excédents du compte d'exploitation. Quant aux frais de capitaux, ils n'ont guère varié ces dernières années, la baisse du taux moyen des intérêts ayant compensé l'augmentation du capital. De 1930 à 1935, le taux moyen des emprunts consolidés des chemins de fer fédéraux s'est abaissé de 4,23 à 3,91 pour cent, ou de 4,54 à 4,17 pour cent si l'on tient compte des frais d'emprunt.

Ces chiffres, suffisamment éloquents, mettent en évidence toute la gravité de la situation financière des chemins de fer fédéraux. Nous avons montré plus haut l'influence que les dépenses de construction et le système d'amortissement pratiqué par l'entreprise ont exercée sur cette situation. Mais notre démonstration serait incomplète si nous n'indiquions pas ici quelques chiffres caractéristiques du *compte d'exploitation* proprement dit.

Voici d'abord un tableau qui fait ressortir les résultats du compte d'exploitation, avec le coefficient d'exploitation de certaines années :

Année	Excédent des recettes d'exploitation sur les dépenses d'exploitation	Coefficient d'exploitation
	fr.	%
1903	38,318,912	65,53
1906	45,429,667	67,49
1910	70,473,383	65,48
1913	70,315,599	64,26
1918	21,574,069	90,98

Année	Excédent des recettes d'exploitation sur les dépenses d'exploitation	Coefficient d'exploitation
	fr.	%
1921	12,054,185	96, ⁵⁹
1924	132,478,812	67, ²⁵
1929	150,975,841	65, ⁰⁰
1932	69,651,559	79, ⁶⁹
1934	86,014,614	74, ²²
1935	74,438,653	76, ³⁵

Au sujet des *dépenses d'exploitation*, il faut reconnaître que la direction de l'entreprise s'est systématiquement efforcée de simplifier l'exploitation et de réduire les dépenses pour remédier aux déficits répétés des comptes de profits et pertes. D'importantes économies ont été ainsi opérées au cours des années; elles sont d'autant plus méritoires que, pour la plus grande partie des dépenses d'exploitation (que l'on pense notamment aux salaires du personnel, aux prix des charbons, etc.), l'administration est liée par des normes qui lui sont imposées et qui ne lui permettent pas de procéder d'elle-même à l'adaptation nécessaire. Elle s'est vue obligée, pour atteindre son but, de rationaliser toujours plus ses méthodes d'exploitation et de s'efforcer aux moindres économies dans tous les domaines. De 1920 à 1935, les dépenses d'exploitation des chemins de fer fédéraux sont descendues de 124,333 à 81,942 francs par kilomètre exploité, de 15 fr. 93 à 5 fr. 92 par kilomètre-train et de 46,⁵ à 18,² centimes par kilomètre-essieu.

En comparant les dépenses d'exploitation de 1935 avec celles de 1930, dernière année où la marche de l'entreprise ait encore été bonne, du moins en apparence, on constate une régression de 291,419,950 à 240,337,181 francs, soit une différence de plus de 51 millions de francs ou de 18 pour cent. Cette différence se répartit entre toutes les catégories de dépenses et porte aussi bien sur les frais de fournitures et de prestations diverses que sur ceux de personnel. Les traitements et salaires, par exemple, s'élevaient encore en 1930 à 168,891,976 francs sans les indemnités de résidence et les allocations pour enfants, et à 177,889,627 francs avec ces indemnités et allocations. En 1935, ils n'étaient plus que de 145,161,938 et 152,737,540 francs. Les dépenses totales de personnel, y compris les prestations pour l'assurance, atteignaient, à quelques milliers de francs près, 223 millions en 1930. Elles sont tombées à 199 millions, chiffre rond, en 1935. Cette différence de 24 millions ne s'explique pas par la seule adaptation des traitements votée en automne 1933; pour les deux tiers au moins, elle est due aux efforts de compression, à la rationalisation de l'entreprise et à la réduction de l'effectif.

En moyenne annuelle, l'effectif du personnel a évolué de la façon suivante:

1913	37,683
1920	39,410
1923	35,308
1926	35,171
1929	33,532
1932	33,185
1934	30,861
1935	29,834

L'effectif, qui était encore de 34,024 agents le 1^{er} janvier 1930, était tombé à 29,061 le 31 décembre 1935, ce qui représente une diminution d'environ 5000 agents en six ans.

Cette réduction de personnel, témoignage de l'esprit d'économie qui pénètre l'exploitation, est comparativement plus forte aux chemins de fer fédéraux que sur les principaux réseaux des pays voisins, qu'ils appartiennent à l'Etat ou à des compagnies.

On sera tenté d'admettre que cette forte réduction de l'effectif du personnel des chemins de fer fédéraux est uniquement due au recul du trafic. Certes, ce recul a permis de faire plus facilement les économies entreprises. Mais il est loin de les expliquer, car les chemins de fer fédéraux n'ont pas pu supprimer leur activité dans une mesure correspondant à la diminution du trafic. C'est même l'une des causes de la situation difficile dans laquelle se trouvent tous les chemins de fer aujourd'hui, qu'ils ne peuvent adapter du jour au lendemain ni leurs installations, ni leur exploitation aux fluctuations du trafic. Lorsque celui-ci augmente, leurs frais ne croissent pas dans la même proportion, mais lorsqu'il recule, leurs dépenses ne fléchissent pas non plus d'une manière correspondante. Les frais fixes jouent un rôle considérable qui pèse lourdement sur les entreprises, tout particulièrement en période de crise.

Cette réduction du personnel ne s'est d'ailleurs pas opérée au détriment des *prestations d'exploitation* et, par conséquent, de la clientèle. L'horaire n'a pas été réduit; bien au contraire, les circonstances et notamment la lutte contre l'automobile ont exigé qu'il soit considérablement amélioré. De 1930 à 1935, le nombre des kilomètres-trains a augmenté de 40,615,721 à 41,184,469, les parcours de trains de voyageurs ayant passé de 28,060,328 à 30,171,188 km, tandis que l'effondrement du trafic faisait tomber le nombre des kilomètres-trains de marchandises de 50,589,752 à 49,499,559 et les kilomètres-tonnes de 2,066 à 1,707 milliards.

Les économies obtenues sont donc essentiellement le résultat des progrès accomplis dans l'exploitation. Elles peuvent être considérées comme définitivement acquises en grande partie, même si le trafic vient à reprendre.

Ce souci d'économies ne pouvait se limiter au domaine de l'exploitation proprement dite, mais devait s'étendre notamment à celui des constructions, qui avait tout particulièrement donné lieu à critique, comme nous l'avons montré plus haut. Les difficultés allant croissant, l'entreprise s'efforça de modérer énergiquement son activité en cette matière et de réduire les *dépenses de construction*, afin d'éviter que le compte de profits et pertes ne s'accrût constamment par le service de nouveaux emprunts. En 1930, les dépenses totales de construction se sont encore élevées à 90,676,536 francs, dont 74,382,137 francs à la charge du compte de construction (compte d'établissement). D'après les décisions prises en 1932 et en 1933, ces dépenses ne devaient pas dépasser 50 millions pour 1934, puis devaient être progressivement réduites à 25 millions jusqu'en 1937, étant entendu qu'une nouvelle compression serait envisagée à partir de 1938 si les conditions ne s'amélioraient pas jusqu'alors. En fait, les dépenses de construction tombèrent déjà en 1935 à 27,140,560 francs, dont 18,692,500 francs à la charge du compte de construction. Elles ne représentaient donc plus que 25 pour cent environ de celles de 1930. Le budget définitif de 1936 les arrête, lui aussi, à 26,9 millions. La volonté de persévérer dans la voie des économies afin de sauvegarder les finances de l'entreprise est actuellement inébranlable, cela malgré les sollicitations dont l'administration est assaillie ensuite de la nécessité de créer des occasions de travail pour l'industrie du bâtiment gravement touchée par la crise.

Le tableau de la page suivante montre mieux encore dans quelle mesure les dépenses de construction des chemins de fer fédéraux ont été réduites au cours des six dernières années. Les progrès accomplis ressortent du fait qu'en 1935, pour la première fois, les dépenses de construction ont été inférieures de 9 millions aux disponibilités provenant des amortissements industriels et des versements aux fonds de réserve. En 1930, la situation était renversée, les dépenses l'emportant de 54 millions environ sur les disponibilités.

Quant à la *dette* des chemins de fer fédéraux, contrairement à ce qu'on admet ordinairement, elle s'accroît moins aujourd'hui, malgré les déficits, que pendant les meilleures années où l'on construisait beaucoup. De 1930 — année où les chemins de fer fédéraux ont fait un petit bénéfice — à 1931, les dettes consolidées et flottantes ont augmenté de 96,400,333 francs; de 1934 à 1935, en revanche, cette augmentation n'a pas dépassé 65,385,214 francs, en dépit du déficit considérable de 1934.

Ces remarques sur les dépenses des chemins de fer fédéraux n'ont pas uniquement pour but de donner un aperçu de ce qui s'est fait jusqu'à ce jour. En montrant clairement toute l'importance des économies faites dans l'administration et dans l'exploitation, elles confirmeront la nécessité de persister résolument dans cette voie, si pénible qu'elle puisse être. Quoi qu'il en soit, les résultats obtenus jusqu'à présent par les chemins

Dépenses de construction et disponibilités des chemins de fer fédéraux.
(1930—1935).

	1930	1931	1932	1933	1934	1935
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>I. Dépenses de construction.</i>						
1. Compte d'établissement	74,382,137	88,501,687	66,926,949	38,240,367	29,514,179	18,692,500
2. Dépenses de construction à la charge de l'exploitation	3,974,606	4,376,944	3,898,967	2,823,908	3,022,447	1,587,690
3. Dépenses de construction à la charge du fonds de renouvellement . .	12,319,793	11,933,985	9,799,274	9,150,124	8,412,960	6,860,370
Au total	90,676,536	104,812,616	80,625,190	50,214,399	40,949,586	27,140,560
<i>II. Disponibilités.</i>						
1. Vente de vieux matériel	266,867	137,968	142,652	108,945	119,836	163,745
2. Dépenses de construction au compte de l'exploitation	3,974,606	4,376,944	3,898,967	2,823,908	3,022,447	1,587,690
3. Amortissements industriels et financiers (*) .	32,743,474	32,110,406	33,992,791	33,385,854	34,021,631	34,795,479
Au total	36,984,947	36,625,318	38,034,410	36,318,707	37,163,914	36,546,914
<i>III. Résultat.</i>						
Excédent des dépenses de construction	53,691,589	68,187,298	42,590,780	13,895,692	3,785,672	
Excédent des disponibilités						9,406,354

(*) Amortissements sur provisions de matériel et papiers-valeurs non compris.

de fer fédéraux sont méritoires et font honneur à l'administration. Ils ont exigé de chacun, du personnel comme des dirigeants, une volonté et une compréhension auxquelles il convient de rendre hommage. Ils permettent d'espérer de nouvelles économies, qui peuvent et doivent être faites. Cependant, comme les autres, elles ne pourront l'être du jour au lendemain. Fruit d'efforts quotidiens et d'une vigilance constante, elles augmenteront avec les années si l'on tire méthodiquement parti des moindres occasions de simplifier l'appareil des chemins de fer et de le rendre moins onéreux.

Les dépenses des chemins de fer fédéraux requièrent une attention d'autant plus minutieuse et soutenue qu'ils disposent — et il en est ainsi de n'importe quelle entreprise ferroviaire — de moyens très limités pour ajuster leurs *recettes d'exploitation* (comme d'ailleurs une grande partie de leurs dépenses d'exploitation) aux variations de volume de leur trafic.

Il était et il demeure naturellement impossible de faire dépendre d'une façon générale les taux des tarifs du fléchissement des résultats nets, en majorant les prix en conséquence. Même si le chemin de fer jouissait encore, en fait, du monopole des transports, il ne pourrait pas imposer des charges nouvelles à sa clientèle. La perte de ce monopole et la nécessité d'accorder toujours de nouvelles réductions, du fait de cette perte imputable à l'automobile, ont eu toutefois pour effet un recul constant de la recette par unité de transport. Cette nécessité de baisser les taxes s'est fait d'autant plus sentir que la concurrence des réseaux étrangers s'est accrue sans cesse, alors que le trafic international joue un rôle de premier plan pour les chemins de fer fédéraux. On s'était imaginé, en 1920 encore, que la guerre mondiale avait aggravé la situation des lignes étrangères par rapport à celle des chemins de fer fédéraux et diminué leur capacité de concurrence; ce fut une des raisons invoquées pour justifier les tempéraments apportés alors à l'obligation d'amortir. Mais c'est juste le contraire qui s'est produit. Les dévaluations intervenues dans les pays voisins ont allégé considérablement les charges d'intérêts qui grevaient les entreprises de chemins de fer. Non contents de cela, nombre de gouvernements considérèrent leurs réseaux comme les instruments immédiats de la politique économique de l'Etat et leur allouèrent de fortes subventions pour les mettre nettement en mesure d'accorder des réductions de prix, parfois extrêmement importantes, et des facilités de toute sorte paraissant offrir un intérêt du point de vue de l'économie générale. En revanche, les chemins de fer fédéraux ont été complètement abandonnés à leurs propres ressources financières. Etant de prime abord dans l'impossibilité de poursuivre par leurs taxes une politique offensive semblable à celle de leurs rivaux, ils devaient bien, eu égard à leur obligation de se suffire à eux-mêmes, s'adapter du moins à la concurrence de l'étranger et réduire considérablement une partie de leurs taxes; c'était, par exemple, le cas pour le transit

de certaines marchandises transportées en masse. Aussi est-il évident que la recette moyenne par unité de transport devait sans cesse fléchir.

L'importance de ce fléchissement ressort nettement des quelques chiffres suivants, qui mettent en parallèle les résultats de 1930 et ceux de 1935 :

La recette moyenne par kilomètre-voyageur est tombée de 5,25 à 4,67 centimes, soit de 11,1 pour cent.

En 1930, la recette moyenne par tonne-kilomètre (bagages et animaux compris) se montait encore à 11,23 centimes ; en 1935, elle n'était plus que de 10,35 centimes, ce qui représente un fléchissement de 7,3 pour cent.

Comme on le voit, les recettes d'exploitation étaient de plus en plus menacées, et cela de deux côtés à la fois, puisque le volume du trafic diminuait en même temps que les recettes moyennes. Sous l'influence de ces deux facteurs combinés, les économies obtenues furent non seulement compensées, mais largement dépassées par le recul des recettes.

Inutile de souligner que, dans de telles conditions, il est impossible aux chemins de fer fédéraux de rétablir leur équilibre financier par leurs propres forces. Les influences perturbatrices étrangères à l'entreprise sont trop fortes pour cela. Les déficits du compte de profits et pertes, devenus chroniques ces dernières années, révèlent une dépréciation durable de l'entreprise, hors de proportion avec les dettes et le montant actuel des immobilisations figurant dans les comptes.

Plus d'une fois déjà, mais particulièrement depuis les expériences des années de crise, on s'est aperçu de la grave erreur commise en 1897, au moment d'instaurer le statut financier des chemins de fer fédéraux, en constituant tout le capital de l'entreprise au moyen d'obligations, c'est-à-dire en faisant appel aux seuls fonds étrangers, sans mettre à la disposition de l'administration un capital propre créé sous forme de capital de dotation. Grâce à celui-ci, l'entreprise aurait pu traverser les mauvaises années plus aisément que ce ne fut et que ce n'est encore le cas. Au lieu de cela, elle a dû faire face à la fois à ses besoins de construction et aux déficits accumulés en recourant à l'emprunt, dont les intérêts grevaient à leur tour le compte de profits et pertes des exercices suivants. Le solde des découverts comblés de cette manière se monte à 467,243,993 francs, fin 1935 ; la charge d'intérêts qui en résulte atteint, au taux de 4½ pour cent, 21,025,980 francs pour 1935 seulement.

La situation des chemins de fer fédéraux présente encore deux aspects particulièrement dignes d'attention, et qui ne sauraient être négligés si l'on veut juger impartialement des causes et de l'étendue des difficultés financières avec lesquelles l'entreprise est actuellement aux prises. Nous voulons parler, d'une part, des prestations extraordinaires accomplies pendant

et après la guerre et, de l'autre, des lourdes charges qui lui incombent du fait de la caisse de pensions et de secours. Ces deux questions seront examinées dans les deux chapitres suivants.

5. Prestations extraordinaires accomplies pendant les années de guerre et d'après-guerre.

Dans son message du 1^{er} juin 1923, concernant l'octroi d'une subvention fédérale pour accélérer l'électrification des chemins de fer fédéraux, le Conseil fédéral a reconnu en principe que les chemins de fer fédéraux avaient dû, au cours de la guerre et depuis lors, assumer dans l'intérêt général des charges tout à fait exceptionnelles et faire ainsi des dépenses qui, aujourd'hui, grèvent lourdement leur situation financière. Le message s'exprime à ce sujet dans les termes suivants :

« Le fort accroissement des dettes des chemins de fer fédéraux doit être attribué, pour une bonne part, à des dépenses qui ne sont pas dictées par les besoins et les conditions de l'exploitation, mais par la nécessité de rendre service à la communauté, dans un domaine partiellement étranger à la sphère d'activité immédiate de l'entreprise. Ces dépenses sont sans doute commandées par l'intérêt général du pays, mais plus les chemins de fer fédéraux assument de charges de ce genre, moins ils sont en mesure de s'acquitter de leur tâche proprement dite, soit de servir les intérêts de l'économie nationale comme entreprise de transport. »

Dans leurs rapports des 14 et 27 avril 1927, la direction générale et le conseil d'administration des chemins de fer fédéraux ont énuméré tout au long et évalué au total à 459 millions de francs les différentes charges extraordinaires que l'entreprise a dû assumer pendant les années de guerre et d'après-guerre. Au taux de 5 pour cent, le service des intérêts de cette somme exige, en nombre rond, 23 millions de francs par an. Il n'est pas nécessaire de répéter ici le détail des éléments qui ont servi aux chemins de fer fédéraux à établir leur calcul. La requête par laquelle ils demandèrent à la Confédération de les dégrever de cette charge n'eût qu'un succès très partiel: Par arrêté fédéral du 6 juin 1929, il leur fut alloué une indemnité de 35 millions, qui fut versée le 15 janvier 1930 et affectée à l'amortissement du déficit de guerre.

Le faible montant de cette contribution aux prestations extraordinaires s'explique par la marche relativement bonne des affaires et du trafic durant les années 1928 et 1929. Les débats des chambres ne permettent aucun doute à ce sujet. Si le Conseil fédéral a fixé la somme à 35 millions de francs, c'est qu'il a, lui aussi, tenu compte de l'essor du trafic en 1928. Preuve en soit le passage suivant du message: « L'année 1928 a, heureusement, été marquée par une augmentation du trafic et le compte de profits et pertes de cet exercice sera encore plus favorable que celui de l'année précédente. Le solde actif qui restera après tous les amortissements ordi-

naires et les versements aux comptes spéciaux, atteindra probablement 18 à 19 millions de francs . . . Mais, pour déterminer le montant de l'indemnité, il faut considérer avant tout l'état de la caisse fédérale sur la base des recettes actuelles. » D'après le message, le Conseil fédéral était d'avis que cette indemnité unique de 35 millions de francs mettrait définitivement fin aux discussions engagées entre les deux administrations.

Comme on peut le voir, c'est à la lumière des illusions et des espoirs qu'on entretenait à l'endroit des chemins de fer fédéraux que leur requête fut examinée: Ainsi que cela s'était produit maintes fois depuis 1897, le solide optimisme que l'on nourrissait sur l'excellence et les possibilités de rendement de l'entreprise devait emporter la solution. On ne tint nul compte de l'indépendance comptable des chemins de fer fédéraux et on passa sur les revers qu'ils venaient de subir et sur les expériences qu'on venait de faire quant à la résistance de leur structure financière. Cette attitude avait l'avantage d'écarter les difficultés, puisqu'il suffisait de mesurer le montant de l'indemnité à ce que la caisse fédérale pouvait verser sans grand peine dans l'état où elle se trouvait alors.

Cette solution, tout empirique, n'était qu'un remède évidemment insuffisant pour les chemins de fer fédéraux, qui restèrent grevés de lourdes charges que la collectivité aurait dû équitablement supporter, eu égard à la nature des prestations dont elles découlaient. Si même certains éléments du compte présenté par les chemins de fer fédéraux sont sujets à caution, il est cependant manifeste que l'indemnité de 35 millions demeurerait bien au-dessous de ce qu'ils pouvaient légitimement prétendre obtenir. Il serait oiseux de discuter aujourd'hui sur le montant que cette indemnité aurait dû atteindre, si tant est qu'on puisse encore l'évaluer subséquentement. En admettant, tout à fait arbitrairement d'ailleurs, qu'on ait remboursé aux chemins de fer fédéraux la moitié de ce qu'ils réclamaient, il en serait résulté pour leur compte de profits et pertes, depuis sept ans au moins, une amélioration annuelle de quelque 10 millions.

On ne saurait, en examinant la situation actuelle de l'entreprise, fermer les yeux sur les conséquences de la retenue excessive qu'on a témoignée en les indemnisant des dommages de guerre et d'après-guerre; on ne saurait le faire pour la simple raison déjà que cette retenue est, comme nous l'avons montré, partiellement cause de leur situation. Mais la question est d'importance pour cette autre raison encore que les réseaux étrangers, soit d'Etat, soit privés, que l'on est facilement porté à comparer aux chemins de fer fédéraux, ont été beaucoup plus largement indemnisés des répercussions financières de la guerre que ceux-ci.

En *Italie*, par exemple, l'Etat a assumé la totalité des déficits de guerre. En *France*, la caisse publique a tout bonnement pris à sa charge le déficit de 1,6 milliard accumulé par les chemins de fer de l'Etat de 1914 à 1920. Quant aux compagnies, l'Etat leur vint en aide en prenant à son compte

les déficits d'exploitation et du service des dettes, pour la même période. Elles reçurent également un supplément d'indemnité pour les transports militaires qui leur avaient été insuffisamment payés. L'Etat consacra plus de 4 milliards à la couverture des déficits proprement dits des compagnies. Les installations et le matériel roulant furent en outre remis en l'état d'avant-guerre, aux frais du trésor public. En *Allemagne*, les chemins de fer des Etats confédérés avaient encore fait des bénéfices jusqu'en 1917, en employant, il est vrai, leur matériel jusqu'aux extrêmes limites et en s'imposant des restrictions considérables quant aux travaux d'entretien. Dans le calcul de l'indemnité que le Reich dut payer en 1920 aux Etats confédérés pour acquérir leurs réseaux, les déficits de guerre furent comptés pour 6,4 milliards. Il incombait en revanche aux chemins de fer du Reich de remettre les installations en état. La question de savoir s'ils recevraient de ce chef une indemnité du Reich se trouva automatiquement résolue par l'inflation intervenue entre temps et par le nouveau régime ferroviaire instauré par le plan Dawes.

Même dans les pays qui n'ont pas été le théâtre de la guerre et où celle-ci n'a pas entraîné de dévaluation massive, l'Etat a largement secouru les chemins de fer mis en difficultés par les événements.

C'est ainsi qu'en *Angleterre*, l'Etat, qui exploita les chemins de fer d'août 1914 à août 1921, garantit un dividende correspondant à celui de 1913, soit de 3,64 pour cent du capital engagé. Pour remplir ces promesses, le trésor public dut verser, pour ces sept ans, 109 millions de livres, soit près de 3 milliards de francs suisses, au change de l'époque. Le gouvernement accorda en outre aux compagnies une indemnité de 60 millions de livres, soit 1½ milliard de francs suisses, pour compenser l'usure anormale et le retard apporté aux travaux d'entretien; enfin, l'Etat fit abandon des impôts que les compagnies auraient dû payer si elles avaient exploité leur réseau pendant cette période.

Aux *Etats-Unis*, l'Etat fédéral exploita la plus grande partie du réseau de fin 1917 au 1^{er} mars 1920. Le gouvernement assumait pendant ces 26 mois les frais d'exploitation et garantit aux propriétaires du réseau un revenu fixe pendant 6 autres mois. Les dépenses non couvertes par les recettes et qui restèrent à la charge de l'Etat fédéral se montèrent, pour cette période, à 1674 millions de dollars, soit 9 milliards de francs suisses en chiffre rond.

Aux *Pays-Bas*, l'Etat, qui avait mis la main sur les chemins de fer pendant la guerre, garantit aux compagnies un revenu qui devait leur permettre de répartir un dividende de 4 pour cent. Jusqu'en 1916, cette garantie ne fut pas onéreuse pour l'Etat, qui tirait de l'exploitation des chemins de fer des recettes plus que suffisantes. Mais par la suite, elle l'obligea, notamment pendant les années d'après-guerre, à verser aux compagnies des sommes considérables qui s'élevèrent, de 1917 à 1924, à plus de 122 millions de florins, ou ¼ de milliard de francs suisses.

Ces exemples pourraient être multipliés. Ils prouvent qu'en dépit des charges extraordinaires que la guerre et l'après-guerre entraînent aussi pour nos chemins de fer, aucun autre Etat n'appliqua d'une manière aussi rigide que le nôtre le principe selon lequel les chemins de fer doivent en toutes circonstances se suffire à eux-mêmes.

6. La caisse de pensions et de secours.

La caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux a pour but d'assurer les fonctionnaires, employés et ouvriers de cette administration contre les conséquences matérielles de la maladie, de l'invalidité, de la vieillesse, de la non-réélection ou du congédiement, non motivés par la faute de l'assuré, ainsi que de la mort. Elle accomplit cette tâche sur la base de statuts particuliers et possède sa propre comptabilité. La caisse joue un rôle important dans l'économie de l'administration.

Lors du rachat, les caisses de secours des compagnies passèrent aux chemins de fer fédéraux qui, en 1907, se virent obligés de fondre en une caisse unique leurs caisses d'assurance, dont les statuts présentaient d'assez fortes divergences. A cette époque, le nombre des assurés s'élevait à 17,721 et la somme des traitements assurés à 39 millions de francs environ. Les versements annuels de l'administration se chiffraient par 4,2 millions de francs et ceux des assurés par 2,4 millions. Alors déjà, il manquait 23 millions pour couvrir les engagements des caisses. Par la suite, le déficit augmenta constamment, mais assez lentement. En 1919, il y avait 23,926 assurés pour un montant de 78,5 millions. Le déficit de la caisse, établi d'après le système des réserves mathématiques, se montait alors à 52 millions de francs, nombre rond.

Si, jusque-là, la clôture des comptes n'avait pas fait apparaître de résultats inquiétants à proprement parler, la situation s'aggrava dès lors à un rythme accéléré parce que l'Assemblée fédérale imposa à la caisse de nouvelles obligations sans lui fournir de couverture suffisante en contrepartie. C'est ainsi qu'en 1920, on fit entrer dans l'assurance la totalité des allocations principales de vie chère accordées au personnel, sans adapter les contributions de l'administration et des assurés aux nouvelles conditions de fait. A ce moment-là, le nombre de ces derniers était de 24,820 et le montant assuré de 113 millions de francs. Les versements s'élevèrent à 8,4 millions pour l'administration et à 4,9 millions pour les assurés. L'insuffisance du capital de couverture monta en revanche à 144,4 millions. En 1921, la création de la caisse d'assurance pour le personnel de la Confédération et les dispositions beaucoup plus larges de ses statuts entraînent une revision de ceux de la caisse du personnel des chemins de fer fédéraux, qui fut amenée à admettre tous les ouvriers. Les contributions ne furent cependant pas adaptées à ces nouvelles charges imprévues. Le nombre des assurés

s'éleva de ce fait à 30,451 et le montant assuré à 162,₆ millions. Les prestations de l'administration atteignirent 16,₆ millions et celles des assurés 10,₇ millions. Mais, d'autre part, le déficit technique passa subitement à 336,₃ millions de francs, bien qu'à cette occasion l'on ait cru pouvoir relever de 3½ à 5 pour cent le taux d'intérêt technique. Si l'ancien taux avait été maintenu, le déficit aurait été sensiblement plus grand.

Comme, dans les années qui suivirent, il ne fut pas payé d'intérêt sur ce déficit, celui-ci augmenta d'année en année, au point qu'en 1927 il se chiffrait par 400 millions. A la suite d'une nouvelle revision des statuts ayant pour but de réduire le déficit et, si possible, de l'empêcher de remonter, on releva en 1928 le taux des prestations de l'administration et des assurés, modifia l'échelle des pensions et recula à 22 ans accomplis l'âge à partir duquel les années d'assurance commencent à compter. Mais la situation créée par les statuts du 31 août 1921 ne permit d'appliquer ce nouveau régime qu'aux assurés admis dans la caisse après la revision des statuts ou qui opéreraient en faveur des nouvelles dispositions. Il en résulta que les réformes opérées ne produisirent que très lentement leurs effets bien-faisants sur la caisse.

Par la revision statutaire de 1928, l'insuffisance de la réserve mathématique tomba à 321,₆ millions. Mais elle remonta dans la suite et atteignit 377,₁ millions à fin 1935. Il faut attribuer cette nouvelle augmentation du déficit, partie au fait que l'administration n'a pas assuré le service des intérêts, partie à ce que, par suite de la réduction des effectifs du personnel, la caisse dut prendre à sa charge un plus grand nombre de pensionnaires sans obtenir de compensation financière par l'admission de nouveaux agents. Avec les années, un autre facteur encore vint accroître le déficit : L'augmentation de la durée de vie moyenne faussa les données dont on était parti pour fixer les contributions et les prestations correspondantes de la caisse. En 1935, le nombre des assurés était de 28,829, la somme assurée de 147,₈ millions de francs, les prestations de l'administration de 32,₉ millions et celles des assurés de 9 millions.

Ces chiffres prouvent que la situation financière de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux est devenue extraordinairement précaire, bien que son capital de couverture soit calculé sur la base d'un taux d'intérêt par trop avantageux de 5 pour cent et que l'administration l'ait alimentée dans une mesure sans cesse croissante. Alors que les assurés versent normalement à la caisse une contribution de 5 ou 6¼ pour cent du traitement annuel assuré et quatre ou cinq facteurs mensuels de chaque augmentation de ce salaire, les contributions ordinaires de l'administration s'élèvent actuellement à 15 pour cent du traitement annuel assuré, plus cinq facteurs mensuels d'augmentation. A quoi il faut ajouter les contributions extraordinaires. Il s'agit là de charges que l'administration n'est plus en état de supporter. En fait, ses versements font au total plus

de 22 pour cent des traitements et salaires, alors que ceux des assurés ne correspondent pas même à 7 pour cent. D'après le budget de 1936, les versements de l'administration à la caisse de pensions et de secours et aux caisses-maladie atteignent au total 33,435,000 francs, soit une moyenne de 1150 francs environ par agent; encore les primes servies aux caisses-maladie ne représentent-elles qu'une fraction assez peu importante de ce chiffre.

L'aggravation de la situation de la caisse est due essentiellement au fait qu'en lui imposant de nouvelles charges considérables, il y a des années, on négligea tout simplement de lui assurer immédiatement la couverture indispensable. S'il est certain que ce fut une faute, il est non moins évident que les chemins de fer fédéraux n'auraient pas pu y remédier par leurs propres forces et qu'en réalité l'Etat eût été déjà obligé de leur venir en aide à cette occasion. Cette erreur prend aujourd'hui une revanche d'autant plus sévère que, même si elle n'avait pas été commise, les obligations incombant aux chemins de fer fédéraux du chef de la caisse de pensions et de secours auraient été extrêmement étendues.

Le redressement financier de l'entreprise implique donc, en principe, un assainissement durable de cette caisse. La nécessité de réparer en ce domaine aussi les omissions du passé charge, hélas, beaucoup la Confédération dans l'accomplissement de la tâche générale de restauration, déjà si considérable, qu'elle a l'impérieux devoir de remplir. Ainsi que nous l'exposerons plus loin, l'assainissement de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux doit cependant, pour des raisons particulières, se faire en concordance avec celui de la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération. Cela ne change toutefois rien au fond de la question, et celle-ci ne demeure pas moins partie intégrante du problème des chemins de fer fédéraux.

Si le problème ferroviaire, en ce qui concerne les chemins de fer fédéraux est difficile, ce n'est pas — les considérations qui précèdent le démontrent — que cette entreprise soit d'un rendement inférieur à celui de tous les autres grands réseaux ferrés; au contraire, malgré les déficits des dernières années, elle est encore à cet égard dans une position plus avantageuse que la plupart des réseaux étrangers. Non, le problème revêt une ampleur particulière pour les chemins de fer fédéraux et, par conséquent, pour la Confédération, parce que l'entreprise n'a pas constitué de réserves suffisantes dans les bonnes années. Elle pâtit d'un régime financier établi dès l'origine sur une base trop optimiste. Sa situation a été jugée constamment meilleure qu'elle n'était. L'administration n'aurait été en mesure de raffermir cette situation et de justifier la bonne opinion dont on ne se départissait pas à son égard que si elle avait pu et dû créer régulièrement de fortes réserves et si, au moment où de nouvelles charges permanentes

venaient grever ses finances, on lui avait assuré immédiatement une couverture financière appropriée, au besoin par l'intervention de la Confédération. Mais étant donné le statut dont on avait doté l'entreprise au cours des années et la perte de son monopole de fait, elle devait arriver rapidement et sûrement à un point où elle ne pourrait plus supporter seule le fardeau de ses dettes, qui excèdent considérablement sa valeur intrinsèque. Lorsque la crise éclata et que la concurrence de l'automobile fit sentir en même temps ses redoutables effets, elles atteignirent un réseau dont la structure n'avait pas été conçue à l'origine pour résister vraiment à de pareilles secousses.

C'est pourquoi le problème ferroviaire exige, en Suisse comme à l'étranger, une solution qui ne peut être trouvée, si difficile qu'elle puisse paraître, que dans un large dégrèvement. Nous allons exposer dans quelles proportions et dans quel sens ce dernier devrait s'opérer.

III. LE REDRESSEMENT DES CHEMINS DE FER FÉDÉRAUX DANS L'ENSEMBLE DU PROBLÈME NATIONAL DES TRANSPORTS

Le redressement des chemins de fer fédéraux, nous l'avons déjà dit au début de notre message, n'est qu'une partie du problème des transports, aujourd'hui en pleine évolution; il doit donc être étudié et exposé en fonction de ce grand problème. Ce serait toutefois sortir du cadre du présent message que de vouloir traiter à fond toutes les questions connexes et toutes les solutions qui, en raison même de cette connexité, devront être adoptées dans d'autres domaines. Nous aurons de multiples occasions d'y revenir en présentant nos propositions pour ces autres domaines. Bornons-nous, pour le moment, aux remarques générales qui nous paraissent nécessaires.

Par ses répercussions sur l'assainissement indispensable des chemins de fer fédéraux, le problème *rail-route* se trouve placé au tout premier plan. Nous avons indiqué et souligné plus d'une fois, dans ce message, l'importance des liens existant entre ces deux problèmes. La solution du problème rail-route est la condition *sine qua non* de toute réforme durable des chemins de fer fédéraux. Aussi longtemps qu'une décision n'aura pas été prise dans ce domaine, tout ce qu'on pourra faire ne sera que temporaire et sujet à révision.

Tant que le chemin de fer et l'automobile se feront une concurrence acharnée, tant qu'ils continueront à se disputer les transports au point de transformer ce duel en véritable dumping, les entraînant tous deux à leur ruine, il est bien évident que toute prévision devient impossible quant à l'évolution du trafic des chemins de fer, que toute stabilité fait défaut, que toute activité est abandonnée au hasard et que tout effort de redressement ne peut avoir que des effets hypothétiques. Le problème rail-route domine donc tous les autres et, dans une certaine mesure, les

commande. Si au lieu de laisser le champ libre à l'anarchie, au chaos, l'on veut résoudre ce problème dans l'intérêt général, *il faut organiser les transports*. Comme nous l'avons déjà dit, les autres Etats ont aussi reconnu cette nécessité et se sont efforcés, par des dispositions légales, d'assurer la meilleure coordination possible du chemin de fer et du camion, si difficile soit-elle à obtenir. Influencées par diverses tendances, ces tentatives ont été poussées dans plusieurs directions. Bien qu'on ne puisse guère prétendre avoir trouvé nulle part la clé d'une solution générale, la valeur et l'importance de ces essais ne sauraient être méconnues.

C'est avant tout dans le *trafic des marchandises*, où règne aujourd'hui le plus de désordre et d'incohérence, qu'une coordination est nécessaire. Ce trafic a toujours constitué, notamment dans les bonnes années, la base essentielle des finances des chemins de fer principaux, en apportant au rendement des transports de voyageurs, mauvais dès l'origine, la compensation nécessaire pour le service des intérêts et le renouvellement indispensable des installations. Ce rôle déterminant du trafic des marchandises était dû autant aux quantités transportées qu'au système de la tarification *ad valorem*, système permettant aux chemins de fer de transporter à des conditions favorables de grandes quantités de marchandises à bon marché et de première importance pour l'économie et de se récupérer par l'application de taxes plus élevées aux marchandises de valeur qui pouvaient supporter cette majoration. Tout cela marchait très bien sous le régime du monopole dont jouissaient les chemins de fer. Mais maintenant que ce monopole a disparu, le rail voit son trafic des marchandises menacé, non seulement dans son tonnage, mais quant à la possibilité d'appliquer le système de la tarification *ad valorem*, en tant, d'ailleurs, qu'on lui est encore fidèle aujourd'hui.

De graves atteintes à la situation privilégiée dont bénéficiait le chemin de fer ont miné les fondements de son existence. Une grande partie des pertes subies doivent être considérées comme définitives. Il est donc plus que jamais nécessaire, urgent même, d'organiser les transports si l'on veut conserver au chemin de fer ce qui lui revient de droit et lui restituer, dans la mesure du possible, la part de trafic que, pour des raisons d'ordre économique général, il n'aurait jamais dû perdre.

En organisant les transports, il faudra tendre à réserver à chacun des moyens de locomotion en présence le trafic auquel, compte tenu de toutes les circonstances, il paraît être le mieux approprié du point de vue économique. Sinon, l'anarchie qui règne actuellement dans l'industrie des transports automobiles — et dont les transporteurs sérieux ne sont point les derniers à se plaindre, comme le montre la requête adressée au Conseil fédéral le 30 mars 1936 par l'association de propriétaires de camions — entraînera inévitablement la ruine de toute cette profession et, par surcroît, des chemins de fer eux-mêmes.

L'organisation future des transports doit notamment garantir aux chemins de fer une part du trafic proportionnée à leur importance dans l'économie nationale et aux capitaux qui y sont immobilisés. Cette garantie leur est indispensable pour la simple raison déjà que le trafic ne peut se développer à l'infini et, par conséquent, occuper utilement un nombre illimité de moyens de transport. Une rationalisation est donc nécessaire. Le champ d'activité que cette organisation réservera aux chemins de fer devra leur permettre d'adopter une politique de tarifs conciliant, dans la mesure du possible, leur propre intérêt et, partant, celui de la collectivité dont provient leur capital, avec les exigences et les vœux justifiés de leurs clients. Il faut, pour cela, que les chemins de fer ne soient pas exposés, comme c'est le cas aujourd'hui, à voir à chaque instant leurs calculs bouleversés par des entrepreneurs de transports automobiles dont les prix sont établis au mépris de tous les principes commerciaux. Pour remettre de l'ordre dans les transports, il faut non seulement exiger de ces concurrents des garanties personnelles, mais réglementer les tarifs. Ce n'est qu'à cette condition que sera possible un redressement des chemins de fer fédéraux et des chemins de fer suisses en général. Alors seulement, ceux-ci pourront exploiter les transports qui leur reviennent, de manière, si le trafic augmente, à pouvoir abaisser peu à peu leurs prix, comme l'exige avec insistance le public. On ne saurait assez dire et répéter qu'à défaut d'une pareille réglementation, à laquelle devra se soumettre également la clientèle des transporteurs, il sera absolument vain d'espérer un redressement efficace des chemins de fer.

La coordination que nous désirons voir s'introduire doit s'étendre aussi au *transport des voyageurs*. Mais ici le problème, à certains égards, est différent de celui qui se pose pour le transport des marchandises. Le voyage est en effet l'objet de vœux individuels et il est souvent un but en lui-même. Ce sont dès lors des convenances personnelles qui, dans nombre de cas, jouent le principal rôle dans le choix du moyen de transport et décident entre le chemin de fer et l'automobile. Dans l'ensemble, on ne peut donc songer à adopter pour le transport des voyageurs une réglementation systématique semblable à celle qui s'impose pour le trafic des marchandises. Il importe cependant de ne pas sous-estimer l'atteinte grave et irrémédiable causée également par l'automobile au trafic-voyageurs des chemins de fer; ceux-ci se sont, en effet, vus privés avant tout des transports les plus rémunérateurs, sans pouvoir se récupérer dans d'autres domaines, par exemple en élevant leurs prix de manière à les adapter à ceux des transports professionnels ou des voyages collectifs. Le chemin de fer demeure, même avec le concours de l'automobile, le plus apte à assurer un transport des voyageurs irréprochable et répondant aux exigences du progrès; il est dès lors indispensable et dans une grande mesure irremplaçable. Il mérite donc qu'on lui accorde, pour l'accomplissement de cette tâche, une protection convenable, dans la mesure où l'intérêt public pourra

le justifier. De ce point de vue et en l'état des choses, il est indispensable de protéger le chemin de fer contre le rôle joué par les entreprises d'automobiles dans les transports de sociétés. Ces transports sont devenus l'objet d'un véritable dumping, ruineux pour ces entreprises elles-mêmes et gravement dommageable pour les chemins de fer. La pléthore d'entreprises de voiturage automobile, que rien ne saurait économiquement justifier mais qui s'explique uniquement par des intérêts privés, souvent fort mal compris, donne lieu à de tels abus qu'il est aujourd'hui d'urgente nécessité de coordonner par voie législative l'exploitation de ces entreprises et celle des chemins de fer. Il faudra bien se décider, dans ce domaine également, à instituer un système de concessions dont l'octroi dépendrait notamment de l'existence d'un besoin. Ici encore, il s'agit de protéger les chemins de fer contre un avilissement inadmissible des prix, tout en ménageant les intérêts des éléments sérieux de l'industrie des transports routiers.

Par la coordination que nous avons en vue, nous n'entendons pas plus, cela va de soi, abandonner les chemins de fer à leur destin qu'éliminer l'automobile. Par sa mobilité, sa souplesse et souvent par son bon marché, ce moyen de transport offre des avantages incontestables dont le trafic doit profiter. Infiniment précieuse pour l'automobile elle-même, cette coordination est proprement indispensable si l'on veut que les chemins de fer — qui doivent fonder leurs calculs sur un capital d'établissement considérable, dont la collectivité supporte la charge, et sur des frais d'exploitation fixes relativement élevés — bénéficient de certaines garanties quant au volume et à la nature de leurs transports. Le monopole qu'ils possédaient autrefois assurait leur existence. Ce monopole étant perdu, il faut y pourvoir par d'autres moyens. L'intérêt général l'exige.

La loi sur le partage du trafic, rejetée dans la votation référendaire du 5 mai 1935, constituait un essai dans ce sens. Malgré ses imperfections et bien qu'elle n'ait pas répondu à tous les vœux exprimés, son rejet a été regrettable pour notre économie nationale; en retardant pour des années l'établissement d'une réglementation dont la nécessité était ressentie depuis longtemps et que l'étranger possède déjà, en partie tout au moins, il a causé ou du moins favorisé bien des empiètements, économiquement injustifiés et qu'il eût été possible d'éviter, de l'automobile sur le domaine des chemins de fer. Ce rejet a également aggravé le gâchage des prix qui se pratique actuellement dans l'industrie des transports par automobile. Le problème de la coordination des transports est, en lui-même, si difficile qu'il est impossible d'en trouver du premier coup la solution parfaite. On devra tout d'abord se contenter d'essais qui permettront d'arriver peu à peu à une meilleure solution. Mais il serait par trop dangereux, sous prétexte qu'on ne parvient pas encore à trouver la perfection, de renoncer à tenter aujourd'hui des essais que l'on estime sérieux et, en tous points, fondés.

Le problème rail-route est devenu toujours plus brûlant; plus que tout autre, il exige et justifie qu'on recoure à la forme d'un *arrêté fédéral* avec

clause d'urgence. Il est de toute nécessité que l'on arrive de cette manière, du moins pour un certain temps, à coordonner les moyens de transport. Et cette coordination doit s'opérer aussi rapidement que possible. Nous espérons fermement pouvoir vous soumettre, cette année encore, nos propositions à ce sujet.

L'*aviation* et la *navigation* jouent également un rôle dans le grand problème national des transports. Nous pouvons nous borner à le signaler en passant, sans entrer pour l'instant dans le détail de la question.

Nouveau moyen de transport, l'avion cherche à se créer sa place au soleil. Chez nous comme ailleurs il concurrence de plus en plus le chemin de fer, auquel il enlève surtout la clientèle des voyageurs qui ne craignent pas de payer des prix élevés. L'importance de cette concurrence et les circonstances dans lesquelles elle se fait ne sont cependant pas encore telles qu'elles nécessitent des mesures spéciales de coordination. Mais, à cet égard, il conviendra néanmoins de ne pas perdre de vue le développement de l'aviation. Quant à la navigation fluviale, elle est en partie rattachée à des entreprises de chemins de fer, en partie exploitée par des entreprises autonomes. Dans la mesure où ces entreprises rivalisent avec le rail, cette concurrence a été réglée aussi bien que possible suivant les circonstances particulières de chaque cas. Cependant, en matière de concurrence automobile, ces compagnies, en tant qu'entreprises de transport concédées, en sont au même point que les chemins de fer. Pour le moment, les gros transports se restreignent à la navigation sur le Rhin jusqu'à Bâle, qui constitue plutôt un apport aux autres moyens de transport; il n'est donc pas nécessaire d'en tenir compte dans notre œuvre de coordination. Si elle venait à se développer en amont de Bâle, le problème de la coordination s'étendrait probablement à elle aussi, car elle ne manquerait pas de faire surgir des questions d'importance vitale pour tous, comme celles qui, depuis longtemps déjà, sont à l'ordre du jour dans maints pays étrangers.

Les expériences faites pendant la crise, jointes à celles des années de guerre, ont montré toute la nécessité d'une économie nationale des transports. Pour la mettre sur pied, il faut pratiquer une *politique nationale des transports*, dont le but soit de doter le pays de moyens de locomotion suffisants, sûrs, travaillant selon les principes d'une saine économie et cependant à bas prix. Les chemins de fer ne manquent certes pas en Suisse, bien au contraire. Quant aux autres instruments de communication, nous en avons assez; nous en avons même trop. D'une façon générale, nous pouvons nous dispenser d'en créer de nouveaux ou de donner plus d'extension à ceux dont nous disposons. Il importe, en revanche, de consolider ces derniers et de créer les conditions qui permettront de les conserver en bon état et de les mettre raisonnablement au service de notre économie. Il faut renoncer au luxe des moyens techniques, adapter les installations aux besoins normaux et réguliers, se défendre de gaspiller pour des besoins exceptionnels des capitaux considérables dont le rende-

ment ne peut être que très problématique. Au service de cette politique nationale doivent se mettre non seulement les chemins de fer, mais aussi, ce qu'on oublie parfois, les autres moyens de transport qui leur font concurrence.

Parmi les chemins de fer de notre pays, *les entreprises privées* doivent aussi participer à cette politique nationale des transports. Soumis comme les chemins de fer fédéraux à la législation générale sur les chemins de fer et recevant de la Confédération des concessions déterminantes pour leur existence et leurs tâches, les chemins de fer privés ont toujours dépendu, dans une certaine mesure, de la Confédération, qui d'ailleurs surveille leur activité. Ils ont, eux aussi, le caractère de services publics et se trouvent également dans une détresse indéniable. La Confédération n'est intéressée à leur capital que dans quelques cas exceptionnels. Leurs charges financières sont le plus souvent supportées par des cantons, des districts ou des communes et, bien qu'ayant la forme d'entreprises privées, ils dépendent dès lors essentiellement des pouvoirs publics. Ainsi s'est posé chez nous, à côté du problème des chemins de fer fédéraux, celui des chemins de fer privés. Certains cantons, sur lesquels pèse tout particulièrement la charge de ces derniers, ont demandé à la Confédération de ne pas prêter la main au redressement des chemins de fer fédéraux sans étendre son aide équitable aux chemins de fer privés dans la gêne.

Notre message étant consacré avant tout au redressement des chemins de fer fédéraux, nous n'avons pas à prendre ici parti d'une manière détaillée sur la question des chemins de fer privés; nous aurons l'occasion de le faire plus tard dans un message spécial. Il n'est pas non plus opportun de nous prononcer dès maintenant sur les arguments avancés par les gouvernements cantonaux intéressés pour obtenir une aide de la Confédération, arguments dont le principal consiste à dire ceci: La Confédération n'a pas accompli intégralement la tâche que lui fixait la loi sur le rachat et qui était de construire certaines lignes et d'en nationaliser d'autres en plus des principaux réseaux; c'est pourquoi, ajoute-t-on, elle a une obligation morale, sinon juridique, d'assister les cantons qui, pour la décharger de cette tâche, ont dû assumer des engagements dépassant tellement leurs forces qu'ils se trouvent aujourd'hui en difficultés. Il nous suffira pour l'instant de reconnaître que nombre de chemins de fer privés, même parmi ceux qui sont le plus gravement atteints, jouent dans notre économie un rôle si important qu'on ne renoncerait pas, ou en tout cas pas sans peine, à leurs services. S'il est vrai qu'abstraction faite de leur trafic local, bien des chemins de fer privés servent uniquement d'affluents aux chemins de fer fédéraux ou à quelque grande entreprise, d'autres accomplissent dans l'intérêt de régions étendues, soit en concurrence avec les chemins de fer fédéraux, soit en dehors de la sphère d'influence immédiate de ceux-ci, une tâche économique importante et indépendante. De toute façon, l'importance de plusieurs de ces réseaux est telle que la

Confédération, si elle vient en aide aux chemins de fer fédéraux, ne pourra pas rester indifférente à leur détresse. Mais il est, non moins certain, d'autre part, que tous les chemins de fer dans la gêne sont loin d'être si importants que la Confédération ait jamais pu songer à construire ou à racheter leurs réseaux, dont l'établissement devait être laissé en tout état de cause aux principaux intéressés. Le simple fait d'avoir été construite n'est d'ailleurs pas encore, pour une ligne privée, une preuve suffisante de sa nécessité économique et ne motiverait pas à lui seul une intervention fédérale, même si les moyens dont on pourra disposer n'étaient pas si limités qu'ils le sont en réalité.

Le nombre des chemins de fer dont la gêne pourrait éventuellement justifier une aide de la Confédération sera donc très restreint, et il ne pourra s'agir de procéder sur des bases générales à une sorte de distribution de subventions fédérales. Il ne saurait être davantage question pour la Confédération d'apporter un appui aux cantons intéressés, pareille intervention étant de nature à troubler le système général de répartition des charges financières entre Confédération et cantons. Tout au plus pourrait-on penser à accorder certains allègements nécessaires à quelques compagnies dont la gêne le justifierait. Les entreprises qui ne s'avéreront pas viables seront éliminées de toute façon. La structure et la situation financières, de même aussi les conditions d'exploitation, varient tant de l'une à l'autre que chaque cas devra être examiné et résolu séparément. On n'arrivera pas à trouver de règles véritablement applicables en s'inspirant de considérations purement empiriques. Notre département des postes et des chemins de fer a chargé une commission spéciale d'entreprendre les études préliminaires indispensables pour résoudre le problème des chemins de fer privés. Cette commission est actuellement en pleine activité et cherche à terminer aussitôt que possible ses travaux vastes et difficiles. Elle est présidée par M. Herold, ancien directeur du chemin de fer lac de Constance—Toggenbourg, de la division des chemins de fer du département fédéral des postes et des chemins de fer et du III^e arrondissement des chemins de fer fédéraux. Elle se compose en outre de MM. Volmar, Kesselring et Remy, directeurs de chemins de fer privés, ainsi que de M. Marbach, professeur. Nous espérons vous soumettre prochainement, et de toute façon au cours des délibérations sur la nouvelle loi des chemins de fer fédéraux, les conclusions que l'étude et les propositions de la commission nous dicteront.

Il serait dès lors prématuré de vouloir arrêter les principes d'après lesquels seront désignées les entreprises dignes d'être soutenues et nous fixer dès maintenant une ligne de conduite. Tout cela sera l'objet d'un rapport spécial. Pour l'instant, nous devons nous borner à donner, d'ailleurs sans nous lier définitivement, quelques indications sur la solution qu'on pourrait songer à adopter.

A notre avis, une loi spéciale devrait consacrer le principe de l'aide et poser quelques directives et certaines conditions suivant lesquelles cette aide serait octroyée. Il appartiendrait, en revanche, au Conseil fédéral de décider dans chaque cas particulier, selon ces principes et dans les limites d'un crédit déterminé, s'il y a lieu de faire droit à une demande de secours, le cas échéant de quelle façon, dans quelle mesure et à quelles conditions. On pourrait aussi songer à créer une commission d'experts permanente qui examinerait chaque demande et donnerait son avis au Conseil fédéral. Une institution semblable, qui s'est révélée utile, a été créée par l'article 10 de la loi du 2 octobre 1919 concernant l'appui financier à accorder aux chemins de fer et entreprises de navigation privés désireux d'introduire la traction électrique.

On devra décider si, et dans quels cas, la Confédération doit subordonner son intervention à une participation active des cantons intéressés. Au besoin, l'œuvre de secours devra notamment être l'occasion d'une reconstitution financière des compagnies intéressées. Pour faire, sous ce rapport, de bon travail, il ne faudra pas se contenter de demi-mesures et l'on ne devra pas craindre d'exiger, au besoin, qu'une entreprise dans la gêne soit complètement libérée de ses anciennes obligations. A défaut d'autres moyens, ce dégrèvement pourrait devenir nécessaire, ne serait-ce que pour permettre une restauration technique, que ces entreprises doivent forcément prévoir, mais qu'elles n'ont pu suffisamment préparer. On devra aussi examiner pour chacune d'elles si elle a bien fait tout ce qui était en son pouvoir pour améliorer sa situation et, dans cet ordre d'idées, s'il ne lui serait pas possible d'opérer des simplifications administratives, peut-être aussi, de prévoir une communauté d'exploitation ou même une fusion avec d'autres entreprises. L'intervention de la Confédération serait une occasion tout indiquée pour imposer des mesures de ce genre, dont l'influence ne pourrait être que favorable du point de vue de l'économie générale. La question se posera enfin de savoir si, et, le cas échéant, de quelle façon, la Confédération devrait participer à la gestion des compagnies dont elle aurait facilité le redressement et se faire représenter en permanence dans leurs organes supérieurs.

Il serait bon que le parlement discutât autant que possible de front la nouvelle loi sur les chemins de fer fédéraux et le problème des chemins de fer privés; cela lui permettrait d'avoir égard à la connexité des deux problèmes et, par surcroît, cela tranquilliserait les régions particulièrement touchées par le second. L'assainissement des chemins de fer privés rentrera ainsi dans le cadre d'une solution raisonnable et normale du problème général des transports.

D'un autre côté, le problème des transports pose toute la question de la *revision de notre législation générale sur les chemins de fer*. Là aussi, une vaste restauration s'impose. Dans sa forme actuelle, cette législation date en bonne partie du siècle passé, et elle est absolument désuète sous

bien des rapports. Aussi bien reconnaît-on depuis longtemps la nécessité d'une revision, mais on a toujours cru pouvoir différer celle-ci, tant les fluctuations étaient rapides. Bien qu'aujourd'hui encore la transformation qui s'accomplit dans le domaine des transports soit loin de prendre fin ou même de ralentir sa marche, on ne saurait tarder plus longtemps à entreprendre cette revision. Nombre de prescriptions légales qui ne répondent plus aux besoins et aux conceptions actuelles entravent les chemins de fer. C'est ainsi qu'une législation fondée sur un monopole de fait suranné n'a plus rien d'actuel. Entraînés dans une lutte de plus en plus âpre pour l'existence, les chemins de fer ne sauraient être accablés plus longtemps d'obligations techniques ou économiques qu'on doit reconnaître superflues ou injustes. La législation devrait au contraire les aider à adapter leur rôle et leurs méthodes aux conceptions économiques nouvelles; elle devrait les mettre en mesure de moderniser leur exploitation et, autant que les circonstances le permettent, de simplifier leurs services et de les rendre meilleur marché sans en être empêchés par les prescriptions rigides qui les régissent actuellement.

S'il est entendu qu'en réorganisant les chemins de fer fédéraux on devra s'efforcer d'assouplir les principes de leur gestion, il faudra également, d'autre part, reviser la législation générale de manière à conférer à l'ensemble des chemins de fer suisses toute la liberté de mouvement compatible avec une sécurité absolue et avec les besoins du trafic. On pourrait le faire notamment en allégeant les lois d'une foule de dispositions de détail qui devraient être tout naturellement l'objet d'ordonnances et de règlements pour pouvoir être adaptées sans peine aux exigences du moment.

Telle que nous la concevons, la revision de la législation générale sur les chemins de fer exigera un temps considérable, même si l'on s'efforce, comme c'est notre intention, d'accomplir cette œuvre d'un seul trait. Ce travail pose quantité de questions juridiques, financières, économiques et techniques dont la solution nécessite de vastes études. On mesurera d'ailleurs l'importance de la tâche quand on saura que, parmi les lois actuelles, il n'en est probablement pas une qui puisse échapper à une refonte complète. La même commission qui étudie le problème des chemins de fer privés est chargée de préparer cette revision législative avec la collaboration de M. Hess, secrétaire général des chemins de fer fédéraux. Comme il s'agit avant tout d'établir le fondement du nouvel édifice législatif, la commission a commencé son activité — marchant d'ailleurs de pair avec celle qu'elle consacre aux chemins de fer privés — en élaborant l'avant-projet d'une nouvelle loi sur les chemins de fer destinée à remplacer celle, complètement désuète, du 23 décembre 1872. Ces travaux sont déjà assez poussés pour que nous puissions espérer vous soumettre notre projet à brève échéance. D'autres lois auront ensuite leur tour, selon la plus ou moins grande urgence de leur revision. Il serait prématuré de fixer dès aujourd'hui le plan de cette revision; il est probable cependant que la

priorité devra être donnée aux dispositions de nature commerciale : loi sur les transports, loi sur la comptabilité, etc.

En un certain sens, la revision de la législation générale sur les chemins de fer fait également partie de la réorganisation des chemins de fer fédéraux, puisque cette législation leur est également applicable dans une très large mesure. Il appartient au proche avenir de frayer la voie par une politique ferroviaire moderne à une administration rajeunie des chemins de fer fédéraux comme des chemins de fer privés. Ce but, qui est encore éloigné sans doute et ne pourra être atteint que progressivement, la revision de la législation générale le rendra plus facilement accessible ; elle contribuera, par là même, au redressement des chemins de fer fédéraux. L'œuvre de redressement se heurterait sans cesse à de vains et funestes obstacles si la législation, base de l'activité économique et technique du réseau nationalisé, ne faisait pas, elle aussi, un grand pas en avant.

L'interdépendance de toutes ces questions situe le problème général des transports et fait ressortir dans toute sa difficulté et toute son étendue la nécessité d'une solution dictée par des conceptions modernes. Elle fait comprendre aussi pour quelles raisons le problème des chemins de fer fédéraux doit être résolu dans un cadre beaucoup plus général.

IV. LA RÉORGANISATION

A. Généralités.

Les lignes directrices de la réorganisation des chemins de fer fédéraux, dont la nécessité ne fait aujourd'hui plus de doute, se dégagent tout naturellement de notre exposé du problème ferroviaire en général et de la situation des chemins de fer fédéraux en particulier. Le redressement pose, d'une part, un *problème financier*, car il est indispensable d'aider les chemins de fer fédéraux à se libérer du surendettement que leur a légué le passé et qui s'avère incompatible avec les conditions actuelles de leur existence. Il pose, d'autre part, un *problème d'organisation*, l'entreprise devant être mise en mesure de répondre aux exigences futures. La loi sur le rachat de 1897 n'avait pas réussi à résoudre de façon satisfaisante la question de la structure des chemins de fer fédéraux. La loi de 1923, ainsi que nous avons eu l'occasion de le voir, a notablement amélioré, il est vrai, cette structure en la simplifiant et en l'assouplissant. Mais elle n'a été qu'une étape sur la voie des progrès continus qui sont nécessaires si l'on veut permettre à l'entreprise de s'adapter aux conditions nouvelles de son activité et assurer ainsi son avenir. Il faut donc remettre en question l'organisation administrative et financière des chemins de fer fédéraux, ainsi que l'organisation de leurs fonctions ; il faut les simplifier, les corriger et les assouplir.

Nous montrerons plus loin comment nous envisageons cette réorganisation. Nous tenons cependant à signaler l'erreur qui consisterait à s'exagérer la portée financière de la réorganisation proprement dite, comme s'il suffisait d'une refonte administrative complète pour assainir définitivement la situation financière elle-même de l'entreprise et comme s'il fallait chercher là l'unique solution du problème. On pourrait s'estimer heureux s'il en était ainsi. Certes, les simplifications administratives et les mesures de réorganisation que la direction a imposées sans relâche, ces dernières années surtout, ont donné des résultats appréciables; il ne fait de doute pour personne que cette voie est loin d'être épuisée et qu'elle ne le sera jamais, pour peu que les dispositions organiques fondamentales soient assez souples. Mais il s'agit là d'une œuvre de patience qui, si utile et indispensable qu'elle soit, porte forcément sur des économies isolées et relativement modestes. En tant que des mesures organiques de grande envergure entrent encore en ligne de compte, elles ne pourront produire tous leurs effets sur-le-champ. Enfin, dans toute réforme de ce genre, il arrive un moment où les moyens appliqués épuisent leur efficacité, et ce moment se rapproche d'autant plus vite que la réforme est en cours depuis plusieurs années, comme c'est le cas aux chemins de fer fédéraux. Aussi, quelque poussée que soit la refonte purement organique, elle sera loin de suffire à rétablir l'équilibre compromis par les violentes secousses du passé. Quand bien même on assurerait à l'entreprise une organisation parfaite, l'aspect financier du problème — nécessité d'un dégrèvement durable — conserverait malheureusement toute son importance.

B. Entreprise d'Etat ou entreprise privée ?

Nous avons exposé brièvement au début du présent message comment le système des chemins de fer d'Etat a prévalu en 1897 et comment il s'est trouvé confirmé par la loi sur l'organisation de 1923. Nous avons souligné qu'une forte majorité, il est vrai, s'était prononcée en faveur de ce système, mais que celui-ci n'avait toutefois pas eu pour lui l'unanimité ou la presque unanimité de l'opinion, et que si ses adversaires, dont le nombre n'était point négligeable, avaient accepté leur défaite, leurs idées n'en avaient pas moins continué à avoir de fidèles adeptes, même dans les bonnes années des chemins de fer fédéraux. Bien des personnes qui, à l'origine, comptaient parmi les sceptiques ont volontiers reconnu que les chemins de fer fédéraux avaient rendu au pays, pendant les années difficiles de la guerre, des services que l'on n'aurait pas pu attendre de chemins de fer privés. Mais il a suffi de quelques exercices défavorables pour soulever une nouvelle vague de mécontentement et donner un nouvel aliment à l'opinion de ceux qui raisonnent ainsi qu'il suit : Le système lui-même (les chemins de fer fédéraux entreprise d'Etat) est le grand responsable; en se décidant simplement à enlever aux chemins de fer leur caractère d'entreprise d'Etat, on les

remettrait à flot et libérerait ainsi la Confédération des charges considérables dont elle est garante.

Aujourd'hui encore, la première question qui vient donc à l'esprit est celle de savoir si les entreprises de chemins de fer appartenant à l'Etat et travaillant pour son compte sont moins sensibles aux fluctuations de l'économie que celles qui revêtent encore une forme privée et supportent mieux la crise, doublée de la concurrence de l'automobile. Selon la réponse qu'on y donnera, on sera enclin à se prononcer pour un statut ou pour un autre.

Si nous disons « qui revêtent une forme privée », c'est bien parce qu'il s'agit davantage d'une forme que d'une réalité. Les chemins de fer assurent des services publics au premier chef. Ils sont nécessaires à l'économie nationale. Ils ne peuvent travailler qu'en considération des intérêts de cette économie et ne sauraient la sacrifier au bénéfice de leurs intérêts immédiats. C'est pourquoi nulle part et jamais ils n'ont connu la liberté de constitution et d'exploitation que possèdent les entreprises privées ordinaires. Partout ils sont soumis à des servitudes nombreuses dans l'intérêt général. Celles-ci leur sont imposées, suivant les cas et les pays, par la législation ou par la concession, souvent par les deux à la fois. Ainsi, pour citer quelques exemples seulement, les dispositions sur la durée du travail dans l'exploitation s'appliquent aux compagnies comme aux chemins de fer fédéraux ; il en est de même de l'obligation de transporter et de celle d'observer des tarifs, de la responsabilité, des exigences auxquelles doivent répondre les trains de voyageurs, du contrôle du matériel roulant par des autorités de surveillance, etc. Bien que leur réseau ne soit pas propriété de l'Etat, les compagnies dépendent plus ou moins de celui-ci. Les différences portent moins sur le principe que sur le degré de dépendance à l'égard de l'Etat. La ressemblance est encore accrue en Suisse par un phénomène spécial : La structure financière de la plupart des chemins de fer privés qui se sont maintenus chez nous est telle que l'influence prédominante n'appartient pas à des particuliers mais à des collectivités — cantons, districts et communes — c'est-à-dire, ici encore, aux pouvoirs publics. Comme ces collectivités insistent sur le caractère de « services publics » de ces entreprises, l'administration ressemble dès lors forcément à celle des chemins de fer fédéraux.

Tous les chemins de fer ont le caractère de services publics ; cela explique pourquoi la situation des entreprises privées n'est guère plus favorable que celle des chemins de fer de l'Etat. Toutes se débattent dans de graves difficultés. Si leur caractère d'entreprise privée donnait aux compagnies un avantage fondamental sur les chemins de fer fédéraux, cet avantage devrait se traduire par de meilleurs résultats, d'autant plus que les lignes privées ont, pour la plupart, sérieusement rationalisé leur exploitation et qu'à conditions égales, leur clientèle est moins

exigeante que celle du réseau nationalisé. Il est, dès lors, permis d'affirmer que le régime juridique n'est pas la cause première des difficultés avec lesquelles les chemins de fer sont actuellement aux prises. Ces difficultés peuvent ne pas être les mêmes partout, ni partout aussi graves. Il n'en reste pas moins que puisqu'elles sont générales, la raison doit en être cherchée dans la situation économique du pays et qu'elles tiennent davantage à l'organisation financière de l'entreprise qu'à sa forme juridique.

A cet égard, il est intéressant de jeter un coup d'œil sur les principaux réseaux européens. Nous avons déjà mentionné plus haut, en esquissant la situation des chemins de fer étrangers, les déficits par lesquels se soldent leurs comptes de profits et pertes pour 1934 ou 1935, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou privées. Si les principaux réseaux anglais font exception, cela tient à leur structure financière. Ils travaillent avec des capitaux propres plus qu'avec des capitaux étrangers. En d'autres termes, leur capital-actions dépasse sensiblement leurs dettes-obligations. Pour éviter des déficits, il leur suffit dès lors de diminuer les dividendes.

L'exemple de la Belgique est tout particulièrement intéressant. L'exploitation du réseau belge après la guerre laissait des déficits considérables, qui pesaient lourdement sur le pays. Espérant que le régime privé assurerait de meilleurs résultats, les pouvoirs publics renoncèrent à l'exploitation par l'Etat et traitèrent avec une compagnie. A cette occasion, ils consentirent de très gros sacrifices. La société nationale des chemins de fer belges, à son tour, est entrée dans l'ère des déficits et ne paie plus de dividendes. Cela montre qu'il ne suffit pas d'enlever une entreprise à l'Etat pour en assurer le salut. Si le moindre doute subsistait à ce sujet, il suffirait de penser aux chemins de fer français qui, eux aussi, avaient en 1935 un coefficient d'exploitation très supérieur à celui des chemins de fer fédéraux et un déficit se montant, comme nous l'avons déjà dit, à plus d'un milliard de francs suisses.

En cherchant à enlever les chemins de fer fédéraux à l'Etat on ne manquerait pas de se heurter à des obstacles insurmontables. Si impressionnants que soient les déficits actuels, une partie importante de notre peuple se refuserait, pour des raisons de principe ou de simple opportunité, à favoriser une transformation aussi complète, dont elle n'attendrait aucune amélioration. Après avoir manifesté à une très forte majorité, il y a quelque 40 ans, qu'il entendait mettre fin au régime des compagnies, aux compétitions des grandes entreprises privées et à leur particularisme pour mettre les chemins de fer au service du pays, le peuple suisse ne consentirait pas à revenir en arrière sans motifs péremptoires. Or, nous venons de le voir, ces motifs n'existent pas, en tout cas pas dans une mesure qui justifierait les efforts et les luttes sans lesquels on ne saurait amener un changement de régime.

En outre, la création d'un organisme privé destiné à succéder aux chemins de fer fédéraux ne serait utile que si elle apportait le capital nécessaire pour redresser l'entreprise et lui fournir les ressources nouvelles dont elle a besoin. Ce capital devrait être de l'ordre de plusieurs centaines de millions. Où les trouverait-on aujourd'hui ? Ni les cantons, ni les communes ne seraient en état de les donner. Qui s'intéresserait d'ailleurs à une entreprise aujourd'hui nettement déficitaire ? Personne n'y consentirait avant qu'un assainissement soit intervenu à la charge du propriétaire actuel, c'est-à-dire de la Confédération. Celle-ci n'éviterait donc pas les sacrifices de cet assainissement puisque, pour remettre son réseau à une société mixte ou privée, elle devrait préalablement passer par profits et pertes une partie importante des capitaux engagés. Si l'Etat s'y refusait, cette compagnie ne se créerait pas, faute d'intéressés, ou n'aurait pas le crédit indispensable à son exploitation normale, ce qui ne vaudrait guère mieux. En consentant à la mesure susmentionnée, l'Etat ferait un sacrifice au profit de la compagnie au lieu de le faire au profit de son réseau. Pareille solution ne saurait être envisagée.

On pourrait aussi songer à créer une entreprise mixte ou privée avec un capital-actions ou un capital de dotation minime — 50 ou 100 millions, par exemple — qui reprendrait les chemins de fer fédéraux, sans en reprendre le passif, la Confédération restant débitrice de toutes les dettes du réseau contractées envers les tiers. La Confédération aurait la même responsabilité que par le passé et n'obtiendrait ainsi aucun allégement sérieux. Devenue en quelque sorte caution solidaire de l'entreprise, elle ne pourrait pas se désintéresser de son sort mais devrait, au contraire, en contrôler après comme avant l'administration et l'exploitation. Les avantages qu'on pourrait se promettre d'une telle transformation sont donc plus apparents que réels, plus fictifs que véritables. Il en résulterait d'ailleurs une combinaison dont le caractère artificiel serait la source de nouvelles difficultés. Cette solution serait donc aussi boiteuse que les autres, et il ne peut en être question.

Quelque idée qu'on ait de la façon dont les chemins de fer fédéraux pourraient être enlevés à l'Etat, il est plus avantageux de s'en tenir au système actuel et de chercher à le corriger partout où il s'avère défectueux. Exiger de la Confédération qu'elle reste en fait responsable des dettes du réseau, tout en cessant d'avoir sur lui la haute main, c'est la condamner à un rôle inacceptable et indigne d'elle. On ne peut s'attendre à trouver une majorité populaire pour sanctionner une solution de ce genre.

C. La transformation de l'organisation administrative.

Comme nous l'avons relevé en tête du présent chapitre, l'organisation des chemins de fer fédéraux est encore trop rigide, malgré la réforme de 1923. Elle est fixée par une loi qui entre dans de nombreux détails

de l'administration, comme si cette administration pouvait être immuable. C'est ce qui a gêné l'adaptation continue aux exigences nouvelles.

La première chose à faire, par conséquent, c'est d'*assouplir* l'organisation actuelle. Ainsi que nous le démontrerons en commentant les différentes dispositions de la loi, celle-ci doit se borner à fixer les principes généraux de l'administration et de l'exploitation des chemins de fer fédéraux, en quelque sorte leur armature. Tout le reste doit être laissé aux ordonnances et règlements, qui seront adaptés et modifiés au fur et à mesure de l'évolution économique et technique. Il faut prévoir, dans le même ordre d'idées, qu'il sera permis de déroger, pour les chemins de fer fédéraux, aux dispositions de la législation ferroviaire, mais dans la mesure seulement où il s'agira des rapports internes entre eux et la Confédération. On pourra ainsi, au moins dans les cas où les intérêts des tiers ne seront pas en jeu, s'écarter des prescriptions qui s'avèreraient par trop rigides. Pour les mêmes raisons, il convient que la loi permette d'apporter aux méthodes d'exploitation les réformes que pourraient exiger les modifications se produisant dans le trafic, en tant, bien entendu, que ces réformes ne seraient pas contraires aux intérêts de l'économie nationale.

L'organisation actuelle présente encore un autre défaut: c'est la *dispersion des responsabilités*. L'autorité sur les chemins de fer fédéraux n'est concentrée dans les mains de personne.

Les chambres ont une part assez large de cette autorité, qu'elles ne peuvent d'ailleurs exercer utilement, parce qu'elles ne sont pas en contact assez étroit avec l'exploitation, qu'elles ne vivent pas la vie quotidienne de l'entreprise, qu'elles n'en peuvent ainsi connaître suffisamment ni les besoins, ni les défauts, ni les mérites, ni les erreurs.

Une autre part de cette autorité appartient au Conseil fédéral. Elle se réduit du reste à peu de chose: Il nomme les directeurs et les administrateurs des chemins de fer fédéraux; il exerce la haute surveillance; il transmet — car ce n'est pas lui qui les établit — les comptes et les budgets aux chambres. Il contracte les emprunts; c'est peut-être sa principale compétence; point n'est besoin de relever qu'elle ne suffit pas pour compenser la responsabilité qu'il assume.

Le conseil d'administration, lui, intervient davantage dans l'exploitation. Mais lui non plus n'a pas de compétence décisive. Il donne son avis, c'est vrai, sur toutes les affaires importantes concernant les chemins de fer fédéraux qui doivent être traitées par le Conseil fédéral ou les chambres. Il a bien, par exemple, le pouvoir de statuer sur les projets généraux de travaux d'une certaine importance et de ratifier les contrats importants. Il est exact encore qu'il surveille l'ensemble de l'administration, qu'il en arrête l'organisation générale et qu'il détermine les attributions des divers

services, ainsi que les principes régissant les institutions de prévoyance au profit du personnel. Mais il n'exerce pas d'influence décisive dans les domaines d'une importance essentielle, tels que les tarifs, la gestion financière, le statut des fonctionnaires.

Enfin, il existe encore une direction, composée d'une direction générale et des directions d'arrondissement, dont les relations réciproques sont précisées avec le plus grand soin.

Ce qui frappe le plus dans cette organisation c'est la *disjonction des compétences et des responsabilités financières*. L'administration des chemins de fer fédéraux, d'une part, arrête son budget, celui de construction comme celui d'exploitation, mais c'est la Confédération, d'autre part, qui est directement et seule débitrice des obligations que crée le fonctionnement des chemins de fer fédéraux. Sans doute le parlement s'est-il réservé le droit d'approuver le budget et d'opérer ainsi un contrôle. Mais ce contrôle, qui d'ailleurs ne s'exerce et ne peut s'exercer qu'*in globo*, est trop général et lointain pour être suffisamment efficace. Les faits l'ont irréfutablement démontré. — Nombreux sont les députés qui, au cours des délibérations, en commission comme en séance publique, ont laissé entendre qu'ils l'estimaient superflu, sinon dangereux, parce qu'inutile.

Quant au Conseil fédéral, il possédait bien jusqu'à présent un droit de haute surveillance sur la gestion des chemins de fer fédéraux. Il pouvait leur donner les instructions qu'il jugeait utiles dans l'intérêt du pays. Mais cela ne signifiait pas encore qu'il fût à même d'exercer une influence efficace sur le budget. Jusqu'il y a un an, il ne pouvait légalement intervenir qu'en exprimant son opinion dans le message transmettant aux chambres le budget des chemins de fer fédéraux. C'était là, on l'avouera, un moyen d'action bien limité et bien insuffisant, à moins de devenir un instrument d'opposition brutal et périlleux. C'est cependant le Conseil fédéral — qu'on le veuille ou non, que la loi l'admette ou pas — qui porte devant le pays la responsabilité des finances publiques, finances intéressées pour plus de trois milliards par les dettes des chemins de fer fédéraux et pour plus de trois cents millions par leurs comptes annuels. Une telle responsabilité ne se justifie que si elle est accompagnée d'attributions correspondantes. Il faut donc que le Conseil fédéral puisse agir plus directement et plus constamment que ce ne fut le cas jusqu'à maintenant sur les dépenses des chemins de fer fédéraux. Les organes de ceux-ci ont été les premiers à le comprendre, à l'admettre et à le désirer. Ils le proposent expressément. Le projet de réorganisation prévoit que dorénavant c'est le Conseil fédéral qui approuvera le budget, tant d'exploitation que de construction. Il sera ainsi en état d'en provoquer assez tôt la modification, s'il y a lieu, ou d'en subordonner l'approbation aux conditions qu'il jugera nécessaires.

L'approbation des comptes annuels et du rapport de gestion de l'administration demeurera, comme par le passé, réservée au parlement.

Il aura donc régulièrement, comme jusqu'ici, une fois par an l'occasion de donner librement, en tant que représentant du peuple, son avis sur les affaires du réseau d'Etat et d'exprimer ses vœux à l'égard de celui-ci. D'autre part, la nouvelle réglementation clarifiera et coordonnera les responsabilités en matière financière, les organes directeurs devant être dorénavant responsables de leur gestion envers le Conseil fédéral et celui-ci assumant effectivement la haute surveillance sur la gestion et sur les finances de l'entreprise.

D. La situation du personnel.

Comme nous venons de l'exposer, l'un des principaux objectifs de la réorganisation doit être de mettre le Conseil fédéral en mesure d'assumer envers le pays, également en ce qui concerne les chemins de fer fédéraux, la responsabilité des finances publiques. Or une très forte part des dépenses des chemins de fer fédéraux est constituée, comme dans toutes les autres entreprises ferroviaires, par les frais de personnel, qui dépassent la moitié des dépenses annuelles globales. Ils se sont élevés en 1933 à 215,2 millions de francs; en 1935, soit après la première adaptation des traitements et salaires, ils se sont montés encore à 199,45 millions de francs. Comparés avec les recettes de transport de ces deux années, les frais de personnel représentent 66,39 et 65,81 pour cent. Il sied par conséquent d'examiner si cet article important des dépenses est vraiment réglementé d'une manière qui réponde au but principal de la réforme qui nous occupe.

Actuellement, les traitements des fonctionnaires des chemins de fer fédéraux sont fixés par la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires. Ce régime diffère de l'ancien en ce que, précédemment, cette matière était réglée par une loi spéciale, qui ne s'appliquait qu'aux chemins de fer fédéraux et non à l'ensemble du personnel de la Confédération. En établissant cette loi, on avait tenu compte du fait que les chemins de fer fédéraux sont une entreprise technique de grande envergure, dont le personnel doit faire face à des exigences particulières que l'on ne retrouve pas dans les autres services de l'administration fédérale, et qui sont de nature à influencer la réglementation des traitements. La nouvelle législation tendait, en revanche, à bien faire ressortir qu'il s'agissait d'un seul et même employeur, tant pour les agents des chemins de fer fédéraux que pour le reste du personnel fédéral, et qu'elle visait, par conséquent, à réglementer d'une manière uniforme le statut de l'ensemble des fonctionnaires, avec leurs droits et leurs obligations; la question des traitements, qui avait été l'unique objet des lois précédentes, ne constitua plus qu'un des chapitres de la nouvelle législation.

Dans son message du 18 juillet 1924 à l'appui de la loi sur le statut des fonctionnaires, le Conseil fédéral déclarait, au sujet des traitements,

que le projet se proposait de mettre un terme aux inégalités de fait existant dans l'appréciation d'activités identiques. On ne devait plus voir les fonctionnaires d'une administration mieux rétribués, à conditions égales, que ceux d'une autre, uniquement parce que l'une accordait des faveurs ou des avantages que l'autre ne pouvait concéder dans la même mesure. L'unification, dans une seule et même loi, des règles applicables au personnel de l'administration générale de la Confédération et des chemins de fer fédéraux devait cependant avant tout, poursuivait le message, éviter tout caractère schématique. Les différentes administrations devaient conserver la pleine indépendance exigée par les circonstances, et l'on faisait allusion par là au personnel auquel ne s'appliquerait pas la loi sur le statut des fonctionnaires.

Si l'on cherche à se rendre compte, selon les principes exposés plus haut, des effets de cette loi sur le régime des traitements des chemins de fer fédéraux, on s'aperçoit qu'elle a conféré à ce principal chapitre des dépenses une telle rigidité, un tel manque de souplesse, qu'il est fort difficile pour les autorités répondant de l'entreprise, en premier lieu pour le Conseil fédéral, d'assumer effectivement cette responsabilité. Malgré la grande importance que revêtent les frais de personnel pour les résultats d'exploitation, ni l'administration, responsable techniquement du bon fonctionnement de l'entreprise, ni le gouvernement fédéral, politiquement responsable des charges qui en découlent pour le pays, ne sont à même d'exercer sur les traitements et salaires une action correspondant à ces responsabilités. Tous deux sont liés dans une large mesure par les dispositions légales. Pour tous les fonctionnaires au service de la Confédération, y compris, par conséquent, ceux des chemins de fer fédéraux, ces dispositions fixent les classes de traitement, les minimums et maximums de chaque classe et les indemnités de résidence; bien plus — il importe de ne pas l'oublier — elles fixent aussi la relation établie entre les indemnités de résidence et les traitements pour tenir compte de la diversité du coût de la vie dans les différentes contrées du pays: grands centres, villes et campagnes. En outre, la loi sur le statut des fonctionnaires exerce une large influence sur la rétribution des agents qui n'ont pas qualité de fonctionnaires.

Cet état de choses n'aurait, à la rigueur, pas grande importance s'il s'agissait d'une activité d'ordre purement administratif, au sens étroit du terme, dont le parlement peut librement fixer l'étendue et l'ampleur et, par conséquent, le coût.

Mais tel n'est pas le cas des régies à caractère industriel. Leur activité dépend, au contraire, de circonstances indépendantes de la volonté du législateur; elle est déterminée tout particulièrement par la situation économique générale, à laquelle il faut pouvoir s'adapter dans une certaine mesure. Une régie comme les chemins de fer fédéraux ne saurait demeurer indifférente, ni dans ce qu'elle fait ni dans ce qu'elle rapporte, à la prospérité

ou à la stagnation économique, à la bonne ou à la mauvaise marche des affaires, au développement ou au recul du trafic, à la concurrence dont elle souffre ou à la protection dont elle jouit. C'est pourquoi il faut que les autorités responsables puissent exercer une influence déterminante sur les conditions d'engagement du personnel des chemins de fer fédéraux.

Dès qu'il s'agit d'un service industriel de ce genre, on peut vraiment se demander s'il est bien indiqué de transporter les questions de personnel sur le terrain politique; en effet, sur ce terrain-là, on ne se borne pas à envisager objectivement les besoins de l'entreprise, mais on s'inspire aussi, dans une mesure plus ou moins grande, de considérations d'ordre général, qui sont périlleuses parce qu'elles dépendent elles-mêmes d'un ensemble de circonstances fortuites et variables. Il faut que l'on puisse tenir compte, pour la rétribution du personnel, de la valeur professionnelle et du travail des agents, en même temps que des circonstances du moment et de la situation financière de l'entreprise. A vrai dire, étant données les particularités et les exigences techniques de l'entreprise, celle-ci a tout intérêt à s'attacher un noyau de personnel aussi stable que possible, ce qui ne peut, d'ailleurs, être qu'à l'avantage de ce personnel même. C'est pourquoi certaines des conditions d'engagement peuvent être réglées sous la forme rigide d'une loi. Il n'en est toutefois pas ainsi du régime des traitements, car celui-ci doit posséder une certaine élasticité et offrir certaines possibilités d'adaptation indispensables, qui obligent à renoncer à une réglementation légale de cette matière.

En adoptant pareille solution, on s'écarterait d'une tradition établie depuis la création des chemins de fer fédéraux. Il faudrait, pour en arriver à prendre cette détermination, qu'elle fût dictée, comme nous l'avons déjà dit, par des raisons bien pertinentes, que nous allons encore examiner plus en détail ci-après.

Au cours des ans, il est vrai, cette tradition a été fortement ébranlée par la force des choses. Depuis 1916, en effet, le régime des traitements, tel que le fixait la loi, n'a pu être appliqué sans modification que pendant les six ans qui ont suivi l'entrée en vigueur du statut des fonctionnaires. Les inconvénients du régime légal se manifestèrent avec une telle force qu'il fallut, malgré tous les obstacles, trouver une solution répondant mieux aux besoins du moment. Avant l'entrée en vigueur du statut, on recourut au système des allocations de renchérissement que l'Assemblée fédérale décrétait par des arrêtés soustraits au referendum; et depuis 1934 les traitements sont fixés en application des arrêtés urgents concernant le premier et le second programme financier. On peut certainement déduire de ces faits qu'en ces matières, le système de la réglementation légale est trop rigide et peu approprié; cependant, on peut tout aussi bien y voir la preuve qu'il est possible d'apporter à un régime établi par la loi les correctifs urgents et de s'adapter dans une certaine mesure aux

circonstances du moment. Toutefois, de pareilles décisions ne peuvent jamais être prises qu'à la dernière heure, au prix de maintes difficultés; elles émanent d'ailleurs d'une autorité qui n'a pas, en fait, à assumer vraiment la responsabilité de l'entreprise, sans compter que l'on pourrait, à la longue, soulever à leur endroit certaines objections d'ordre constitutionnel.

Pour voir s'il convient, en principe, d'établir dans une loi, qui est soumise au referendum, les règles relatives aux traitements du personnel d'une entreprise telle que les chemins de fer fédéraux, il faut rechercher quel est exactement le caractère propre de cette entreprise. Les chemins de fer fédéraux ont des besoins bien particuliers. Ils constituent un tout bien défini, d'une haute importance économique et technique, et leurs besoins sont déterminés bien plus par la nature même de l'entreprise que par son statut juridique et, en particulier, par la personne de son propriétaire, c'est-à-dire de l'employeur du personnel. Quoique propriété de l'Etat, les chemins de fer fédéraux doivent tout aussi bien soutenir la lutte économique que les chemins de fer privés français ou les compagnies de notre pays, celles du Lœtschberg ou des chemins de fer rhétiques, par exemple; ils doivent par conséquent être administrés selon les principes commerciaux. Comme les autres chemins de fer, ils sont, certes, au bénéfice d'un monopole, étant seuls autorisés à effectuer des transports sur une voie donnée, strictement tracée. Si les avantages économiques de ce monopole de pure forme pouvaient, aujourd'hui encore, produire tous leurs effets, on arriverait plus facilement à concevoir et à justifier, pour les chemins de fer fédéraux, une organisation administrative dans laquelle les traitements seraient aussi réglementés par la loi. Mais, à cet égard, les choses se sont modifiées de fond en comble depuis vingt ou trente ans. Les chemins de fer ont à jamais perdu leur monopole de fait, la route leur faisant une vive concurrence. Ce bouleversement fondamental du régime des transports a donné au facteur commercial une importance beaucoup plus considérable que par le passé et exige qu'on lui prête maintenant toute l'attention qu'il mérite si l'on veut éviter la ruine des chemins de fer. Le facteur commercial revêt notamment aujourd'hui une importance capitale pour la gestion financière de notre réseau d'Etat et doit pouvoir exercer désormais une influence déterminante sur le principal chapitre des dépenses, qui est celui des traitements et des salaires. Si l'on veut accomplir, dans ce domaine également, la réforme qui convient, il faut libérer les autorités responsables des entraves légales qui les empêchent aujourd'hui d'agir. On peut le regretter, mais ce serait méconnaître gravement les exigences de la situation actuelle que de ne pas admettre cette vérité.

Dans ces circonstances, on ne saurait alléguer que la rémunération du personnel des chemins de fer fédéraux a toujours été réglée par une loi pour s'opposer à une autre forme de réglementation. Les chemins de fer fédéraux de 1902, pour lesquels avait été édictée la loi sur les traitements

du 29 juin 1900 et qui possédaient encore effectivement le monopole des transports, différaient entièrement, du point de vue économique, des chemins de fer fédéraux de 1936, obligés de lutter avec âpreté pour conserver leurs transports. Pendant les années qui suivirent l'adoption de la première loi sur les traitements, aucune fissure n'apparut encore dans le monopole des transports; rien d'étonnant dès lors que le message du 25 octobre 1909 accompagnant le projet de deuxième loi sur les traitements des fonctionnaires et employés des chemins de fer fédéraux ait recommandé tacitement de donner à la nouvelle réglementation la forme d'une loi et qu'il ait justifié la nécessité de l'édicter en invoquant uniquement le renchérissement de la vie intervenu depuis 1902! De 1924 à 1927, alors que le statut actuel des fonctionnaires était en préparation, on se trouva, à vrai dire, en présence d'un nouvel état de choses, le monopole des transports dont jouissaient les chemins de fer étant déjà fortement ébranlé. N'aurait-il pas fallu, dans ces conditions, se demander s'il n'y avait pas, au fond, quelque contradiction à régler par une loi le mode de rémunération dans une entreprise commerciale telle que les chemins de fer fédéraux? Si l'on s'était posé cette question, il aurait été difficile de ne pas se convaincre qu'il y a une différence fondamentale entre la gestion des chemins de fer fédéraux et l'activité administrative déployée par les autres départements et entreprises de l'Etat et que cette différence a une importance capitale pour la réglementation des traitements du personnel. On aurait été alors forcé de reconnaître que pour donner la souplesse nécessaire au régime des traitements des fonctionnaires et employés des chemins de fer fédéraux, il valait mieux ne pas l'incorporer dans une loi. Aujourd'hui, nous sommes obligés de constater que ce fut une très grave erreur de procéder comme on l'a fait. Et pourtant cette erreur s'explique aisément: Non seulement on subissait alors l'influence de la tradition, mais encore on était en pleine période de prospérité; personne n'entrevoit qu'en peu d'années nos chemins de fer d'Etat, qui paraissaient si florissants, tomberaient dans une telle détresse — en bonne partie aussi par la faute de cette réglementation légale des traitements et salaires — et qu'il faudrait revoir toutes les bases de leur régime. Bien que cette faute ait été autrefois commise avec l'approbation tacite de chacun, il est de notre devoir de la réparer maintenant que l'occasion s'en présente.

Il est d'autant plus nécessaire d'atténuer la rigidité de la réglementation légale des traitements qu'aux chemins de fer fédéraux, où l'on a besoin d'une grande souplesse par la nature même des choses, cette rigidité s'est développée beaucoup plus que dans les autres administrations fédérales. En effet, un nombre extraordinairement élevé d'agents ont qualité de fonctionnaires, et les chemins de fer fédéraux, bien qu'ils aient perdu le monopole des transports, doivent, en grande partie, travailler avec du personnel soumis à l'échelle des traitements prévue par le statut et établie par un parlement qui n'est pas directement tenu d'assurer leur pros-

périté financière. En 1903, l'échelle légale des traitements ne s'appliquait qu'à 57,35 pour cent du personnel. Mais depuis la nationalisation des réseaux privés, les chemins de fer fédéraux ont été tenus de donner à un plus grand nombre d'ouvriers la qualité de fonctionnaires, ce qui a entraîné un accroissement constant du pourcentage précité. En 1935, les chemins de fer fédéraux ont eu à leur service 25,314 fonctionnaires en moyenne, ce qui représente 84,85 pour cent de l'effectif total. Il en est résulté pour l'entreprise un surcroît de charges qui ne se justifiait pas en fait. En revanche, aux postes, télégraphes et téléphones, entreprise fédérale à monopole, près de la moitié des agents n'ont pas qualité de fonctionnaires et sont par conséquent rétribués sans que les chambres aient à légiférer. C'est ainsi qu'en 1935, 58,5 pour cent seulement des agents de l'administration des postes étaient engagés à titre de fonctionnaires; le reste comprenait les buralistes postaux et les facteurs ruraux (30,4%) et le personnel auxiliaire (11,1%). Parmi les agents de l'administration des télégraphes et des téléphones, les buralistes de la campagne (2,8%) et les employés et ouvriers (29,9%) n'étaient pas au bénéfice des dispositions du statut relatives aux traitements.

On ne saurait réfuter cette argumentation en alléguant qu'il y a aussi d'autres départements de l'administration auxquels sont adjoints des services techniques et que l'on ne songe pas à demander pour eux une réglementation des traitements soustraite à la loi. Ces services, comme par exemple les ateliers militaires, constituent des annexes de l'administration et ont un but étroitement délimité. Dans certains cas, on a affaire à de véritables services à monopole. En aucun cas, ces services ne sont engagés au même point que les chemins de fer fédéraux dans la lutte économique. Le besoin ne se fait donc guère sentir d'assouplir l'échelle des traitements des fonctionnaires occupés dans ces services. Quant aux agents qui n'ont pas qualité de fonctionnaires — comme nous l'avons dit, leur nombre est relativement plus élevé qu'aux chemins de fer fédéraux — le statut donne suffisamment de liberté aux administrations en cause.

Pour des raisons découlant directement du caractère actuel des chemins de fer fédéraux, ils est donc nécessaire de soustraire leur régime de traitements à la réglementation légale. Nous prévoyons, par conséquent, que le conseil d'administration, en tant qu'organe suprême de l'entreprise, aura le droit d'établir l'échelle des traitements et des salaires sous réserve d'approbation par le Conseil fédéral, qui pourra donc intervenir en sa qualité d'autorité assumant en dernier ressort la responsabilité financière pour les chemins de fer fédéraux.

L'administration de ceux-ci arrive, elle aussi, à la conclusion que la réglementation légale des traitements ne peut plus être maintenue. Elle signale cependant que si la modification envisagée n'est appliquée qu'au personnel des chemins de fer fédéraux et qu'on laisse subsister la réglementation légale pour le reste des fonctionnaires fédéraux au bénéfice du statut,

les deux catégories de personnel fédéral ne seraient plus sur le même pied. Estimant cette inégalité de traitement injustifiée mais ne désirant pas voir maintenir le système actuel, l'administration a inséré dans son projet de nouvelle loi d'organisation des dispositions modifiant les articles 37, 38, 40 et 43 du statut des fonctionnaires. D'après ces dispositions, ce serait dorénavant le Conseil fédéral qui établirait l'échelle des traitements pour l'ensemble du personnel de la Confédération et des chemins de fer fédéraux. Cette échelle serait soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Elle fixerait en particulier le nombre des classes de traitement, les minimums et maximums de chacune d'elles, les indemnités de résidence, les augmentations ordinaires de traitement et les allocations pour enfants; c'est au Conseil fédéral qu'il incomberait de classer les fonctions. L'administration part de l'idée qu'à tout bien considérer, une telle réglementation se justifie non seulement pour le personnel des chemins de fer fédéraux, mais pour tout le personnel fédéral; à son avis, la réglementation des traitements par la loi s'est révélée désavantageuse, parce que trop rigide, et les amendements qu'il a fallu y apporter au cours des vingt dernières années ont été tout aussi nécessaires pour le personnel fédéral que pour celui des chemins de fer fédéraux. L'administration fait en outre remarquer que même dans les cantons où il est plus facile de juger la situation et où la démocratie pure est plus développée que dans la Confédération, la fixation des traitements des fonctionnaires, aujourd'hui déjà et dans une large mesure, n'est pas soumise à la décision du peuple. C'est ainsi que l'échelle des traitements des fonctionnaires et employés cantonaux des cantons de Berne, Lucerne, St-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie et Valais est définitivement arrêtée par le Grand conseil; il en va de même dans le canton de Soleure pour le personnel moyen et subalterne. Dans le canton de Zurich, les traitements et salaires du personnel de l'administration cantonale et des tribunaux sont réglés par ordonnances du Conseil d'Etat et de la cour suprême, sous réserve seulement de l'approbation du Grand conseil.

Le projet de l'administration peut certes se défendre. Mais si l'on s'en tient aux considérations découlant du caractère même des chemins de fer fédéraux et qui doivent essentiellement entrer en ligne de compte, il est impossible de donner la préférence à la solution qu'il recommande. Il faut au contraire se décider pour l'autre variante, quitte à avoir des différences entre les traitements des fonctionnaires des chemins de fer fédéraux et ceux des catégories plus ou moins correspondantes de l'administration fédérale. Cette éventualité ne saurait être invoquée comme argument décisif contre la solution que nous proposons, d'autant moins que l'égalité absolue n'a pas pu être assurée jusqu'ici: C'est ainsi qu'en remettant des permis de libre parcours et des billets à prix réduits, en fournissant des uniformes et en mettant des logements de service à la disposition d'une partie du personnel, etc., on a créé de tout temps certaines inégalités entre les agents des chemins de fer fédéraux eux-mêmes, ainsi qu'entre eux et le personnel

de la Confédération. A notre avis, il vaut mieux courir le risque de voir peut-être ces inégalités augmenter du fait de la nouvelle réglementation envisagée que de souscrire à la solution proposée par les chemins de fer fédéraux, ne serait-ce que parce qu'une réglementation limitée à eux seuls s'explique et se justifie par les circonstances et les besoins qui leur sont propres.

En outre, pour des considérations de pure technique législative, on aurait scrupule à vouloir supprimer, par une loi concernant seulement les chemins de fer fédéraux, des dispositions importantes d'une autre loi, qui s'applique aussi à un grand nombre de personnes en dehors de cette administration. Si l'on voulait modifier ou supprimer certaines dispositions du statut des fonctionnaires relatives au champ d'application de la loi, le moyen le plus naturel et le plus indiqué serait de réviser cette loi elle-même. En revanche, on le conçoit d'emblée, rien ne s'oppose à ce que certains articles du statut continuant à être en vigueur comme tels soient déclarés inapplicables au personnel des chemins de fer fédéraux.

D'accord avec l'administration des chemins de fer fédéraux, nous reconnaissons toutefois pleinement, d'une manière générale, la nécessité absolue de mettre les autorités responsables en mesure d'exercer une influence directe sur le montant des traitements et salaires du personnel, déjà pour la raison qu'on ne doit refuser à l'administration aucun moyen d'adapter ses dépenses aux circonstances. En établissant l'échelle des traitements, le conseil d'administration et le Conseil fédéral n'en devront pas moins éviter tout arbitraire et se montrer dans toute la mesure du possible des employeurs soucieux du progrès et sachant s'inspirer de considérations sociales. Il est évident que les taux en vigueur pour l'administration fédérale exerceront leur influence sur ceux des chemins de fer fédéraux. Au reste, on critique moins le montant des traitements et salaires que le rapport existant entre eux et les indemnités de résidence, en d'autres termes le fait que les rétributions ne diffèrent pas assez entre les localités où le coût de la vie est élevé et celles où il l'est moins. Si l'on ne peut affirmer que, dans les localités de la première catégorie, le personnel soit partout et toujours largement rétribué, on ne peut, en revanche, nier que, dans les autres, il jouit d'une situation privilégiée dont l'entreprise, autrement dit la communauté, doit injustement faire les frais. L'administration aura besoin de plus de liberté — et il faudra lui en accorder davantage — en ce qui concerne le classement des fonctions, ainsi que l'octroi de la qualité de fonctionnaires à des agents qui, de l'avis général, ne peuvent y prétendre en raison de leur situation ou de leurs tâches. Dans ce domaine, on est certainement allé trop loin jusqu'à présent. D'autre part, il faudra veiller à sauvegarder dans la mesure du possible les droits acquis du personnel actuellement en service. Pour les nouveaux agents à engager, il est, en revanche, indispensable d'accorder à l'administration une plus

grande liberté. Du moment que la Confédération est obligée de faire un très gros effort financier en faveur des chemins de fer fédéraux, il n'y a rien d'injuste à demander également un sacrifice au personnel, notamment aux nouveaux agents. Malgré toutes les considérations d'ordre social dont il faudra continuer à tenir compte lorsqu'il s'agira d'établir le régime des traitements du personnel des chemins de fer fédéraux, on sera obligé de mettre l'administration en mesure de mieux adapter que par le passé les salaires à la situation de l'entreprise, aux exigences d'une gestion économique et à sa capacité de concurrence. Concilier ces deux points de vue ne sera pas chose facile, mais il faudra y arriver. Les avantages financiers de cette nouvelle réglementation plus élastique ne se manifesteront que peu à peu. Nous comptons cependant que le nouveau régime aura à plus ou moins brève échéance l'avantage, sur le statut des fonctionnaires, de permettre des économies notables, économies dont l'entreprise a grand besoin.

Dans cet ordre d'idées, il est intéressant de voir à qui incombe dans les chemins de fer d'Etat étrangers le soin de régler les traitements du personnel.

En *Allemagne*, c'est la société des chemins de fer du Reich qui arrête l'échelle des salaires, celle-ci faisant partie intégrante du statut du personnel. Bien qu'ils aient, vus de l'extérieur, le caractère d'une entreprise privée, les chemins de fer du Reich ont les mêmes bases administratives que notre réseau d'Etat. Aux termes de la loi qui les régit, ils doivent « exploiter leurs lignes d'après des principes commerciaux, tout en sauvegardant les intérêts de l'économie allemande ». C'est le texte même de notre loi suisse. La loi allemande du 19 mars 1930 prévoit bien, entre autres, que dans le statut du personnel, les traitements des agents doivent être réglés « en conformité » des prescriptions applicables aux fonctionnaires de l'Etat. Quand l'administration ferroviaire estime nécessaire de s'écarter de ces prescriptions en raison de circonstances spéciales, elle doit faire part de ses intentions au gouvernement. En cas de désaccord, c'est le tribunal des chemins de fer du Reich qui décide. On enlève ainsi toute rigidité à l'échelle des salaires, et c'est l'autorité définitivement responsable des finances du réseau qui, dans les limites de certaines garanties, statue sur les traitements. Ainsi, en *Allemagne* comme chez nous, on considère que, pour pouvoir gérer le réseau ferré selon les exigences d'une saine économie, il faut rendre le régime des salaires du personnel ferroviaire indépendant de celui des fonctionnaires de l'Etat.

En *Italie*, des prescriptions fixant la situation juridique des fonctionnaires civils de l'administration d'Etat ont été édictées par ordonnance royale du 20 décembre 1923. Cette ordonnance est applicable aux chemins de fer de l'Etat. Une loi du 27 juin 1929 a, par la suite, sensiblement amélioré la situation des fonctionnaires; l'annexe VI à cette loi contient l'échelle

des traitements et la classification (15 classes de salaires) du personnel du réseau national. La réduction opérée en 1931, par une loi également, a frappé aussi le personnel ferroviaire. On voit donc qu'en Italie, les salaires des cheminots sont l'objet d'une réglementation s'appliquant aux traitements de tout le personnel de l'Etat et imposée sous forme de loi. Notons cependant que la situation diffère de la nôtre en ce sens que les lois sont faites en Italie par le gouvernement.

En France, les traitements des fonctionnaires de l'Etat sont fixés en général par le gouvernement. Le parlement se borne à déterminer les minimums et les maximums (loi de finances du 13 juillet 1925, par exemple). La rémunération des agents du réseau de l'Etat ne se fait pas suivant les taux appliqués au personnel de l'Etat proprement dit et à celui des postes, télégraphes et téléphones, mais suivant l'échelle qui vaut pour toutes les compagnies ferroviaires françaises. Le réseau de l'Etat a, lui aussi, son représentant dans le comité de direction des grands réseaux, qui règle les conditions de travail dans les compagnies françaises. A la différence des tarifs, les traitements du personnel ferroviaire ne doivent pas être approuvés par le gouvernement. Cela n'empêche pas que le comité de direction s'inspire, en fixant les salaires, du régime institué par le gouvernement pour le personnel de l'Etat. Par conséquent, en France non plus l'échelle des traitements n'a pas la rigidité qui caractérise la nôtre.

Nous pourrions multiplier les exemples. Les traitements du personnel des chemins de fer de l'Etat de Suède, par exemple, ne sont pas fixés par l'autorité législative, mais par le gouvernement. On ne trouve probablement dans aucun autre pays un régime aussi rigide que celui que le statut des fonctionnaires impose aux chemins de fer fédéraux. Ceux-ci, en effet, sont liés à une échelle de traitements, qu'ils ont l'obligation d'appliquer telle qu'elle est, sans que la direction responsable de l'entreprise puisse agir sur cet article des dépenses.

En ce qui concerne la situation juridique dans laquelle se trouverait placé le personnel des chemins de fer fédéraux au cas où sa rémunération ne serait plus réglée par le statut des fonctionnaires, relevons encore que nous entendons nous borner à dresser un nouvel état des fonctions dont les titulaires ont la qualité de fonctionnaires, à classer ces fonctions, ainsi qu'à édicter les dispositions concernant les traitements proprement dits. Le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 restera en vigueur dans toutes ses autres parties. Les droits et les devoirs des agents, les obligations qui découlent de leur activité, ainsi que les garanties qui leur sont accordées, ne subiront aucune modification. Pour apprécier la situation, le personnel ne doit pas oublier qu'un régime de salaires plus souple peut et doit contribuer à consolider l'entreprise, en la soulageant et en lui permettant de se libérer plus rapidement de ses dettes. Or le niveau des traitements ne dépend-il pas de la bonne marche de l'entreprise ?

Il ne sera possible de redresser les chemins de fer fédéraux et de leur donner une base solide sans des sacrifices de tous ordres. Nous ne nous dissimulons certes pas que le nouveau régime prévu pour les traitements du personnel est un des éléments du problème qui provoquera des critiques et suscitera des mécontentements. Quelque regrettable que cela soit, ce n'est pas une raison pour renoncer à corriger ce qui doit l'être dans ce domaine. S'en abstenir serait ne résoudre le problème qu'à moitié et d'une manière insuffisante. Nous ne pourrions en prendre la responsabilité. Dans les considérations qu'elle a émises à l'appui de son projet de loi, l'administration des chemins de fer fédéraux déclare que l'assainissement du réseau fédéral, considéré comme entreprise économique, n'est pas possible et que tous ses efforts seront voués à l'échec tant qu'elle devra appliquer une échelle des traitements aussi rigide que l'actuelle. C'est aussi notre avis. Nous espérons que le personnel, malgré la peine qu'il aura à s'y résoudre, et le peuple suisse tout entier reconnaîtront la justesse de cette constatation et en tireront les conclusions qui s'imposent.

E. Les mesures envisagées pour éviter un nouvel endettement et pour assurer le dégrèvement des chemins de fer fédéraux.

Observations préliminaires.

Un assainissement des chemins de fer fédéraux, digne de ce nom, n'est concevable qu'à une double condition: c'est que l'on prenne, par voie législative, les précautions voulues pour empêcher de nouvelles dettes de venir s'ajouter à celles qui grèvent déjà l'entreprise, et, d'autre part, que celle-ci soit libérée, en une seule fois, d'une fraction importante des charges qui pèsent sur elle. Le projet de loi élaboré par l'administration envisage, à cette double fin, une série de mesures plus ou moins radicales. Nous allons les examiner brièvement. C'est ensuite seulement que nous pourrons analyser de plus près le plan financier d'après lequel les chemins de fer fédéraux devront travailler à l'avenir.

Il est hors de doute qu'en marquant la nécessité d'empêcher l'entreprise de continuer à s'endetter, l'administration agit dans l'intérêt bien compris du réseau national. Tout ce qui sera fait dans ce sens ne pourra que contribuer à consolider la situation. Sans qu'on puisse par ce moyen remédier à l'amointrissement constant des résultats d'exploitation, on souligne ainsi le devoir et la volonté de l'administration de faire tout ce qui est en son pouvoir pour réduire au minimum indispensable les dépenses, quelles qu'elles soient. Nous approuvons pleinement les propositions que les chemins de fer fédéraux font dans ce domaine.

En même temps qu'elle insiste sur la nécessité d'éviter de nouvelles dettes, l'administration se prononce pour un sérieux *désendettement de l'entreprise*. Soucieuse avant tout de consolider la situation des chemins

de fer fédéraux, l'administration semble oublier, sur ce point, que la caisse fédérale est actuellement et pour longtemps encore mise à contribution par d'autres tâches dans une mesure extraordinaire. Aussi le dégrèvement du réseau national, qui ne peut se faire qu'avec l'aide de la seule Confédération, ne saurait dépasser certaines limites. Elles le seraient certainement si les propositions de l'administration étaient acceptées telles quelles. Il faut, dès lors, chercher à réduire l'effort de la caisse fédérale sans cependant méconnaître la situation réelle. Au surplus, les résultats d'exploitation sont encore très variables et le régime des transports en Suisse se trouve en pleine évolution, toujours malheureusement au détriment des chemins de fer fédéraux et des autres entreprises ferroviaires. C'est, par conséquent, une tâche fort délicate que de trouver, en ce moment, pour résoudre le problème financier des chemins de fer fédéraux, une solution durable. Raison de plus pour que la Confédération observe à la fois toute la réserve imposée par les circonstances et montre pour le programme de redressement des chemins de fer fédéraux toute la compréhension et tout l'intérêt que lui permettent ses autres charges.

Nous allons énumérer ci-dessous les points de vue auxquels l'administration des chemins de fer fédéraux se place pour demander l'aide de la Confédération en vue de l'assainissement financier de l'entreprise et dire dans quelle mesure nous croyons pouvoir lui donner satisfaction.

1. Limitation des dépenses de construction.

Précédemment déjà, nous avons montré que, ces dernières années, l'administration des chemins de fer fédéraux avait notablement comprimé les dépenses de construction pour ralentir autant que possible l'accroissement des dettes. Nous avons rappelé en outre que, pour les années qui viennent, on prévoit une réduction encore plus forte de ces dépenses. Les chemins de fer fédéraux peuvent limiter leurs frais de travaux sans inconvénients, parce que le réseau a subi les transformations correspondant aux besoins actuels et qu'il a atteint un développement satisfaisant. Certes, on peut estimer qu'il est nécessaire ou du moins désirable de construire encore la deuxième voie sur divers parcours, de créer ici ou là de nouvelles installations de sécurité et d'agrandir certaines gares et stations. Mais il s'agit là de travaux qu'on est libre d'entreprendre ou non, suivant la situation financière de l'entreprise, et qui, selon les circonstances, peuvent être répartis sur un plus ou moins grand nombre d'années. De cette façon, les chemins de fer fédéraux seront toujours en mesure de satisfaire à la prescription générale de notre projet de loi, d'après laquelle ils doivent adapter leurs installations aux besoins du trafic et aux progrès de la technique, dans les limites des ressources disponibles.

Dans ces conditions, il est possible, pour l'avenir, de stabiliser légalement la dette des chemins de fer fédéraux au montant actuel. A cet effet, l'ad-

ministration propose diverses dispositions qui répondent entièrement à nos vœux et qu'en conséquence nous avons pu incorporer purement et simplement dans notre projet de loi (art. 21). Le libellé de ces dispositions, tel qu'il figure dans le projet, diffère quelque peu de celui des propositions de l'administration. Cela tient au fait que, dans le plan financier dressé par l'administration, la situation de la Confédération et des chemins de fer fédéraux par rapport aux dettes de ces derniers n'était pas prévue comme elle l'est dans notre propre projet. Mais la portée des deux textes est la même.

Dorénavant, les chemins de fer fédéraux ne seront autorisés à faire des dépenses de construction que s'ils sont en mesure de les supporter sans contracter de nouvelles dettes. Par conséquent, pour les acquisitions et les constructions, ils n'auront à leur disposition que les ressources tirées des amortissements industriels et des réserves. Dans les cas où des acquisitions et des constructions reconnues nécessaires auraient pour effet d'augmenter la dette, elles ne pourraient se faire qu'en vertu d'un arrêté fédéral soumis au referendum. La règle sera la même lorsqu'il s'agira pour la Confédération d'acquérir de nouveaux chemins de fer ou de construire de nouvelles lignes. Le montant dont le compte des chemins de fer fédéraux sera grevé du fait de mesures de ce genre ne devra, en outre, pas dépasser la valeur commerciale que la nouvelle ligne représentera pour eux.

Ce que nous voulons obtenir de cette manière, c'est que les chemins de fer fédéraux ne recourent plus à l'emprunt pour leurs travaux de construction et de transformation. Cela ne veut pas dire qu'on ne pourra en aucun cas, à l'avenir, créer des installations dont le coût dépassera la limite tracée ci-dessus. Mais il faudra que les chemins de fer fédéraux se fassent ouvrir chaque fois des crédits spéciaux par voie d'arrêté fédéral. Comme c'est en réalité le peuple qui est débiteur des sommes consacrées aux installations des chemins de fer fédéraux et qu'il peut être appelé, le cas échéant, à supporter les conséquences financières de ces installations, il sera bon qu'il ait son mot à dire sur les nouvelles charges assumées. Certes, l'élaboration d'un arrêté fédéral n'ira pas sans difficultés, ni complications entravant les chemins de fer fédéraux. Mais ces difficultés et complications auront précisément pour effet que l'administration ne recourra à un arrêté fédéral que si elle y est absolument contrainte par les circonstances.

La situation inverse pourra aussi se présenter, les chemins de fer fédéraux n'ayant pas à exécuter de travaux neufs, d'un coût supérieur aux sommes provenant des amortissements et des réserves. Les sommes dont ils n'auront pas l'emploi seront alors mises en réserve pour être employées plus tard, lorsque le besoin s'en fera sentir.

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, les chemins de fer fédéraux, pour des raisons particulières, ont consacré jusqu'ici aux travaux de construction des montants très élevés, plus élevés, toutes proportions

gardées, que sur les autres réseaux. Aussi considérons-nous la limitation légale de ces dépenses comme une condition essentielle de tout assainissement financier de l'entreprise.

2. L'augmentation des amortissements.

Les amortissements, tant financiers qu'industriels, sont, nous l'avons déjà dit, tout à fait insuffisants, et leur indigence aboutit à grever le présent et l'avenir de charges que le passé aurait dû équitablement assumer. Comme suite à la stabilisation des dettes prévue par la future loi, il est indispensable de remanier le régime des amortissements et d'en augmenter le taux. Aussi notre projet dispose-t-il à son article 20, comme l'avait proposé l'administration des chemins de fer fédéraux, que ceux-ci opéreront sur leurs immobilisations et leurs disponibilités les amortissements nécessaires, commandés par les circonstances, conformément à un règlement approuvé par le Conseil fédéral. Cette prescription a pour but de maintenir intacts les actifs de l'entreprise. Amortissements industriels et dévalorisation des actifs devraient se compenser; durée totale et montant seront déterminés par la durée d'utilisation et le coût des ouvrages, des installations et du matériel d'exploitation.

Comme nous l'avons exposé déjà, les amortissements étaient jusqu'ici constitués d'abord par l'amortissement dit légal du capital d'établissement, qui était beaucoup trop faible. Puis, des versements étaient faits à un fonds de renouvellement pour les ouvrages et installations soumis à une usure importante et constante. Ainsi qu'on a pu le constater par l'expérience, ces versements au fonds de renouvellement avaient le défaut d'être fixés à des taux trop bas et de ne pas s'étendre à tous les éléments des immobilisations qui, strictement, auraient dû être pris en considération.

Pour l'avenir, l'administration des chemins de fer fédéraux propose d'édifier le régime des amortissements sur de nouvelles bases. Elle entend désigner de ce nom toutes les opérations comptables qui doivent être faites pour conserver son entière valeur au patrimoine de la Confédération géré par les chemins de fer fédéraux. Constatant qu'il n'était pas toujours possible jusqu'ici de discerner clairement, dans les comptes, ce qu'il fallait considérer comme amortissements, elle envisage en outre, pour l'avenir, d'introduire dans ce domaine plus de simplification et d'unité. Elle a donc fait des recherches et des calculs minutieux à ce sujet. Nous ne saurions en faire l'exposé tout au long. Après avoir bien pesé les conditions actuelles, l'administration envisage un réajustement des taux à la situation réelle, le plus souvent dans le sens d'une majoration; elle propose enfin de soumettre à l'amortissement des éléments du capital d'établissement qui y échappaient jusqu'à présent et qu'elle estime nécessaire d'y assujettir. Ces intentions

sont parfaitement justifiées; il s'agira de les réaliser dans le règlement qui sera édicté à ce sujet.

Le budget des chemins de fer fédéraux prévoyait pour l'année 1936, selon les prescriptions en vigueur, un total d'amortissements de 31,306,600 francs au débit du compte de profits et pertes et des comptes des services accessoires. Ce montant se répartissait entre les versements au fonds de renouvellement — et c'est toujours la grosse part — et les amortissements légaux. D'après les nouvelles propositions de l'administration, les ouvrages et installations sujets à amortissement représenteraient (à fin 1935) une valeur de 1,980,874,509 francs. Dans des conditions normales, il faudrait prévoir pour cela une annuité de 53,385,086 francs, fixée sur la base des taux établis pour chaque rubrique en particulier. Comparés les uns avec les autres, les amortissements déjà opérés et ceux qui sont envisagés par l'administration se présentent comme il suit:

Exploitation	Valeurs soumises à l'amortisse- ment fr.	Amor- tissements futurs fr.	Charges selon le budget de 1936 fr.
A. Services du chemin de fer .	1,702,294,319	46,710,572	26,883,300
B. Services accessoires:			
I. Economat	522,913	12,079	15,500
II. Ateliers	36,354,623	1,245,466	644,200
III. Usines électriques . . .	237,656,245	5,316,241	3,658,200
IV. Entreprise de navigation	3,496,752	81,031	91,200
V. Chantiers de la naviga- tion	549,657	19,697	14,200
Totaux	1,980,874,509	53,385,086	31,306,600

On voit par là que les futurs comptes des chemins de fer fédéraux contiendraient quelque 22 millions de francs d'amortissements de plus qu'actuellement, toutes les non-valeurs du bilan étant, au surplus, éliminées. Les amortissements annuels projetés représenteraient 2,69 pour cent des valeurs que l'on se propose de soumettre désormais à cette opération, au lieu de 1,58 pour cent, taux moyen actuel. Les amortissements ordinaires à venir équivaldraient à peu près à 2 pour cent des immobilisations. L'entreprise continuerait, d'après les prévisions de l'administration, à assumer le service des intérêts du capital correspondant aux immobilisations.

Il serait fort désirable que la situation financière de la Confédération permît d'arrêter le nouveau plan financier des chemins de fer fédéraux de manière qu'ils fussent, sitôt l'assainissement effectué, mis à même d'opérer les amortissements dans toute la mesure envisagée par eux, autrement dit de se conformer sans peine à la nouvelle règle. Il est tout à fait juste de considérer le montant des amortissements proposé par

l'administration comme une norme qui devra être observée dans des conditions financières normales. Cependant, le plan financier d'assainissement de l'entreprise repose sur les mauvais résultats d'exploitation du temps de crise, et d'autre part, les ressources dont dispose la Confédération pour les chemins de fer fédéraux ne sont pas inépuisables; ainsi, malgré tout le désir que l'on peut avoir de faire même l'impossible en faveur des chemins de fer fédéraux, ces ressources ne suffisent pas pour introduire dans le plan financier même les amortissements futurs, dans la mesure normale qui est souhaitée. On ne pourra opérer les amortissements normaux ou faire davantage, que lorsque le compte de profits et pertes se sera amélioré par rapport aux prévisions du plan financier. Par la force des circonstances, nous ne pouvons inscrire dans celui-ci qu'un montant limité, soit 41 millions en chiffres ronds, et non 53 millions comme l'avait envisagé l'administration. Si regrettable que cela soit, les amortissements effectués seront tout de même de 10 millions supérieurs à ce qu'ils auront été en 1936. Mais, nous le répétons, la situation financière de la Confédération ne permet malheureusement pas aujourd'hui de grever le plan financier d'un taux d'amortissements plus élevé, atteignant le futur taux normal ou le serrant de près; la Confédération ne devra pas moins, comme nous le verrons plus loin, se procurer encore une somme très considérable pour la réorganisation financière des chemins de fer fédéraux.

Si nous limitons temporairement, dans notre plan financier, le montant des amortissements à un taux inférieur à la normale, c'est naturellement dans l'idée que la différence sera comblée aussitôt que possible par les résultats financiers de l'entreprise lorsqu'ils se seront améliorés et que la normale, ainsi, sera considérée comme la moyenne des amortissements pour une longue période. Il serait, en effet, fort imprévoyant, pour ne pas dire impardonnable, d'opérer pendant de nombreuses années des amortissements si bas qu'ils se révèlent encore une fois insuffisants par la suite. Les conséquences fâcheuses pouvant en résulter frapperaient la postérité, qui serait en droit de reprocher à la génération présente de n'avoir rien retenu des leçons du passé. On devra toujours prendre pour règle à l'avenir d'effectuer des amortissements aussi élevés que possible, car elle constitue la meilleure garantie qu'il ne faudra pas, plus tard, procéder à un nouvel assainissement.

3. Les mesures de précaution contre des pertes ultérieures.

Comme nous l'avons déjà souligné, les déficits actuels du compte de profits et pertes des chemins de fer fédéraux sont partiellement imputables à l'accumulation des pertes enregistrées au cours des exercices antérieurs. Ces pertes furent couvertes au moyen d'emprunts dont il fallut ensuite assurer le service des intérêts, alors qu'on aurait dû les faire disparaître immédiatement par des mesures appropriées. Il importe d'empêcher qu'à

l'avenir les comptes des chemins de fer fédéraux ne soient encore grevés chroniquement de charges de ce genre.

En vue d'atteindre ce but, l'administration propose de créer un fonds de compensation qui sera alimenté par les recettes d'exploitation, une fois les amortissements prescrits opérés et les intérêts payés. Ce fonds serait destiné à combler les déficits des années où les résultats d'exploitation seraient insuffisants. Le Conseil fédéral édicterait à son sujet les prescriptions nécessaires. Il est sans aucun doute dans l'intérêt des chemins de fer fédéraux et de la Confédération que pareil fonds de compensation puisse être constitué le plus rapidement possible. Les expériences faites en cette matière avec la loi sur le rachat ne devront pas être négligées. C'est pourquoi, même en tenant compte de toute la prudence que la Confédération devra, en raison de sa situation financière générale, observer dans les mesures qu'elle sera appelée à prendre en faveur de la réorganisation des chemins de fer fédéraux, nous estimons indispensable que le nouveau statut financier de l'entreprise soit conçu de telle manière que, dès le début, l'administration ait à sa disposition de quoi alimenter ce fonds. Le fait que l'on a prévu des amortissements tout d'abord inférieurs à ce qu'ils devront être normalement ne doit pas contrarier cette mesure. D'accord avec l'administration des chemins de fer fédéraux, nous avons par conséquent tablé, pour calculer les ressources financières nécessaires à l'entreprise, sur un versement annuel de 3 millions de francs au fonds de compensation.

Nous estimons, en outre, que l'article 22 du projet de loi fournira un moyen efficace d'endiguer les déficits. Reprenant la proposition de l'administration des chemins de fer fédéraux, nous y avons prévu que l'Assemblée fédérale statuera, en approuvant les comptes annuels, sur la façon de combler les déficits. Il lui appartiendra de veiller à ce qu'en aucun cas les déficits ne s'accumulent comme par le passé.

4. *L'amélioration des assises financières de l'entreprise.*

Nous avons déjà relevé l'erreur qu'on a commise au préjudice des chemins de fer fédéraux en ne les dotant dès l'origine que de capitaux étrangers au lieu de donner à l'entreprise l'élasticité financière indispensable en lui fournissant des fonds propres. La loi future doit réparer cette faute. L'administration propose de transformer une partie de la dette — 500 millions — en un *capital de dotation* qui ne serait rémunéré que si les résultats de l'exploitation le permettaient. Le taux maximum de l'intérêt servi à ce capital serait de 3½ pour cent. L'administration propose en outre de prévoir que les chemins de fer fédéraux devront réduire les tarifs ou alléger d'autre manière les conditions de transport, lorsque leurs recettes permettront de servir pendant trois ans de suite un intérêt de 2 pour cent ou plus sur le capital de dotation.

Le principe de la création de ce capital est sans aucun doute juste, et nous approuvons la proposition qui a été faite à ce sujet. Ledit capital remplirait la fonction du capital-actions dans une société anonyme et comblerait la lacune qui a existé dans le régime financier des chemins de fer fédéraux dès leur origine. Grâce à lui, on pourrait, dans les mauvaises années, réduire ou même cesser le service d'une dette de montant équivalent, sans pour autant faire subir une perte à l'entreprise.

Pour ce qui est du montant du capital de dotation, nous sommes obligés de nous écarter des propositions de l'administration; nous recommandons en effet de fixer ce capital à 700 millions de francs. Cette augmentation ne doit pas être jugée en soi, mais en fonction du dégrèvement définitif qui, selon nous, devrait être opéré aux frais de la Confédération en vue de réduire les actifs du bilan. Comme nous le dirons dans la suite, il ne nous est pas possible, à cet égard, d'aller aussi loin que l'administration l'a souhaité et nous ne pouvons lui accorder qu'une partie de l'allègement qu'elle voudrait obtenir par ce moyen. D'autre part, les chiffres du compte de profits et pertes sur lesquels nous nous sommes fondés pour établir le plan de reconstruction financière des chemins de fer fédéraux se présentent sous un jour encore plus défavorable que l'administration ne pouvait le supposer le printemps dernier; nous en indiquerons encore la raison. Dans ces conditions, le plan financier présente de ce point de vue également un trou par rapport aux calculs de l'administration. En présence de ces deux écarts, on ne pouvait se borner à réduire provisoirement les amortissements et à augmenter la part des mesures d'économie dont nous avons tenu l'administration pour capable dans notre plan de reconstruction. En effet, ce plan serait resté incomplet et n'aurait pu suffire. Nous avons été, au contraire, obligés d'accroître également cette partie de la participation de la Confédération à l'assainissement des chemins de fer fédéraux que nous entendons rendre bien visible dans le bilan comme capital de dotation; or s'il ne faut pas s'attendre que ce capital rapportera pour le moment, il est permis d'espérer qu'il pourra être rémunéré dans une certaine mesure lorsque des temps meilleurs seront revenus pour les chemins de fer fédéraux.

En élevant le capital de dotation à 700 millions de francs, nous cherchons aussi à réduire le risque de devoir demander aux chambres fédérales de s'occuper, dans peu d'années, d'un nouveau projet d'assainissement des chemins de fer fédéraux, si les événements tournent mal. Il pourrait arriver, en effet, si regrettable que ce soit, que le dégrèvement envisagé se révèle plus tard insuffisant. Il est fort possible que l'administration n'y soit pour rien; des événements peuvent survenir en face desquels elle sera complètement désarmée. Aussi s'est-on demandé un certain temps s'il ne fallait pas, dans la nouvelle loi, autoriser l'Assemblée fédérale à faire participer la Confédération encore plus largement au dégrèvement des chemins de fer fédéraux, au cas où l'on constaterait ultérieurement que l'allègement

envisagé à l'heure actuelle ne répond pas aux besoins réels. Il serait, certes, entendu que l'on n'aurait recours à une telle solution qu'en cas d'extrême besoin et après un examen approfondi de toutes les autres possibilités. Nous avons cependant cru devoir faire tout notre possible pour ne pas avoir à prévoir une telle éventualité dans la loi, car elle n'a rien de sympathique, et chacun souhaite que les chemins de fer fédéraux soient, si faire se peut, réorganisés une fois pour toutes. L'augmentation du capital de dotation nous permet de tenir plus aisément compte de ce désir. Si notre idée n'était pas agréée, il n'y aurait malheureusement rien d'autre à faire qu'à formuler une réserve dans le sens que nous venons d'indiquer.

En ce qui concerne le taux de l'intérêt à servir au capital de dotation, l'administration entendait, comme nous l'avons mentionné plus haut, le mettre en corrélation avec d'autres engagements de l'entreprise; nous avons, en revanche, simplement prévu un intérêt de 3½ pour cent au maximum. Le rôle que le capital de dotation est appelé à jouer dans le régime financier de l'entreprise se trouve ainsi déterminé d'une manière plus logique. A vrai dire, autant qu'on en peut juger à présent, cette modification n'influencera pas, ces prochaines années, les possibilités réelles de rendement du capital de dotation; il faudrait, en effet, avoir auparavant de justes raisons d'attendre un intérêt minimum de ce capital, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. L'administration voudrait que la possibilité de réduire les tarifs dépendît de la rémunération du capital de dotation. Or, il faut bien reconnaître que, pour le moment, cette possibilité restera la même, quelle que soit la solution adoptée à l'égard du capital de dotation. Du reste, lorsque la concurrence d'autres moyens de transport se fait fortement sentir, les chemins de fer sont bien obligés de modifier leurs tarifs s'ils entendent subsister. En revanche, la possibilité d'introduire des adaptations de portée plus générale dépend en première ligne de circonstances qui n'ont rien à voir avec les finances des chemins de fer fédéraux, savoir une reprise du trafic et une solution, satisfaisante pour les chemins de fer, du problème rail-route.]

5. *La réduction des dettes.*

L'analyse détaillée de la situation actuelle des chemins de fer fédéraux a montré — et les déficits chroniques des comptes de profits et pertes des derniers exercices le confirment — que l'entreprise a subi une dévalorisation constante au cours des années. Il en résulte que le montant comptable actuel des immobilisations ne correspond plus à la dette existante. Pour que la réorganisation atteigne son but, il est donc nécessaire que l'entreprise soit allégée de l'excédent de sa dette actuelle. Telle est aussi l'opinion de l'administration, et l'on ne saurait guère différer d'avis là-dessus.

Ce qui est plus difficile, c'est de réaliser cette idée. L'administration propose de limiter la dette de l'entreprise de la manière suivante: A partir

de l'entrée en vigueur de la loi, la Confédération reprendrait directement (à quelques exceptions près) le service des intérêts et le remboursement de toute la dette consolidée et flottante contractée en faveur des chemins de fer fédéraux ou par l'entreprise elle-même; en revanche, celle-ci deviendrait, à l'égard de l'Etat, débitrice d'un intérêt de 3½ pour cent sur deux milliards de francs, soit d'un montant fixe de 70 millions de francs par an. Si des prévisions sont possibles, il est permis d'admettre que cette charge demeurerait supportable pour les chemins de fer fédéraux. Aussi attendrait-on qu'une fois dégrevés dans la mesure en question, ils ne rentrent pas dans une ère de déficits et ne se surendettent pas de nouveau. C'est dans ce sens que l'administration a établi son plan financier. Le montant de la dette-obligations actuelle dépassant la somme fixe de deux milliards devrait, selon elle, être amorti par la Confédération.

Nous avons déjà dit et répété que la Confédération entend faire tout ce qu'elle pourra dans les graves circonstances actuelles pour venir en aide aux chemins de fer fédéraux. Néanmoins, nous n'avons pu approuver le plan de l'administration, car, compte tenu des autres charges découlant des projets de cette dernière, il imposerait des obligations par trop lourdes à la Confédération. Ainsi, nous n'avons pu aller aussi loin que l'aurait désiré l'administration quant aux facilités que la Confédération devrait accorder aux chemins de fer fédéraux en ce qui concerne le service de leurs dettes. Au reste, nous voudrions en principe traiter la question des dettes des chemins de fer fédéraux autrement qu'ils ne le proposent eux-mêmes. Nous tenons pour juste que les emprunts émis et à émettre par la Confédération pour le compte des chemins de fer fédéraux restent comme jusqu'à présent des emprunts des chemins de fer fédéraux et qu'ils continuent à se distinguer extérieurement des autres emprunts fédéraux. Rien ne doit être changé à la nature juridique de ces emprunts, qui demeureront en dernière analyse, comme les autres emprunts fédéraux, des dettes de la Confédération. Si nous tenons à maintenir cette distinction, c'est qu'elle permet de mieux faire ressortir le caractère d'administration fédérale indépendante qui est celui des chemins de fer fédéraux. De plus, elle facilite l'examen de la situation de l'entreprise, sans compter que les services de l'administration sentiront leur responsabilité plus fortement engagée et qu'ils seront plus soucieux de faire des économies s'ils sont constamment obligés d'assurer le service des intérêts d'emprunts concernant exclusivement l'entreprise. Ce principe étant posé, il y a lieu de déterminer dans quelle mesure les emprunts actuels des chemins de fer fédéraux doivent rester emprunts des chemins de fer fédéraux et dans quelle mesure la Confédération doit les reprendre à son compte aux fins de dégrever l'entreprise. Nous estimons que la Confédération devrait reprendre 700 millions de francs, qui, comme nous l'avons dit plus haut, figureraient comme capital de dotation dans le bilan de l'entreprise. Nous voudrions, en outre, que d'autres dettes fussent reprises, afin de permettre

à l'entreprise d'amortir les non-valeurs des actifs de son bilan, lesquelles sont indiquées comme il suit, état au 31 décembre 1935 :

Excédent du prix de rachat sur les frais d'établissement	113,900,000 fr.
Frais non encore amortis d'émission et de conversion	
des emprunts	47,800,000 »
Déficit de guerre	164,700,000 »
Solde passif du compte de profits et pertes	183,800,000 »
Total	510,200,000 fr.

Il est entendu que les soldes passifs des comptes de profits et pertes des exercices qui s'écouleront jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi seront également repris par la Confédération. Si ce n'était pas le cas, l'entreprise, faute de revenus, devrait contracter de nouvelles dettes pour combler ces déficits. Supposé que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1938 — la date la plus rapprochée qu'on puisse envisager —, il s'agirait des soldes passifs de 1936 et 1937, qui pourraient s'élever ensemble à 140 ou 150 millions de francs. Si la loi n'entraît que postérieurement en vigueur, cette somme augmenterait encore. Il ne faut pas oublier toutefois qu'en regard de cette charge qui grèvera la Confédération, il y aura les versements faits au fonds des chemins de fer conformément au second programme financier et les réserves faites depuis 1935 pour l'assainissement des chemins de fer fédéraux.

Notre intention est donc de ne dégrever définitivement ceux-ci que des non-valeurs indiquées ci-dessus par 510,200,000 francs, ainsi que des déficits des exercices qui s'écouleront jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi. On pourrait objecter que cette solution ne tient pas suffisamment compte de la dévalorisation effective du réseau qui s'est produite au cours des années et qu'il est nécessaire de compenser cette dévalorisation par un dégrèvement durable. A cela on peut répondre ce qui suit: Il est incontestable que les chemins de fer fédéraux ont subi une certaine dévalorisation, mais il est impossible d'évaluer celle-ci, même approximativement. Elle dépend en effet de l'importance du trafic et des possibilités de redressement de l'entreprise. On ignore si le trafic actuel des chemins de fer fédéraux a atteint un niveau avec lequel on puisse désormais compter, ou s'il continuera encore à fléchir. Et quant aux possibilités de redressement des chemins de fer fédéraux, la même incertitude règne que pour tout autre grand réseau ferré. Il semble seulement que l'on peut avoir quelque raison d'espérer et d'attendre que le trafic sortira de sa léthargie actuelle. On n'a cependant aucun point de repère pour juger à quel moment et dans quelle mesure cette reprise se produira. C'est là une raison de plus pour ne pas prévoir dans le plan de reconstruction un capital de dotation trop restreint: En effet, tant que les affaires de l'entreprise iront mal, ce capital aura pour elle le même avantage que si elle était déchargée d'une dette d'égal montant; la situation redevient-elle, au contraire, meilleure, le capital de dotation constitue un placement

productif pour les bailleurs de fonds. Cette solution préserve la Confédération de danger de faire, sous le coup de la détresse actuelle, en faveur des chemins de fer fédéraux, dont il n'est pas possible d'estimer la dévalorisation, un sacrifice plus lourd qu'elle ne peut le supporter. L'entreprise se verrait ainsi libérée, à fin 1937, d'un fardeau de dettes de 650 millions de francs en nombre rond. A cela il y a lieu d'ajouter cet autre dégrèvement de 700 millions de francs que représente la constitution du capital de dotation. En tenant compte des autres prestations assumées par la Confédération pour garantir l'assainissement de la caisse de pensions et de secours, on arrive au maximum de l'aide que nous croyons pouvoir demander à l'Etat en faveur de ses chemins de fer.

Les effets du dégrèvement tel que nous le préconisons se manifesteront assez différemment de ceux qu'il y aurait lieu d'attendre du dégrèvement proposé par l'administration, et cela tant pour la Confédération que pour le futur régime financier des chemins de fer fédéraux. Les explications ci-après montreront en quoi consistent ces différences et à quelles obligations l'entreprise devra continuer à faire face par ses propres moyens.

6. *L'assainissement de la caisse de pensions et de secours.*

Nous avons décrit plus haut, à grands traits, la situation financière de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux et relevé que l'assainissement de cette institution fait partie intégrante d'une restauration financière de notre réseau national, si malaisé que puisse être l'accomplissement de cette tâche du fait de l'énorme déficit de la caisse.

Nous avons rappelé, à cette occasion, qu'à fin 1935, le déficit du capital de couverture, établi par l'administration d'après le système de la réserve mathématique, est monté à 377,1 millions. En calculant ce chiffre, l'administration a tenu compte du fait qu'en vertu de l'article 29 du second programme financier, les prestations de la caisse sont réduites de 5 pour cent en moyenne du 1^{er} janvier 1936 au 31 décembre 1937, ce qui représente une économie d'environ 5 millions de francs pour les deux exercices. Ainsi que nous l'avons déjà donné à entendre, cette somme de 377,1 millions repose sur des hypothèses trop favorables, le taux de capitalisation admis, de 5 pour cent, paraissant exagéré pour une caisse qui a des engagements à très longue échéance. Le revenu du portefeuille de la caisse est resté jusqu'à présent au-dessous de 5 pour cent; preuve en soit le versement de 2,630,203 francs que l'administration a fait à la caisse de pensions en 1935, en vertu de l'obligation de garantir un revenu des valeurs au taux de 5 pour cent. Si l'on pouvait tabler, à l'avenir également, sur la réduction des rentes opérée par le second programme financier, le déficit technique de la caisse tomberait de 50 millions approximativement.

Le problème de la caisse de pensions est d'une très grande importance pour l'assainissement des chemins de fer fédéraux. Sa solution entraîne,

d'autre part, suivant les propositions de l'administration, une large intervention financière de la Confédération. C'est la raison pour laquelle notre département des postes et des chemins de fer a décidé de faire examiner toute la question par des experts. Il a paru nécessaire de soumettre la structure et l'économie de la caisse à une étude critique, afin de pouvoir déterminer quelles seront ses obligations futures, comment elle pourra y faire face et de quelle importance devra être l'aide qu'il s'agira de lui apporter. Le soin d'établir l'expertise a été confié à trois spécialistes en matière d'assurance, savoir MM. Schaertlin, ancien directeur, à Zurich, de Cérenville, ancien conseiller national, à Lausanne, et Dumas, professeur, à Berne. Au besoin, nous nous y référerons au cours des explications ci-après.

Les experts ont examiné en même temps la situation de la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération, dont le bilan présente une très grande similitude avec celui de la caisse de pensions des chemins de fer fédéraux et qui repose sur des principes analogues. Les mêmes raisons qui font que la caisse des chemins de fer fédéraux doit être assainie exigent que l'on assainisse aussi celle de la Confédération.

Estimant que l'assainissement de la caisse de pensions devait aller de pair avec celui de l'entreprise, l'administration des chemins de fer fédéraux aurait voulu que l'on procédât simultanément aux deux opérations, et cela dans le cadre de la même loi. Elle a présenté dans cet ordre d'idées des propositions concrètes sur lesquelles nous reviendrons brièvement par la suite. Notre département des postes et des chemins de fer les avait faites siennes en principe, modifiant simplement certains détails d'exécution. Nous avons pensé, quant à nous, qu'il valait mieux que la présente loi n'abordât le problème de la caisse de pensions que dans la mesure strictement nécessaire, c'est-à-dire dans la mesure seulement où ce problème présente de l'intérêt pour le futur régime financier des chemins de fer fédéraux, dans l'idée que des mesures plus complètes devront être prises ultérieurement par la Confédération en même temps qu'elle procédera à l'assainissement de sa caisse d'assurance. Comme nous vous proposons toutefois, à l'article 23, une disposition conçue dans ce sens, nous ne pouvons nous dispenser d'en dire ici quelques mots.

On s'est demandé s'il ne serait pas indiqué de renoncer au système de la réserve mathématique, sur lequel est fondée la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux, pour adopter celui de la répartition. L'administration le déconseille vivement. Les experts pensent de même. Ils signalent qu'avec le second système, la charge grevant avec le temps les comptes annuels devient insupportable. Les expériences faites par les chemins de fer fédéraux le corroborent; bien qu'on ait encore encaissé en 1934 environ 7 millions de francs de plus qu'il n'était nécessaire pour couvrir les dépenses, cet excédent diminue rapidement, et l'allègement du compte d'exploitation qu'apporterait le système de la répartition serait suivi dans quelques années d'un fort accroissement de dépenses

à la charge de ce compte. Les experts ont raison de déclarer que les rentes et pensions doivent logiquement grever l'entreprise pendant les années durant lesquelles l'agent intéressé est en service actif et non à l'époque, peut-être beaucoup plus tardive, où ces rentes et pensions viennent à échéance. C'est précisément dans ce dernier sens qu'agit le système de répartition; ses conséquences sont fortement influencées par le hasard, et la charge qui en résulte pour les comptes peut ainsi varier fortement et inopportunément d'une année à l'autre. Pour la caisse, le système de la réserve mathématique constitue sans aucun doute une base plus solide. A l'instar des experts, nous estimons, en conséquence, qu'il vaut mieux renoncer à introduire le système de la répartition.

Ceci posé, il était intéressant de savoir si le déficit de la caisse, évalué par l'administration à 377,1 millions de francs à fin 1935, pouvait être considéré comme déterminant pour l'avenir ou s'il devait être modifié pour un motif ou pour un autre. Étude faite, il se révèle nécessaire de procéder à un nouveau calcul de ce déficit, pour deux raisons :

a. On est obligé de reconnaître — l'administration en avait déjà fait la constatation — que le taux actuel de capitalisation de 5 pour cent est trop élevé. En portant le taux de 3½ à 5 pour cent, on s'est fait illusion et l'on a commis une erreur qu'il s'agit de corriger. L'administration propose le nouveau taux de 4 pour cent, étant donné que si l'on se fonde sur la moyenne de nombreuses années, on ne peut escompter un meilleur revenu du portefeuille, eu égard à la situation du marché monétaire. Les experts considèrent, eux aussi, ce taux comme approprié; ils l'envisagent cependant comme un maximum et soulignent que les spécialistes en matière d'assurance voient dans un taux d'intérêt réduit une des principales marges de sécurité; si l'on renonce à ce surcroît de sûreté, il faut se montrer d'autant plus prudent dans la fixation des autres bases techniques. Nous estimons nous aussi que, pour le moment, il faut tabler sur ce taux de 4 pour cent pour déterminer le déficit de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux, tout en se réservant de prendre ultérieurement une décision définitive à ce sujet.

b. Les experts ont constaté que, d'après les expériences faites de 1924 à 1935, les bases traditionnelles sur lesquelles reposent les comptes de la caisse ont subi de profonds changements, en sorte que pour servir de solide fondement à l'économie future de la caisse, elles doivent être vérifiées et modifiées. C'est ainsi que, contrairement aux prévisions, les cas d'invalidité sont moins nombreux pour les jeunes agents mais, en revanche, beaucoup plus fréquents pour les agents d'un certain âge, surtout avec une exploitation comme celle des chemins de fer fédéraux, où des lésions visuelles ou auriculaires peuvent obliger à pensionner des fonctionnaires qui, dans d'autres circonstances, seraient encore à même de continuer leur service. Les experts ont en outre relevé que les probabilités de décès de membres actifs sont considérablement plus faibles qu'on ne l'avait présumé jusqu'ici.

De plus, la longévité des pensionnés dépasse les prévisions. Enfin, on avait escompté que, par suite de décès ou de remariage, la caisse serait plus vite déliée de ses obligations envers les veuves que cela ne fut le cas. Ces observations rendent nécessaire une revision des bases de calcul. Cette revision exige un long travail de spécialistes. Avec les experts nous pensons qu'il faut attendre le résultat de ces calculs pour pouvoir déterminer définitivement le déficit de la caisse. Pour l'instant, nous devons nous borner à évaluer approximativement l'influence des nouvelles bases de calcul.

L'administration propose que, pour déterminer le déficit de la caisse de pensions et de secours tel qu'il devrait être amorti, on admette, en outre, qu'elle servira désormais à la caisse une contribution ordinaire de 8 pour cent du salaire assuré et, comme jusqu'ici, cinq facteurs mensuels de chaque augmentation de ce salaire. Le déficit calculé dans ces conditions, sur la base d'un taux d'intérêt de 4 pour cent, s'élèverait à 590,₆ millions de francs. L'administration croit que la Confédération devrait prendre les deux tiers de ce déficit à sa charge, tandis qu'une revision des statuts mettrait le solde, pour une moitié, à la charge de l'administration et, pour l'autre moitié, à la charge des assurés et des bénéficiaires de rentes.

L'assainissement proposé par l'administration aurait eu sur les finances de la Confédération et des chemins de fer fédéraux les effets suivants:

a. *Données des calculs.*

Déficit pris en considération: 590,₆ millions de francs.

Durée de l'amortissement: 60 ans.

Répartition: $\frac{2}{3}$ à la charge de la Confédération,
 $\frac{1}{6}$ à la charge de l'administration, et
 $\frac{1}{6}$ à celle du personnel.

b. *Répartition du déficit :*

Millions de francs

Confédération $\frac{2}{3}$	393, ₈
Chemins de fer fédéraux $\frac{1}{6}$	98, ₄
Assurés et bénéficiaires de rentes $\frac{1}{6}$	98, ₄

c. *Somme annuelle nécessaire pendant la durée de l'amortissement :*

Confédération	17, ₄
Chemins de fer fédéraux	4, ₃
Personnel	4, ₃

Total 26,₀

d. *Somme annuelle totale à verser par les chemins de fer fédéraux à la caisse de pensions et de secours :*

Versement pour le personnel en activité de service	11, ₀
Participation à l'amortissement du déficit, comme ci-dessus	4, ₃

Total 15,₃

Les chemins de fer fédéraux consacrent actuellement 34,₁ millions de francs par an à la caisse de pensions. L'assainissement ci-dessus leur procurerait donc une économie de 18,₈ millions.

Nous ne mentionnons ici cette proposition qu'à titre d'information. Nous n'avons pas de raison de l'examiner en détail, puisque, comme nous l'avons déjà dit, notre projet de loi réserve à plus tard la solution du problème de l'assainissement de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux.

Ce qui importe pour juger du problème dans sa phase actuelle, c'est que nous désirons limiter, à l'article 23 de notre projet de loi, la future contribution annuelle des chemins de fer fédéraux à leur caisse de pensions et de secours à 15 pour cent des traitements et salaires assurés et à cinq facteurs mensuels de toute augmentation de ceux-ci, afin de préserver les comptes futurs, dans ce domaine, de charges imprévues. Cette prestation doit, d'une part, servir à la couverture des dépenses courantes de la caisse et, d'autre part, comprendre une contribution à l'amortissement du déficit actuel. Nous évaluons cette dernière à 7 pour cent, sur le total de 15 pour cent, tandis que la part affectée à la couverture normale des dépenses serait de 8 pour cent, taux que l'administration avait, elle aussi, envisagé dans son projet. Exprimée en chiffres, la prestation annuelle future de l'administration s'élèverait à une vingtaine de millions de francs. De cette somme, 11 millions seraient à considérer comme cotisation ordinaire et 9 millions comme contribution à l'amortissement du déficit. Puisque à l'heure actuelle les chemins de fer fédéraux affectent à la caisse 34 millions de francs, chiffre rond, leur charge se trouverait allégée d'environ 14 millions par an.

Le déficit sur lequel, dans ces conditions, il faudrait définitivement tabler doit être évalué à un chiffre supérieur aux 590,₈ millions, valeur fin 1935, pris par l'administration comme base de ses calculs. Pour les raisons que nous venons d'exposer, et vu les considérations développées dans le mémoire d'expertise de MM. Schaertlin, de Cérenville et Dumas, ce déficit doit être estimé à une somme ronde de 640 millions. Par précaution, nous tenons aussi compte dans ce chiffre de la révision des bases de calcul, dont les conséquences arithmétiques doivent être encore exactement déterminées. Nous pouvons nous abstenir, en revanche, d'envisager les effets de la nouvelle estimation des prévisions d'invalidité, en partant de l'idée que l'on se conformera strictement, désormais, à l'intention déjà manifestée, et d'ailleurs consacrée dans le projet de loi, de mettre entièrement à la charge du compte d'exploitation les pensions allouées pour des raisons d'ordre administratif.

Quant à savoir comment devra s'opérer à l'avenir l'amortissement de ce déficit, c'est une question qui ne pourra être résolue que plus tard. Pour l'instant, nous avons uniquement à constater qu'en raison des nouvelles bases admises pour le calcul du découvert les $\frac{7}{15}$ de la future contri-

bution annuelle de l'administration sont destinés à cet amortissement. C'est dire que cette opération ne devra pas se faire sans que l'administration y participe dans une mesure convenable. Il ne saurait être question de la faire supporter entièrement par la Confédération, qui de toute façon sera lourdement grevée. Il n'est pas moins indispensable à un assainissement radical de la caisse — et ceci s'applique également à la caisse d'assurance de l'administration générale de la Confédération — que le personnel participe aussi dans une mesure raisonnable à l'amortissement du déficit, surtout en contre-partie de la charge extraordinaire que devra s'imposer l'Etat. On ne saurait, sous ce rapport, qu'approuver pleinement l'avis de l'administration des chemins de fer fédéraux. A défaut d'une semblable participation, l'assainissement de ces deux caisses nous paraît absolument irréalisable. Pour des raisons de principe, il est tout à fait équitable que le personnel fasse également sa part. Outre que les assurés et les bénéficiaires de rentes sont les premiers intéressés à un prompt redressement financier de ces institutions, il convient de signaler qu'une grande partie d'entre eux ont effectué jusqu'ici des versements insuffisants. Dès le début, les cotisations du personnel se sont révélées trop faibles, la longévité des retraités dépassant les prévisions. De 1921 à 1935 elles se sont élevées, pour ce qui est des chemins de fer fédéraux, à 29 pour cent de la totalité des contributions encaissées par la caisse, alors que la part de l'administration en représentait le 71 pour cent. De nombreux agents ont été admis dans la caisse sans avoir versé le montant des cotisations qui correspondait aux années de service comptant pour l'assurance. En 1918, les allocations principales de renchérissement furent déclarées assurées à concurrence de 15 pour cent, et deux ans plus tard on les fit entrer pour la totalité dans l'assurance, sans que le personnel ait dû verser quoi que ce fût pour les années 1918 à 1920.

Etant donné que le but du projet de loi, ainsi que nous l'avons exposé, n'est pas d'opérer l'assainissement de la caisse de pensions et de secours, nous pouvons nous dispenser de développer ici de plus amples considérations sur ce problème, épineux et lourd de conséquences financières. Nous nous bornerons à relever une fois de plus que le montant mis par le projet à la charge de l'administration représente le maximum de ce qu'elle peut supporter et de ce qui doit, au pis aller, lui être imposé. Les mesures spéciales de la Confédération prévues au troisième alinéa de l'article 23 du projet garantiront, autant qu'il est possible de le faire, que cet assainissement radical de la caisse sera définitif.

F. La nouvelle organisation financière des chemins de fer fédéraux.

Les explications que nous avons données au chapitre précédent montrent la marche que l'administration des chemins de fer fédéraux voudrait suivre pour assainir les finances de l'entreprise avec l'aide de la Confédération.

Nous avons exposé, d'autre part, la méthode partiellement divergente que nous voudrions adopter et qui ressort de notre projet de loi. Il nous paraît maintenant indiqué de dire brièvement et à grands traits comment se ferait l'assainissement dans l'un et l'autre cas.

1. Le projet de l'administration des chemins de fer fédéraux.

Comme nous l'avons expliqué, ce projet part de l'idée que le montant total de la dette consolidée et de la dette flottante inscrite au bilan des chemins de fer fédéraux serait transféré à la Confédération, déduction faite de certains actifs n'ayant pas de rapport immédiat avec les tâches de l'entreprise. Suivant les calculs de l'administration, la dette à transférer, déterminée de cette manière, atteignait à fin 1935 le montant de 3073,7 millions de francs; à fin 1937, elle s'élèvera probablement à 3200 millions. Elle serait remplacée par une nouvelle dette consolidée, de 2 milliards, des chemins de fer fédéraux envers la Confédération qui fournirait, en outre, à l'entreprise un capital de dotation de 500 millions de francs, dont nous avons également parlé précédemment.

C'est sur la base de cette nouvelle dette consolidée qu'a été calculée la charge des intérêts que les chemins de fer fédéraux assureraient à l'avenir à la Confédération. Cette charge s'élèverait à 70 millions de francs par an, ce qui représente 3½ pour cent des 2 milliards. La somme de 70 millions serait versée après seulement que les chemins de fer fédéraux auraient couvert les frais de personnel, ainsi que les frais de fournitures et de prestations diverses, et opéré en outre les amortissements prescrits. Le service des intérêts assuré, ils auraient à constituer des réserves, notamment le fonds de compensation déjà cité, destiné à combler les déficits des années où les résultats d'exploitation seraient insuffisants. Le solde du produit servirait à payer l'intérêt du capital de dotation. Les chemins de fer fédéraux auraient de ce chef à verser à la Confédération une annuité complémentaire de 17,5 millions de francs au maximum (3½% de 500 millions) variant suivant les résultats d'exploitation. S'il restait encore un excédent après ces affectations, ce solde serait reporté à compte nouveau. Si un déficit se produisait qui ne pût être couvert par le fonds de compensation, le Conseil fédéral devrait proposer et le parlement décider les mesures à prendre pour le combler.

Les ressources nécessaires au dégrèvement des chemins de fer fédéraux s'élèvent, d'après le projet, à une somme de 95 millions par an, qui se décompose comme il suit:

	Millions de francs
Couverture du déficit du compte de profits et pertes (budget 1936)	70
Amortissements en plus	22
Versement au fonds de compensation	3
	Total 95

Du point de vue de la *couverture* des sommes nécessaires, il importe de distinguer entre les mesures à prendre en dehors de la nouvelle loi des chemins de fer fédéraux et les effets des dispositions de cette dernière.

a. *Mesures étrangères à la nouvelle loi :*

	Millions de francs
Economies résultant de l'application du second programme financier	13,3
Nouvelles réductions des dépenses d'exploitation, à partir de 1938	6
Total	19,3

b. *Effets de la nouvelle loi :*

aa. Diminution des frais de capitaux :

Frais actuels de capitaux	127,2	
Frais futurs de capitaux (contribution au service de la dette assumée par la Confédération: 70 millions, et intérêts des dettes courantes: 0,3 million) . . .	70,3	56,9

bb. Diminution des dépenses affectées aux institutions de prévoyance :

Dépenses en moins à la caisse de pensions et de secours par suite de sa réorganisation		18,8
Total		75,7

Les 19,3 millions de la lettre *a* et les 75,7 millions prévus sous *b* donnent un total de 95 millions, sur la base duquel sont calculés les besoins financiers futurs des chemins de fer fédéraux. La couverture serait ainsi pleinement assurée.

Pour déterminer le montant de cette couverture comme on l'a fait plus haut, on s'est fondé sur l'hypothèse où les chemins de fer fédéraux ne réussiraient pas à fournir la somme nécessaire au service des intérêts du capital de dotation. Cette somme s'élève à 17,5 millions de francs si l'on compte un intérêt plein au taux de 3½ pour cent de 500 millions. Si cet intérêt peut être versé, les besoins financiers de l'entreprise, tels que nous venons de les établir, diminuent d'autant. La condition en est que le résultat net du compte de profits et pertes s'améliore non seulement de 19,3 millions grâce aux économies obtenues par les mesures étrangères à la loi sur les chemins de fer fédéraux, mais encore des 17,5 millions dont nous venons de parler. L'allègement résultant de la loi serait alors ramené de 75,7 à 58,2 millions.

Les *charges annuelles imposées à la Confédération* par le projet des chemins de fer fédéraux atteignent les montants suivants :

	Millions de francs
a. Frais de capitaux pour les emprunts consolidés et les dettes flottantes des chemins de fer fédéraux transférés au bilan de la Confédération	122,3
b. Amortissement en 60 ans de 1200 millions de francs, différence entre la dette transférée, et les 2000 millions dont les chemins de fer fédéraux assurent le service	5,0
c. Service des intérêts et de l'amortissement de la part transférée du déficit de la caisse de pensions et de secours	17,4

Aux charges totales de la Confédération, se chiffrant par 145,2 millions, fait pendant un versement d'intérêts de 70 millions, si les chemins de fer fédéraux ne rémunèrent pas le capital de dotation, et un versement de 87,5 millions, s'ils le rémunèrent. Par conséquent, les dépenses nettes de la Confédération pour les chemins de fer fédéraux oscillaient entre 57,7 et 75,2 millions de francs par an.

Quant aux *ressources* dont la Confédération disposerait pour faire face à cette charge supplémentaire, rappelons le montant de 8 millions figurant au budget pour l'assainissement des chemins de fer fédéraux. Il y a en outre les ressources affectées au fonds d'amortissement des chemins de fer créé par le deuxième programme financier (art. 52), soit 35 millions environ.

Au reste, le deuxième programme financier s'est préoccupé de restaurer les finances du réseau national, non seulement en créant un fonds des chemins de fer, mais en prévoyant en sa faveur un montant total de 59 millions de francs. Il en faut déduire, c'est vrai, 12 millions, maximum des économies imposées aux chemins de fer fédéraux par le programme et modifiant directement les comptes de cette entreprise. Restent 47 millions, qui figurent sous une forme ou sous une autre dans les comptes de la Confédération, tant en augmentation de recettes qu'en diminution de dépenses, aux fins de rétablir l'équilibre financier des chemins de fer. En comptant les 8 millions du budget dont nous avons parlé plus haut, nous obtenons un total de 55 millions. Il faut en déduire toutefois la part du fonds qui est destinée à l'assainissement des chemins de fer privés. En admettant que cette part ne dépassera pas 5 millions par an, on voit qu'il reste pour les chemins de fer fédéraux une somme de 50 millions de francs.

Ainsi, selon le projet de l'administration, le sacrifice annuel de la Confédération serait tel qu'il resterait à *couvrir 8 millions* de francs dans le cas le plus favorable, et *26 millions* dans le cas le plus défavorable. Or nous n'avons pas le droit d'être trop optimistes dans nos prévisions: Les expériences de 1936 nous contraignent à compter peut-être avec une

aggravation de la situation. Aussi devons-nous admettre que même les 26 millions envisagés comme un maximum, seraient dépassés. Pour éviter de désagréables surprises, nous ferions mieux de prévoir un chiffre supérieur. Mais nous nous trouvons ainsi devant un tel surcroît de charges imposées à la Confédération, si on les compare à ce que prévoyait le second programme financier, qu'il ne nous est pas possible de faire nôtre le plan de l'administration. Nous devons au contraire chercher une solution permettant de contenir les sacrifices de la Confédération dans des limites plus modestes.

2. La reconstitution financière d'après le projet de loi.

En principe, le projet de loi se conforme aux propositions des chemins de fer fédéraux. On se souviendra, en effet, qu'il est prévu de constituer un capital de dotation portant intérêt conditionnel, capital qui figurerait à l'avoir du bilan des chemins de fer fédéraux à la place d'un égal montant d'obligations portant intérêt. D'après nos propositions, il s'agirait de 700 millions de francs. Un autre dégrèvement consisterait à alléger le passif du bilan d'obligations portant intérêt, ce pour un montant correspondant aux non-valeurs que l'on éliminerait de l'actif. A l'encontre de ce que propose l'administration, c'est à cela que se limiterait l'aide de la Confédération en ce qui concerne le service des capitaux de l'entreprise. Nous avons, en conséquence, compté que le dégrèvement serait de l'ordre de 1350 millions, estimation faite à fin 1937 et compte tenu des soldes passifs jusqu'à et y compris l'année 1937, dans l'idée que les déficits ne devaient pas être mis à la charge des chemins de fer fédéraux. Si, en revanche, nous prenons pour base de nos calculs le bilan à fin 1935, nous devons tabler sur un montant de 1200 millions de francs en nombre rond pour apprécier la portée du dégrèvement au bénéfice de l'entreprise, la reprise des 150 millions supplémentaires par la Confédération ne faisant que compenser les charges nouvelles imposées aux chemins de fer fédéraux à partir de 1935.

Nous estimons que les chemins de fer fédéraux devraient continuer à faire face, eux-mêmes, au paiement des intérêts de leurs emprunts et de la dette flottante. Mais les sommes nécessaires à cet effet seraient diminuées du montant des intérêts du capital dont la Confédération les aurait déchargés. Il appartiendra au Conseil fédéral de fixer en détail les modalités de cet allègement. Pour dresser nos calculs, nous admettons que l'intérêt qu'économiseront les chemins de fer fédéraux peut être déterminé en fonction du taux moyen des emprunts actuellement en cours, taux qui est presque exactement de 4 pour cent (3,91%). Sur 1200 millions, cela représente annuellement 48 millions. Les chemins de fer fédéraux épargneraient, en outre, les frais d'emprunt pour un même montant (frais d'émission et autres, frais d'amortissement), soit environ 2,5 millions de francs par année.

En vertu du projet de loi, la règle serait que les chemins de fer fédéraux devraient tout d'abord subvenir aux dépenses pour le personnel et aux frais de fournitures et de prestations diverses, procéder ensuite aux amortissements prescrits (pour lesquels nous ne prévoyons provisoirement, comme nous l'avons déjà exposé, que 10 millions de francs de plus qu'actuellement, au lieu des 22 millions qui seraient la norme), puis faire face aux frais de capitaux. Viendraient enfin les frais découlant de la constitution du fonds de compensation et des intérêts à verser au capital de dotation. En ce qui concerne d'autres excédents éventuels, notre projet ne diverge pour ainsi dire pas de celui de l'administration. Il en va de même quant à la disposition qui prévoit que l'Assemblée fédérale est tenue de décider, lors de l'approbation des comptes annuels, de la couverture des déficits.

Pour le calcul de ses *besoins financiers*, tels qu'ils découlent de son projet de loi du 23 mars 1936, l'administration des chemins de fer fédéraux est partie de l'idée que, conformément au budget pour l'année 1936, il fallait estimer à 70 millions de francs environ le déficit du compte de profits et pertes. Les expériences faites cette année démontrent que cette estimation est trop optimiste. Le fort recul des dépenses d'exploitation au cours de l'année n'a pas suffi à compenser la diminution des recettes, qui n'a cessé de se manifester de façon alarmante. L'administration estime que, pour l'année courante, les recettes des transports seront de 10 pour cent, soit de 28 millions de francs inférieures aux prévisions budgétaires. Quant aux dépenses d'exploitation, elles resteront, grâce en partie à l'application du II^e programme financier, de 15 millions au-dessous de ce qu'avait prévu le budget. Ces constatations ont conduit l'administration des chemins de fer fédéraux à inscrire, dans son budget pour 1937, comme déficit probable du compte de profits et pertes, une somme de 79,2 millions de francs. Elle n'a toutefois estimé, pour arrêter ce chiffre, qu'à 4,2 millions de francs le supplément de recettes dont bénéficieront les chemins de fer fédéraux du fait de l'augmentation de trafic due à la dévaluation du franc. Nous croyons, quant à nous, que cette augmentation de trafic se traduira par un chiffre sensiblement plus élevé. Aussi avons-nous tablé, pour dresser le plan financier du présent message, sur un surcroît de recettes de 10 millions de francs. Et nous avons pu prévoir, en conséquence, pour nos besoins financiers futurs une somme de 70 millions en chiffre rond. Le compte s'établit donc comme il suit:

	Millions de francs
Couverture du déficit du compte de profits et pertes	70,0
Amortissements supplémentaires (provisoirement limités)	10,0
Versement au fonds de compensation	3,0
	Total 83,0

En ce qui concerne la *couverture* financière de ces dépenses, il y a lieu de nouveau de distinguer entre les mesures qui doivent être prises

en dehors de la nouvelle loi sur les chemins de fer et celles qui en seront le résultat.

	Millions de francs		
a. <i>Mesures prises en dehors de la nouvelle loi :</i>			
Economies qui seront encore faites peu à peu par suite de réduction des dépenses d'exploitation			11,0
b. <i>Effets de la nouvelle loi :</i>			
aa. Réduction des frais de capitaux		57,5	
bb. Dépenses en moins au chapitre de la caisse de pensions et de secours:			
Dépenses suivant budget 1937.	34,7		
» futures	20,2	14,5	72,0
			Total 83,0

D'après ce compte, l'équilibre financier des chemins de fer fédéraux se trouverait donc rétabli. Il y a lieu toutefois de remarquer que les amortissements supplémentaires envisagés sont de 12 millions de francs inférieurs à ceux que prévoit l'administration.

Depuis l'année 1930, les chemins de fer fédéraux ont réduit leurs dépenses d'exploitation de 65 millions de francs. Quand ils auront encore fait les économies supplémentaires mentionnées ci-dessus, la diminution des dépenses d'exploitation — plus de 75 millions — représentera plus de la moitié du recul des recettes enregistré durant le même laps de temps. Cette diminution se traduira ainsi par un chiffre qui prouve que les chemins de fer fédéraux ont la ferme volonté de contribuer à l'assainissement de l'entreprise dans une mesure qui ne le cède en rien à l'effort de la Confédération.

Les *charges annuelles assumées par la Confédération* s'établiraient alors, sans les dépenses affectées à la caisse de pensions et de secours, de la manière suivante:

D'ici à la fin de 1937, les capitaux du fonds des chemins de fer destinés à la restauration des chemins de fer fédéraux atteindront probablement, au bilan de la Confédération, 78 millions de francs, y compris les réserves opérées depuis 1935. En raison même de leur destination, ces capitaux devraient être employés en première ligne à l'amortissement des non-valeurs reprises par la Confédération. Sur les 650 millions de francs que représentent ces non-valeurs il resterait encore, dans ce cas, 572 millions à amortir en soixante ans.

	Millions de francs	
a. Annuité pour le service des intérêts à 4 pour cent et l'amortissement en 60 ans de 572 millions de francs		25,3
b. Perte des intérêts à 4 pour cent du capital de dotation de 70 millions (supposé que les chemins de fer fédéraux ne puissent pas assurer, même partiellement, ce service des intérêts)		28,0
	Total	53,3

Comme nous l'avons dit en examinant le projet de dégrèvement de l'administration, la somme dont dispose la Confédération en faveur des chemins de fer fédéraux peut être évaluée maintenant déjà, c'est-à-dire compte tenu du montant inscrit au budget et de celui que donne le II^e programme financier, à environ 35 millions de francs; cette évaluation suppose que ces ressources demeurent encore à disposition après 1937. Le calcul que nous venons de faire ayant établi qu'on aura besoin de 53,3 millions, il manquerait donc 18,3 millions. Ces chiffres, il est vrai, valent seulement si le capital de dotation ne rapporte pas d'intérêt. Si, en revanche, les chemins de fer fédéraux pouvaient servir à la Confédération un intérêt de 3½ pour cent pour les 700 millions de ce capital de dotation, c'est-à-dire 24,5 millions au maximum, la charge annuelle assumée par la Confédération se trouverait réduite à 28,8 millions de francs, et le montant à y consacrer chaque année serait encore de 6,2 millions de francs inférieur aux 35 millions dont la Confédération dispose.

Le découvert de 18,3 millions de francs au plus qui résulte de notre projet est inférieur de 21,9 millions au montant maximum qui serait nécessaire d'après la proposition des chemins de fer fédéraux. Toutefois, en comparant les deux chiffres, il ne faut pas oublier le fait que nous avons déjà signalé: Le calcul de l'administration des chemins de fer fédéraux repose sur une plus forte augmentation des amortissements et sur des prévisions de recettes d'exploitation, pour 1936, supérieures à la réalité; il tient compte, au surplus, de la participation de la Confédération à l'assainissement de la caisse de pensions et de secours. En dernière analyse, la solution que nous envisageons exige donc de la Confédération un effort sensiblement moindre. Tel qu'il se présente ainsi, cet effort est cependant considérable.

Etant donnée la situation, et comme nous l'avons déjà laissé entendre, nous ne pouvons malheureusement pas nourrir l'espoir que les chemins de fer fédéraux, du moins les premiers temps, seront en mesure de payer les intérêts du capital de dotation. Il est impossible de prévoir avec quelque certitude si et quand, une fois l'assainissement opéré, les résultats d'exploitation s'amélioreront. Cela dépendra pour une bonne part, nous ne saurions trop le répéter, de la quantité de trafic que l'on parviendra à récupérer pour le chemin de fer par la coordination de la route et du rail. Pour améliorer les résultats nets de l'exploitation il faudra aussi, cela va de soi, comprimer les dépenses jusqu'à l'extrême limite possible. Si les excédents du compte d'exploitation se relèvent, le premier devoir de l'entreprise sera de pratiquer, dans la nouvelle mesure prévue, les amortissements qu'elle n'aura pas pu effectuer jusqu'alors aussi largement qu'il l'aurait fallu. Cela aura naturellement pour effet de retarder le moment où elle pourra commencer à payer les intérêts du capital de dotation.

Abstraction faite de l'effort qu'exigera d'elle l'assainissement définitif de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux, la Con-

fédération n'échappera donc pas à la nécessité de rechercher en faveur des chemins de fer fédéraux encore *une recette nouvelle de l'ordre de 18,3 millions de francs*. Pour assurer le redressement financier, il s'agira donc de trouver encore 18,3 millions de recettes nouvelles par le moyen du troisième programme financier. Nous espérons que la liquidité du marché des capitaux permettra d'opérer d'avantageuses conversions, ce qui réduira sensiblement la charge assumée par la Confédération.

V. LA NOUVELLE LOI

Observations préliminaires.

Les chemins de fer fédéraux sont régis actuellement, outre la législation générale sur les chemins de fer, par deux lois fondamentales : la loi fédérale du 1^{er} février 1923 concernant l'organisation et l'administration des chemins de fer fédéraux et l'ancienne loi sur le rachat (loi fédérale concernant l'acquisition et l'exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération) du 15 octobre 1897, en tant que les dispositions de cette dernière loi n'ont pas été abrogées par celles de la loi de 1923. On se propose aujourd'hui de remplacer ces diverses dispositions par une unique « loi sur les chemins de fer fédéraux ».

La loi sur le rachat comprenait des dispositions très détaillées sur l'organisation et la gérance du réseau ; la loi de 1923 sur l'organisation les abrogea pour la plupart. Le nouveau projet va encore plus loin dans cette voie. Comme on l'exposera à propos des différents articles, il se borne à tracer le cadre absolument indispensable et abandonne pour ainsi dire tous les détails de la réglementation aux ordonnances du Conseil fédéral, de manière que l'adaptation aux besoins nouveaux puisse se faire sans aucune entrave.

La physionomie particulière du nouveau projet apparaît dans sa seconde partie relative au régime financier et à la comptabilité, destinée à servir de base à la réorganisation financière des chemins de fer fédéraux.

Nous commentons ci-dessous les diverses dispositions du projet, en les comparant au droit en vigueur jusqu'ici.

Titre et préambule.

Contrairement à celui des lois précédentes, le titre de la nouvelle loi : Loi fédérale sur les chemins de fer fédéraux est libellé d'une manière aussi brève mais, en même temps, aussi large que possible. Cela ne signifie naturellement pas que la présente loi entende être la seule loi applicable aux chemins de fer fédéraux ; mais bien qu'elle doive être considérée comme la plus importante des lois régissant la matière.

PREMIÈRE PARTIE

GÉRANCE ET EXPLOITATION

I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Ad article premier.

Cet article, destiné à définir la situation des chemins de fer fédéraux au sein des administrations de l'Etat, reprend à peu près textuellement les termes de l'article 1^{er}, 2^e alinéa, de la loi sur l'organisation de 1923. Il prévoit què, comme par le passé, la gérance et l'exploitation des chemins de fer fédéraux sont confiées à une *administration fédérale, autonome dans les limites fixées par la législation*. Rien n'est donc changé à l'état de droit actuel.

Pendant un certain temps, l'idée semblait prévaloir d'accorder aux chemins de fer fédéraux la personnalité juridique et d'en faire ainsi une administration absolument autonome en droit. Une fois revêtue de la personnalité juridique, l'administration des chemins de fer fédéraux gagnerait, pensait-on, en indépendance et serait mieux à même de s'acquitter de sa tâche de dépositaire d'une importante partie de la fortune de la Confédération et de protectrice des intérêts des usagers de la voie ferrée, opposés à ceux des usagers de la route. Cependant, cette solution aurait suscité sous d'autres rapports de sérieuses difficultés et présenté de graves inconvénients. Que l'on songe tout d'abord aux dettes des chemins de fer fédéraux qui, jusqu'à maintenant, ont été celles de la Confédération. Sous l'empire de la réglementation en vigueur, les chemins de fer fédéraux ont toujours trouvé à faire face, par l'emprunt, à leurs besoins d'argent à des conditions aussi favorables que la Confédération elle-même, et les porteurs d'obligations des chemins de fer fédéraux ont joui de garanties aussi sûres que celles qui sont accordées par la Confédération à ses autres créanciers. Les deux parties en profitaient. Si les chemins de fer fédéraux acquéraient en propre la personnalité juridique, il serait difficile de maintenir les rapports existant actuellement entre la Confédération et les créanciers des chemins de fer fédéraux; c'est, en fin de compte, au détriment des chemins de fer fédéraux que des modifications auraient été apportées. Erigés en personne morale indépendante, ils ne jouiraient, en effet, plus du même crédit que celui dont ils ont bénéficié dans la situation qui fut la leur jusqu'ici. L'octroi de la personnalité juridique aux chemins de fer fédéraux entraînerait encore des difficultés analogues quant au statut de leur personnel. Leurs fonctionnaires sont actuellement des fonctionnaires fédéraux. Si les chemins de fer fédéraux venaient à jouir en propre de la personnalité juridique, il ne serait plus possible de maintenir, pour ces agents, le statut qui les régit maintenant. Nous ne croyons pas que pareille solution soit recommandable. Lorsqu'on en pèse toutes les conséquences, on constate que l'octroi de la personnalité juridique aux chemins de fer fédéraux

aurait aussi ses côtés fâcheux. Il est préférable d'y renoncer, d'autant plus qu'on peut parfaitement résoudre le problème de la réorganisation sans recourir à ce moyen. En fait, le succès de la réforme dépend moins de la forme juridique donnée à l'entreprise que de l'organisation effective de l'administration, de l'exploitation et du régime financier, ainsi que de la répartition des responsabilités. Sur ce dernier point, nous sommes d'avis, nous l'avons déjà relevé, qu'il importe de désigner expressément le Conseil fédéral comme autorité supérieure pour tout ce qui concerne le droit de haute disposition sur les chemins de fer fédéraux, d'une part, et la responsabilité financière, d'autre part.

A ce propos, il faut bien se rendre compte que le maintien du système des chemins de fer d'Etat — sur lequel il ne semble pas que des divergences d'idées puissent se manifester sérieusement — suppose logiquement que le gouvernement du pays est en droit d'exercer une influence déterminante sur les chemins de fer fédéraux, ce qui ne veut pas dire encore quand et comment il doit en fait l'exercer. S'il est appelé à le faire, il doit nécessairement être à même d'en assumer la responsabilité suprême. C'est sur la politique financière de l'entreprise que le Conseil fédéral devra faire porter son influence accrue. Cela n'empêche pas d'ailleurs que, dans l'intérêt de l'entreprise, des pouvoirs étendus puissent et doivent être cédés à la direction, surtout en ce qui concerne l'exploitation. Au contraire, le Conseil fédéral ne devra intervenir lui-même que lorsqu'il s'agira des intérêts supérieurs du pays. Il n'y a donc pas lieu de craindre que des considérations d'ordre politique se fassent jour au détriment des chemins de fer fédéraux dans des matières où seules les questions purement techniques doivent entrer en ligne de compte. Et c'est là le sens de l'article 8 de notre projet, qui détermine la situation du Conseil fédéral à l'égard des chemins de fer fédéraux.

On s'est demandé, dans certains milieux, si la situation que l'article premier fait aux chemins de fer fédéraux dans l'ensemble de l'activité administrative de l'Etat était bien la bonne; on a attiré l'attention sur la banque nationale et les banques cantonales qui, bien qu'institutions d'Etat, sont aussi indépendantes que possible du gouvernement. Mais l'activité et les tâches dévolues à ces institutions sont absolument différentes de celles des chemins de fer fédéraux. Ceux-ci, entreprises de transport, sont appelés à travailler sous les yeux du grand public, tandis que les banques pratiquent des opérations d'ordre confidentiel dans lesquelles le secret des affaires joue un rôle important. De plus, et contrairement à ce qui est le cas pour ces dernières, la clientèle des entreprises de transport n'a pas le choix; elle est plus ou moins tenue de s'adresser, pour faire face à ses besoins, à une entreprise déterminée. Enfin, la banque exige des spécialistes, gens du métier, tandis qu'en matière de chemins de fer, chacun entend plus ou moins juger et critiquer. Dans une entreprise d'Etat comme les chemins de fer, qui déploient leur activité au su et au vu de tout le monde,

il serait irrationnel que le gouvernement du pays n'eût pas mot décisif à dire.

D'autre part, il ne saurait être question de faire des chemins de fer fédéraux un service administratif de la Confédération qui, comme les postes par exemple, soit complètement incorporé à un département fédéral et directement dirigé par lui. Les chemins de fer fédéraux en tant qu'entreprise d'ordre technique ayant à lutter avec toutes les difficultés de la vie économique, comme nous l'avons déjà exposé à diverses reprises, ne sauraient, de par leur nature même, s'accommoder d'une pareille solution. Les chemins de fer fédéraux ne constituent plus un monopole comme autrefois. Tout autre serait la question si le peuple suisse était disposé à instituer, par une révision de la constitution, un monopole général des transports s'étendant aux moyens de transport autres que le chemin de fer. Mais il est hors de doute qu'une révision constitutionnelle de ce genre n'aurait aucune chance d'aboutir. Il ne paraît pas possible non plus d'unir sous une seule direction les chemins de fer fédéraux aux autres entreprises de transports et communications de la Confédération, jouissant d'un monopole, comme les postes, télégraphes et téléphones. Ces diverses institutions collaborent entre elles, et leur collaboration doit se développer encore dans l'intérêt général; que l'administration des chemins de fer fédéraux reste séparée, ce n'est pas un obstacle. Il appartient d'ailleurs au chef du département fédéral des postes et des chemins de fer d'assurer la coordination entre ces différentes institutions.

Ad art. 2.

Nous croyons judicieux d'introduire ici, dans la loi, une disposition générale concernant l'extension éventuelle du réseau des chemins de fer, par construction de nouvelles lignes ou par nationalisation de lignes déjà existantes. L'administration des chemins de fer fédéraux avait rangé cette disposition à la fin de son projet, parmi les prescriptions d'ordre financier. Mais elle ne présente pas seulement un côté financier; elle fait encore partie intégrante de l'ensemble de la politique ferroviaire; il est donc logique de la faire figurer parmi les dispositions générales.

Dans la partie historique du présent message, nous avons rappelé l'article premier de la loi sur le rachat, qui trace le programme de la nationalisation des chemins de fer, et nous avons indiqué la suite qui lui avait été donnée au cours des ans. Aujourd'hui, la tâche du législateur ne peut plus consister, pour la politique de la Confédération en matière de nouvelles constructions et de nationalisation, qu'à indiquer la procédure suivant laquelle ces opérations peuvent s'effectuer, savoir celle d'un arrêté fédéral soumis au referendum. Pour le surplus, il faut attendre les décisions qui doivent être prises dans chaque cas particulier; en effet, outre les considérations politiques, il s'en présente d'autres d'ordre financier et d'impor-

tance primordiale, qui interdisent à la Confédération de se lier, dans un sens ou dans un autre, par un programme et par des engagements formels.

Ad art. 3.

Il s'agit là d'une disposition essentielle, inspirée en partie par l'art. 1^{er}, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'organisation actuellement en vigueur, et qui énonce les principes qui sont à la base de l'organisation des chemins de fer fédéraux.

Cet article prescrit tout d'abord que les chemins de fer fédéraux doivent être administrés et exploités selon les principes d'une *saine économie*. Le but, c'est que les dépenses ne soient engagées qu'en vue du rendement effectif le plus utile, que l'administration demeure élastique et souple, qu'elle ménage ses deniers, qu'elle se garde de devenir dispendieuse, rigide et bureaucratique. Si les termes ont changé, on ne veut cependant pas dire autre chose que ce qu'exprime la disposition actuellement en vigueur par les mots « principes commerciaux ». Mais il a paru que le qualificatif « commerciaux » pouvait prêter à confusion et faire supposer que les chemins de fer fédéraux devaient gérer leur exploitation comme le fait un établissement à but purement lucratif, sans tenir aucun compte de l'intérêt général et dans le seul dessein de faire des bénéfices; ce serait absolument contraire au caractère d'entreprise publique tel que nous devons le comprendre.

Il est parfaitement possible de concilier cette première condition d'une entreprise administrée et exploitée selon les principes d'une saine économie avec la seconde condition, d'après laquelle les installations des chemins de fer fédéraux doivent être constamment maintenues en bon état d'entretien. C'est là une condition normale et indispensable de toute administration, même pour un chemin de fer d'Etat qui, sans se laisser aller à des exagérations, doit dans tous les cas entretenir ses installations et son matériel de manière à assurer la sécurité de l'exploitation. La troisième condition va plus loin: Elle prescrit que les chemins de fer fédéraux doivent s'adapter aux besoins du trafic et aux progrès de la technique. L'administration des chemins de fer fédéraux attache de l'importance — et nous sommes d'accord avec elle — à ce que la loi contienne une disposition expresse à ce sujet et déclare, en outre, que cette adaptation doit s'effectuer dans la mesure des ressources disponibles. Une administration économe, telle que celle qui est envisagée, doit précisément se demander, avant de décider les adaptations désirables aux progrès de la technique, si les ressources disponibles les permettent. Pour le cas où une adaptation indispensable ne pourrait se faire au moyen des dites ressources, les chemins de fer fédéraux s'adresseraient aux autorités fédérales et examineraient avec elles les mesures à prendre.

Après avoir posé, dans son premier alinéa, les principes suivant lesquels l'administration doit agir, l'article 3, dans son second alinéa, fixe le but

de cette activité, savoir : *servir* les intérêts de l'économie nationale. Les chemins de fer fédéraux doivent donc être un instrument de la prospérité commune, un service public dans le vrai sens du terme. La prescription de l'article 1^{er} de la loi de 1923 sur l'organisation, selon lequel les chemins de fer fédéraux doivent être administrés et exploités tout en sauvegardant les intérêts de l'économie nationale, est ainsi rédigée d'une manière un peu plus claire. Il n'était pas non plus superflu de prescrire qu'il y a lieu de tenir compte, dans les tarifs et les horaires, des intérêts de l'économie nationale. Mais ici encore les décisions prises devront rester dans le cadre des moyens financiers disponibles, lesquels sont limités. Il importait de le bien préciser. Il faut, en effet, veiller à ce que l'équilibre financier de l'entreprise soit maintenu à titre durable et l'on ne doit ni pouvoir exiger d'elle ni lui permettre d'aller au delà de ses moyens dans les services qu'elle est appelée à rendre à l'économie nationale. Cette disposition permettra de délimiter les charges incombant aux chemins de fer fédéraux envers la Confédération en ce qui concerne l'octroi de facilités de transport au profit de l'économie nationale. Si ces facilités ne sont pas dictées par la concurrence des autres moyens de transport, elles ne doivent être accordées par les chemins de fer fédéraux qu'en tant qu'elles sont compatibles avec le principe de leur saine gestion financière. Si tel n'est pas le cas, la Confédération examinera s'il y a lieu de les mettre en tout ou en partie à la charge de la caisse fédérale. Cette répartition des charges permettra d'éviter que les usagers du chemin de fer n'aient seuls à faire les frais de services qui profitent dans une large mesure à la collectivité dans son ensemble.

Ad art. 4.

Cette disposition confirme le principe posé par la loi d'organisation de 1923, en vertu duquel la législation fédérale en matière de chemins de fer est applicable aux chemins de fer fédéraux. Il faut entendre par là qu'en ce qui concerne les objets sur lesquels elle renferme des dispositions, la présente loi aura le pas sur les autres lois en matière de chemins de fer, en tant qu'il s'agit des chemins de fer fédéraux. Le projet de nouvelle loi sur les chemins de fer, qui remplacera la loi du 23 décembre 1872 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse, consacre expressément ce principe.

Le même article 4 prévoit encore que le Conseil fédéral peut, en ce qui concerne les chemins de fer fédéraux, autoriser des exceptions aux dispositions de la législation sur les chemins de fer. Mais cette faculté est strictement limitée aux exceptions ayant trait aux rapports internes entre la Confédération et les chemins de fer fédéraux. La faculté de permettre des exceptions ne doit pas aller jusqu'à porter atteinte aux légitimes intérêts des tiers. Il faut notamment écarter toute crainte de voir le Conseil fédéral accorder, à un moment donné, aux chemins de fer fédéraux des

facilités légales dont ne profiteraient pas les chemins de fer privés. Il est d'ailleurs évident que l'on entend justifier, par cette disposition, certaines simplifications imposées par la nature même des choses. En ce qui concerne, par exemple, le contrôle technique et administratif des chemins de fer fédéraux par l'autorité de surveillance, il importe de pouvoir, comme par le passé, appliquer d'autres principes que ceux qui paraissent indiqués à l'égard des compagnies de chemins de fer ou de navigation.

Enfin, si l'article 4 parle expressément de la législation « en matière de chemins de fer » il ne faut pas entendre par là celle qui, tout en s'appliquant aux chemins de fer, a cependant une portée plus étendue encore. C'est ainsi que l'on n'envisage pas, sous cette dénomination, la loi sur la durée du travail, qui s'applique également à d'autres entreprises de transports et de communications, et pas davantage la loi sur le travail dans les fabriques. L'application de ces lois aux chemins de fer fédéraux s'opère en vertu de leur texte même, et le droit de consentir des exceptions accordé au Conseil fédéral par l'article 4 de notre projet ne s'étend pas à ces lois.

En des temps qui évoluent aussi rapidement que les nôtres et où, les chemins de fer ayant perdu le monopole des transports, le problème des transports en général est en pleine évolution, sans qu'il soit possible d'en prévoir l'issue, la législation générale sur les chemins de fer, pas plus qu'une nouvelle loi sur les chemins de fer fédéraux, ne peut partir de l'idée que les méthodes d'exploitation appliquées aujourd'hui aux conditions actuelles des transports demeureront immuables dans l'avenir. Il faut, au contraire, donner la possibilité d'abandonner, si cela est nécessaire, un système périmé et de s'adapter aux conditions nouvelles. C'est pourquoi il convient d'accorder au Conseil fédéral le pouvoir d'autoriser, si certaines circonstances spéciales l'exigent, d'autres modes de transport que le chemin de fer, en première ligne l'automobile et, un jour peut-être, l'avion; en d'autres termes, de permettre l'emploi de ceux des moyens de transport qui sont le plus aptes à remplir la tâche que l'on attend d'eux. C'est pourquoi le projet de loi prévoit que les chemins de fer fédéraux peuvent, avec l'autorisation du Conseil fédéral, apporter toutes modifications utiles à leur « mode d'exploitation ». La même idée a déjà été exprimée dans l'arrêté fédéral urgent du 20 décembre 1934. Il est bien évident qu'on n'aura pas toujours affaire à des mesures aussi radicales que celles dont il a été question ci-dessus. Au contraire, il s'agira, par exemple, de l'introduction d'automotrices et de trains légers, de la réduction des obligations du chemin de fer sur les lignes sans rendement, de la suppression de la desserte de certaines stations. On peut songer aussi au remplacement partiel de certains trains de voyageurs par des transports automobiles, ce qui allégerait, dans une certaine mesure, l'obligation stricte imposée aux chemins de fer de faire circuler quotidiennement un certain nombre de trains. L'essentiel est que ces modifications puissent se justifier tant au point de vue économique qu'à celui des progrès à accomplir dans la gestion de l'entreprise.

Il se peut que les conditions du trafic se modifient d'une façon telle qu'une ligne de chemin de fer existante perde toute raison d'être. Dans ce cas, il importe que les chemins de fer fédéraux puissent en suspendre l'exploitation. Pareille mesure peut avoir un caractère temporaire. Elle devrait alors pouvoir être appliquée avec la seule autorisation du Conseil fédéral, qui aurait à juger si les avantages que les chemins de fer fédéraux sont fondés à en attendre justifient le sacrifice des intérêts auxquels elle va porter atteinte. S'il s'agit, en revanche, de supprimer définitivement une ligne, la mesure est d'une portée telle que l'assentiment de l'Assemblée fédérale devient nécessaire. Pareille réglementation, qui s'écarte quelque peu des propositions de l'administration des chemins de fer fédéraux, nous paraît raisonnable.

Ad art. 5.

Cette disposition relative au siège et au for des chemins de fer fédéraux est la disposition traditionnelle, qui se trouve déjà dans la loi de 1923 sur l'organisation. Nous proposons de la reprendre également dans la nouvelle loi; nous croyons cependant qu'au lieu de dire que les chemins de fer fédéraux sont tenus d'élire domicile au chef-lieu de chaque canton — cette disposition, à vrai dire, ne fut jamais observée — il est préférable de fixer le for légal au chef-lieu du canton pour les habitants du canton. Ainsi on exprimera clairement ce que l'on désire.

Ad art. 6.

A l'avenir, les chemins de fer fédéraux devront continuer à bénéficier de l'exonération fiscale dans la même mesure que jusqu'ici. De là l'article 6.

Notons qu'il ne s'agit que des impôts cantonaux et communaux. Jusqu'à maintenant, l'exonération ne s'appliquait qu'à ces deux catégories d'impôt, et il doit en être de même à l'avenir. Si l'on voulait exonérer d'une manière générale les chemins de fer fédéraux de tout impôt fédéral, la loi sur le timbre et celle qui concerne l'impôt sur les coupons ne leur seraient plus applicables. Ce serait aller trop loin. Il ne semble pas non plus possible de les exonérer du droit de timbre sur les lettres de voiture. Par contre, il demeure entendu que, conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 19 juin 1934, les chemins de fer fédéraux sont exonérés de l'impôt fédéral de crise. Si de nouveaux impôts fédéraux viennent à être institués, il y aura lieu de décider, dans chaque cas particulier, si les chemins de fer fédéraux en sont exonérés ou non.

Le projet dispose expressément que l'exonération s'étend aux chemins de fer fédéraux, « y compris leurs entreprises accessoires ». Il est utile de se montrer précis sur ce point, certaines divergences d'opinions s'étant produites dans la pratique. Non pas qu'on se soit demandé si les établissements accessoires ou auxiliaires de l'entreprise ferroviaire, tels que l'économat, les usines électriques, les ateliers, la navigation sur le lac de Constance,

font partie intégrante de l'entreprise; il n'y eut jamais de contestations à ce sujet. Mais on fait encore rentrer dans la catégorie des établissements accessoires: les entrepôts, y compris ceux qui sont réservés aux usagers des chemins de fer, les kiosques, les buffets de gare, les différentes boutiques ouvertes aux voyageurs, les salons de coiffeur, les établissements de bains, etc. En tant que ces établissements se présentent comme des établissements ou des succursales appartenant à des tiers, artisans ou commerçants, leur propriétaire est soumis à l'impôt. Par contre, en ce qui concerne leurs rapports avec le chemin de fer sur le terrain duquel ils sont exploités en relation étroite avec l'entreprise, il faut considérer qu'ils remplissent des tâches que l'augmentation et les besoins accrus du trafic imposent au chemin de fer et que celui-ci se doit d'assurer pour la commodité des voyageurs s'il entend s'adapter aux exigences modernes. La concurrence des autres moyens de transport fait au chemin de fer un devoir de se conformer de plus en plus à des exigences de ce genre. Il importe donc que la politique fiscale des cantons et des communes ne viennent pas contrecarrer les efforts qui sont faits dans ce sens.

La disposition relative à l'exonération fiscale des immeubles n'est pas modifiée.

II. ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE ET DU CONSEIL FÉDÉRAL

Ad art. 7.

Les attributions de l'Assemblée fédérale, telles qu'elles doivent être réglées par la nouvelle loi, découlent des principes qui sont à la base de l'organisation de l'entreprise et que nous avons déjà discutés en détail. Il n'est donc pas nécessaire de nous y arrêter plus longuement ici.

Toutefois, nous tenons à répéter que la responsabilité financière pour les chemins de fer fédéraux étant concentrée en dernier ressort sur le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale ne doit plus être appelée, comme c'est le cas sous l'empire de la législation actuelle, à approuver le budget des chemins de fer fédéraux. A l'avenir, elle n'aura plus à s'occuper des chemins de fer fédéraux qu'une fois l'an, lors de l'approbation du rapport de gestion et des comptes. Cette modification ne réduira pas dans une mesure bien considérable, quant au fond, les droits de l'Assemblée fédérale par rapport à ceux qu'elle possède aujourd'hui.

Quant à l'établissement des tarifs, l'Assemblée fédérale était compétente, jusqu'ici, pour légiférer sur les principes à appliquer en cette matière. Celle-ci est réglée actuellement par la loi sur les tarifs du 27 juin 1901. Nous sommes d'accord avec l'administration des chemins de fer fédéraux pour estimer que les questions de tarifs ne sont pas de celles qui se prêtent

à être débattues au sein de conseils tels que l'Assemblée fédérale et à faire l'objet d'une loi. C'est pourquoi nous prévoyons qu'à l'avenir le Conseil fédéral posera les principes généraux applicables en matière de tarifs. Etant donnée l'importance particulière de cette question pour l'ensemble de l'économie du pays, l'Assemblée fédérale conservera toutefois le droit de se prononcer sur ces principes et de les approuver. La responsabilité des finances des chemins de fer étant concentrée sur le Conseil fédéral, il est naturel qu'il puisse faire valoir, d'une manière prépondérante, son opinion dans ce domaine. Il n'est pas nécessaire d'insérer dans la loi une disposition spéciale sur l'établissement des tarifs tant que subsiste la loi de 1901, qui est d'ailleurs surannée sous bien des rapports. Si le Conseil fédéral était un jour obligé de modifier les principes applicables à l'établissement des tarifs, il se chargerait lui-même de cette tâche et soumettrait ensuite à l'approbation de l'Assemblée fédérale les résultats auxquels il aurait abouti. A ce moment-là, l'ancienne loi sur les tarifs pourrait être abrogée.

Nous avons prévu que l'Assemblée fédérale serait appelée à autoriser la suppression de l'exploitation de lignes de chemins de fer, tandis que l'acquisition de nouveaux chemins de fer et la construction de nouvelles lignes seront l'objet d'arrêtés fédéraux soumis au referendum. On aurait pu penser que la même base juridique devait être donnée à ces deux genres d'opérations. A l'examen, cependant, cette opinion ne parut pas se justifier. N'oublions pas, en effet, que la suppression de l'exploitation de lignes de chemins de fer constitue le terme d'une série de modifications, dictées par des considérations économiques, apportées à l'exploitation et qui ont pu déjà être profondes. Alors qu'on laisse au Conseil fédéral — et c'est conforme à la nature des choses — le soin d'autoriser ces modifications, il n'y a pas de raison pertinente pour écarter sa compétence au dernier stade de l'évolution et pour compliquer outre mesure la décision de renoncer définitivement à l'exploitation. L'obligation de solliciter l'approbation de l'Assemblée fédérale suffit amplement pour écarter tout danger de précipitation ou d'arbitraire. Il en est autrement des nouvelles acquisitions et de la construction de nouvelles lignes. Dans ces cas, les décisions sont d'une portée financière considérable, et l'on ne doit les prendre qu'en s'entourant des plus sévères précautions.

Les autres attributions de l'Assemblée fédérale découlent de la réglementation que l'on se propose d'appliquer à l'économie financière des chemins de fer fédéraux. Nous reviendrons sur cette question. Nous nous bornerons donc à signaler ici toute l'importance du droit et du devoir de l'Assemblée fédérale de décider chaque fois des mesures à prendre pour combler, le cas échéant, un déficit des comptes annuels et pour éviter que ces déficits ne soient simplement reportés à compte futur et ne finissent par s'accumuler outre mesure.

Ad art. 8.

Contrairement à la loi actuelle, le projet n'énumère pas, en son article 8, les différentes attributions du Conseil fédéral. Le droit nouveau tend essentiellement à concentrer sur cette autorité la haute surveillance et la responsabilité financière. C'est en raison de cette tendance et parce qu'il convient de laisser au Conseil fédéral la plus large latitude possible dans la détermination de ses attributions que la loi renonce à les énumérer. Il paraît indiqué toutefois d'en esquisser, sur certains points, les lignes générales, dans l'intérêt de la clarté de la réorganisation et de son bon fonctionnement. Les compétences du conseil d'administration doivent être expressément réservées. Notons, d'autre part, que les limites que le Conseil fédéral tracera, dans le cadre de la loi, à sa propre compétence, à celle du département des postes et des chemins de fer et à celle des organes directeurs des chemins de fer fédéraux, devront permettre une large délégation des pouvoirs, afin d'assurer à l'expédition des affaires toute la simplicité, la rapidité et l'indépendance désirables. Outre ces compétences d'ordre général, il en est d'autres déterminées expressément dans certains articles du projet, soit: la nomination du conseil d'administration (art. 10) et des membres de la direction (art. 11), ainsi que la ratification des règlements édictés par le conseil d'administration sur le statut du personnel (art. 14).

En vertu de la loi actuelle sur l'organisation, le Conseil fédéral a déjà le droit de donner aux chemins de fer fédéraux les instructions qu'il juge utiles dans l'intérêt du pays. Afin d'éviter tout malentendu, nous voudrions limiter ce droit à la sauvegarde des intérêts *importants* du pays; on précisera ainsi que le droit de haute surveillance du Conseil fédéral ne consiste pas à s'immiscer dans des détails d'exploitation et d'administration qui ne présentent qu'un intérêt secondaire.

III. ORGANES DES CHEMINS DE FER FÉDÉRAUX

Ad art. 9.

Contrairement au droit en vigueur, le projet ne prévoit plus comme organes directeurs des chemins de fer fédéraux que le conseil d'administration et la direction. Les conseils d'arrondissement qui, en vertu de l'arrêté fédéral urgent du 20 décembre 1934, n'avaient déjà pas été renouvelés à l'expiration de leurs fonctions, le 31 décembre 1935, disparaissent.

Ces *conseils d'arrondissement*, institués par la loi sur le rachat de 1897, furent maintenus par la loi de 1923 sur l'organisation, dans l'idée que, servant de trait d'union entre l'administration des chemins de fer, d'une part, et les autorités et la population des cantons, d'autre part, ils seraient appelés à exercer une activité bienfaisante pour tous. Organes exclusivement consultatifs, ils avaient pour tâche assignée par la loi d'assister

de leurs conseils les directions d'arrondissement, de les renseigner sur les besoins du trafic et les vœux de la population, afin de sauvegarder comme il se doit les intérêts cantonaux et locaux dans les décisions à prendre sur des questions ferroviaires importantes.

Bien que les conseils d'arrondissement aient été qualifiés par la loi « d'organes de l'administration », ils ne l'étaient pas en réalité, n'ayant à assumer aucune responsabilité proprement dite quant à la marche de l'entreprise. De plus, les expériences faites permirent de constater que, même en matière consultative, leur collaboration n'était nullement indispensable, les intérêts qu'ils avaient à représenter étant déjà suffisamment défendus par d'autres organes dans les domaines qui leur étaient plus spécialement attribués. Il en était ainsi en ce qui concerne les questions d'horaires, pour lesquelles une procédure spéciale permet aux différents milieux de la population de se faire largement entendre par l'intermédiaire des gouvernements cantonaux. C'était également le cas pour les questions de constructions, dont l'importance a d'ailleurs diminué de plus en plus au cours des années et qui, vu la situation financière des chemins de fer fédéraux, ne semblent guère devoir jouer un rôle considérable avant un certain temps. Pour ce qui est des problèmes commerciaux et des questions de tarifs, qui intéressent dans une large mesure des milieux étendus de la population, ils sont examinés par la conférence commerciale, dans laquelle les usagers du chemin de fer sont convenablement représentés. Dans ces conditions, il n'est plus possible de concilier le maintien des conseils d'arrondissement avec les exigences du moment, qui imposent l'obligation inéluctable de simplifier l'administration et de supprimer tout ce qui n'est pas strictement indispensable. Le public n'a guère réagi lors de leur disparition au début de 1936, de sorte qu'on peut admettre que cette mesure a été comprise et approuvée. D'accord avec l'administration des chemins de fer fédéraux, nous estimons qu'il y a lieu de supprimer définitivement ces conseils.

Le second alinéa de l'article 9 dispose expressément que les organes directeurs des chemins de fer fédéraux sont *responsables* de leur gestion envers le Conseil fédéral. Bien entendu, cette responsabilité ne peut s'étendre qu'aux affaires de leur propre ressort. Il est nécessaire de l'établir par un texte légal afin de souligner qu'une volonté unique préside à toute la gestion de l'entreprise et que chacun a l'impérieux devoir de collaborer à sa prospérité.

Ad art. 10.

On se souvient que la loi de 1923 sur l'organisation modifia profondément la constitution du conseil d'administration. Elle supprima le grand conseil d'administration, créé par la loi sur le rachat, et le remplaça par la commission permanente d'alors, qui devint le nouveau conseil d'administration. On se proposait d'obtenir par là un conseil d'administration composé d'un petit nombre de personnes spécialement qualifiées, demeurant

en contact permanent avec l'entreprise, et de lui réserver le contrôle des opérations, ainsi que le droit de se prononcer en dernier ressort.

Ces diverses considérations sont encore vraies aujourd'hui et militent en faveur du maintien d'un conseil d'administration des chemins de fer fédéraux. Mais il importe d'en déterminer exactement les droits et les obligations et de bien faire ressortir par là que, dans l'ensemble de l'édifice au faite duquel se trouve le Conseil fédéral, le conseil d'administration est un organe intermédiaire entre le Conseil fédéral et la direction générale; qu'il exerce un droit de surveillance sur cette dernière et sur l'ensemble de l'entreprise et qu'il est en droit de prendre certaines décisions en toute indépendance; mais, d'autre part, que les droits du Conseil fédéral et la responsabilité par lui assumée pour l'ensemble de l'entreprise ne doivent subir aucune diminution du fait de l'existence et des attributions du conseil d'administration. De ce point de vue, il importe donc d'écartier tous les doutes, de ne pas se borner, comme on en avait eu l'intention tout d'abord, à établir les compétences du conseil d'administration d'une manière tout à fait générale, mais de les énumérer une à une. Cette précision permettra d'ailleurs de montrer que si une bonne part des attributions du conseil d'administration ont un caractère purement consultatif, ce conseil n'en est pas moins appelé à prendre des décisions importantes, qui en font l'organe directeur suprême.

Ainsi se résout d'elle-même, par l'affirmative, la question, posée parfois: Est-il vraiment nécessaire et désirable d'avoir un conseil d'administration des chemins de fer fédéraux? Il y a tout avantage à ce que les attributions réservées au conseil d'administration ne soient exercées ni par le Conseil fédéral, ni par la direction générale, mais qu'entre ces deux autorités s'en trouve une troisième, composée de personnes qualifiées, provenant, il est vrai, des milieux qui entrent en ligne de compte comme usagers des chemins de fer fédéraux, mais disposée néanmoins à prendre, dans les limites de ses attributions, toutes les mesures propres à assurer la prospérité de l'entreprise.

Les modifications apportées à la structure même de l'entreprise ont leur répercussion sur les attributions du conseil d'administration. La nouvelle loi en prévoit donc une réglementation quelque peu différente de l'ancienne. Comme par le passé, le conseil d'administration reste compétent pour statuer sur les projets généraux de grands travaux et ratifier les contrats importants, pour arrêter l'organisation générale de l'administration et fixer les attributions des différents services; en outre, le droit lui reste reconnu de procéder à des nominations dans certains cas et de faire dans d'autres des présentations. En revanche, pour ce qui est du budget et des droits qui y sont rattachés, les modifications apportées aux attributions du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale ont pour conséquence que le conseil d'administration soumettra au Conseil fédéral le budget qu'il aura établi et que cette autorité l'approuvera en dernière instance.

Quant aux comptes annuels et au rapport de gestion, le conseil d'administration continuera, comme autrefois, à les examiner avant de les présenter au Conseil fédéral, qui, lui, les soumettra à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Les attributions du conseil d'administration sont notablement étendues, par rapport au régime actuel, dans les questions concernant le personnel. En effet, il sera appelé, à l'avenir, à établir, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral, la liste des fonctions dont les titulaires ont qualité de fonctionnaires des chemins de fer fédéraux, à dresser l'échelle de leurs traitements et à régler les rapports de service des employés et ouvriers. Nous avons exposé plus haut les considérations qui nous ont amenés à faire cette proposition.

Ad art. 11.

En principe, la *composition de la direction* demeurera la même que jusqu'ici, sa tâche étant répartie entre la direction générale et les directeurs d'arrondissement. Rien n'est changé non plus en ce qui concerne la nomination de la direction; comme par le passé, elle se fera sur présentation du conseil d'administration, cette présentation ne liant toutefois pas le Conseil fédéral.

Ce dualisme dans la direction des chemins de fer fédéraux a déjà suscité de nombreuses discussions. On a souvent prétendu, et on prétend encore, qu'une direction générale suffirait pour une entreprise de l'importance des chemins de fer fédéraux, dont le réseau est à peine de l'étendue moyenne de celui d'une direction des chemins de fer du Reich, et de beaucoup inférieur à celle des principaux réseaux français. On ajoute que les *directions d'arrondissement* seraient superflues et que leur suppression simplifierait l'exploitation et en diminuerait les frais. On a même été jusqu'à voir dans cette suppression l'une des principales réformes à apporter à l'organisation; on en attendait de nombreux avantages. On a avancé aussi que la direction générale, à Berne, pourrait assumer le travail des directions d'arrondissement sans devoir augmenter l'effectif de son personnel, d'où importante diminution des dépenses. Le conseil d'administration des chemins de fer fédéraux et nous-mêmes n'avons pas manqué de vouer de nouveau à ce problème, lors de l'élaboration du projet de loi, toute l'attention désirable; mais nous avons dû nous convaincre qu'en principe rien ne devait être changé à l'organisation existante.

La répartition du réseau des chemins de fer fédéraux en trois arrondissements correspond aux conditions géographiques et ethnographiques des transports dans notre pays. En outre, il ne faut pas perdre de vue que les directions d'arrondissement sont en contact beaucoup plus étroit avec les autorités et la population des contrées desservies par leurs lignes que ne peuvent l'être la direction générale et ses organes; pour cette simple raison déjà, elles peuvent s'acquitter plus facilement et plus rapidement

d'une bonne partie de leur besogne que l'autorité siégeant à Berne ne serait à même de le faire. Le travail incombant aux arrondissements est considérable, et il doit se faire. Les indications suivantes permettront de s'en rendre compte. Les agents dépendant directement de la direction générale, y compris le personnel des ateliers (3500 hommes environ), représentent un effectif d'à peu près 4500 personnes. Les autres 24,000 agents sont employés par les arrondissements. Ceux-ci ont donc à régler chacun les questions de personnel pour 8000 hommes en nombre rond. A ces questions se rattachent, entre autres, l'élaboration des tableaux de service, travail qui doit être fait avec beaucoup de soin et qui exige un temps considérable, ainsi que la formation professionnelle du personnel et les examens à lui faire subir. Les directions d'arrondissement ont, en outre, à dresser les horaires de roulement des locomotives et du reste du matériel roulant, à contrôler les vitesses autorisées et la charge des trains, à procéder aux enquêtes en cas de dérangements de la circulation, d'accidents et d'irrégularités, à exercer la police du chemin de fer, à préparer et à adapter les horaires aux besoins et aux vœux des différentes régions, à diriger et à surveiller le service dans les gares et les dépôts de trains et de locomotives, à contrôler la construction et l'entretien de la voie, à traiter les réclamations concernant la perte ou la détérioration des marchandises, à administrer tout ce qui est propriété foncière des chemins de fer fédéraux — et cette propriété est considérable — à s'occuper de toutes les contestations qui peuvent surgir des rapports de voisinage, etc. L'énumération de ces différentes tâches permet de comprendre que la décentralisation se justifie pleinement. Si l'on supprimait les trois arrondissements et centralisait leur travail à Berne, on aboutirait simplement à augmenter à peu près d'autant le personnel attaché à la direction générale; les voyages de service s'accroîtraient, en outre, dans une forte proportion; il en résulterait des complications de tous genres et des pertes de temps. Au reste, on ne tarderait pas à constater la nécessité de créer dans les différentes régions du pays de nouveaux services pour les charger d'une partie du travail accompli jusqu'ici par les arrondissements. Il ne serait en tout cas pas possible de faire une économie appréciable de personnel. On a aussi proposé de répartir entre les grandes gares le travail qui ne serait pas centralisé à Berne. Mais on ne saurait donner suite à cette proposition, car elle n'aboutirait qu'à détourner le personnel supérieur de ces gares de la tâche principale à laquelle il doit vouer toute son activité, et, cela, au détriment de la bonne marche de l'exploitation.

S'il faut donc se prononcer en faveur du maintien des directions d'arrondissement, il apparaît naturel qu'elles aient, comme jusqu'ici, un directeur à leur tête. Former des directions d'arrondissement sans leur donner un directeur en propre — ainsi que la proposition en a déjà été faite — ne serait pas une solution. Dans ce cas d'ailleurs, il faudrait charger la direction générale d'effectuer, au siège central, les travaux que le direc-

teur accompli sans la collaboration de ses différents services et ceux que ces mêmes services préparent et soumettent à ses décisions — par exemple, quantité de questions concernant le personnel (nominations, mises à la retraite, peines disciplinaires). Ce serait uniquement une complication que ne compenserait aucun avantage. Et l'entreprise aurait, en revanche, perdu tout le profit qu'il y a à avoir, dans trois centres différents, un directeur d'arrondissement fonctionnant en quelque sorte comme représentant de la direction générale et servant d'agent de liaison entre cette dernière et les autorités et la population.

Alors même que la nouvelle loi consacre le principe des directions d'arrondissement avec un chef, à leur tête, point n'est besoin que ce soit elle aussi qui circonscrive leur sphère d'activité. Une réglementation élastique de cette question permettra de procéder aisément à des compléments ou des modifications d'organisation dans tous les cas où cela paraîtra profitable aux intérêts d'une saine administration.

Ni l'article 11, ni aucun autre article du projet ne contiennent d'autres prescriptions concernant les détails d'organisation, prescriptions qui seraient le pendant de celles qui, sous l'empire de l'ancienne loi, ont placé les sièges de l'économat et de la sous-division du contrôle du trafic des marchandises en dehors de celui de l'administration centrale dont ces services relèvent. Ainsi que le souligne très justement l'administration, l'expérience a démontré que la loi ne doit pas entrer dans des détails de cette nature, ce qui ne signifie pas, toutefois, que l'on songe à modifier l'état de choses existant.

En faveur du maintien de l'organisation traditionnelle, on peut ajouter, enfin, qu'elle a permis, jusqu'ici, aux chemins de fer fédéraux de maintenir dans des limites modestes la proportion des personnes employées dans l'administration générale par rapport au chiffre global du personnel et le volume des transports. Cette constatation est la même si l'on établit la comparaison avec d'autres grands réseaux de chemins de fer où la direction est organisée d'une manière absolument différente. On peut donc conclure qu'en conservant le système actuel, il restera possible d'opérer encore d'autres simplifications et d'autres économies et que rien n'empêchera l'entreprise d'être gérée selon les principes d'une saine administration.

Ad art. 12.

La loi en vigueur prévoit expressément que la direction générale se compose d'un président et de deux directeurs généraux. Le projet, lui, ne précise rien en cette matière et laisse pleine liberté au Conseil fédéral. On entend se réserver ainsi la possibilité d'opérer les changements qui, avec le temps, pourraient s'avérer désirables et auxquels s'opposerait une réglementation trop stricte. Autant qu'elle peut juger aujourd'hui la situation, l'administration des chemins de fer fédéraux, au vu des expé-

riences faites et considérant la structure du pays, est d'avis que la meilleure solution consiste à composer la direction générale de trois membres.

En vertu de l'article 12, la direction générale exerce la haute direction et la gestion, conformément au règlement édicté par le conseil d'administration. En d'autres termes, elle est l'organe directorial suprême, sous réserve des attributions du conseil d'administration, d'une part, auquel incombe la surveillance de l'administration, et du Conseil fédéral, d'autre part, dont le rôle consiste à exercer la haute surveillance sur la gestion et les finances des chemins de fer fédéraux.

Ad art. 13.

Nous avons donné, à propos de l'article 11, toutes les explications nécessaires sur la place faite aux arrondissements dans l'édifice des chemins de fer fédéraux. La situation actuelle est maintenue aussi bien quant au nombre des directions d'arrondissement qu'en ce qui concerne leur siège.

IV. LES RAPPORTS DE SERVICE DU PERSONNEL

Ad art. 14.

Cet article indique, à grands traits, ce que sera le statut légal du personnel. L'essentiel à ce sujet a déjà été dit dans nos considérations générales à l'appui du projet. Nous estimons qu'il est parfaitement justifié, puisque l'employeur est le même, d'assimiler, comme jusqu'ici et dans tous les cas où les circonstances le permettent, le personnel des chemins de fer fédéraux au reste du personnel de la Confédération pour tout ce qui concerne les rapports de service. Les dispositions sur le statut des fonctionnaires continueront donc à s'appliquer au personnel des chemins de fer fédéraux. Quant aux traitements, nous avons déjà exposé plus haut les raisons pour lesquelles cette assimilation ne peut se faire : il n'est pas normal de vouloir appliquer à cet égard une réglementation rigide à une entreprise de caractère technique très spécial telle que les chemins de fer fédéraux, entreprise qui subit directement les contre-coups de la lutte économique.

C'est pourquoi il est indispensable d'apporter des tempéraments au régime actuel. A l'avenir, ce ne sera plus la loi qui arrêtera la liste des emplois dont les titulaires ont qualité de fonctionnaires et qui fixera l'échelle des traitements de ces fonctionnaires ; ces matières seront réglées par ceux qui sont responsables, en fait, de la bonne marche des chemins de fer fédéraux : le conseil d'administration et le Conseil fédéral, le premier prenant les décisions et le second les approuvant. Nous avons déjà exposé plus haut dans quel sens nous pensions que le Conseil fédéral et le conseil d'administration feraient usage des pouvoirs qui leur seraient ainsi conférés. Nous n'y reviendrons pas ici.

L'article 14 du projet ne dit rien de spécial sur les rapports de service des employés et ouvriers. Cela n'est pas nécessaire, car, à part quelques

exceptions sur lesquelles nous reviendrons à propos de l'article 16, la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires ne s'applique pas aux personnes qui n'ont pas qualité de fonctionnaires, et l'article 62 de ladite loi prévoit déjà que le Conseil fédéral édicte les prescriptions réglant les rapports de service de ces personnes. Dès lors, il suffit de déclarer, à l'article 10 du projet, qu'il appartient au conseil d'administration de régler, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral, les rapports de service des employés et ouvriers.

Ad art. 15.

Il a paru nécessaire de fixer dans la loi les principes applicables à la réglementation des traitements des fonctionnaires des chemins de fer fédéraux. Il s'agit là des règles établies, pour le reste du personnel de la Confédération, par les articles 37, 38, 40 et 43 de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires, en ce qui concerne le nombre des classes de traitement, le minimum et le maximum de traitement annuel dans chacune de ces classes, les augmentations de traitement, les indemnités de résidence et les allocations pour enfants.

Nous avons déjà exposé plus haut comment nous entendions procéder pour fixer le nombre des classes de traitement, ainsi que les minimums et les maximums. S'il faudra, d'une part, tenir compte de la réglementation adoptée pour le personnel de la Confédération, dont certaines catégories de fonctionnaires ont leur équivalent aux chemins de fer fédéraux, il sera nécessaire, d'autre part, de prendre en considération que le coût de la vie diffère de la ville à la campagne et d'une région du pays à l'autre; il faudra, en outre, considérer que l'activité déployée par certaines catégories d'agents des chemins de fer fédéraux présente une grande analogie avec celle des travailleurs de l'industrie privée. Force sera, enfin, de s'inspirer de la situation financière de l'entreprise, qui ne peut rester sans influence sur les traitements de son personnel.

Le projet de loi ne contient aucune prescription de détail sur les augmentations de traitement. Il n'en reste pas moins entendu qu'au début de chaque année, le fonctionnaire doit recevoir une augmentation ordinaire, jusqu'au moment où il a atteint le maximum de sa classe; demeurent réservés les cas où la conduite du fonctionnaire ne justifie pas cette mesure. Pour ce qui est des augmentations extraordinaires lors de l'avancement ou sans avancement, nous pensons procéder de la même manière que jusqu'ici. L'article 41 de la loi sur le statut des fonctionnaires continuera donc à s'appliquer à la matière.

Notre projet ne fait également que mentionner d'une façon générale les indemnités de résidence et les allocations pour enfants.

Comme jusqu'à présent, les indemnités de résidence seront calculées compte tenu de l'état civil du bénéficiaire et du coût de la vie dans les différentes régions du pays. Nous nous réservons cependant de nous écarter,

dans la mesure des besoins, des dispositions de l'article 37 de la loi sur le statut des fonctionnaires en ce qui concerne la quotité des indemnités et les différentes zones. Nous désirons, en effet, augmenter, en liaison avec le calcul du traitement, le nombre des zones. Notre but est de pouvoir mieux tenir compte que ce n'est le cas aujourd'hui en vertu de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires — et cela au détriment des chemins de fer fédéraux — des multiples différences qu'accuse le coût de la vie dans les diverses parties du pays.

Les allocations pour enfants seront versées, en principe, à chaque fonctionnaire pour tout enfant de moins de dix-huit ans n'ayant pas une occupation rémunérée. On déterminera leur quotité en tenant compte de l'ensemble des dispositions sur les traitements.

L'article 42 de la loi sur le statut des fonctionnaires, qui a trait aux allocations de séjour à l'étranger, s'appliquera, sans modification, au personnel des chemins de fer fédéraux. Cela paraît aller de soi, cet article ne faisant qu'énoncer un principe et laissant au Conseil fédéral toute liberté de l'appliquer; la question est, d'ailleurs, de minime importance pour les chemins de fer fédéraux.

Il en est de même de l'article 44 de la loi sur le statut des fonctionnaires, qui traite du remboursement des frais et des indemnités pour voyages de service, déménagement, service de nuit, etc. Le Conseil fédéral détermine les circonstances donnant droit à ces indemnités, mais il peut déléguer cette compétence aux services qui lui sont subordonnés. Cette solution est heureuse. En gros, la situation demeurera la même que jusqu'ici, tant pour l'administration des chemins de fer fédéraux que pour son personnel.

La disposition finale de l'article 15, selon laquelle les indemnités de résidence et les allocations pour enfants n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des rentes d'assurés et des pensions, correspond au droit actuellement en vigueur.

Ad art. 16.

Cet article s'inspire de l'article 62 de la loi sur le statut des fonctionnaires, qui s'applique actuellement aux personnes occupées par les chemins de fer fédéraux sans avoir la qualité de fonctionnaires. Il entend donc uniquement confirmer le droit actuel. En fait, il s'agit des articles 13 (droit d'association), 23 (interdiction de la grève), 53, 2^e et 3^e alinéas (restrictions au droit de résiliation sur demande du fonctionnaire en cas de guerre, de danger de guerre ou de mobilisation imminente pour un service militaire actif, réserve en faveur de la loi fédérale sur l'organisation militaire). De même, l'application aux employés et ouvriers de l'article 60 du statut des fonctionnaires n'apporte rien de nouveau en tant qu'il s'agit de la compétence du Tribunal fédéral statuant en instance unique dans les

litiges relatifs à des prestations de la caisse de pensions et de secours. L'article 62 de la loi sur le statut des fonctionnaires réserve, en outre, expressément l'application de la législation sur la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transports et de communications en faveur des personnes employées par la Confédération sans qu'elles aient la qualité de fonctionnaires. Nous n'estimons pas qu'il soit nécessaire d'insérer une réserve de ce genre dans la nouvelle loi, qui n'entend modifier en rien le champ d'application de la législation précitée.

L'article 16 du projet dispose, par ailleurs, que les articles 33 à 43 de la loi fédérale du 11 juin 1928 sur la juridiction administrative et disciplinaire seront applicables aux employés. Actuellement, seul de toutes ces dispositions l'article 43 sur les commissions disciplinaires est applicable au personnel qui, sans être nommé pour une période administrative, est engagé d'une façon permanente. La conséquence en est que l'employé révoqué par mesure disciplinaire ne peut pas recourir au Tribunal fédéral; il n'a que la possibilité de former un recours aux organes de l'administration.

Si nous proposons d'appliquer désormais aux employés les articles 33 à 42 concernant la juridiction disciplinaire du Tribunal fédéral, c'est que, depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 20 décembre 1934, le nombre des agents qui doivent être engagés à titre d'employés et non plus comme fonctionnaires a augmenté et que cette tendance devra persister sous l'empire de la nouvelle loi; le nombre des personnes engagées à titre d'employés jouera donc un rôle plus important que par le passé. Pour les agents qui, jusqu'ici, ont été régulièrement nommés comme employés (les femmes garde-barrière, p. ex.), il en résultera donc une extension de leurs droits.

Dans l'intérêt de la bonne entente entre direction et personnel, on ne peut que souhaiter que ce dernier reçoive les garanties suivantes: Lorsqu'il s'agit des peines disciplinaires, des plus graves, tout au moins, et qu'il estime avoir été frappé à tort ou trop sévèrement, il pourra faire appel de cette mesure à une autorité indépendante de l'administration; dans les affaires disciplinaires qui sont tranchées en dernière instance par un organe administratif, une commission dont le président, en tous cas, est choisi hors de l'administration devra être requise, à sa demande, de donner son avis. Une administration désireuse d'exercer ses pouvoirs disciplinaires en toute justice et sérénité n'a aucune raison de s'opposer à la collaboration d'institutions de ce genre.

A tout cela on pourrait objecter, il est vrai, que le nouveau régime ne présente pour les employés qu'un intérêt relatif du moment que, pour eux, seule la révocation disciplinaire entre en ligne de compte comme mesure pouvant être l'objet d'un recours à la chambre du contentieux des fonctionnaires du Tribunal fédéral, puisqu'ils ne peuvent pas être

punis, à l'instar des fonctionnaires, d'une mise au provisoire. La valeur du droit conféré aux employés de recourir contre une révocation disciplinaire pourrait donc être mise en doute sous prétexte que l'administration peut résilier en tout temps leurs rapports de service moyennant un avertissement de trois mois et qu'en conséquence, il lui est loisible de recourir à cette résiliation même lorsqu'un recours contre une révocation disciplinaire a été agréé par le Tribunal fédéral. A quoi l'on peut rétorquer qu'il n'est pas sans importance pour son honneur professionnel et son avenir que l'employé ait été congédié par une décision disciplinaire ou par une simple résiliation de contrat.

Inversement, on pourrait reprocher au projet de lier trop étroitement l'administration à cette catégorie de son personnel, dont les conditions d'engagement doivent être, précisément, plus lâches que celles des fonctionnaires et, en conséquence, de rendre plus difficiles les licenciements au lieu de les faciliter. Nous ne croyons pas cependant que ces objections soient suffisamment fortes pour qu'il y ait lieu de refuser aux employés cette extension de leurs droits. Il reste bien entendu toutefois que si l'administration se voyait contrainte, pour cause de manque d'occupation, d'user de son droit de donner congé aux employés, elle resterait parfaitement libre de le faire et que la disposition que nous examinons ici ne saurait avoir pour effet de l'obliger à avantager des employés qui ne le mériteraient pas.

Ad art. 17.

Il nous paraît indiqué de prévoir que, comme ce fut le cas pour les différentes ordonnances édictées à la suite de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires, une commission paritaire sera invitée à donner son avis sur les projets de règlements que le conseil d'administration établira en exécution de la présente loi. Par analogie, l'article 65 de la loi sur le statut des fonctionnaires s'appliquera au mode de constitution de cette commission. L'ordonnance d'exécution en fixera les détails.

DEUXIÈME PARTIE

RÉGIME FINANCIER ET COMPTABILITÉ

Cette partie du projet de loi renferme surtout des dispositions ayant trait à la restauration financière des chemins de fer fédéraux. Comme nous avons exposé nos intentions à ce sujet dans un précédent chapitre, nous vous prions de vous reporter, en ce qui concerne les généralités, à ce qui a été déjà écrit; cela nous permettra d'éviter des répétitions. Nous nous bornerons, dans le commentaire des articles qui va suivre, à mentionner ce qui mérite d'être particulièrement relevé.

Ad art. 18.

Le message relatif à la loi actuelle d'organisation prévoyait que la comptabilité des chemins de fer fédéraux serait régie, à l'avenir, exclusivement par un chapitre spécial de cette loi et par une ordonnance d'exécution, la loi du 27 mars 1896 sur la comptabilité des chemins de fer cessant complètement d'être appliquée aux chemins de fer fédéraux dans la mesure fixée par l'arrêté fédéral du 13 novembre 1906. Il doit continuer à en être de même sous le régime de la nouvelle loi, dont le bref article 18, qui se rapporte à la comptabilité, ne sera complété que par l'ordonnance d'exécution mentionnée à l'article 24.

Quant au fond, le contenu de l'article 18 est conforme à celui de l'article 27 de la loi de 1923. A l'encontre de celui-ci, toutefois, le 2^e alinéa statue seulement que le service des intérêts de la dette des chemins de fer est à la charge du compte des chemins de fer fédéraux; jusqu'ici, la loi parlait en outre de l'amortissement, dont il n'est plus question du fait du régime institué par l'article 20.

Ad art. 19.

Nous avons déjà exposé la nature et les effets du dégrèvement prévu à cet article, dégrèvement qui consiste en ceci que la Confédération reprend à sa charge une part de la dette-obligations des chemins de fer fédéraux, correspondant: 1^o à certaines non-valeurs de l'actif dont le montant sera déterminé au moment de l'entrée en vigueur de la loi (au 31 décembre 1935 510,200,000 fr.), 2^o au futur capital de dotation de 700 millions de francs. Le capital-obligations des chemins de fer fédéraux diminuera d'autant. Les 700 millions transformés en capital de dotation continueront toutefois à figurer au bilan des chemins de fer fédéraux. Les non-valeurs amorties définitivement par la Confédération y seront, en revanche, biffées; de même le poste correspondant inscrit à l'actif.

Ad art. 20.

L'article 29 de la loi de 1923 a maintenu pour les chemins de fer fédéraux l'obligation d'alimenter un fonds de renouvellement dont l'origine remontait à la loi de rachat. La raison d'être de ce fonds est connue: Il est indispensable de tenir compte de l'usure naturelle des ouvrages et installations de l'entreprise. Le principe est certainement juste, et l'on ne saurait l'abandonner.

D'autre part, ainsi que nous l'avons montré plus haut, les chemins de fer fédéraux ont opéré l'amortissement financier légal du capital d'établissement dans une mesure très réduite.

Or il est prévu que désormais toutes les opérations comptables qu'il faut faire pour sauvegarder les actifs de la Confédération administrés

par les chemins de fer fédéraux doivent être effectuées simplement et uniformément par voie d'amortissements industriels. Nous avons déjà fourni toutes indications détaillées à ce propos. Pour réaliser cette intention, il suffit que la loi pose le principe de l'amortissement obligatoire d'une façon aussi générale que possible, mais qui réponde pourtant au but recherché; elle pourra laisser aux organes d'exécution le soin de satisfaire à cette obligation dans la mesure nécessaire, d'une manière adaptée aux circonstances ou conformément à la volonté du législateur. C'est pourquoi il suffit de renvoyer à un règlement.

Ad art. 21.

Les dispositions du présent article ont été abondamment commentées dans notre exposé du plan de redressement de l'entreprise. Elles ont pour but d'empêcher les dettes d'augmenter et figurent parmi les plus importantes de toute la loi. La règle doit être qu'à l'avenir les chemins de fer fédéraux pourront exécuter des constructions et procéder à des acquisitions dans la mesure seulement où ils disposeront à cet effet des ressources provenant de leurs amortissements industriels et des réserves. Si, pour une raison quelconque, ce principe ne peut pas être appliqué et qu'il faille contracter de nouvelles dettes, le montant de celles-ci devra être fixé au préalable par un arrêté fédéral soumis au referendum. Semblable disposition nous paraît être de nature à maintenir les dépenses de construction à un niveau aussi bas que possible sans mettre pour autant l'administration dans l'impossibilité de faire face à des besoins nouveaux et inéluctables.

En commentant l'article 2, nous avons émis quelques considérations sur la politique future de la Confédération en ce qui concerne l'acquisition de nouveaux chemins de fer et la construction de nouvelles lignes. L'article 21, qui prévoit les mesures à prendre pour éviter que le capital d'établissement n'enfle démesurément, doit également statuer sur la procédure à suivre pour couvrir les frais résultant de ces nouvelles constructions et nationalisations. Il est conforme au reste de l'article que, dans ce cas, le montant dont sera grevé le compte des chemins de fer fédéraux soit déterminé par voie législative. Comme le projet de restauration doit permettre à l'entreprise de travailler désormais avec un budget en équilibre, une fois le dégrèvement opéré, il faut évidemment éliminer le risque de voir cet équilibre derechef rompu par la nationalisation ou la construction de nouvelles lignes dont la valeur commerciale pour les chemins de fer fédéraux est inférieure au prix d'achat ou aux frais de construction. Cette mesure de précaution est d'autant plus indiquée que l'éventualité d'un rachat de lignes rémunératrices est moins probable que celle d'un rachat de chemins de fer à faible rendement; la décision de procéder à de semblables acquisitions ou nouvelles constructions peut, en effet, être dictée moins par les intérêts économiques du réseau d'Etat que par d'autres

considérations. Il est donc prévu que, dans ces cas-là, la somme à la charge du compte des chemins de fer fédéraux ne doit pas excéder la valeur commerciale que la nouvelle ligne représentera pour eux. L'administration des chemins de fer fédéraux a attaché un grand prix à ce qu'une prescription de ce genre figurât dans la nouvelle loi, et nous avons fait droit à sa demande, qui est compréhensible et équitable. Il serait donc entendu que les frais des opérations qui ne peuvent être portés au compte des chemins de fer fédéraux devraient grever le compte général de la Confédération.

Ad art. 22.

Il a déjà été également question du régime institué par cet article lorsque nous avons exposé le plan de redressement de l'entreprise. Cette disposition précise comment et dans quel ordre les revenus annuels des chemins de fer fédéraux doivent être employés. Il convient d'y revenir ici.

La nécessité d'opérer des amortissements industriels suffisants ressort du fait que c'est en premier lieu à cela que les chemins de fer fédéraux devront affecter leurs excédents d'exploitation. Les frais de capitaux figurent en deuxième place. Nous entendons par frais de capitaux les intérêts des obligations que les chemins de fer fédéraux continueront à payer au moyen de leurs propres revenus, puis les frais de finance, pertes de cours, provisions, etc. afférents au service des emprunts, ainsi que la cote d'amortissement des frais d'emprunts. Une accumulation de nouvelles non-valeurs tirant de là leur origine ne doit naturellement plus se produire. Vient ensuite la constitution de réserves, parmi lesquelles, nous l'avons déjà dit, le fonds de compensation destiné à couvrir les déficits annuels est appelé à jouer un rôle particulier. Nous estimons que ce fonds est à ce point important qu'il faudrait si possible commencer à l'alimenter dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Nous avons envisagé un versement de trois millions de francs dans ce fonds lorsque nous avons établi les besoins financiers annuels des chemins de fer fédéraux.

L'excédent de recettes doit ensuite servir à verser un intérêt sur le capital de dotation. Le taux de cet intérêt est fixé à 3½ pour cent au maximum afin qu'il n'en résulte pas de charge excessive pour les chemins de fer fédéraux et aussi pour diminuer quelque peu le risque que les ressources de l'entreprise soient intégralement absorbées avant qu'on puisse songer à accorder des réductions de tarifs ou d'autres allègements des conditions de transport. Notons qu'un intérêt de 1 pour cent sur le montant prévu du capital de dotation exige une somme de 7 millions de francs. L'article 30 de la loi en vigueur obligeait déjà l'administration à alléger les conditions de transport lorsque les excédents du compte de profits et pertes étaient relativement satisfaisants, étant donnée l'importance considérable de ce facteur dans la vie économique de notre pays; le commerce et l'industrie se plaignent néanmoins — et très souvent à juste

titre — du niveau élevé des taxes perçues par les chemins de fer suisses. Les ressources du réseau nationalisé, dont les moyens ne sont pas illimités, n'ont malheureusement pas encore permis d'alléger sur une vaste échelle les conditions de transport par des réductions substantielles de taxes, quelques efforts que fit l'administration pour accorder des allègements d'un autre genre, par exemple les améliorations de l'horaire, l'accélération des trains de voyageurs et de marchandises, les facilités d'expédition et bien d'autres avantages encore. Malgré cela, les chemins de fer fédéraux ont réduit considérablement, au cours des années, les taxes de certains tarifs, soit par suite de la concurrence d'autres moyens de transport, soit pour des raisons de propagande commerciale. Nous espérons que malgré les sombres perspectives qui s'ouvrent devant les chemins de fer, l'époque reviendra où ceux-ci pourront envisager les réductions générales de taxes visées par la disposition du nouveau projet, outre les mesures particulières du genre de celles que nous venons d'indiquer et qui, naturellement, s'imposeront toujours davantage. Il sied toutefois de rappeler que la dévaluation du franc suisse aura également des effets sur l'établissement des prix de revient dans le domaine des transports et qu'en particulier le statut définitif régissant la concurrence du rail et de la route sera d'une importance décisive pour l'application pratique de l'article 22, 4^e alinéa, du projet.

Nous avons déjà souligné la portée particulière de la disposition finale de cet article, aux termes de laquelle il appartient à l'Assemblée fédérale de statuer, lors de l'approbation des comptes annuels, sur la façon de couvrir les déficits. C'est là, à notre avis, une soupape de sûreté absolument indispensable pour empêcher l'accumulation des déficits auxquels pourrait aboutir la gestion de l'entreprise.

Ad art. 23.

Cet article traite de l'assainissement de la caisse de pensions et de secours, dans la mesure où la loi doit s'en occuper, conformément aux explications contenues dans le chapitre précédent. Au risque de nous répéter, nous faisons remarquer encore une fois que l'assainissement de la caisse des chemins de fer fédéraux se fera en concordance avec celui de la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération. Tel est le sens du 3^e alinéa de cet article. Il a toutefois été nécessaire, afin de délimiter les charges futures des chemins de fer fédéraux, de fixer le maximum des contributions qu'ils auront à servir désormais à la caisse. C'est ce que fait l'alinéa premier. Il est entendu que les sept quinzièmes de ces contributions seront affectés à l'amortissement du déficit, amortissement auquel le personnel participera, à côté de la Confédération, dans une mesure équitable.

D'après le deuxième alinéa, les chemins de fer fédéraux doivent rembourser à la caisse le surcroît de charges qu'ils lui imposent lorsqu'ils mettent

des assurés au bénéfice de la pension avant que ceux-ci y aient droit pour cause d'invalidité, ou en raison de leur âge ou de leurs années de service. De cette façon, la loi elle-même consacrera le principe suivant lequel les mises à la retraite dites administratives ne doivent pas grever la caisse de pensions, mais le compte d'exploitation, car c'est celui-ci qui en profite en dernière analyse.

Ad art. 24.

Cet article reproduit textuellement le second alinéa de l'article 21 du projet de l'administration, dont le premier alinéa a été intercalé dans l'article 18 de notre projet.

Nous avons déjà déclaré à propos de ce dernier article qu'il est de l'intérêt d'une gestion saine et souple que les chemins de fer fédéraux jouissent de la plus grande liberté possible dans le domaine de la comptabilité. Ils pourront en conséquence l'adapter à leurs propres besoins, en dérogeant si c'est nécessaire aux règles applicables aux autres chemins de fer suisses et publier dans leurs rapports de gestion des comptes donnant une idée plus claire de leur situation financière que par le passé. Aussi est-il indiqué que la loi renvoie simplement à l'ordonnance d'exécution, qui se prête mieux au règlement de ces questions et qu'on peut reviser au fur et à mesure des besoins. Il convient d'ailleurs de soustraire la comptabilité future des chemins de fer fédéraux à l'application des anciennes règles en vigueur encore pour tous les chemins de fer suisses, attendu que ces dernières devront aussi être modernisées lors de la prochaine révision de la loi sur la comptabilité.

TROISIÈME PARTIE

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET DISPOSITIONS FINALES

Ad art. 25.

Cette disposition transitoire, qui pourrait sembler aller de soi, est cependant utile, croyons-nous, car elle donne aux agents des chemins de fer fédéraux ayant actuellement qualité de fonctionnaires la certitude qu'aucun changement ne sera apporté à leur statut.

Ad art. 26.

Cette disposition transitoire est nécessaire pour remplacer le chiffre 3 de l'article 1^{er} de l'arrêté fédéral du 20 décembre 1934 autorisant certaines mesures temporaires en vue de la réorganisation et de l'assainissement des chemins de fer fédéraux, arrêté qui cessera ses effets au moment où la nouvelle loi entrera en vigueur. Cet article autorisait l'administration à engager sur la base de l'article 62 de la loi sur le statut des fonctionnaires les agents qui entreraient à son service après le 1^{er} janvier 1935, si elle ne

nommait pas des personnes ayant déjà la qualité de fonctionnaires. La future réglementation prévoit que les agents entrés au service dès le 1^{er} janvier 1935 ou qui y entreront encore par la suite pourront être engagés sur la base des prescriptions sur les rapports de service des employés et ouvriers qu'établira le conseil d'administration; il est entendu que ces agents ne seront nommés fonctionnaires que dans la mesure justifiée par les besoins du trafic.

Ad art. 27.

Nous avons déjà dit que la présente loi doit devenir la seule loi fondamentale sur les chemins de fer fédéraux, à part la législation ferroviaire générale. C'est pourquoi doivent être abrogées non seulement la loi d'organisation du 1^{er} février 1923, mais aussi toutes les dispositions encore en vigueur de la loi de rachat du 15 octobre 1897.

Inutile de nous étendre sur la constatation que la future loi remplacera entièrement la loi d'organisation; cela ressort du fait qu'à toutes les dispositions de la seconde ont été substituées de nouvelles prescriptions, que nous avons abondamment commentées soit en exposant les lignes générales de la réforme, soit en analysant les articles du projet.

De la loi de rachat sont encore en vigueur les articles 1^{er} à 4, 6, 9, 49 et 50. Les quatre premiers articles, ayant trait au programme de nationalisation, sont devenus sans objet — ce programme étant rempli — ou ont été remplacés par l'article 2 du projet. Les articles 6 et 9, qui règlent le transfert de propriété en cas de rachat et déclarent caduques les clauses des concessions lors du passage d'un chemin de fer à la Confédération, consacrent des principes généraux qu'il n'est pas indispensable de maintenir en vue de nationalisations ultérieures. Supposé que l'on estime nécessaire d'y recourir dans la suite et qu'il faille arrêter une disposition particulière dérogeant au droit ferroviaire général, il suffira de l'insérer chaque fois dans la loi spéciale portant nationalisation d'une ligne. L'article 50 n'a aucune portée pratique et doit être abrogé purement et simplement en même temps que le reste de la loi de rachat.

Reste l'article 49 qui appelle encore les quelques observations suivantes. Ses alinéas 1^{er} et 3, qui concernent la construction de la ligne du Simplon, l'acquisition du chemin de fer du Toggenbourg et la construction du chemin de fer du Ricken, sont dépourvus d'objet depuis longtemps. En revanche, le 2^e alinéa subsiste, en vertu duquel « la Confédération favorisera dans une même mesure [c'est-à-dire dans la même mesure que pour la ligne du Simplon] les efforts en vue de l'établissement d'un chemin de fer à travers les Alpes de la Suisse orientale, tel qu'il est prévu par l'article 3 de la loi sur les chemins de fer du 23 décembre 1872. » On entendait dire par là que la nationalisation des chemins de fer principaux ne devait pas mettre les cantons intéressés à la création d'une voie ferrée à travers les Alpes orientales dans une situation plus défavorable que celle qu'ils occupaient

avant le rachat. Cette disposition législative avait donc simplement pour but de confirmer une obligation définie par une loi antérieure, encore en vigueur. Aussi eût-on pu renoncer à faire figurer dans la loi de rachat une clause à tout prendre superflue. Il semble inutile de confirmer dans la nouvelle loi des chemins de fer fédéraux une obligation que personne ne met en doute et dont les modalités sont précisées sans ambiguïté dans la loi, toujours en vigueur, du 22 août 1878 accordant des subventions aux chemins de fer des Alpes. C'est la raison pour laquelle le projet d'une loi sur les chemins de fer qui doit remplacer celle de 1872 ne mentionne pas non plus cette obligation. Les réflexions qui précèdent ne touchent naturellement en rien à l'importance pratique que l'on peut encore attribuer à la question du chemin de fer des Alpes orientales; elles ne préjugent pas davantage les considérations de politique ferroviaire dont la Confédération devrait s'inspirer au cas où cette question reviendrait sérieusement à l'ordre du jour, ni les décisions qu'elle pourrait être appelée à prendre à ce sujet. Nous n'avons aucun motif de discuter actuellement le problème du chemin de fer des Alpes orientales, et surtout pas dans le présent message.

Rien n'empêche donc d'abroger complètement la loi de rachat à la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les chemins de fer fédéraux.

Il est enfin prévu, sous lettre *c* de l'article 27 de notre projet, qu'un certain nombre d'articles de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires fédéraux cesseront d'être applicables au personnel des chemins de fer fédéraux. Nous avons défini plus haut la raison et l'objet de cette disposition, lorsque nous avons exposé le régime des rapports de service des agents; nous n'avons rien à ajouter à nos explications.

VI. LA SITUATION DES CHEMINS DE FER FÉDÉRAUX APRÈS LEUR RESTAURATION FINANCIÈRE

Quant à l'organisation de l'entreprise, le plan de redressement exposé au cours des précédents chapitres donnera certainement aux chemins de fer fédéraux la plus grande élasticité et la faculté d'adaptation qui sont nécessaires à une bonne gestion. Les conditions fondamentales dans lesquelles ils se trouvent s'étant profondément modifiées, notre plan leur permettra aussi d'accomplir plus facilement les tâches nouvelles qui leur incomberont, de se maintenir constamment à la hauteur des circonstances et de marcher avec leur temps. Dans la mesure où l'on peut l'exiger d'un acte législatif, notre projet nous paraît contenir toutes les dispositions propres à atteindre ce but. Le reste sera l'affaire de ceux qui devront appliquer la loi.

Quant au problème financier, l'impression dominante qui se dégage de la solution donnée par le plan de redressement est qu'il s'agit d'une opération de portée exceptionnelle, qui imposera au pays des sacrifices

très lourds, presque exorbitants. Ces sacrifices sont indispensables. On ne saurait les éluder, à moins de mettre en doute — ce que nul ne fera sérieusement — la nécessité de maintenir les chemins de fer fédéraux en état de remplir leur rôle, qui est d'être un des instruments les plus importants de notre économie nationale. Le dégrèvement envisagé de l'entreprise par la collectivité a pour but de permettre aux chemins de fer fédéraux de travailler de nouveau en se suffisant à eux-mêmes. Reste à savoir si ce dégrèvement est assez efficace.

Pour en juger, il faut se rappeler que l'équilibre de nos calculs repose, ainsi qu'il ressort des considérations précédemment développées dans ce message, sur divers éléments, dont chacun d'eux pourrait être soumis, quant à sa solidité, à une appréciation critique. En vérité, nous avons été très prudents, on pourrait même dire trop prudents, dans l'évaluation du déficit du compte de profits et pertes qui nous a servi de base. Bien que cela puisse paraître rassurant, l'exactitude de ce chiffre dépendra en définitive, abstraction faite de l'esprit d'économie dans lequel travaillera l'administration, de circonstances qui échappent à son action: Il sera, de toute évidence, influencé par le développement de la situation économique générale, aujourd'hui encore tout à fait incertain, ainsi que par les effets de la dévaluation du franc suisse sur l'économie du pays dans son ensemble et plus spécialement sur celle des chemins de fer fédéraux. Ce sont là des effets qu'il est pour l'instant impossible d'apprécier.

En ce qui concerne les amortissements, notre plan financier est serré. Ces amortissements devraient, normalement, s'élever à l'avenir à 22 millions de francs de plus qu'aujourd'hui. Nous n'avons cependant prévu pour l'instant qu'une augmentation de 10 millions, parce que le chiffre ci-dessus exigerait de trop gros sacrifices. Nous sommes les premiers à regretter qu'il ne soit présentement pas possible d'aller au delà, et l'on ne devra pas perdre de vue que c'est sur ce point qu'il faudra en tout premier lieu parfaire le plan financier, dès que les temps se seront améliorés.

Disons enfin, en ce qui concerne le montant élevé du capital de dotation envisagé, que nous aussi n'aurions pas demandé mieux que de prévoir un plan qui eût permis d'espérer, dès le début, un modeste service d'intérêts. Mais ici comme ailleurs, nous ne pouvons qu'escompter les possibilités que nous offrira le retour de temps meilleurs. On reprochera peut-être à notre plan de redressement de ne pas constituer de réserves en prévision d'une augmentation possible de la charge actuelle d'intérêts des chemins de fer fédéraux; il s'en tient, en effet, pour l'avenir à la charge actuelle, avantageuse en raison du taux moyen de l'intérêt des emprunts, qui est de 4 pour cent. Mais il ne faut pas oublier que le marché des capitaux s'est sensiblement allégé ces tout derniers temps, par suite de la dévaluation du franc. Nous voulons espérer que la Confédération sera une des premières à en profiter et pourra ainsi réduire les lourdes charges qu'elle est obligée d'assumer.

Des objections dans le sens indiqué ci-dessus s'expliqueraient. Mais nous y répondrions que nous avons effectivement *limité au strict nécessaire* l'effort requis de la communauté en faveur des chemins de fer fédéraux. Même ainsi réduit, il est encore assez lourd. En adoptant cette attitude, nous soulignons une fois de plus la nécessité pour l'administration de faire, de son côté, tout ce qui est en son pouvoir pour que cet effort s'avère suffisant. Plus on aurait laissé, dans le plan financier, de marge pour les éventualités imprévues, moins l'administration eût éprouvé cette nécessité. On n'aurait pu, d'ailleurs, fixer les limites d'une semblable marge qu'en se fondant, de nouveau, sur de simples hypothèses ou des prévisions plus ou moins arbitraires, dont l'exactitude eût également pu être mise en doute.

Bien que nous n'ayons pris en considération dans nos calculs que le strict nécessaire, nous pouvons affirmer à bon droit que ces calculs ont été établis avec tout le sérieux et toute la prudence voulus. On peut donc espérer que le dégrèvement des chemins de fer fédéraux, tel qu'il est prévu, s'avèrera suffisant, et qu'une nouvelle intervention sera épargnée au pays.

Pour pouvoir appliquer le plan de restauration, la première des conditions est de mettre enfin un terme à la chute des *recettes d'exploitation*, et d'obtenir qu'une augmentation s'y substitue. Mais il ne suffira pas, pour cela, d'une amélioration de la situation économique. On doit aussi trouver une heureuse solution du problème de la coordination du rail et de la route, acceptable pour les chemins de fer. Nous avons déjà plus d'une fois exprimé cette idée au cours des développements qui précèdent. On ne saurait trop insister. On se représente encore beaucoup trop peu dans notre pays combien le succès de l'assainissement des chemins de fer fédéraux dépend de la solution du problème que nous venons de rappeler. Cette question constitue pour l'avenir de la voie ferrée un problème fondamental. Elle est de la plus haute importance, étant donnée l'étroite liaison existant entre les chemins de fer fédéraux et les finances de la Confédération. Tant que ce problème fondamental ne sera pas résolu, ou ne le sera pas de façon satisfaisante, le chemin de fer demeurera sous la menace constante d'une grande inconnue.

Pour augmenter les recettes d'exploitation, on peut aussi se demander si la poste ne pourrait pas verser aux chemins de fer fédéraux une plus forte indemnité pour ses transports. Il y a des années que les deux administrations discutaient, sans pouvoir se mettre d'accord, le montant de cette indemnité. Une entente est maintenant intervenue, en ce sens qu'à partir de 1937, la poste accroîtra ses prestations en faveur des chemins de fer principaux en appliquant aux transports postaux exécutés par eux à peu près les taux valables pour les indemnités versées aux compagnies secondaires. Les chemins de fer fédéraux y gagneront vraisemblablement de 2 à 2½ millions de francs par an; pour une bonne part, nous avons déjà tenu compte de cette augmentation de recettes en évaluant le déficit

probable du compte de profits et pertes qui nous a servi de point de départ pour nos calculs. La poste ne pourrait pas faire davantage, à moins de compromettre sa propre situation financière, qui est, elle aussi, exposée aux contre-coups de la crise. Au reste, pour la Confédération une amélioration de la situation financière des chemins de fer fédéraux au détriment de la poste ne présente aucun intérêt, car si, d'un côté, l'aide apportée aux chemins de fer fédéraux par l'indemnité de la poste devient plus forte, d'un autre côté ce sont les bénéfices à verser par la poste à la caisse fédérale qui diminuent d'autant.

Il est fort douteux, pour ne pas dire impossible, que les chemins de fer fédéraux augmentent leurs recettes par le moyen de hausses tarifaires à supporter par l'économie intérieure. Sans parler du fait qu'on croit précisément pouvoir demander aux chemins de fer fédéraux de faire le contraire pour venir en aide à l'économie anémiée, et qu'une hausse des tarifs ne ferait qu'augmenter le malaise actuel, rappelons qu'à notre époque où l'automobile règne en maîtresse, un semblable relèvement ne pourrait que favoriser l'évincement du rail par la route. Cette constatation ne devra pas empêcher l'administration de continuer à chercher par quelles mesures tarifaires adaptées aux circonstances elle pourrait intensifier le trafic. Ainsi se pose le problème délicat de savoir si, par une politique tarifaire offensive se traduisant par de larges réductions de taxes, il ne serait pas possible d'améliorer la situation. Mais le problème n'est pas aussi simple que se l'imaginent ceux qui croient que les chemins de fer fédéraux ont déjà perdu beaucoup de terrain en laissant passer le moment d'opérer sur toute la ligne une substantielle baisse des tarifs et qu'il suffirait maintenant d'une audacieuse initiative dans ce sens pour ranimer immédiatement le trafic et accroître les recettes. En effet, le danger est si grand de voir se produire une nouvelle chute considérable des recettes, malgré une augmentation du trafic, qu'on ne pourrait prendre une pareille mesure, qui serait définitive, qu'après mûre réflexion et en pleine connaissance des conséquences possibles.

En matière d'horaire enfin, l'entreprise, qui s'est efforcée d'introduire des améliorations et des innovations pour la période en cours, devra continuer à rechercher les moyens propres à provoquer une reprise du trafic.

Même dans l'hypothèse la plus favorable, les recettes d'exploitation n'augmenteront cependant pas dans une proportion telle qu'il soit non seulement certain que le plan de réorganisation suffira, mais encore qu'on sera à même d'améliorer les revenus nets de façon à pouvoir bientôt prendre les mesures suivantes: relever les amortissements à un niveau normal ou supérieur, servir un intérêt sur le capital de dotation et alléger les conditions de transport. Il faudra par conséquent que les chemins de fer fédéraux puissent réduire toujours plus leurs *dépenses d'exploitation*. Certes, lorsque l'occasion s'en présentait, nous avons relevé au cours de cet exposé

les grands efforts que l'administration a faits jusqu'ici dans cette direction et les succès qu'elle a obtenus. Qui voudra bien prendre la peine de consulter une statistique internationale sera immédiatement convaincu que les dépenses des chemins de fer fédéraux se montrent sous un jour favorable, si on les compare à celles des réseaux étrangers, tant publics que privés. Mais l'administration serait la dernière à ne pas reconnaître qu'elle peut et doit constamment faire de nouvelles économies en rationalisant d'avantage l'exploitation, en travaillant à moins de frais possible et en simplifiant toujours plus l'organisation, dans les grandes comme dans les petites choses. Notre plan financier table déjà dans une large mesure sur de telles économies, mais il ne doit tracer aucune limite dans ce domaine. La nouvelle loi ne peut donner que le cadre et les grandes lignes de la politique à suivre, et il semble qu'elle n'a rien négligé pour arriver à ce but. Elle n'a pas à entrer dans les détails. Le soin de les régler incombe à une administration capable de s'adapter aux circonstances. Il n'est point douteux qu'on n'ait la ferme volonté de tendre toutes ses forces à cette fin.

Il va de soi que la rationalisation future des chemins de fer fédéraux, à engager ou à poursuivre, ne saurait uniquement consister, comme on croit devoir le prétendre dans certains milieux, à s'en prendre aux dépenses pour le personnel et à redresser la situation financière de l'entreprise sur le dos des seuls agents. L'importance des sacrifices qui sont demandés à la communauté prouve le contraire, avec une évidence qu'aucune personne impartiale ne saurait nier. Nous sommes du reste les premiers à reconnaître, avec l'administration des chemins de fer fédéraux, que ceux-ci doivent être et rester un employeur modèle, soucieux du progrès social. Mais cela ne signifie pas qu'il faille considérer comme intangibles et quasi sacrés les rapports de service du personnel, tels qu'ils sont réglés aujourd'hui, avec leurs inconvénients aussi indiscutables que difficiles à supporter pour une entreprise commerciale. A cet égard aussi, l'administration et le Conseil fédéral doivent, tout en se montrant prudents et respectueux des intérêts légitimes, faire ce qu'exige d'eux la lourde responsabilité qu'ils assument pour une part importante du patrimoine national. Cela ne peut être cependant qu'une partie de ce que l'on sera en droit d'attendre d'eux après l'adoption de la nouvelle loi.

Pour se redresser définitivement, les chemins de fer fédéraux ont cependant aussi besoin, même si toutes les conditions préliminaires indiquées plus haut se réalisent, de la *sympathie du peuple suisse*. Ce serait trahir la vérité que de ne pas constater avec regret combien cette sympathie leur fait aujourd'hui défaut dans de larges milieux de la population. Il existe une sorte d'hostilité à l'égard des chemins de fer, en particulier des chemins de fer fédéraux; elle est due, entre autres, à des prétentions exagérées, des opinions préconçues, des impondérables divers et des formules à effet facile. Il semble qu'on éprouve aujourd'hui des sentiments opposés à l'enthousiasme, également exagéré, qu'avait suscité le rachat des chemins

de fer en 1897 et dont nous avons parlé au début du message. Il serait oiseux de rechercher d'une manière plus complète encore dans quelle mesure cette hostilité provient des fautes commises par l'administration des chemins de fer fédéraux au cours des années ou des erreurs imputables à des tiers et dont les conséquences pèsent maintenant sur l'entreprise. Il ne servirait de rien non plus de s'attarder davantage sur la question de savoir à quel point la guerre et l'après-guerre sont cause de la situation actuelle; inutile de répéter que les chemins de fer fédéraux ont été mis dans l'obligation de ne compter que sur eux pour supporter les dures conséquences de ces années difficiles et d'assumer certaines charges qui, en toute équité, devaient incomber à d'autres. Un seul fait importe, hélas, qui dicte les décisions à prendre: Les chemins de fer fédéraux se débattent dans une crise inextricable, et la Confédération doit les secourir; ainsi l'exige la solidarité confédérale.

Que le peuple suisse n'oublie pas à cette occasion que les chemins de fer fédéraux constituent une grande entreprise nationale, indispensable à tous, dont le pays doit attendre à l'avenir encore des services précieux. S'il se pénètre de cette vérité, il lui sera plus aisé, non seulement d'approuver l'assainissement projeté, mais de se convaincre de l'impérieux devoir de les soutenir toujours et partout. Les chemins de fer fédéraux ont un pressant besoin du bienveillant appui de la population entière; ils ne pourraient prospérer dans une atmosphère d'indifférence ou d'hostilité. A l'administration, par ses efforts, de gagner la sympathie du peuple suisse et de s'assurer sa collaboration salutaire.

Le Conseil fédéral vous prie, Monsieur le Président et Messieurs, de vouloir bien approuver le projet de loi qu'il a l'honneur de vous présenter et d'agréer les assurances réitérées de sa haute considération.

Berne, le 24 novembre 1936.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

MEYER.

Le vice-chancelier,

LEIMGRUBER.

(Projet.)

Loi fédérale

sur

les chemins de fer fédéraux.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu les articles 26 et 85, chiffres 1 et 3, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 24 novembre 1936,

arrête :

PREMIÈRE PARTIE

GÉRANCE ET EXPLOITATION

I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier.

La gérance et l'exploitation des chemins de fer appartenant à la Confédération sont confiées à une administration fédérale, autonome dans les limites fixées par la législation. Cette administration porte le nom de « chemins de fer fédéraux ».

Art. 2.

La Confédération ne peut acquérir de nouveaux chemins de fer, ou construire de nouvelles lignes, qu'en vertu d'un arrêté fédéral soumis au referendum.

Art. 3.

¹ Les chemins de fer fédéraux doivent être administrés et exploités selon les principes d'une saine économie. Ils doivent être constamment maintenus en bon état d'entretien et s'adapter, dans la mesure des ressources disponibles, aux besoins du trafic et aux progrès de la technique.

² Ils doivent, autant que leurs ressources financières le permettent, servir les intérêts de l'économie nationale et, en particulier, tenir compte des besoins de celle-ci dans leurs tarifs et par leurs horaires.

Art. 4.

¹ La législation fédérale en matière de chemins de fer est applicable aux chemins de fer fédéraux. Le Conseil fédéral peut toutefois autoriser des exceptions, en tant qu'elles portent uniquement sur les rapports internes entre la Confédération et les chemins de fer fédéraux.

² Le Conseil fédéral peut en outre autoriser les chemins de fer fédéraux à apporter à leur mode d'exploitation les changements qui lui paraissent à la fois utiles pour adapter celle-ci aux besoins du trafic et conciliables avec les intérêts de l'économie nationale. L'exploitation de lignes de chemin de fer ne peut être supprimée définitivement qu'avec l'assentiment de l'Assemblée fédérale.

Art. 5.

¹ Les chemins de fer fédéraux ont leur siège à Berne.

² Ils peuvent être actionnés hors de leur siège au chef-lieu de chaque canton par les habitants du canton.

³ Les actions réelles sont intentées au for de la situation de l'objet litigieux.

⁴ L'article 48, chiffre 2, de la loi du 25 juin 1921 sur l'organisation judiciaire fédérale n'est pas applicable aux actions intentées aux chemins de fer fédéraux.

Art. 6.

¹ Les chemins de fer fédéraux, y compris leurs services accessoires, sont exempts de tout impôt cantonal ou communal. Cette exemption ne s'étend pas aux immeubles qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation.

² La présente loi ne modifie en rien l'indemnité à verser aux cantons par la Confédération en vertu de la loi du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques.

³ Les prescriptions cantonales sur l'assurance-incendie ne sont pas applicables aux chemins de fer fédéraux en ce qui concerne le matériel roulant, le mobilier et les objets soumis au transport.

II. ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE ET DU CONSEIL FÉDÉRAL

Art. 7.

Il appartient à l'Assemblée fédérale:

- a. D'approuver les principes généraux arrêtés par le Conseil fédéral pour l'établissement des tarifs;

- b. D'approuver les comptes annuels et le rapport de gestion;
- c. De statuer sur toute augmentation des dépenses à affecter aux acquisitions et aux constructions (art. 21, 2^e al.);
- d. De décider les mesures à prendre pour la couverture de déficits (art. 22, 5^e al.);
- e. De statuer sur l'acquisition de nouveaux chemins de fer et la construction de nouvelles lignes par la Confédération (art. 2);
- f. D'autoriser la suppression définitive de l'exploitation de lignes de chemin de fer (art. 4, 2^e al.).

Art. 8.

¹ Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur la gestion et les finances des chemins de fer fédéraux. Il peut donner à ceux-ci les instructions qu'il juge utiles pour sauvegarder des intérêts importants du pays.

² Il fixe, sous réserve de l'article 10, ses propres attributions et celles du département des postes et des chemins de fer et des organes dirigeants des chemins de fer fédéraux, en ayant soin d'assurer, par une large délégation de pouvoirs à ces organes, une expédition des affaires simple, rapide et indépendante.

III. ORGANES DES CHEMINS DE FER FÉDÉRAUX

Art. 9.

¹ Les organes dirigeants des chemins de fer fédéraux sont:

- a. Le conseil d'administration;
- b. La direction.

² Ils sont responsables de leur gestion envers le Conseil fédéral.

Art. 10.

¹ Le conseil d'administration se compose d'un président, d'un vice-président et de treize membres. Il est nommé par le Conseil fédéral, pour une durée de trois ans.

² Il lui appartient:

- a. De surveiller l'administration;
- b. D'arrêter les principes que doit observer la direction, à moins qu'ils ne soient fixés par la loi ou par des dispositions du Conseil fédéral;
- c. De donner son avis sur toutes les affaires importantes qui concernent les chemins de fer fédéraux et doivent être traitées par le Conseil fédéral ou par l'Assemblée fédérale;
- d. D'établir le budget à soumettre au Conseil fédéral;

- e. D'examiner les comptes annuels et le rapport de gestion et de les transmettre au Conseil fédéral;
- f. De faire au Conseil fédéral les présentations pour la nomination des membres de la direction et de nommer les chefs de division de la direction générale;
- g. D'arrêter l'organisation générale de l'administration et de fixer les attributions des divers services;
- h. De statuer sur les projets généraux de travaux d'une certaine importance;
- i. De ratifier les contrats importants;

En outre, sous réserve de ratification par le Conseil fédéral:

- k. D'établir la liste des fonctions dont les titulaires ont qualité de fonctionnaires;
- l. D'arrêter l'échelle des traitements des fonctionnaires;
- m. De régler les rapports de service des employés et ouvriers.

³ Le règlement d'exécution précisera les attributions du conseil d'administration.

Art. 11.

La direction comprend la direction générale et les directeurs d'arrondissement. Elle est nommée par le Conseil fédéral, sur présentation du conseil d'administration; le Conseil fédéral n'est pas lié par cette présentation.

Art. 12.

La direction générale a son siège à Berne. Sa composition est fixée par le Conseil fédéral, sur proposition du conseil d'administration; le Conseil fédéral n'est pas lié par cette proposition. La direction générale exerce la haute direction et la gestion, conformément au règlement établi par le conseil d'administration.

Art. 13.

Le réseau des chemins de fer fédéraux est divisé, pour la gestion et l'exploitation, en trois arrondissements. Un directeur d'arrondissement est à la tête de chacun d'eux. Les directeurs d'arrondissement ont leur siège à Lausanne, à Lucerne et à Zurich.

IV. RAPPORTS DE SERVICE DU PERSONNEL

Art. 14.

Les rapports de service des fonctionnaires des chemins de fer fédéraux sont régis par les dispositions du droit fédéral sur le statut des fonctionnaires fédéraux. Il appartient toutefois au conseil d'administration, sous

réserve d'approbation par le Conseil fédéral, d'établir la liste des fonctions dont les titulaires ont qualité de fonctionnaires et d'arrêter l'échelle des traitements des fonctionnaires.

Art. 15.

¹ L'échelle des traitements des fonctionnaires fixe, en particulier :

- a. Le nombre des classes de traitement, ainsi que le minimum et le maximum de traitement annuel pour chacune d'elles;
- b. Les augmentations de traitement;
- c. Les indemnités de résidence et les allocations pour enfants.

² Les indemnités de résidence et les allocations pour enfants n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des rentes d'assurance ou des pensions de retraite.

Art. 16.

Sont également applicables aux employés et ouvriers les dispositions des articles 13, 23, 53, 2^e et 3^e alinéas, et 60 de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires, ce dernier article en tant qu'il a trait à des litiges relatifs à des prestations de la caisse de pensions et secours du personnel des chemins de fer fédéraux; il en est de même, pour les employés, des articles 33 à 43 de la loi du 11 juin 1928 sur la juridiction administrative et disciplinaire.

Art. 17.

Il est institué pour les chemins de fer fédéraux une commission paritaire chargée de donner son avis sur les projets de règlements qu'il appartient au conseil d'administration d'établir aux termes de l'article 10, lettres *k* à *m*. Cette commission se compose d'un président, de dix membres et de dix suppléants. L'article 65 de la loi sur le statut des fonctionnaires s'applique par analogie aux nominations.

DEUXIÈME PARTIE

RÉGIME FINANCIER ET COMPTABILITÉ

Art. 18.

¹ La comptabilité des chemins de fer fédéraux est distincte de celle de l'administration fédérale. Elle est tenue de telle façon que la situation financière de l'entreprise puisse en tout temps être exactement établie.

² Sauf disposition contraire de la loi, le service des intérêts de la dette des chemins de fer est à la charge du compte des chemins de fer fédéraux.

Art. 19.

¹ A la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, les chemins de fer fédéraux seront dégrévés de la manière suivante :

- a. La Confédération mettra les chemins de fer fédéraux en mesure d'amortir l'excédent du prix de rachat sur les frais d'établissement, les dépenses à amortir figurant au bilan et le solde passif du compte de profits et pertes, tel qu'il sera établi à la date de l'entrée en vigueur de la loi ;
- b. La Confédération fournira à l'entreprise un capital de dotation de sept cents millions de francs.

² La Confédération amortira en l'espace de soixante ans au plus les dépenses afférentes aux prestations prévues au premier alinéa, lettre a.

³ Le Conseil fédéral prendra les dispositions nécessaires au sujet des modalités de ce dégrèvement.

Art. 20.

Les chemins de fer fédéraux opèrent sur leurs immobilisations et leurs disponibilités les amortissements industriels nécessaires adaptés aux circonstances, conformément à un règlement approuvé par le Conseil fédéral.

Art. 21.

¹ Pour les acquisitions et les constructions qu'ils sont tenus d'exécuter en vertu de l'article 3, ainsi que pour les participations qui sont dans l'intérêt de l'entreprise, les chemins de fer fédéraux peuvent disposer des seules ressources que leur procurent les amortissements industriels et les réserves.

² Si ces ressources sont insuffisantes pour les buts définis au premier alinéa et qu'il faille pour cette raison accroître les dettes consolidées et flottantes des chemins de fer fédéraux, le volume de celles-ci ne pourra être augmenté qu'en vertu d'un arrêté fédéral soumis au referendum.

³ L'arrêté fédéral ouvrant un crédit pour l'acquisition de nouveaux chemins de fer ou la construction de nouvelles lignes par la Confédération déterminera le montant dont sera grevé le compte des chemins de fer fédéraux. Ce montant ne devra pas dépasser la valeur commerciale que la nouvelle ligne représentera pour les chemins de fer fédéraux.

Art. 22.

¹ Après couverture des dépenses occasionnées par l'exploitation proprement dite (frais de personnel, frais de fournitures et de prestations diverses), les chemins de fer fédéraux pourvoient par leurs ressources :

- a. Aux amortissements industriels prescrits ;
- b. Aux frais de capitaux ;

c. A la constitution de réserves — y compris un fonds de compensation destiné à couvrir éventuellement les déficits annuels — en conformité des prescriptions édictées par le Conseil fédéral.

² Sur l'excédent de recettes restant après ces opérations, les chemins de fer fédéraux servent un intérêt au capital de dotation, à un taux qui ne doit pas dépasser trois et demi pour cent.

³ S'il reste encore un excédent après ces affectations, ce solde est reporté à compte nouveau.

⁴ Les chemins de fer fédéraux devront procéder à des réductions de tarifs ou accorder d'autres allègements des conditions de transport en tant que le solde précité et la situation générale de l'entreprise le permettront.

⁵ Il appartient à l'Assemblée fédérale de statuer, lors de l'approbation des comptes annuels, sur la façon de combler les déficits.

Art. 23.

¹ Les chemins de fer fédéraux servent à la caisse de pensions et de secours de leur personnel, pour lui permettre de faire face à ses dépenses courantes et d'amortir son déficit, une contribution annuelle de quinze pour cent des salaires assurés, ainsi que cinq facteurs mensuels de chaque augmentation de ces salaires.

² Si les chemins de fer fédéraux mettent des assurés au bénéfice de la pension avant que ceux-ci y aient droit soit pour cause d'invalidité, soit à cause de leur âge ou de leurs années de service, ils rembourseront à la caisse le surcroît de charges qui en résultera pour elle.

³ Pour le reste, l'assainissement de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux sera l'objet de mesures spéciales à prendre par la Confédération.

Art. 24.

Le règlement d'exécution arrêtera les prescriptions de détail pour le régime financier, la comptabilité, ainsi que la présentation des budgets et des comptes annuels.

TROISIÈME PARTIE

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET DISPOSITIONS FINALES

Art. 25.

Les fonctionnaires au service des chemins de fer fédéraux lors de l'entrée en vigueur de la présente loi gardent cette qualité sous le nouveau régime.

Art. 26.

Les chemins de fer fédéraux sont autorisés à engager les agents entrés en service dès le 1^{er} janvier 1935 ou qui entreront encore en service, sur la base des prescriptions sur les rapports de service des employés et ouvriers qu'arrêtera le conseil d'administration, et à ne conférer à ces agents la qualité de fonctionnaires que dans la mesure justifiée par les besoins du trafic.

Art. 27.

¹ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² A cette date seront rapportées :

- a. Toutes les dispositions qui n'ont pas été précédemment abrogées de la loi du 15 octobre 1897 concernant l'acquisition et l'exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération, ainsi que l'organisation de l'administration des chemins de fer fédéraux ;
- b. La loi du 1^{er} février 1923 concernant l'organisation et l'administration des chemins de fer fédéraux, ainsi que l'ordonnance d'exécution de cette loi, du 9 octobre 1923 ;
- c. Les articles 1^{er}, 2^e alinéa, 37, 38, 40, 43 et 62 de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires fédéraux, en tant qu'ils concernent les fonctionnaires des chemins de fer fédéraux ;
- d. Toutes les autres dispositions de lois, arrêtés fédéraux et ordonnances contraires à la présente loi.

³ Le Conseil fédéral arrêtera les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur les chemins de fer fédéraux. (Du 24 novembre 1936.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1936
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3488
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.12.1936
Date	
Data	
Seite	217-349
Page	
Pagina	
Ref. No	10 088 046

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

FEUILLE FÉDÉRALE

95^e année

Berne, le 30 septembre 1943

Volume I

Paraît, en règle générale, une semaine sur deux.

Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnements ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

3488

Message complémentaire

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au projet de loi sur les chemins de fer fédéraux.

(Du 17 septembre 1943.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le projet de loi sur les chemins de fer fédéraux, que nous vous avons soumis par message du 24 novembre 1936 (FF 1936, III, 217), fit l'objet des délibérations du *Conseil national*, qui, dans ses sessions de février et de mars 1938, décida de passer à la discussion des articles et adopta un texte modifié sur plusieurs points, notamment en ce qui concernait le statut du personnel et le régime financier.

La commission du *Conseil des Etats* se réunit dans le courant de 1938. Elle se rallia en grande partie au texte du Conseil national, mais réserva la question de la caisse de pensions, comme aussi le chapitre touchant les rapports de service du personnel. Nous nous sommes décidés à régler ces questions avant de poursuivre le problème de l'assainissement des chemins de fer fédéraux. C'est la raison pour laquelle le projet de loi sur les chemins de fer fédéraux n'a pas été porté devant le Conseil des Etats en décembre 1938, ainsi que la commission en avait tout d'abord manifesté l'intention.

Après qu'un nouveau projet de loi modifiant le statut et les conditions d'assurance du personnel fédéral eut été rejeté par le peuple dans la votation du 3 décembre 1939, nous réglâmes ces questions en vertu de nos pouvoirs extraordinaires, par un arrêté du 30 mai 1941, valable jusqu'à fin 1945. Il n'existe donc aucune raison de revenir sur ce problème dans une nouvelle loi sur les chemins de fer fédéraux.

On a continué, entre temps, à s'occuper de l'assainissement. C'est ainsi qu'on relève, par exemple, dans le compte d'Etat de la Confédération, des fonds destinés à l'alléger des charges dont elle sera grevée à la suite du désendettement des chemins de fer fédéraux. Jusqu'à fin 1942, 215 millions de francs ont été mis en réserve à cette fin. En outre, dans les différents

messages concernant l'approbation des comptes ou du budget des chemins de fer fédéraux, nous avons relevé maintes fois la nécessité d'opérer le redressement financier de l'entreprise, malgré les résultats favorables enregistrés en 1939, en 1940, en 1941 et en 1942. Précisant notamment les conditions dans lesquelles devrait s'effectuer cet assainissement, nous avons particulièrement fait ressortir l'importance que revêt la question des amortissements.

C'est que, dès 1940, il apparut indispensable de réorganiser le régime des amortissements des chemins de fer fédéraux suivant des principes identiques à ceux qui servirent de base au règlement du fonds de renouvellement des chemins de fer privés, établi par le département des postes et des chemins de fer et dont l'application entraîna une révision générale des amortissements industriels de ces entreprises.

C'est pourquoi ce département donna, par lettre du 21 septembre 1940, ses instructions à ce sujet à l'administration des chemins de fer fédéraux et lui demanda de calculer le montant que devrait atteindre le fonds de renouvellement, comme aussi de mettre à la charge des « dépenses à amortir » la différence entre ce montant et le montant réel, c'est-à-dire l'insuffisance des amortissements industriels. Les enquêtes faites à propos de l'assainissement des chemins de fer privés en exécution de la loi du 6 avril 1939 sur l'aide aux entreprises privées de chemins de fer et de navigation (RO 55, 1318) avaient permis d'établir que cette insuffisance était due à la faiblesse des cotes d'amortissement et au fait que les amortissements ne s'étendaient pas à toutes les installations soumises à dépréciation.

Les études demandées aux chemins de fer fédéraux ont exigé de longues recherches et des calculs compliqués. Elles n'ont été terminées que dans le courant de l'été 1941. La direction générale en a porté le résultat à la connaissance du conseil d'administration par un rapport du 1^{er} août 1941. Le conseil d'administration a transmis ses propositions au département des postes et des chemins de fer par lettre du 13 septembre 1941.

Ainsi que nous l'écrivions dans notre message du 8 mai 1942 concernant les comptes et la gestion des chemins de fer fédéraux pour 1941 (FF 1942, 361), nous avons consacré l'année 1942 à l'examen et à la mise au point des propositions des chemins de fer fédéraux pour fixer les sommes que nécessiteront les amortissements complémentaires et, partant, pour déterminer l'ampleur du dégrèvement. Nous avons également étudié en détail le *rendement* des chemins de fer fédéraux pour établir aussi exactement que possible le montant du dégrèvement nécessaire.

Nous vous exposerons ci-après notre manière de voir sur les divers points auxquels s'est étendue notre étude, savoir :

- I. Le régime des amortissements;
- II. Le surendettement;
- III. La caisse de pensions et de secours;

- IV. La reconstitution financière;
- V. Les dépenses probables pour l'extension des installations fixes et le renouvellement du matériel roulant;
- VI. Les effets de l'assainissement des chemins de fer fédéraux sur le compte d'Etat de la Confédération; moyens de couverture;
- VII. Le statut du personnel;
- VIII. Remarques finales.

Mais avant d'aborder ces différentes questions, nous tenons à esquisser à grands traits la

situation financière de la Confédération,

qui s'est notablement aggravée par rapport aux années d'avant-guerre.

L'excédent passif de la Confédération atteint, fin 1942, près de 1,5 milliard dans le compte ordinaire et près de 3 milliards dans le compte extraordinaire, au total 4,5 milliards. Le déficit du compte ordinaire augmentera sans doute encore fortement au cours des années prochaines. Notre message du 30 avril 1943 concernant le compte d'Etat pour l'exercice de 1942 évalue à 2,5 milliards de francs les dépenses *extraordinaires* qui seront affectées à la défense nationale en 1943 et les années suivantes. Dans ce montant ne sont pas compris les déficits enregistrés par les caisses d'assurance du personnel de la Confédération et des chemins de fer fédéraux et s'élevant approximativement à 1 milliard de francs. Réunir les ressources nécessaires à la couverture des besoins financiers et maintenir l'équilibre entre les recettes et les dépenses de la Confédération, telles sont les tâches urgentes qu'il y aura lieu de remplir à l'issue des hostilités et dont la solution réservera des difficultés extraordinaires aux pouvoirs publics et au peuple. A lui seul et indépendamment des charges nouvelles qu'entraîneront la liquidation des organismes de l'économie de guerre comme aussi la création de possibilités de travail, le fardeau énorme des dettes de la Confédération la contraint à ne dégrever les chemins de fer fédéraux que dans la mesure absolument indispensable au maintien de leur potentiel économique et, partant, à celui de leur capacité de concurrence après la guerre. Il ne saurait être question de faire figurer des réserves quelconques dans le montant du dégrèvement, puisque leur constitution s'opérerait uniquement aux dépens de la Confédération.

I. LE RÉGIME DES AMORTISSEMENTS

A. REMARQUE PRÉLIMINAIRE

Les amortissements servent à garantir le capital engagé dans les installations et permettent de calculer le montant exact des frais d'exploitation. Ils revêtent une importance particulière pour les chemins de fer, parce que

leur fortune se compose de 95 pour cent d'installations fixes. L'insuffisance des amortissements se traduit par la naissance d'un actif fictif ou l'existence de non-valeurs qu'il s'agit de faire disparaître tôt ou tard. Il faut redresser la situation de l'entreprise et assainir son bilan en procédant à un dégrèvement qui élimine les non-valeurs.

Avant de déterminer l'ampleur du dégrèvement indispensable au redressement financier des chemins de fer fédéraux, il importe, par conséquent, d'établir, entre autres choses, si les amortissements qu'ils ont opérés ont été suffisants ou non, à l'effet « de porter les amortissements annuels sur les installations à un niveau convenable et adapté aux circonstances et d'en tirer les conclusions qui s'imposent pour l'estimation actuelle de ces valeurs, ceci afin d'éviter qu'après un redressement financier, le bilan continue à être grevé de déficits qui compromettraient la continuité et l'équilibre de l'entreprise » (FF 1940, 756).

Jusqu'ici, les chemins de fer fédéraux ont effectué les amortissements suivants:

- 1° Amortissement industriel opéré au moyen du fonds de renouvellement;
- 2° Amortissement industriel d'installations supprimées;
- 3° Amortissement financier légal;
- 4° Amortissement industriel des entreprises accessoires.

B. AMORTISSEMENTS ACTUELS DES CHEMINS DE FER FÉDÉRAUX

1. Amortissement industriel opéré au moyen du fonds de renouvellement.

Le fonds de renouvellement constitue un compte d'amortissement du capital d'établissement. Il sert à l'évaluation ou à la rectification des valeurs d'installation. Il exprime ou devrait exprimer la moins-value du compte d'établissement. Ce n'est pas un fonds destiné à compenser les frais de renouvellement ou à financer les renouvellements. Il correspond à la dépréciation du capital fixe, car l'amortissement ne dépend pas de la nécessité de renouveler à l'avenir les installations, mais de la moins-value subie par celles-ci dans le passé, moins-value dont il est la contre-partie. C'est dire que le fonds de renouvellement n'est pas un fonds ou une réserve créé en vue du remplacement des installations. La preuve en est qu'il doit remplir son rôle — répartir sur les divers exercices de la durée d'usage la perte due à l'usure — même lorsqu'il est certain que l'objet amorti ne sera pas remplacé. *C'est dire aussi que les amortissements industriels sont des frais naturels qui se produisent quelle que soit la clôture des comptes.* Ils ne se règlent pas sur le revenu d'exploitation; c'est, au contraire, le revenu d'exploitation qui dépend d'eux. Les amortissements ne doivent pas être

confondus avec les réserves. Ils sont des frais qui reviennent chaque année. Les réserves, en revanche, ne peuvent être alimentées que s'il y a un bénéfice net.

Sont soumis à l'amortissement industriel les ouvrages et installations susceptibles d'être employés au cours de plusieurs exercices. L'amortissement industriel a pour but de répartir sur toute la durée d'usage de l'installation la dépréciation due à l'usure. Il est possible, de cette façon, d'empêcher que la perte définitive de valeur, connue d'avance, c'est-à-dire la valeur d'acquisition ou d'établissement de l'installation en cause, ne grève que le résultat de l'exercice au cours duquel elle est mise hors service. On peut ainsi, au contraire, ventiler cette dépréciation sur l'ensemble des années que dure la période d'emploi. En comptabilisant l'amortissement annuel (moins-valeur sur installations), on obtient, d'une part, la rectification de la valeur de l'installation dans le bilan par voie de réduction équivalente au montant de la dépréciation subie et, d'autre part, l'imputation sur le compte de profits et pertes du montant de la dépréciation de l'installation afférent à chaque exercice.

L'amortissement industriel se manifeste dans le bilan par un déplacement de valeur. Théoriquement, la valeur des installations diminue exactement du montant dont s'accroissent les disponibilités. Par conséquent, l'amortissement n'implique ni une diminution, ni une augmentation de la fortune de l'entreprise. En revanche, il se produit une transformation de capital immobilisé en capital liquide. A l'échéance de la période d'emploi, les montants inscrits au compte de construction doivent avoir été ramenés à zéro, tandis que les disponibilités doivent atteindre une somme égale aux frais d'acquisition ou d'établissement de l'installation amortie. Si l'entreprise entre en liquidation, ces ressources disponibles sont affectées au remboursement de l'emprunt contracté précédemment en vue de l'acquisition de ladite installation. Si, au contraire, l'entreprise doit continuer à être exploitée, c'est le processus inverse de l'amortissement qui se déroule au point de vue comptable. Les fonds liquides sont employés au « renouvellement » de l'installation mise hors service ou bien à l'acquisition d'une autre installation venant se substituer à la première (par ex. le remplacement d'une locomotive par une locomotive électrique). Les fonds liquides se transforment de nouveau en installations; la fortune demeure telle quelle, car il ne s'est produit qu'un déplacement dans les articles de l'actif du bilan.

Certains organes des chemins de fer fédéraux ont vu parfois dans le fonds de renouvellement un fonds destiné à compenser les frais de renouvellement, au lieu de le considérer comme un compte d'amortissement. Cette idée de la compensation des frais de renouvellement s'est enracinée au point que les frais de renouvellement de la superstructure étaient mis à la charge du fonds de renouvellement, bien que le fonds de renouvellement de la superstructure accusât un déficit. Cet état de choses est dû

pour une large part à la fâcheuse dénomination du fonds de renouvellement et à son inscription au bilan comme « fonds spécial ». On entend, en effet, par fonds, dans la terminologie usitée en Suisse, non pas des amortissements, mais des réserves effectives.

Avant la nationalisation, les compagnies privées opérèrent des amortissements trop faibles comparativement à la dépréciation de la voie et du matériel d'exploitation; il s'agissait pour elles d'alléger leurs comptes de dépenses et d'augmenter d'autant le rendement d'exploitation, parce que le résultat annuel servait de base à la détermination des indemnités de rachat.

Enfin, la nécessité de procéder régulièrement à un amortissement industriel suffisant a passé parfois au second plan, devant la tendance que l'administration a eue trop souvent à amortir le moins possible en raison des gros déficits.

Pour toutes ces raisons, le fonds de renouvellement du chemin de fer, sans les entreprises accessoires, ne s'élevait, fin 1942, qu'à 222,4 millions de francs, ce qui correspond à 8,6 pour cent du compte total de construction du chemin de fer, lequel se chiffrait par 2601,0 millions de francs.

La comparaison du montant du fonds de renouvellement et de l'âge moyen des installations fait ressortir une énorme insuffisance des amortissements industriels. L'amortissement industriel opéré au moyen du fonds de renouvellement n'englobe pas, jusqu'à présent, toutes les installations nécessitant un amortissement, c'est-à-dire soumises à usure; en outre, les taux d'amortissement sont en partie trop faibles.

2. Amortissement industriel d'installations supprimées.

Au moment où une installation est supprimée, les chemins de fer fédéraux procèdent à son amortissement au compte de construction. On a souvent cherché à justifier l'insuffisance de l'amortissement industriel régulier des installations au moyen du fonds de renouvellement en mentionnant l'amortissement industriel d'installations supprimées. On a prétendu que l'amortissement industriel des installations au moment de leur mise hors service équivalait à l'amortissement industriel régulier réparti sur la durée d'utilisation des installations.

Cette manière de voir est fautive. L'amortissement industriel des installations au moment seulement de leur mise hors service, et d'un seul coup pour leur montant intégral, est un amortissement industriel irrationnel. Les premières années, l'entreprise qui pratique ce système n'est pas soumise aux amortissements industriels. Plus tard, les charges deviennent démesurément grandes; elles doivent alors quand même être réparties sur un certain nombre d'années, tout comme l'amortissement industriel régulier, mais avec plusieurs dizaines d'années de retard.

La situation réelle ne doit pas ressortir du bilan au moment seulement de la mise hors service des installations. La dépréciation n'est pas soudaine; elle se produit graduellement et doit aussi être exprimée de la même manière. En n'amortissant ces installations qu'au moment de les mettre hors service, une entreprise indique des valeurs d'établissement trop élevées et présente des comptes de profits et pertes arbitraires.

Les chemins de fer fédéraux seront en mesure de renoncer à cette méthode dès que, grâce à leur dégrèvement, ils pourront opérer des amortissements industriels réguliers suffisants.

3. Amortissement financier légal.

Au point de vue strictement juridique, l'amortissement financier légal, grâce auquel le capital d'établissement est amorti dans un délai donné et selon un plan préétabli, sert à la constitution de réserves; il y a lieu, en effet, de considérer comme une réserve le « capital amorti » figurant au bilan. L'amortissement financier annuel permet à l'entreprise de se libérer de ses dettes et de se procurer elle-même le capital propre dont elle a besoin, le capital étranger étant graduellement transformé en fortune propre.

Mais au point de vue de l'organisation industrielle, l'amortissement financier légal doit être envisagé comme amortissement industriel. Il n'a, par conséquent, aucune raison de coexister avec des amortissements industriels si ceux-ci sont suffisants. L'amortissement financier ressemble à une lettre de change tirée sur un avenir lointain, dont un petit montant est lentement remboursé et le solde sans cesse renouvelé. Il hypothèque l'avenir en faveur du présent. Avec le délai actuel de 100 ans (intérêt de 3½%), la première annuité n'est plus que de 0,116 pour cent et il faudra 81 à 82 ans pour amortir la moitié seulement du capital. A fin 1942, après 40 ans d'amortissement financier légal, le « capital amorti » s'élevait à 138 millions de francs, soit 6,3 pour cent du capital assujéti à l'amortissement financier légal (2181,9 millions de francs) et 5,3 pour cent seulement de la valeur du compte de construction du chemin de fer (2601 millions de francs).

4. Amortissement industriel des entreprises accessoires.

Les entreprises accessoires ne sont assujétiées qu'à l'amortissement industriel. Pour l'économat et les usines électriques, les amortissements sont opérés directement sur le compte d'établissement et indirectement sous forme de versements dans le fonds de renouvellement, tandis que seule la première méthode est appliquée aux ateliers. La détermination de l'amortissement se fait soit en pour-cent des valeurs d'établissement, soit d'après le système des annuités (usines électriques).

C. INSUFFISANCE DES AMORTISSEMENTS ACTUELS

1. Remarque préliminaire.

L'insuffisance des amortissements opérés jusqu'ici est due :

- 1^o Au non-assujettissement d'installations pourtant soumises à forte usure, ce qui a engendré une insuffisance qualitative des amortissements;
- 2^o A la modicité des taux appliqués à l'amortissement, laquelle a provoqué une insuffisance quantitative des amortissements.

2. L'insuffisance qualitative des amortissements.

Jusqu'à maintenant, l'amortissement *ne s'étendait pas* aux frais suivants :

- a. Frais généraux : administration et direction des travaux, intérêts du capital d'établissement;
- b. Acquisition de terrains, y compris les indemnités de toute nature;
- c. Infrastructure de la voie, y compris les tunnels, galeries, ponts, viaducs, corrections de rivières et travaux de protection;
- d. Bâtiments et installations mécaniques (grues de chargement, ponts à bascule, etc.);
- e. Télégraphe, signaux et installations de sécurité (y compris les appareils centraux d'enclenchement, les clôtures et les barrières).

Dans leurs rapports, la direction générale et le conseil d'administration des chemins de fer fédéraux proposent d'étendre l'amortissement à tous les ouvrages et installations énumérés ci-dessus, sauf aux terrains. Pour justifier cette extension, ils exposent notamment que le cadre des installations à amortir au moyen du fonds de renouvellement avait déjà été considéré comme trop étroit en 1896, lors de l'élaboration de la loi sur la comptabilité. Les chambres fédérales trouvèrent alors qu'il était juste, en principe, de créer un fonds de renouvellement pour toutes les installations soumises à usure, mais, pour des raisons d'opportunité, elles s'écartèrent de ce principe en estimant qu'il ne fallait pas être trop exigeant en matière d'amortissements (Bulletin sténographique, 1896; p. 194).

Il sied d'établir la portée financière des propositions formulées par les chemins de fer fédéraux. Les immobilisations qui, d'après eux, devraient être soumises désormais à l'amortissement avaient, fin 1942, une valeur d'établissement de

207 873 000 francs	pour les frais généraux,
738 882 000 francs	pour l'infrastructure,
246 792 000 francs	pour les bâtiments et installations mécaniques,
143 322 000 francs	pour le télégraphe, les signaux et les appareils de protection.

1 336 869 000 francs au total.

Un amortissement méthodique de ces installations fait ressortir, à fin 1942, une insuffisance de 421,1 millions de francs, nombre rond, somme dont il y aurait lieu de dégrever les chemins de fer fédéraux, si l'on admettait la manière de voir de l'administration. Mais étant donnée la situation financière de la Confédération et vu la nécessité d'instaurer un régime qui soit en harmonie avec celui qui vient d'être adopté pour les chemins de fer privés, il n'est possible de comprendre dans le plan d'amortissement que les installations et ouvrages sujets à une usure technique importante. Doivent être considérés comme tels : les ponts, les bâtiments et installations mécaniques, ainsi que le télégraphe, les signaux et les appareils de protection. L'insuffisance de l'amortissement pour ces installations et ouvrages s'élève à 190 millions de francs.

Les autres frais d'établissement, pour des installations dont la dépréciation n'est pas connue d'avance, doivent être éliminés du compte de construction au moment de la mise hors service de l'installation qu'ils concernent et, le cas échéant, amortis ultérieurement.

Les nouveaux taux d'amortissement admis pour déterminer l'insuffisance quantitative — dont il sera question au chiffre 3 ci-après — n'ont pas été appliqués tels quels en vue d'établir l'insuffisance qualitative des amortissements. Celle-ci a été déterminée d'après l'âge moyen et la possibilité d'utiliser ultérieurement les installations. Toute une série d'installations ont déjà atteint l'âge moyen sur lequel sont fondés les taux futurs d'amortissement industriel, mais elles n'en restent pas moins utilisables. Nous en concluons, non pas que les nouveaux taux sont excessifs, mais qu'en les appliquant de façon illimitée, on arriverait à un montant trop élevé pour les amortissements industriels obligatoires et, par là-même, à une insuffisance exagérée de ces amortissements. Les limites imposées à l'application rétroactive des nouveaux taux sont fondées sur de solides évaluations. Tout comme il est impossible de calculer exactement les taux par suite du caractère de probabilité de l'amortissement, on ne peut pas non plus déterminer avec une exactitude mathématique les montants que devraient atteindre les amortissements industriels et les insuffisances de ces amortissements. Ce n'est cependant pas une raison pour s'abstenir de faire une estimation suffisamment exacte en pratique. L'application rétroactive des nouveaux taux d'amortissement n'a généralement été admise qu'à concurrence des deux tiers.

3. L'insuffisance quantitative des amortissements.

Cette insuffisance est due à la faiblesse des taux appliqués pour les installations assujetties à l'amortissement, soit la voie de fer, les lignes de contact, le matériel roulant, ainsi que le mobilier et les ustensiles. Nous ne saurions faire, tout au long, l'exposé des recherches et des calculs minutieux que l'administration a faits à ce sujet. Nous nous bornerons à signaler

qu'elle a pris pour base des taux légèrement supérieurs aux minimums applicables aux chemins de fer privés, en vertu du règlement du 29 avril 1940 concernant leur fonds de renouvellement, édicté par le département des postes et des chemins de fer. Il est parfaitement logique que les taux appliqués par les chemins de fer fédéraux soient plus élevés que ceux des entreprises privées: notre grande régie nationale doit faire face à des exigences plus strictes que les chemins de fer privés, en raison de la vitesse des convois, du confort qu'offre le matériel roulant, de la sécurité des installations et de la nécessité d'être à l'avant-garde du progrès. Les nouveaux calculs, établis d'après les taux relevés pour les raisons que nous venons d'indiquer, font apparaître une insuffisance d'amortissement de 261 millions de francs.

Pour ces calculs, les chemins de fer fédéraux se sont fondés en premier lieu sur l'état actuel de la technique et du trafic. Il n'est pas d'enquête assez complète qui puisse indiquer ce que sera la dépréciation future des installations. Rien ne permet toutefois de penser que les chemins de fer fédéraux n'aient pas prévu des taux d'amortissement suffisants. Ils ont cherché à ne pas dépasser les limites exigées par les circonstances; ils ont voulu procéder à des amortissements et non pas constituer des réserves. Le principe de l'économie privée selon lequel plus l'amortissement industriel est élevé, meilleur il est ne peut être appliqué tel quel à l'immense capital de l'entreprise publique que sont les chemins de fer fédéraux. Il le peut d'autant moins que l'entreprise n'effectue pas son assainissement par ses propres moyens, mais doit faire appel au concours de la Confédération, dont la situation financière commande la circonspection. En conséquence, on ne saurait légitimement opposer aux taux d'amortissements industriels choisis de 1 à 3 pour cent les taux de 5, 10 et 20 pour cent en usage ailleurs. Un tel amortissement industriel est inconcevable. Très souvent, d'ailleurs, les comparaisons de taux d'amortissement industriel sont boiteuses. Les taux admis par l'administration des chemins de fer fédéraux se comprennent en pour-cent des frais de construction ou d'acquisition; ils s'accompagnent de limites d'imputation sur le compte d'établissement en cas de remplacement d'installations. Les restrictions apportées à l'imputation sur le compte d'établissement jouent un rôle particulièrement important en ce qui concerne les frais de complètement et de transformation de la superstructure, du mobilier et de l'outillage.

En outre, par mesure de précaution, et contrairement à ce qui se fait actuellement, il n'est tenu compte de la valeur du vieux matériel dans le calcul des taux d'amortissement que lorsqu'elle joue un rôle important par rapport aux frais de construction et d'acquisition.

L'insuffisance quantitative des amortissements, qui se chiffre donc par 261 millions de francs, provient pour approximativement 75 millions de francs du découvert existant au moment du rachat. Un montant de

45 millions de francs manque du fait que les versements effectués au fonds de renouvellement ont été calculés jusqu'en 1923 d'après les prestations de l'exploitation, indépendamment du compte de construction. En outre, 10 à 15 millions de francs furent inscrits comme bénéfice net de l'économat au lieu d'être portés comme produit de la vente de matériaux au crédit du fonds de renouvellement. Le solde de l'insuffisance d'amortissements industriels est dû principalement aux prélèvements excessifs sur le fonds de renouvellement pour la voie de fer et au versement de montants trop faibles.

4. Récapitulation.

L'insuffisance qualitative et l'insuffisance quantitative des amortissements s'établissent à 451 millions de francs au 31 décembre 1942 (190 millions + 261 millions). Il s'agit là d'un montant brut dont il y a lieu de déduire les sommes provenant de la suppression du capital amorti et du recours aux réserves constituées en 1940, 1941 et 1942. Cette opération donne le résultat suivant :

	En millions de francs		
Insuffisance brute d'amortissement			451
Suppression du capital amorti		138,0	
Réserves d'amortissements			
1940: à la charge du compte de l'exercice.	7,8		
solde actif		13,4	
1941: solde actif		18,5	
1942: solde actif	2,5	42,2	180,2
Insuffisance nette d'amortissement			<u>270,8</u>

Cette somme de 270,8 millions de francs devra être ajoutée aux non-valeurs dont il faudra dégrever les chemins de fer fédéraux pour assainir leur bilan et opérer leur redressement financier. L'entreprise ne pourrait jamais combler une insuffisance d'amortissements industriels de 270,8 millions par ses propres moyens, même peu à peu. L'insuffisance en question doit donc être couverte par l'assainissement, qui a été rendu en bonne partie nécessaire par cette insuffisance elle-même. Nous ne pouvons que répéter à ce sujet ce que nous écrivions dans notre message du 24 novembre 1936, (FF 1936, III, 244): « Dans le domaine des amortissements industriels, on a ... lourdement hypothéqué l'avenir et trop peu fait dans le passé. Le système d'amortissements, tant financiers qu'industriels, est largement responsable des difficultés financières des chemins de fer fédéraux, qu'il s'agit maintenant d'éliminer en revisant le statut de l'entreprise. »

Mais nous tenons à relever d'ores et déjà que, si les lacunes dont souffre le régime des amortissements entrent pour beaucoup dans la situation de l'entreprise, elles n'en sont pas les seules causes. Les erreurs com-

mises en matière d'amortissements s'expliquent principalement par le fait qu'il y a 40 ou 50 ans, la science de l'organisation industrielle était loin d'avoir atteint le degré de développement qu'on lui connaît aujourd'hui; en définitive, on ne pouvait pas non plus, à cette époque-là, se faire une idée précise de ce que serait le développement ultérieur des chemins de fer, et l'expérience ne permettait pas d'indiquer la durée des divers éléments de la fortune. La responsabilité des organes des chemins de fer fédéraux ne saurait être engagée à proprement parler, car l'administration a appliqué les dispositions de la loi de 1896 sur la comptabilité des chemins de fer et celles des règlements élaborés par l'autorité fédérale de surveillance. Ce sont ces dispositions qui se sont révélées insuffisantes.

II. LE SURENDETTEMENT

1. Généralités.

Nous fondant sur le bilan au 31 décembre 1935, nous estimions, dans notre message du 24 novembre 1936, que la Confédération devait reprendre un certain montant de dettes pour permettre à l'entreprise d'amortir les non-valeurs des actifs de son bilan, lesquelles atteignaient les sommes suivantes:

Excédent du prix de rachat sur les frais d'établissement	113 900 000 fr.
Frais non encore amortis d'émission et de conversion des emprunts	47 800 000 »
Déficit de guerre des exercices 1914 à 1922	164 700 000 »
Solde passif du compte de profits et pertes	183 800 000 »
Total	<u>510 200 000 fr. (*)</u>

Nous précisons encore que les soldes passifs des comptes de profits et pertes des exercices qui s'écouleraient jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi seraient également repris par la Confédération. Depuis lors, le déficit de guerre (1914—1922) s'est enflé à 218,8 millions de francs et le solde passif à 247,2 millions de francs, fin 1942. L'excédent du prix de rachat sur les frais d'établissement est demeuré à 113,9 millions de francs.

2. Fonds des chemins de fer.

A ces trois non-valeurs, il y a lieu d'ajouter le fonds des chemins de fer, dont le déficit, qui s'élève à 3,7 millions de francs à fin 1942, figure sous l'article du bilan « Frais d'émission et de conversion des emprunts ». Le

(*) Non compris les déficits de la caisse de pensions.

régime de ce fonds remonte à l'arrêté fédéral du 27 juin 1890 (RO 11, 656), en vertu duquel le Conseil fédéral a été autorisé à acheter des actions de priorité du chemin de fer du Jura—Simplon payables en titres de rente 3 pour cent, données au cours de 90 pour cent. Ledit arrêté prévoyait à son article 4 que les excédents résultant de la différence entre le produit des actions de priorité du Jura—Simplon et la rente à verser constitueraient un fonds particulier, dont l'emploi serait réglé par un arrêté fédéral spécial. A fin 1904, après le rachat, le déficit se chiffrait par 13 754 000 francs; il était dû, d'une part, à la perte sur cours d'émission de l'emprunt 3 pour cent, celui-ci ayant été contracté au cours de 90 et de 87,25 pour cent et, d'autre part, au fléchissement du produit des actions du Jura—Simplon, qui ne rapportèrent pas ce qu'on en avait attendu. Par arrêté fédéral du 14 juin 1906, concernant la liquidation du fonds des chemins de fer et du compte de subvention du Simplon (RO 22, 281), le fonds passa avec son actif et son passif à l'administration des chemins de fer fédéraux et la Confédération alloua à ceux-ci une somme de 4 millions de francs « pour liquider le déficit ». Par conséquent, le déficit fut ramené de 13 754 000 francs à 9 754 000 francs. Jusqu'à fin 1942, les chemins de fer fédéraux avaient amorti un montant de 6 012 500 francs à l'aide de leurs propres ressources, de telle sorte que le solde atteignait encore, à cette date-là, le montant susmentionné de 3,7 millions de francs. Ce déficit est un actif fictif qui ne saurait figurer dans le bilan assaini des chemins de fer fédéraux après le redressement financier de l'entreprise.

3. Frais d'émission et de conversion des emprunts.

Nous avons considéré ces frais comme des non-valeurs dans notre message du 24 novembre 1936 et vous avons proposé que la Confédération permît à l'entreprise de les amortir en reprenant à sa charge une dette de montant équivalent. Au 31 décembre 1942, les frais d'émission et de conversion des emprunts atteignaient 33,4 millions de francs au total (contre 47,8 millions en 1935), y compris le déficit de 3,7 millions de francs du fonds des chemins de fer. Nous renonçons à envisager l'amortissement des frais en question (29,7 millions de francs) et nous nous bornons à retenir le déficit du fonds des chemins de fer pour les raisons énoncées ci-après.

Ces frais reviennent périodiquement, c'est-à-dire chaque fois qu'un emprunt est émis. En conséquence, si les chemins de fer fédéraux contractaient un nouvel emprunt après leur redressement financier, ils auraient à supporter des frais d'émission ou de conversion qu'ils ne pourraient pas amortir intégralement l'année même de l'émission. La présence de ces frais ne permettrait cependant pas d'affirmer que le bilan de l'entreprise cesserait d'être assaini ou contiendrait des non-valeurs. Partant, il n'est pas nécessaire de faire figurer parmi les non-valeurs les frais assumés par le passé, puisqu'il pourrait s'en produire de nouveaux à l'avenir, si les

chemins de fer fédéraux contractent de nouveaux emprunts ou procèdent à des conversions. C'est dire que ces frais dépendent des emprunts; ils sont en quelque sorte parallèles à ceux-ci et vont de pair avec eux. Il suffit qu'ils soient amortis dans un délai expirant à l'échéance des emprunts qui les ont provoqués. C'est le principe consacré par le 2^e alinéa de l'article 669 du code des obligations, ainsi conçu :

« La différence entre le cours de l'émission et les sommes nécessaires au paiement de la dette peut être portée à l'actif, mais elle doit être amortie par annuités au plus tard jusqu'à l'échéance. »

4. Etat des non-valeurs à fin 1942.

Il suit de là que les non-valeurs s'établissent, à fin 1942, de la façon suivante :

	En millions de francs
Excédent du prix de rachat sur les frais d'établissement . . .	113,9
Fonds des chemins de fer	3,7
Déficit de guerre des exercices de 1914 à 1922.	218,8
Solde passif du compte de profits et pertes	<u>247,2</u>
Total	583,6
Ce montant doit être augmenté d'une somme de	270,8
représentant l'insuffisance nette des amortissements, telle que nous l'avons déterminée au chapitre précédent, de sorte que le montant global du dégrèvement, non compris l'amortissement des installations dont la valeur figure à tort au compte de construction, s'établit à	<u>854,4</u>

5. Apurement du compte de construction.

Un dégrèvement pour cette somme de 854,4 millions ne permettrait pas un assainissement suffisant de l'entreprise. En effet, il ferait bien disparaître les non-valeurs et comblerait l'insuffisance des amortissements; en revanche, il laisserait subsister l'actif fictif constitué par les installations portées au compte de construction, celles-ci ne correspondant à aucune augmentation de valeur. Il s'agit non seulement de refondre le régime des amortissements industriels, mais aussi d'apurer le compte d'établissement en le purgeant des montants qui lui sont étrangers et en le soumettant à une réglementation plus stricte.

Le compte de construction des chemins de fer fédéraux contient des articles qui ne représentent pas des valeurs réelles ou ne constituent pas des actifs de l'entreprise. En outre, les valeurs d'installations supprimées

n'ont généralement pas été rayées du compte ou ne l'ont été que partiellement. Dans les deux cas, l'apurement aboutira à une diminution du montant qui figure au compte de construction.

D'autre part, il est un apurement qui provoquera un accroissement de la valeur portée au compte de construction. C'est celui qui concerne la superstructure. Il y aura lieu de reporter au compte de construction ceux des frais de renforcement et d'amélioration de la superstructure pouvant figurer à ce compte qui ont toujours été mis à la charge du fonds de renouvellement. Ces frais, qui sont dus notamment à la pose de rails plus lourds et à l'augmentation du nombre des traverses par joint de rails, s'élèvent à 35 millions de francs, fin 1940. Par ce report, la valeur d'établissement de la superstructure passera à 255,2 millions de francs (si l'on se fonde sur l'état au 31 décembre 1942). Au fonds de renouvellement, on aura 10 millions de francs d'avoir au lieu d'un découvert de 25 millions de francs. A l'avenir, les frais de renforcement de la superstructure seront régulièrement mis à la charge du compte de construction.

Considérant qu'en 1935 les chemins de fer fédéraux ont consacré une somme de 41,4 millions, prélevée sur la subvention de 60 millions de francs qui leur a été accordée par l'arrêté fédéral du 2 octobre 1923 pour l'accélération de l'électrification (RO 39, 302) en vue d'amortir précisément un certain nombre des non-valeurs énumérées ci-dessus (contributions à l'administration des télégraphes et des téléphones pour la mise sous câble des installations à courant faible, dépenses pour l'établissement du profil d'espace libre lors de l'électrification et frais des essais de la traction électrique), nous croyons judicieux de prévoir une somme de 45,6 millions de francs pour purger le compte de construction des montants qui ne devraient plus y figurer, soit un montant égal à celui qui est nécessaire pour arrondir à 900 millions de francs le total du dégrèvement fixe.

6. Montant total du dégrèvement fixe.

Si l'on ajoute ce montant de 45,6 millions de francs au montant de 854,4 millions de francs représentant les non-valeurs, telles que nous les avons établies plus haut, la somme nécessaire au *dégrèvement fixe global des chemins de fer fédéraux s'élève à 900 millions de francs*. Le bilan des chemins de fer fédéraux au 1^{er} janvier 1943, apuré sur la base de ce montant, figure au tableau 6 annexé au présent message.

7. Capital de dotation.

A côté du dégrèvement fixe, il est indispensable d'instituer un *dégrèvement*, que l'on pourrait appeler *variable*, en constituant un capital de dotation. La nécessité de doter l'entreprise d'un capital propre s'impose pour les raisons suivantes :

Les chemins de fer fédéraux disposent de moyens très limités pour ajuster leurs recettes d'exploitation (comme d'ailleurs une grande partie de leurs dépenses d'exploitation) aux variations de valeur de leur trafic. Grâce au capital de dotation, l'entreprise pourra traverser les mauvaises années plus aisément que ce fut le cas dans le passé.

Ledit capital remplira la fonction du capital-actions dans une société anonyme et permettra, en période de stagnation, de réduire ou même d'interrompre le service d'une dette de montant équivalent sans pour autant faire subir une perte de substance à l'entreprise.

Le capital de dotation mettra des ressources à la disposition de l'entreprise, qui n'aura pas l'obligation de les rémunérer en tout état de cause, de telle sorte qu'elle jouira d'une certaine élasticité financière, ce qui lui a manqué jusqu'ici.

Dans notre message de 1936, nous vous avons proposé de fixer à 700 millions de francs le montant du capital de dotation en partant de l'idée qu'il y avait lieu de compenser la dépréciation commerciale à venir, consécutive à la concurrence des autres moyens de transports. C'est ce que notre porte-parole a exposé à la commission du Conseil des Etats dans les termes suivants: « Il conviendra de tenir compte de la moins-value que les chemins de fer fédéraux subissent du fait de l'évolution des transports et tout particulièrement de la concurrence de l'automobile. Cette perte est fort difficile à déterminer. C'est la raison pour laquelle on a envisagé la constitution d'un capital de dotation avancé par la Confédération, pour lequel les chemins de fer fédéraux auront à verser un intérêt qui variera selon les résultats de leur exploitation. »

C'est précisément la difficulté de déterminer la dépréciation commerciale qui nous fait abandonner ce facteur comme base de calcul et en choisir une autre — la valeur de rendement — en procédant aux opérations arithmétiques suivantes:

	En millions de francs	
1. Rendement brut (moyenne des exercices 1927—1938)		90,0
2. Contributions extraordinaires à la caisse de pensions et de secours		23,3
3. Solde		<u>66,7</u>
4. Au taux de 3 $\frac{3}{4}$ pour cent, ce montant suffit pour rémunérer un capital de		1778,6
5. Or, les dettes des chemins de fer fédéraux s'élèvent à	3000,0	
6. A déduire: le montant du dégrèvement fixe.	900,0	2100,0
7. Restent à titre de capital de dotation.		<u>321,4</u>
8. Montant à ajouter pour compenser la perte de recettes résultant de la suppression des surtaxes de montagne.		40,0
9. Le capital de dotation s'établit par conséquent à		<u>361,4</u>

Nous proposons d'arrondir à 400 millions de francs le montant du capital de dotation, afin qu'il soit dûment tenu compte du caractère aléatoire des données ci-dessus. Si les hypothèses sur lesquelles elles reposent ne se vérifient pas, il appartiendra à l'Assemblée fédérale de prendre les mesures qui s'imposent, ainsi que nous le prévoyons au 2^e alinéa de l'article 19. Une de ces mesures pourra consister dans l'augmentation du capital de dotation, ce qui reviendra à procéder à un dégrèvement plus étendu de l'entreprise, ou bien, si l'on préfère, à un second dégrèvement ou à un dégrèvement complémentaire. Il se peut que semblable mesure soit nécessaire à fin 1945, au moment de régler définitivement les conditions de rétribution et d'assurance du personnel, ou bien aussi au cas où la concurrence des autres moyens de transport viendrait à s'aggraver au point de bouleverser complètement la situation des chemins de fer. Il sied toutefois de relever que dans le calcul du rendement brut futur, se chiffrant par 90,0 millions de francs d'après les résultats de la période 1927/1938, il n'a pas été tenu compte des économies d'ordre organique susceptibles d'être encore faites dans l'exploitation, grâce aux nouveaux progrès de la rationalisation. Nul doute que ceux-ci ne permettent dans une certaine mesure de prévenir un nouvel endettement durable de l'entreprise, en compensant le surcroît éventuel de charges que l'assainissement définitif de la caisse de pensions et de secours risque d'imposer aux chemins de fer fédéraux et en atténuant les effets d'un accroissement probable de la concurrence des autres instruments de locomotion.

Il ressort de ce qui précède qu'il n'est pas possible de prendre en considération tous les éléments qui seraient de nature, le cas échéant, à faire fléchir ultérieurement le rendement de l'entreprise et qui, de ce fait, pourraient justifier une augmentation correspondante du capital de dotation, fixée à *priori*. En d'autres termes, le dégrèvement ne saurait être poussé au point qu'il soit tenu compte de toutes les éventualités probables auxquelles le réseau nationalisé aura à faire face si, pour atteindre ce résultat, il faut aggraver les charges du contribuable à une époque où elles sont déjà extraordinairement lourdes. A nos yeux, l'ampleur du dégrèvement doit moins dépendre de la situation probable des chemins de fer fédéraux à l'avenir que du minimum indispensable pour que soit garanti l'intérêt du capital-obligations restant à la charge de l'entreprise. En tout état de cause, il est préférable de limiter le dégrèvement variable, plutôt que de le porter à un montant supérieur, sous le prétexte d'augmenter les chances de rémunération offertes au capital de dotation. Mais, d'autre part, pour que l'assainissement ne soit pas une œuvre vaine ou incomplète, il faut absolument sauvegarder l'avenir en prévoyant d'ores et déjà que les déficits qui viendraient à se produire feront l'objet de mesures appropriées au lieu d'être, comme jusqu'ici, simplement portés à compte nouveau. Autrement dit, le dégrèvement auquel la Confédération procédera d'après le projet de loi dont vous êtes saisis, liquide le passé tout en réservant l'avenir,

grâce à la disposition qui figure au 2^e alinéa de l'article 19. C'est, à notre sens, la seule façon judicieuse de tenir compte de toutes les éventualités, comme aussi de s'assurer le moyen de remédier aux conséquences possibles d'un changement de situation sans les préjuger pour autant et, par conséquent, sans grever par anticipation les finances fédérales.

Quelques rubriques du calcul reproduit au début du présent chapitre appellent encore les remarques ci-après :

Ad 1 : Le rendement brut moyen des exercices 1927—1938 ressort du tableau 2 annexé à notre message. Ce document fait apparaître le total des charges incombant aux chemins de fer fédéraux.

Ad 2 : Les contributions extraordinaires versées à la caisse de pensions et de secours sont celles qui ont pour but d'assurer l'intérêt du déficit et de couvrir la différence entre l'intérêt réel et l'intérêt garanti à l'avoir de la caisse, en conformité de l'article 22, 4^e alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 30 mai 1941 réglant provisoirement les conditions de rétribution et d'assurance du personnel fédéral (RO 57, 641).

Ad 4 : Un point d'une importance particulière est la question de savoir à quel taux d'intérêt il faut capitaliser le rendement brut. La Confédération se fonde sur un taux de 3 $\frac{3}{4}$ pour cent pour le service de sa dette extraordinaire. D'autre part, les frais de revient moyens de l'ensemble de ses emprunts et rescriptions s'établissent à 3,88 pour cent en 1940, à 3,82 pour cent en 1941 et à 3,62 pour cent en 1942. Il est probable que, ces prochaines années, le taux moyen fléchira à quelque 3 $\frac{1}{2}$ pour cent, une fois que les conversions opérées à des taux inférieurs feront sentir tous leurs effets. Par conséquent, il nous paraît judicieux de prendre le taux de 3 $\frac{3}{4}$ pour cent comme base du calcul servant à déterminer le rendement brut capitalisé des chemins de fer fédéraux, soit celui qui a été admis pour établir les intérêts et l'amortissement de la dette extraordinaire de la Confédération.

Ad 8 : Lors de la suppression des surtaxes de montagne, à partir du 1^{er} janvier 1943, il a été donné à entendre à l'administration que la moitié de la perte de recettes résultant de cette mesure lui serait remboursée sous forme d'augmentation du capital de dotation au moment de l'assainissement. Le 50 pour cent de cette perte annuelle ayant été évalué à 1,6 million de francs, le montant capitalisé s'établit à 40 millions, somme dont il y a lieu d'accroître le capital de dotation.

Il ressort du présent chapitre que le total du dégrèvement fixe et du dégrèvement variable sera de l'ordre de 1300 millions de francs (900 et 400 millions).

Le tableau ci-après permet de comparer les propositions du message de 1936 avec la solution que nous envisageons aujourd'hui :

<i>Dégrèvement fixe.</i>	Projet de 1936	Projet de 1943
	millions de francs	
Excédent du prix de rachat	113,9	113,9
Fonds des chemins de fer	—	3,7
Frais d'émission et de conversion non amortis . .	47,8	—
Déficit de guerre des exercices de 1914 à 1922. .	164,7	218,8
Solde passif du compte de profits et pertes . . .	183,8	—
Soldes passifs des exercices de 1936 à 1937 (évaluation)	140,0	247,2
Insuffisance des amortissements (défalcation faite du capital amorti et des réserves d'amortisse- ment) (solde actif)	—	270,8
Apurement du compte de construction	—	45,6
Total du dégrèvement fixe	650,2	900,0
<i>Capital de dotation</i>	700,0	400,0
<i>Dégrèvement global</i>	1350,2	1300,0
Participation de la Confédération au déficit de la caisse de pensions et de secours, selon la décision du Conseil national du 22 mars 1938	180,0	—
<i>Total</i>	1530,2	1300,0

III. LA CAISSE DE PENSIONS ET DE SECOURS

1. Généralités.

Avant de supputer les effets probables du dégrèvement opéré sur la base de nos propositions et d'évaluer le rendement futur des chemins de fer fédéraux, il sied d'analyser les charges incombant à l'entreprise par suite de la situation financière de la caisse de pensions et de secours, ces charges constituant un élément important dans les dépenses du compte de profits et pertes.

Le problème de la réorganisation de la caisse est d'une ampleur considérable; ce sont les difficultés de sa solution qui ont provoqué en 1938 l'interruption des délibérations parlementaires concernant le projet de loi de 1936, ainsi que nous l'avons rappelé au début du présent message.

2. Les statuts provisoires de 1941.

Notre arrêté du 30 mai 1941 concernant les conditions provisoires de rétribution et d'assurance du personnel fédéral a établi des dispositions

sur lesquelles il y a lieu de se fonder pour régler à nouveau, *jusqu'à fin 1945*, les prestations et les cotisations touchant la caisse de pensions et de secours. Ces nouvelles règles ont pour but principal :

- a. D'arrêter l'accroissement inquiétant du déficit technique de la caisse ;
- b. D'empêcher que les fonds à verser par les chemins de fer fédéraux pour la durée de la nouvelle réglementation ne dépassent ceux de 1940.

Les nouveaux statuts du 19 mai 1942 tiennent compte de ces directives.

3. Les statuts de 1942.

En voici les principales dispositions :

1. La qualité de membre de la caisse, tant comme assuré que comme déposant, commence à l'âge de 20 ans révolus, au lieu de 22 ans. Cette modification a permis d'économiser une somme d'environ 5 millions de francs, représentant les cotisations versées avant 22 ans, qu'il eût fallu rembourser.
2. D'après les statuts de 1921, l'assuré dont le gain était réduit avait le droit de rester assuré pour l'ancien gain entrant en ligne de compte ; dans ce cas, l'assuré et les chemins de fer fédéraux payaient la cotisation afférente au gain annuel assuré. Les statuts provisoires ne connaissaient plus ce droit, qui est rétabli cependant avec quelques restrictions.
3. Pour les augmentations du gain assuré, les statuts de 1942 prévoient comme les statuts provisoires le paiement non plus de 4 ou de 5, mais de 6 facteurs mensuels, qui sont répartis sur 12 mois. Il n'a pas été possible de donner suite à la demande du personnel de réduire le nombre de ces facteurs à 5. En revanche, on a renoncé à exiger des assurés des cotisations supplémentaires en cas d'augmentation de gain après l'âge de 50 ans, tout en excluant de l'assurance les augmentations de gain accordées après l'âge de 60 ans. Les statuts provisoires prescrivaient que celui qui veut assurer une augmentation de gain après l'âge de 50 ans révolus doit payer à la caisse la moitié de la charge supplémentaire qui en résulte pour la réserve mathématique. Cette prescription aurait exigé, pour de telles augmentations, le versement de facteurs mensuels en nombre si croissant que cela aurait constitué pour les assurés promus après l'âge de 50 ans une charge injuste et souvent insupportable.

4. Le déficit.

Nous signalions dans notre message de 1936 (FF 1936, III, 257) que l'insuffisance de la réserve mathématique atteignait 377,1 millions de francs à fin 1935. Le bilan dressé au 31 décembre 1940 sur la base d'un taux d'intérêt de 5 pour cent et des valeurs des probabilités fournies par les

expériences de la caisse durant la période 1907—1914 a fait ressortir un déficit technique de 392,5 millions de francs, en chiffre rond. Il faut attribuer cette nouvelle augmentation du découvert aux causes que nous avons énumérées dans notre message de 1936 (FF 1936, III, 257).

Le bilan établi à fin 1942, compte tenu de la nouvelle réglementation de l'assurance prévue par les statuts provisoires du 30 mai 1941 et conformément aux nouvelles bases proposées pour les comptes par les experts de Cérenville, Dumas et Schærtlin (cf. message de 1936, FF 1936, III, 297) — soit intérêt de 4 pour cent et valeurs des probabilités calculées suivant les expériences des années 1924 à 1935 — fait apparaître un déficit technique de 581,9 millions.

L'écart entre le résultat de fin 1940 et celui de fin 1942, au montant de 189,4 millions, se décompose comme il suit:

	En millions de francs
a. Réduction du taux technique de 5 à 4 pour cent	145,2
b. Nouveau calcul des probabilités de décès	55,9
c. Augmentation du déficit en 1941 et 1942	3,2
	<hr/>
	204,3
d. A déduire l'allégement opéré par la nouvelle réglementation de l'assurance de 1941	14,9
	<hr/>
Augmentation du déficit technique	<u>189,4</u>

La nouvelle réglementation de l'assurance a entraîné les modifications ci-après:

A. Diminution de la réserve mathématique.

	En millions de francs
a. Elévation des cotisations des membres de 5 et 6¼ à 7 pour cent du traitement	11,6
b. Réduction de l'échelle des pensions des assurés	43,0
c. Stabilisation des pensions en cours des bénéficiaires des prestations et de leurs survivants, ramenées au niveau prévu par l'arrêté du Conseil fédéral du 27 décembre 1938	21,9
d. Suppression de l'indemnité en cas de décès	1,3
e. Abaissement du traitement assuré au niveau du traitement réel	14,5
	<hr/>
Réduction totale	<u>92,3</u>

Il y a lieu de déduire de ce montant de 92,3 millions:

B. Augmentation de la réserve mathématique.

Réduction de la contribution des chemins de fer fédéraux pour les assurés actuels, de 15 à 8 pour cent du traitement	77,4
soit ensemble une diminution de	<hr/>
	14,9

comme indiqué ci-dessus.

La contribution au désendettement de la caisse de pensions et de secours du personnel des chemins de fer fédéraux imposée au personnel par la nouvelle réglementation de l'assurance de 1941, atteint donc au total 92,3 millions de francs, dont 21,9 millions à la charge des pensionnés, et le solde de 70,4 millions, à celle des agents en service actif. Cette somme se réduit de 7,7 millions de francs remboursés aux assurés et de 1,3 million remboursés aux optants en vertu du supplément I des statuts de 1921 (cotisations payées en trop à la caisse), de sorte que la charge définitive s'établit à 83,9 millions.

Le montant de 22 millions de francs que les chemins de fer fédéraux doivent verser chaque année pour les intérêts permet d'assurer le service des intérêts de 550 millions de francs du déficit; aussi faut-il s'attendre que l'intérêt de 32 millions de francs du déficit ne soit pas couvert. Techniquement donc, malgré le dégrèvement résultant de l'augmentation des cotisations des assurés et de la diminution des prestations de la caisse, le déficit augmentera vraisemblablement de 1,3 million de francs par an, à moins que cet accroissement ne puisse être compensé par des gains obtenus pendant la durée de la réglementation provisoire. En l'état actuel des choses, nous ne saurions préjuger la solution qui sera apportée à ce problème, puisque, aussi bien, elle n'interviendra qu'à fin 1945, c'est-à-dire à l'expiration de la validité du statut provisoire. C'est pour ces motifs que nous nous en tenons au montant des contributions extraordinaires mises à la charge de l'entreprise par notre arrêté du 30 mai 1941, savoir, par an:

	En millions de francs
Intérêts à 4 pour cent d'un déficit de 550 millions de francs	22,0
Différence entre l'intérêt réel de 3½ pour cent, servi à l'avoir de la caisse, et le taux d'intérêt garanti à 4 pour cent . . .	1,3
Total	<u>23,3</u>

IV. LA RECONSTITUTION FINANCIÈRE D'APRÈS LE PROJET DE LOI

1. Observations préliminaires.

Le régime financier est déterminé dans la deuxième partie du projet de loi annexé à notre message du 24 novembre 1936, soit aux articles 18 à 24. La disposition relative au dégrèvement revêt une importance toute particulière; c'est pourquoi nous la faisons figurer dans un chapitre à part. Il en résulte un certain regroupement des autres articles, dont le texte est mis en outre en harmonie avec les principes que nous avons exposés aux chapitres II et III ci-dessus. D'autre part, il ne subsiste plus qu'une seule disposition finale dans la troisième partie du projet de loi (art. 27).

2. Régime financier.

a. Comptabilité.

Les règles auxquelles est soumise la comptabilité des chemins de fer fédéraux sont prescrites à l'article 18. Nous avons apporté des modifications d'ordre rédactionnel au texte du projet de 1936, déjà adopté par le Conseil national et par la commission du Conseil des Etats. Nous avons supprimé la disposition qui figurait au 2^e alinéa, parce que nous l'estimons superflue.

b. Charges laissées aux chemins de fer fédéraux.

Ces charges sont déterminées à l'article 19 qui correspond, dans l'ensemble, à l'article 22 voté par la commission du Conseil des Etats.

L'énumération qui figurait dans ce texte pouvant éveiller l'idée qu'il existe un ordre dans lequel les chemins de fer fédéraux ont à remplir leurs différents engagements, alors que tel n'est pas le cas en réalité, nous vous proposons une rédaction fixant uniquement l'affectation du bénéfice net, ainsi que la couverture du déficit, s'il s'en produit. Le bénéfice net est le montant disponible, une fois couvertes toutes les dépenses (frais de personnel, frais de fournitures, amortissements prévus par la loi ou par le règlement, frais de capitaux). Il s'agit de prévoir l'emploi de ce solde, et non point d'arrêter un ordre dans lequel les engagements susmentionnés sont exécutés, puisqu'en fait ils le sont sur le même pied au fur et à mesure qu'ils viennent à échéance. A notre avis, le bénéfice net devrait servir à la constitution d'une réserve, que nous appelions « fonds de compensation » dans le message de 1936, mais nous préférons nous en tenir à la terminologie du code des obligations pour prévenir des erreurs d'interprétation analogues à celles que l'expression « fonds de renouvellement » a provoquées (voir chapitre I^{er}, lettre B, chiffre 1). Nous envisageons que cette réserve sera alimentée par des versements annuels de 5 millions de francs au plus, jusqu'à ce qu'elle atteigne 10 pour cent du montant du capital de dotation, et qu'elle sera destinée à couvrir les déficits éventuels. Le solde restant après ce versement servira à rémunérer le capital de dotation, à un taux ne dépassant pas 4 pour cent. L'Assemblée fédérale devra se prononcer sur l'emploi de l'excédent disponible lors de l'examen des comptes annuels.

S'il se produit un déficit qui ne puisse être couvert au moyen de la réserve, il appartiendra à l'Assemblée fédérale de statuer, lors de l'examen des comptes annuels, sur la façon de le combler. Cette disposition, reprise de notre projet de 1936 et approuvée par le Conseil national et la commission du Conseil des Etats, est le complément indispensable des mesures d'assainissement prises en vue de la reconstruction financière des chemins de fer fédéraux.

c. Régime des amortissements.

L'article 20, qui pose le principe des amortissements, est identique en fait à l'article 20 du projet de 1936, sauf que l'étendue et le montant des amortissements doivent être déterminés par le Conseil fédéral lui-même, au lieu de l'être dans un règlement de l'administration, approuvé par le Conseil fédéral.

Le Conseil national avait décidé que s'il restait un excédent après la couverture des frais de capitaux et les amortissements industriels, il devait, à concurrence d'un montant annuel de 10 millions de francs, être attribué à une réserve destinée à l'amortissement des dettes (amortissement financier). Nous avons déjà exposé au chapitre premier, chiffre 3, les motifs pour lesquels nous vous proposons de supprimer l'obligation d'opérer un amortissement des emprunts consolidés, telle qu'elle est imposée aux chemins de fer fédéraux par l'article 28 de la loi d'organisation de 1923. On peut renoncer à la disposition de l'alinéa 3 du projet du Conseil national. En revanche, nous insérons à l'article 21 un alinéa 2 nouveau, ainsi conçu : « Les ressources non affectées à de nouvelles immobilisations serviront à rembourser les emprunts des chemins de fer fédéraux ». Pour les alinéas 1, 2 et 3 ancien de cet article 21, nous nous rallions, sous réserve de quelques amendements rédactionnels secondaires, au texte admis par le Conseil national et ratifié par la commission du Conseil des Etats, l'alinéa 3 ancien devenant l'article 22.

L'affectation, au remboursement des emprunts consolidés, des sommes non employées aux amortissements industriels permettra, grâce à la réduction des dettes ainsi obtenue, de compenser partiellement la *dépréciation commerciale* de l'entreprise. De cette façon, un rapport organique sera établi entre la compensation de la dépréciation commerciale et les immobilisations nouvelles. Autrement dit, si la concurrence des autres moyens de transport augmente, la dépréciation commerciale s'accroîtra et, partant, les chemins de fer fédéraux devront moins investir et rembourser d'autant plus leurs dettes ; si, au contraire, la concurrence de leurs compétiteurs leur permet d'employer les sommes provenant des amortissements industriels dans de nouvelles immobilisations, ils pourront réduire le montant des emprunts consolidés dans une moins forte mesure. Ce système évite l'inconvénient de la rigidité qui caractérise le régime actuel ; il offre les avantages d'une grande souplesse, en permettant à l'administration d'adapter le remboursement du capital-obligations aux conditions de la réalité, en quelque sorte selon le principe des vases communicants.

Le tableau ci-dessous donne une idée des possibilités offertes par la nouvelle réglementation prévue à l'article 21, 3^e alinéa, les chiffres qui y figurent étant ceux qui concernent l'exercice de 1942.

	En millions de francs
Amortissements sur les installations assujetties jusqu'ici à l'amortissement industriel (voie de fer, lignes de contact, matériel roulant, mobilier et ustensiles)	22,196
Augmentation de l'amortissement sur ces mêmes installations (pour couvrir l'insuffisance quantitative des amortissements industriels, indiquée au chapitre premier, lettre C, chiffre 3)	7,345
Amortissements futurs des installations à assujettir désormais à l'amortissement industriel; ponts, bâtiments, télégraphe, signaux et installations de sécurité (pour couvrir l'insuffisance qualitative des amortissements industriels indiquée au chapitre premier, lettre C, chiffre 2)	10,989
Amortissements de soldes de valeur	3,000
Total des amortissements sur les installations	<u>43,530</u>
Amortissements des entreprises accessoires	4,600
Total des ressources fournies par les amortissements industriels	<u>48,130</u>

A partir de 1936, la somme fournie par les amortissements industriels et consacrée à de nouvelles acquisitions, constructions ou participations avait été limitée à 25 millions de francs par an, puis augmentée légèrement pour atteindre 32 millions dans le budget de 1943. Ainsi que nous le démontrerons au chapitre V, la limitation rigide des dépenses de construction entre les deux guerres mondiales a sensiblement retardé l'agrandissement des installations fixes et le renouvellement du matériel roulant. Il faudra rattraper ce retard; à cet effet, on disposera très probablement aussi d'une partie des crédits qui seront ouverts par la Confédération pour la création d'occasions de travail. Si 10 millions de francs pouvaient être ainsi employés, pendant 10 ans, au remboursement des emprunts laissés à la charge des chemins de fer fédéraux, on compte que les frais de capitaux s'en trouveraient réduits de 3 à 3,5 millions à l'expiration de cette période.

d. Règlement d'exécution.

L'article 23 correspond à l'article 24 du projet de 1936, légèrement modifié en la forme.

3. Dégrevement.

L'étendue du dégrèvement est définie, dans un chapitre II, à l'article 24, qui remplace l'ancien article 19 et dispose qu'à la date de l'entrée en vigueur de la loi, les chemins de fer fédéraux seront dégrévés, moyennant reprise dans le bilan de la Confédération d'emprunts consolidés à concurrence d'un montant suffisant pour :

a. Mettre les chemins de fer fédéraux en mesure d'amortir :

1° L'excédent du prix de rachat sur les frais d'établissement, soit
113 917 355 francs,

- 2° Le fonds des chemins de fer (3,7 millions à fin 1942),
 - 3° Le déficit de guerre des exercices de 1914 à 1922 (218,8 millions),
 - 4° Les installations qui ne devraient pas figurer au compte de construction, pour un montant de 45,6 millions,
 - 5° Le solde passif du compte de profits et pertes, tel qu'il sera établi à la date de l'entrée en vigueur de la loi (247,2 millions à fin 1942); (voir le tableau n° 4 des annexes),
 - 6° Le déficit du fonds de renouvellement, diminué du montant du capital amorti et des réserves pour amortissements constituées depuis 1940 (270,8 millions);
- b. Fournir aux chemins de fer fédéraux un capital de dotation de quatre cents millions de francs.

Il suit de là que les emprunts consolidés, dont l'intérêt restera à la charge des chemins de fer fédéraux, atteindront un montant de 1,7 milliard de francs, nombre rond. En effet, les dettes actuelles s'élèvent à 3 milliards approximativement, savoir :

	En milliers de francs
Emprunts consolidés	2 975 652
Dettes courantes	306 299
A déduire :	
Réserves pour amortissements rétroactifs (*) — 79 671	226 728
Passif brut	3 202 380
Valeurs et créances	205 618
Passif net	2 996 762
soit, en nombre rond,	3 milliards

Viendront en déduction une somme de 900 millions de francs, représentant le dégrèvement prévu sous lettre *a* ci-dessus et une somme de 400 millions constituant le capital de dotation, selon lettre *b*. Le reliquat de 1,7 milliard constitue le solde de dettes incombant aux chemins de fer fédéraux et dont ils ont l'obligation d'assurer le service, comme nous l'avons exposé sous chiffre 2; lettre *b*, du présent chapitre.

Du reste, l'article 24 réserve les mesures spéciales qui seront prises en vue de régler définitivement la caisse de pensions et de secours.

(*) Cet article figure sous « Créanciers divers » de la rubrique « Dettes courantes ». Leur nature postule que le montant en soit défalqué des dettes courantes.

4. Le compte de résultats.

Serrant la réalité aussi près que possible, nous avons cherché à établir le *rendement* des chemins de fer fédéraux après leur redressement financier. Pour cela, nous nous sommes fondés sur les chiffres des comptes de 1942 ou, lorsque leur montant était conditionné par des facteurs particuliers à cet exercice, sur la moyenne des résultats enregistrés de 1927 à 1938. Les données afférentes à ces 12 exercices offrent l'avantage de permettre des conclusions pertinentes ou des prévisions fondées en raison, parce qu'ils s'étendent sur une période de prospérité relative (1927 à 1931) et sur une période de crise (1932 à 1936), suivie de deux années meilleures (1937 et 1938). Pour calculer le *rendement probable* des chemins de fer fédéraux assainis, nous avons enfin tablé sur les charges qui leur incomberont aux termes de l'article 19, 1^{er} alinéa.

En millions de francs

a. Frais de capitaux et autres engagements.

1. Intérêts du capital étranger restant à la charge des chemins de fer fédéraux après l'assainissement (au taux moyen de 3,75% sur 1,7 milliard de francs, y compris l'intérêt des dettes courantes, frais de finance, disagio)	63,75
2. Contributions extraordinaires à la caisse de pensions	<u>23,30</u>
<i>Frais de capitaux et autres engagements, au total . .</i>	<u>87,05</u>

b. Rendement.

A l'aide de calculs dressés par le département des postes et des chemins de fer (tableaux nos 1 et 2 des annexes), nous avons établi le rendement brut, compte tenu notamment de l'accroissement qualitatif et quantitatif des amortissements industriels. Il s'élève aux montants ci-après (en millions de francs) :

<i>Moyenne annuelle 1927/38</i> (donnée la plus sûre, pour la période d'après-guerre également)	90,002
1937	101,305
1938	81,323
1939	123,496
1940	141,683
1941	170,414
1942	152,191

} résultats influencés par les circonstances
} nées de la guerre

Il serait téméraire d'opérer avec les données afférentes aux années de guerre. C'est la raison pour laquelle, ainsi que nous l'avons déjà relevé, nous préférons choisir la moyenne annuelle des exercices de 1927 à 1938. Signalons cependant à ce propos que la réduction des dépenses d'exploitation, consécutive aux mesures de rationalisation, n'a fait sentir ses effets

que progressivement; par conséquent, les premières années de cette période de 1927 à 1938 sont encore grevées de frais qui ne se reproduisent plus et ne se reproduiront pas davantage au cours des années postérieures à l'assainissement. Nous n'en donnerons pour preuve que le tableau suivant:

Années	Dépenses d'exploitation par km-essieu centimes	Coefficient d'exploitation	Effectif du personnel, en moyenne annuelle	Nombre d'agents par 100 000 km-essieu
1920	46,7	90,9	39 410	5,11
1925	25,5	71,5	35 457	3,28
1930	20,0	69,3	33 733	2,32
1935	18,2	76,4	29 834	2,28
1940	15,1	60,0	27 488	1,75
1941	15,1	57,3	27 950	1,60
1942	17,4	61,6	28 951	1,75
Moyenne des années				
1920—1939	24,1	74,1		2,92
1930—1939	18,3	72,6		2,23
1927—1938	19,1	71,7		2,33

La diminution de la moyenne des dépenses d'exploitation par km-essieu de 1930 à 1939 par rapport à la période de 1927 à 1938 confirme ce que nous écrivons plus haut au sujet des effets des mesures de rationalisation.

Rappelons, d'un autre côté, que l'élément essentiel des frais de capitaux à déduire du rendement brut pour obtenir la balance du compte de résultats — soit l'*intérêt des emprunts consolidés* — est appelé à diminuer dans la mesure où il sera possible d'affecter au remboursement des dettes les ressources rendues disponibles par les amortissements industriels.

En définitive, le résultat final s'établit comme il suit:

	En millions de francs
<i>Moyenne annuelle 1927/38.</i>	
Rendement brut	90,002
Frais de capitaux et autres engagements	87,050
Montant à affecter aux destinations prévues par l'article 19, 1 ^{er} alinéa, lettres a et b	2,952
<i>Exercice de 1937.</i>	
Rendement brut	101,305
Frais de capitaux et autres engagements	87,050
Montant disponible	14,255

En millions de francs

Exercice de 1938.

Rendement brut	81,323
Frais de capitaux et autres engagements	87,050
Montant disponible	<u>— 5,727</u>

Exercice de 1939.

Rendement brut	123,496
Frais de capitaux et autres engagements	87,050
Montant disponible	<u>36,446</u>

Exercice de 1940.

Rendement brut	141,683
Frais de capitaux et autres engagements	87,050
Montant disponible	<u>54,633</u>

Exercice de 1941.

Rendement brut	170,414
Frais de capitaux et autres engagements	87,050
Montant disponible	<u>83,364</u>

Exercice de 1942.

Rendement brut	152,191
Frais de capitaux et autres engagements	87,050
Montant disponible	<u>65,141</u>

Les données concernant les exercices de guerre montrent qu'aux époques où les chemins de fer fédéraux n'ont plus à pâtir de la concurrence de l'automobile et sont au bénéfice d'un fort trafic de transit et d'importants transports militaires, ils sont à même de supporter les charges étrangères au service ferroviaire proprement dit, en appliquant des tarifs qui, de façon générale, n'ont pas subi de relèvement depuis la guerre.

Si, d'un côté, les possibilités offertes par la compression des dépenses due aux mesures de rationalisation et par la réduction des frais de capitaux obtenue, le cas échéant, par le remboursement des dettes au moyen des ressources provenant des amortissements industriels, donnent à penser que les chemins de fer fédéraux seront à même d'améliorer leur compte de

résultats de 6 à 8 millions (*), d'un autre côté, il sied de ne point négliger l'éventualité d'une augmentation des dépenses d'exploitation, consécutive au renchérissement général. Il faudra alors compenser ce surcroît de frais par une adaptation *des tarifs* et une réglementation judicieuse du *régime des transports*. Pour dissiper les appréhensions que l'on pourrait concevoir au sujet de la première de ces deux mesures, signalons que la part des frais de transport dans le coût général de la vie n'atteint pas même 1 pour cent; par conséquent, une hausse éventuelle des taxes de transport ne contribuerait pas, dans une proportion déterminante, au renchérissement des produits de première nécessité.

V. FUTURE EXTENSION DES INSTALLATIONS FIXES, RENOUVELLEMENT DU MATÉRIEL ROULANT ET SON FINANCEMENT

Pour porter un jugement d'ensemble sur la situation financière des chemins de fer fédéraux, il est aussi nécessaire d'examiner leur état technique et la nécessité d'accroître les installations fixes et de renouveler le matériel roulant. De 1913 à fin 1942, le compte de construction du chemin de fer présente les augmentations suivantes:

	1913 fr.	1942 fr.
Frais généraux	140 089 520	207 872 985
Voie et installations fixes	929 564 952	1 681 667 708
Matériel roulant	234 267 886	677 212 009
Mobilier et ustensiles	23 164 369	34 250 475
Total	1 327 086 727	2 601 003 177

La valeur d'établissement s'est donc accrue de 1 273 916 450 francs au cours des vingt dernières années. La magnifique réalisation technique de l'*électrification* participe à cette augmentation pour un montant de 800 millions. Elle constitue l'un des placements les plus intéressants de l'après-guerre en même temps qu'une des mesures les plus importantes entreprises pour lutter contre le chômage. Elle a, pendant la présente guerre, préservé le pays d'une crise des transports. Les vieilles objections élevées au sujet de la politique de construction des chemins de fer fédéraux doivent céder

(*) Une réduction des dépenses par km-essieu de 2 c. permettrait, si le volume actuel du trafic était maintenu (1,6 milliard de km-essieu), de faire une économie de 28 millions de francs par an. Or, tandis que la moyenne de ces dépenses a été de 19,1 c. pour la période de 1927 à 1938, le chiffre correspondant s'établit à 15,1 c. pour 1940 et 1941 et à 17,4 c. pour 1942, de sorte qu'il existe ici une réserve qu'on ne saurait négliger et qui améliore d'autant les perspectives de rémunération du capital de dotation.

le pas devant cette considération. On peut tout au plus regretter aujourd'hui que, pour des raisons de défense nationale, il n'ait pas été possible de développer encore plus l'installation de la traction électrique pendant les années qui ont précédé la guerre actuelle, car les tronçons qui ont été électrifiés depuis lors ont provoqué des frais beaucoup plus élevés. Un changement important est intervenu à fin 1941 en ce sens que les réserves opposées jusqu'ici pour des raisons militaires à la poursuite de l'électrification ont été abandonnées, d'entente avec le commandement de l'armée. La direction générale envisage l'électrification de presque toutes les lignes. Le coût est évalué à 51 millions (prix de 1941) et sera réparti sur plusieurs années.

Lors du rachat des chemins de fer fédéraux, il n'existait que 516 km de *double voie*. Au cours des 40 dernières années, 582 km de double voie ont été construits; la dépense fut de 222 millions de francs. Les lignes à double voie, qui s'étendent sur 1100 km, ne représentent que 39 pour cent du réseau. Comparativement aux principaux réseaux étrangers, cette proportion peut être considérée plutôt comme modeste. Malgré les dépenses élevées que les chemins de fer fédéraux ont faites pour l'établissement de la double voie, aucune des grandes lignes de transit traversant la Suisse, que ce soit dans la direction nord-sud ou dans la direction est-ouest, ne possède la double voie sur tout son parcours. On connaît les avantages d'une ligne à double voie sur une ligne à voie simple pour établir les horaires, éviter les retards des trains, élever la vitesse commerciale et, par là, augmenter la capacité de concurrence du chemin de fer. Un plan de la direction générale, datant du 12 décembre 1941, et qui doit être encore approuvé par les autorités supérieures, prévoit l'établissement de la double voie sur 416 des 1731 km à voie simple. Ce programme s'échelonne sur une assez longue période. Il exigerait, d'après les prix de 1941, une dépense de 250 millions en chiffre rond. Lorsqu'il s'agira, au cours des années prochaines, de prendre une décision pour les différents tronçons, on tiendra spécialement compte, à côté des besoins de la lutte contre le chômage, de la sollicitation probable des installations ferroviaires à l'avenir. Les autres dépenses que le programme de construction à longue portée prévoit pour les installations fixes sont: 32 millions pour de nouvelles lignes ou des déplacements de lignes, 60 millions pour des agrandissements de gare, 15 millions pour des bâtiments de toute sorte, 27 millions pour des transformations ou renforcements de ponts, 26 millions pour la suppression de passages à niveau, 3 millions pour l'établissement d'installations à faible courant et d'installations de sécurité.

La direction générale relève dans le même rapport qu'une moyenne annuelle de 30 millions de francs sera nécessaire pour le renouvellement futur du *matériel roulant*, si l'on part d'une durée d'utilisation moyenne de 40 ans pour les automotrices et les voitures et de 50 ans pour les fourgons, les wagons et les véhicules de service. Mais au cours des dernières

années, il n'a été consacré qu'une moyenne annuelle de 10 à 12 millions pour le matériel roulant. Depuis des années, les chemins de fer fédéraux se sont vus dans l'impossibilité de renouveler le matériel roulant comme il l'aurait fallu pour faire face à l'usure croissante et empêcher qu'elle ne prenne une proportion à laquelle il ne serait plus possible de remédier. Dès que l'on pourra de nouveau disposer de matériaux, il faudra songer sérieusement à rattraper ce retard.

Sous la pression des déficits qui n'ont cessé de croître depuis 1932, les dépenses de construction ont dû être réduites à 25 millions par année au maximum. Il n'est cependant pas douteux que si cette forte réduction des dépenses, entièrement justifiée pendant quelques années, devait être maintenue à l'avenir, la capacité technique et commerciale des installations et du matériel roulant en souffrirait vivement, ce qui ne manquerait pas d'avoir avec le temps des répercussions défavorables sur le rendement. En ce qui concerne la politique des nouveaux investissements, il faut s'en rapporter, pour les chemins de fer fédéraux, à l'article 3, 1^{er} alinéa, 1^{re} phrase, du projet de loi ainsi conçu: « Les chemins de fer fédéraux doivent être constamment maintenus en bon état d'entretien et s'adapter, dans la mesure des ressources disponibles, aux besoins du trafic et aux progrès de la technique ». L'article 21, 1^{er} alinéa, règle, de son côté, le financement des futures dépenses de construction. Pour les acquisitions et les constructions nouvelles, les chemins de fer fédéraux pourront disposer au plus des ressources provenant des amortissements industriels, soit 48 millions en chiffre rond par année (voir aux pages 848 et 849 nos explications concernant le régime des amortissements). Sont réservés, en vertu de l'article 21, 3^e alinéa, les arrêtés spéciaux de l'Assemblée fédérale, ainsi que les mesures qui seront éventuellement prises en vue de créer des possibilités de travail pendant la période marquant le passage du temps de guerre au temps de paix.

Nous estimons que, de toute façon, les nouveaux investissements devront être effectués avec la plus grande circonspection, car la capacité de transport des chemins de fer fédéraux peut être encore accrue. En 1941, les chemins de fer fédéraux ont pu, avec les mêmes installations, venir à bout d'un trafic deux fois plus fort qu'en 1938. Du reste, la sollicitation future dépend des progrès qui seront accomplis dans le domaine des autres moyens de transport ou des autres voies de communication. Il faut donc renoncer à élaborer pour les chemins de fer fédéraux un programme d'extension rigide à longue portée. Bien mieux, il faudra que chaque plan soit adapté au développement du trafic. Les budgets de construction devront d'ailleurs être soumis dans chaque cas à l'approbation du Conseil fédéral (art. 8 du projet). S'il n'était pas nécessaire, à la suite de l'essor pris par d'autres moyens de transport, d'affecter les ressources provenant des amortissements à de nouveaux investissements,

l'excédent devra être consacré, selon l'article 21, 2^e alinéa, du projet de loi, à rembourser les emprunts des chemins de fer fédéraux.

VI. LES EFFETS DE L'ASSAINISSEMENT DES CHEMINS DE FER FÉDÉRAUX SUR LE COMPTE D'ÉTAT DE LA CONFÉDÉRATION; MOYENS DE COUVERTURE

1. Effets sur le compte capital.

En reprenant des chemins de fer fédéraux un montant d'emprunts consolidés équivalent à celui des non-valeurs, tel qu'il ressort du bilan de l'entreprise à fin 1942, la Confédération aura à fournir une somme de 900 millions, à laquelle viendra s'ajouter un montant de 400 millions de francs pour le capital de dotation, soit au total 1300 millions

Il y a lieu d'en déduire les réserves constituées jusqu'à fin 1942 en vue de l'assainissement des chemins de fer, savoir :

Fonds d'assainissement des chemins de fer fédéraux (versements annuels de 8 millions de 1935 à 1938)	32 mill.			
Fonds général des chemins de fer (arrêté fédéral du 31. 1. 1936 relatif au programme financier, art. 52) à fin 1942	218 mill.			
A défalquer: Quote-part des chemins de fer privés	35	» 183	» 215	»
Les engagements nouveaux de la Confédération s'élèveront donc à				<u>1085 millions</u>

2. Effets sur le compte d'administration.

Si l'on déduit les réserves de 215 millions du montant du dégrèvement fixe de 900 millions, la charge annuelle future se calcule sur une somme de 685 millions. Calculée au taux de $3\frac{3}{4}$ pour cent, qui est celui que nous appliquons à la capitalisation du rendement net de l'entreprise, l'annuité est de 28,9 millions de francs pour un délai d'amortissement de 60 ans.

A ces sommes vient s'ajouter la perte probable des intérêts du capital de dotation, se chiffrant par 16 millions de francs au maximum, si l'entreprise ne parvient pas à le rémunérer. La Confédération ne dispose d'aucun actif qui lui permettrait de couvrir la somme de 1300 millions. Les réserves de 215 millions elles-mêmes consistent non pas en actifs réalisables, mais seulement en un avoir correspondant à un excédent passif de même montant. Le service de caisse de la Confédération, quand il calculera la dépense d'intérêt provenant de la reprise du service de la dette de 1300 millions

des chemins de fer fédéraux — dépense qu'il devrait faire figurer dans le compte d'administration — devra tenir compte aussi du montant de 7 millions représentant les intérêts à 3 $\frac{3}{4}$ pour cent de 215 millions. Avec un délai d'amortissement de 60 ans, la charge maximum incombant à la Confédération doit donc être évaluée à 50 millions en chiffre rond.

Le projet de loi qui accompagne le message du 24 novembre 1936 arrête à 60 ans le délai d'amortissement pour le dégrèvement fixe.

3. Ressources et mesures pour couvrir les dépenses de la Confédération.

a. Mesures appliquées jusqu'ici.

Ainsi que nous l'avons relevé sous chiffre 1 ci-dessus, la Confédération dispose déjà d'importantes réserves, dont elle a commencé la constitution en 1935, en vue de l'assainissement des chemins de fer fédéraux.

Il n'est pas exact de prétendre, comme on le fait souvent, que les autorités fédérales auraient renvoyé jusqu'à maintenant le redressement financier de l'entreprise. A partir de 1935, un montant de 8 millions de francs a été inscrit chaque année au budget de la Confédération et mis en réserve pour l'assainissement. Répétés en 1936, en 1937 et en 1938, ces versements totalisent la somme de 32 millions de francs indiquée au chiffre 1 sous la rubrique « fonds d'assainissement des chemins de fer fédéraux ». Dès 1939, ces versements n'ont plus été effectués, parce qu'à partir de 1936 la Confédération alimentait un fonds général des chemins de fer (voir le tableau n^o 6) en exécution de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937 (programme financier de 1936), dont l'article 52 est ainsi conçu :

« ¹ La moitié du produit des mesures prescrites aux articles 35 à 51 alimentera un fonds destiné à l'amortissement des charges financières qui incombent à la Confédération comme propriétaire des chemins de fer fédéraux et du fait de ses prestations et dépenses en faveur des entreprises privées de chemins de fer et de navigation.

² Il ne sera pas opéré de prélèvements avant la réorganisation de ces entreprises.

³ Les intérêts ne sont pas portés au compte du fonds.

⁴ Les prélèvements sur le fonds seront soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. »

Cet arrêté fédéral prévoit les nouvelles ressources fiscales suivantes : contribution fédérale de crise, relèvement des droits de timbre, suppléments d'impôts sur la bière et le tabac, augmentation des droits de douane sur le

sucres et sur les carburants pour moteurs, perception d'un droit de douane sur les blés, droits de timbre sur les quittances de douane, suppléments de prix sur les huiles et graisses, ainsi que sur les matières premières propres à la fabrication de ces articles, bénéfices extraordinaires résultant des mesures de crise.

Dans notre message relatif au programme financier de 1936, nous avons proposé à l'Assemblée fédérale toute une série de mesures extraordinaires en vue de rétablir l'équilibre des finances de la Confédération. Le total des nouvelles recettes prévues était évalué à 80 millions de francs en chiffre rond.

Les économies et les nouvelles recettes votées par les chambres n'atteignent qu'en partie les chiffres articulés dans nos propositions. Le montant probable des nouvelles recettes fut évalué de 70 à 75 millions de francs. L'article 52 de l'arrêté sur le programme financier de 1936 disposait que la moitié de leur produit servirait à alimenter un fonds « destiné à l'amortissement des charges financières qui incombent à la Confédération comme propriétaire des chemins de fer fédéraux et du fait de ses prestations et dépenses en faveur des entreprises privées de chemins de fer et de navigation ». Toutes conditions demeurant égales, il fallait donc compter, pour les années 1936 à 1938 auxquelles s'appliquait le programme financier de 1936, avec des versements annuels au fonds général des chemins de fer s'élevant de 35 à 37 millions en chiffre rond.

La plupart des nouvelles recettes créées en 1933 et en 1936 ont passé, depuis lors, dans la législation ordinaire et figurent sous d'autres rubriques. On aurait eu, avec le temps, de grosses difficultés techniques à maintenir la séparation entre les recettes fondées sur la législation ordinaire antérieure et celles qui ont leur origine dans la législation fiscale extraordinaire, abstraction faite du caractère artificiel qu'aurait présenté cette formule. Le programme financier de 1938 avait déjà tenu compte de cette situation, car il indiquait en bloc le versement au fonds général des chemins de fer qu'il fixait à 35 millions, arrondissant ainsi la somme de 3 à 4 millions de francs par rapport aux résultats de 1937 et 1938, pour lesquels on pouvait malheureusement séparer encore les recettes suivant leur origine.

Des réserves effectives supposent des excédents de recettes. Tant que le compte d'administration se solde par des déficits, les réserves n'ont qu'une signification comptable. Du point de vue du bilan, la comptabilisation des réserves, en cas de résultats déficitaires, augmente l'excédent passif du montant désigné comme versement au fonds. Pour des considérations de crédit, il nous parut déjà en 1941 plus judicieux de ne pas enfler encore l'excédent des dépenses figurant dans le compte d'Etat par un versement effectif au fonds général des chemins de fer. Conformément à notre proposition, les chambres décidèrent de réduire le versement à 10 millions en 1942 et à 5 millions en 1943, dans l'idée que 5 millions seraient

consacrés pendant chacune de ces deux années à l'aide aux chemins de fer privés et qu'en 1942 5 millions seraient affectés à l'assainissement des chemins de fer fédéraux.

Sur le fonds qui s'élève à 233 millions à fin 1943, 40 millions sont donc réservés dans les comptes à l'assainissement des chemins de fer privés et 183 millions au désendettement des chemins de fer fédéraux. Cette somme atteint 215 millions, si l'on comprend le fonds spécial constitué précédemment pour le redressement financier des chemins de fer fédéraux, qui s'élève aujourd'hui à 32 millions.

Dans notre message de 1936, nous écrivions ce qui suit au sujet des mesures prises pour amorcer l'assainissement par la création du fonds général des chemins de fer :

« Quelle que soit la nouvelle organisation des chemins de fer fédéraux, il est clair que leur assainissement exigera un gros sacrifice financier et que la Confédération devra inévitablement le supporter. Dans ces conditions, il convenait d'étudier, au moins dans l'essentiel, les moyens de réunir les fonds nécessaires, ce qui retardait les travaux jusqu'à l'adoption du second programme financier. Comme on le sait, en prévoyant un fonds d'amortissement pour les chemins de fer fédéraux, ce programme a constitué une réserve importante pour leur redressement. » (FF 1936, III, 225.)

A propos de la couverture, nous nous exprimions dans les termes suivants :

« La somme dont dispose la Confédération en faveur des chemins de fer fédéraux peut être évaluée maintenant déjà, c'est-à-dire compte tenu du montant inscrit au budget et de celui que donne le II^e programme financier, à environ 35 millions de francs; cette évaluation suppose que ces ressources demeurent encore à disposition après 1937. Le calcul que nous venons de faire ayant établi qu'on aura besoin de 53,3 millions, il manquerait donc 18,3 millions. Ces chiffres, il est vrai, valent seulement si le capital de dotation ne rapporte pas d'intérêt. »

b. Nouvelles mesures.

Pour plusieurs raisons, on envisage l'introduction, dans notre pays aussi, d'un *impôt général sur les transports*. A l'étranger, cette ressource fiscale est exploitée depuis de nombreuses années déjà. L'impôt sera non seulement perçu sur les transports par chemin de fer, mais également sur les transports routiers exécutés au moyen de véhicules à moteur (trafic professionnel et transports privés de marchandises), ainsi que sur les transports motorisés effectués par eau et par air, de sorte qu'il n'y a pas lieu de redouter une rupture d'équilibre dans la concurrence par suite de cette nouvelle mesure fiscale. Il faudra édicter des dispositions législatives particulières au sujet de l'affectation du produit de cet impôt. Cependant, seuls

les revenus de l'impôt frappant les transports des chemins de fer fédéraux serviront à la couverture partielle des sommes nécessaires à l'assainissement de cette entreprise. On peut escompter que la moitié environ des sommes nécessaires, soit 25 à 30 millions de francs, sera fournie par l'impôt prélevé sur les transports effectués par les chemins de fer fédéraux. L'emploi du produit de l'impôt perçu sur les autres genres de trafic fera encore l'objet d'études approfondies. Mais comme la Confédération aura encore à faire face à de grosses dépenses en faveur des moyens de communication de tous ordres, il est parfaitement légitime qu'elle affecte à leur couverture partielle le produit de l'impôt sur les transports, soit d'une taxe payée par les usagers et bénéficiaires des différents instruments de locomotion.

Jusqu'au moment où l'impôt sur les transports aura été créé, les recettes supplémentaires provenant des *surtaxes* perçues par les chemins de fer fédéraux serviront à leur dégrèvement.

VII. LES RAPPORTS DE SERVICE DU PERSONNEL

Etant donnée l'importance que revêt le facteur travail dans l'exploitation ferroviaire, et avec lui les frais de personnel, il était compréhensible que la réglementation des rapports de service des agents constituât un problème essentiel. Le montant élevé des dépenses pour le personnel, qui équivaut à peu près à la moitié des dépenses globales, s'explique non seulement par le fort effectif des agents, mais aussi par le souci légitime que la Confédération a, en tant qu'employeur, de donner à son personnel un statut modèle.

Depuis la publication du message du 24 novembre 1936, l'administration des chemins de fer fédéraux a pu ramener l'effectif de son personnel de 28 642 personnes (moyenne de 1936) à 27 328 (moyenne annuelle de 1939). Entre ces deux dates, les frais de personnel ont baissé de 185,5 à 183,6 millions. Plusieurs mesures de rationalisation ont contribué à cette réduction, telle que la réorganisation du service de la comptabilité, la simplification du service de garde-voie combinée avec la suppression de maints passages à niveau; l'équipement des wagons de marchandises avec le frein à air comprimé, l'extension du service à un seul agent sur les locomotives électriques et d'autres améliorations introduites dans l'organisation du service. L'accroissement considérable des parcours kilométriques, enregistré depuis le début de la guerre, devait nécessairement entraîner une augmentation du nombre des agents. L'effectif du personnel a atteint 28 951 personnes, en moyenne annuelle pour 1942. Les frais de personnel ont été portés en même temps à 216,8 millions de francs. Grâce à la fidélité de son concours et à l'esprit de compréhension dont il doit faire preuve, le personnel a soutenu la volonté d'économiser manifestée par l'administration et a permis aux chemins de fer fédéraux de remplir les tâches que l'économie

et la défense nationales leur imposaient, sans qu'ils eussent besoin d'augmenter notablement les frais de personnel.

Le rôle prépondérant joué par les dépenses pour le personnel dans l'ensemble des charges incombant à l'entreprise et le fait que l'exploitation ferroviaire dépend étroitement de la marche générale des affaires ont conduit à prévoir, au nombre des mesures envisagées avant la guerre pour assainir les chemins de fer fédéraux, des dispositions destinées à assurer à l'administration une influence plus forte sur les rapports de service du personnel. Le premier avant-projet de nouvelle loi sur les chemins de fer fédéraux, établi le 1^{er} juin 1934 par le conseil d'administration et la direction générale des chemins de fer fédéraux, conférait déjà au conseil d'administration le droit d'arrêter les conditions générales d'engagement et de service des agents, ainsi que celui de réglementer l'assurance du personnel. Il est vrai que cet avant-projet prévoyait aussi que les chemins de fer fédéraux posséderaient la personnalité morale.

Le projet de l'administration des chemins de fer fédéraux du 23 mars 1936 marquait une tendance semblable. Le Conseil fédéral aurait arrêté l'échelle des traitements pour le personnel de la Confédération et des chemins de fer fédéraux, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée fédérale. On proposait de conférer cette attribution au Conseil fédéral, dans l'idée qu'il valait mieux confier à un seul organe le soin de fixer les traitements pour l'ensemble du personnel fédéral. Ainsi devait être supprimée toute inégalité de traitement entre les agents des chemins de fer et le reste du personnel de la Confédération. On donnait comme exemple de semblable réglementation celle des cantons, où la rétribution des fonctionnaires cantonaux était fixée par le Conseil d'Etat ou par le Grand conseil.

A l'époque, l'assainissement des chemins de fer fédéraux parut avoir pour but essentiel de mettre un terme au régime qui empêchait les organes directement responsables de la gestion d'exercer une influence sur la plus importante des dépenses; on voulait, en outre, assurer à la direction des chemins de fer fédéraux la plus large autonomie en ce domaine. Afin de donner une souplesse accrue à l'échelle des traitements de la plus vaste entreprise industrielle du pays et de lui permettre de s'adapter à tout changement apporté au volume du trafic, notre projet du 24 novembre 1936 prévoyait qu'il appartenait au conseil d'administration, sous réserve de notre approbation, d'établir la liste des fonctions dont les titulaires ont qualité de fonctionnaires et d'arrêter l'échelle des traitements des fonctionnaires (art. 14 du projet de loi). Pour le surplus, le personnel restait soumis à la plupart des dispositions du droit fédéral sur le statut des fonctionnaires fédéraux. Nous ne répéterons pas ici les différents motifs avancés pour justifier cette réglementation partiellement soustraite à la volonté du législateur; on les trouvera dans notre message (FF 1936, III, 275 à 285, 325 à 329).

Au cours des débats dans la commission du Conseil national et dans celui-ci, nos propositions touchant le nouveau statut du personnel rencontrèrent une forte opposition. On fit valoir qu'il n'était pas possible d'enlever au peuple la responsabilité de trancher ces questions. Il fallait, en outre, éviter, disait-on encore, que dans le corps des fonctionnaires, une partie importante de ceux-ci ne fussent soumis à un régime différent.

Modifiant notre projet, le Conseil national a décidé le 22 mars 1938 de maintenir l'application du statut actuel des fonctionnaires aux agents des chemins de fer fédéraux. Pour permettre toutefois une meilleure adaptation des rapports de service à la situation de l'entreprise et en particulier à son degré d'occupation, le 2^e alinéa de l'article 14 dispose que pour l'établissement de la liste des fonctions et la classification de celles-ci, il sera « tenu compte de la situation et des besoins particuliers de l'entreprise dans les limites des prescriptions de l'article 38 du statut des fonctionnaires ».

Plus de cinq ans se sont écoulés depuis que le Conseil national prenait cette décision de principe. Entre-temps, les conditions sur lesquelles le statut à venir du personnel devait être établi se sont considérablement modifiées. La tâche primordiale que les chemins de fer fédéraux remplissent pour le ravitaillement du pays et la défense nationale dans notre vie politique et économique fait un devoir aux pouvoirs publics de ne pas éveiller dans l'esprit du personnel des chemins de fer fédéraux, qui doit faire face aux plus grandes exigences et serait exposé à de graves dangers en cas de guerre, l'impression qu'il est désavantagé par rapport aux autres fonctionnaires fédéraux. Dans ces circonstances, il suffit de prévoir à l'article 14 du nouveau projet de loi que les dispositions sur le statut des fonctionnaires fédéraux s'appliquent également aux fonctionnaires des chemins de fer fédéraux.

En se fondant sur certaines observations, on peut du reste affirmer qu'une plus grande autonomie de l'administration des chemins de fer fédéraux dans le domaine du personnel pourrait aussi aboutir à un accroissement de dépenses. Etant donnée la constitution du capital de dotation, le Conseil fédéral et le département des finances et des douanes, à qui seront confiées les questions de personnel, auront intérêt, dans une plus forte mesure, à faire sentir leur influence en cette matière.

La guerre a profondément modifié les données de ce problème aussi. Les taux légaux doivent être changés, et il faut apporter les corrections nécessaires en accordant des allocations de renchérissement. Enfin, on devra bien refaire une loi sur les traitements.

Un régime uniforme pour tout le personnel fédéral s'impose parce que — les débats concernant le projet le montrent — toute différence de traitement envisagée pour une fraction importante des agents au service de la Confédération peut aboutir à une inégalité apparente ou réelle, de nature à provoquer une tension sociale. La proposition ci-dessus a pour

but de supprimer les tensions de ce genre et d'apaiser les antagonismes existants.

VIII. REMARQUES FINALES

Plus de quatre ans de guerre se sont écoulés depuis la publication de notre message de fin 1936 et l'interruption des délibérations parlementaires, à fin 1938, consécutive au projet de réglementer les traitements et les pensions dans une loi spéciale rejetée par le peuple en 1939. Au cours de cette période, les exigences posées au potentiel de notre région ont permis de faire de nouvelles expériences et constatations au sujet de ses possibilités de rendement. A juger objectivement des choses, on arrive à la conclusion que l'ajournement de l'assainissement jusqu'en 1943 n'a comporté aucun inconvénient mais aboutira, au contraire, à un sérieux redressement de l'entreprise. De même, les expériences réunies depuis 1940 lors de la reconstruction financière des chemins de fer privés, ont été très utiles en vue d'assainir suffisamment les chemins de fer fédéraux. Les modalités d'application ont été fixées selon des règles conformes pour les premiers comme pour les seconds, compte tenu de l'insuffisance des amortissements industriels opérés dans le passé, de toutes les non-valeurs figurant au bilan et après détermination aussi précise que possible des valeurs de rendement calculées sur la base d'une période de 12 années d'avant-guerre (1927 à 1938).

Les services inappréciables que les chemins de fer fédéraux rendent au ravitaillement du pays en denrées de première nécessité, à la défense nationale, à l'échange des marchandises sur le territoire national, ainsi qu'à la vie économique, culturelle et sociale tout entière de notre peuple, sont devenus particulièrement évidents aux yeux de tout citoyen suisse. C'est dire que les conditions psychologiques pour un apurement définitif du bilan des chemins de fer fédéraux sont actuellement plus favorables qu'elles ne l'étaient avant la guerre.

Les sacrifices résultant du transfert d'une partie considérable des charges de capitaux incombant aux chemins de fer fédéraux, c'est-à-dire aux usagers, qui seront désormais assumées par la Confédération, soit par les contribuables, paraissent plus supportables si l'on a présents à la mémoire les avantages que l'économie publique suisse a retirés 40 ans durant de la structure financière de l'entreprise. Depuis la nationalisation, ce n'est pas moins de 3000 millions de francs qui, sous forme d'intérêts d'obligations, ont reflué de la caisse des chemins de fer fédéraux vers les canaux les plus divers de notre économie. Pour se représenter ce que signifie cette somme, égale au montant total des dettes de l'entreprise, il suffit de considérer le rendement des grandes compagnies étrangères de chemins de fer, lequel n'a pas dépassé, pendant le même laps de temps, un taux moyen de 2 pour cent. Autrement dit, il ne faudrait pas aujourd'hui procéder à un dégrève-

ment des chemins de fer fédéraux pour une somme de 1,3 milliard de francs, si, à l'instar des chemins de fer privés britanniques ou américains, le réseau nationalisé n'avait pas dû verser plus de 2 pour cent de dividendes et d'intérêts sur obligations. Certes, la structure financière des chemins de fer fédéraux, où n'entraient pas de capital propre, était avantageuse pour le bailleur de fonds, mais elle cessait d'être tolérable pour l'entreprise dès l'instant où de nouveaux moyens de transport venaient faire pièce aux chemins de fer fédéraux et saper la base même de leur rendement. Les années de guerre ont prouvé que sans ces facteurs déterminants, les chemins de fer fédéraux non seulement ne seraient pas surendettés, mais auraient encore une valeur de rendement capitalisée d'environ 4 milliards de francs. Il sied de relever à ce propos que l'accroissement des transports militaires est contrebalancé par la disparition des voyageurs étrangers.

Il est un autre fait qu'il importe de signaler dans nos conclusions, c'est la politique *tarifaire* pratiquée par les chemins de fer fédéraux. Conçu selon l'intérêt de l'économie nationale, le système des tarifs a eu en particulier pour effet une décentralisation de la production industrielle et artisanale, empêchant, grâce aux faibles taxes des abonnements d'ouvriers, l'exode de la population vers les villes. A l'inverse de la plupart des entreprises économiques du pays, les chemins de fer fédéraux n'ont, pendant quatre ans de guerre, pas élevé leurs tarifs. S'ils avaient perçu un supplément moyen de 10 pour cent seulement durant cette période, ils auraient été en mesure de réduire leur dette d'un montant supérieur à 100 millions de francs. Jusqu'ici, il n'y a pas eu de relèvement des taxes de transport, bien que les dépenses d'exploitation aient considérablement augmenté. A la longue, il ne sera cependant guère possible aux chemins de fer fédéraux de continuer à assumer pareil sacrifice. C'est pourquoi il convient, pour porter un jugement équitable sur l'évolution des bilans de la Confédération, de prendre aussi en considération le bilan de l'*économie générale*, dans lequel des articles constitués par des actifs extrêmement précieux font face, dans le bilan des chemins de fer fédéraux, à de nombreux articles représentant des passifs.

Il importe à ce propos de relever l'œuvre technique considérable que représente l'*électrification* et dans laquelle une somme de 800 millions de francs a été immobilisée, dont une partie à une période où les prix étaient à un niveau très élevé. La subvention fédérale de 60 millions de francs destinée à compenser le surcroît de dépenses n'a toutefois pas été suffisante pour couvrir le préjudice. Les chemins de fer fédéraux seraient moins surcapitalisés si, ne tenant pas compte de l'intérêt général qu'il y avait à combattre le chômage, ils n'avaient pas dû introduire la traction électrique surtout à une époque de vie chère. De même, l'adjudication de nombreuses commandes à des entreprises du pays a accru leurs charges, mais ce procédé a eu néanmoins d'heureuses répercussions. Malgré ces excédents de

dépenses, cette œuvre nationale est considérée partout aujourd'hui comme un bienfait de premier ordre pour notre économie publique.

La diminution du trafic sur les chemins de fer et les déficits qui en sont résultés dans les années d'avant-guerre auraient été moins importants, si toutes les classes de la population s'étaient rendu compte plus tôt de la nécessité d'opérer un partage judicieux des transports entre le rail et la route. Il faut espérer qu'après la guerre, la coordination du trafic pourra être aménagée sur la base du nouvel article constitutionnel de telle façon que le rendement des chemins de fer fédéraux ne fléchisse pas, à tout le moins, au-dessous du niveau d'avant-guerre. Le peuple suisse est donc en mesure de s'épargner de plus lourds sacrifices en faveur du réseau d'Etat, qui occupe la première place parmi les moyens de communication. Il devrait être possible d'atteindre ce résultat sans qu'il faille pour autant entraver les progrès d'une saine technique.

Nous vous recommandons, Monsieur le Président et Messieurs, d'accepter le projet de loi modifié que nous avons l'honneur de vous soumettre et saisissons l'occasion pour vous renouveler les assurances de notre haute considération.

Berne, le 17 septembre 1943.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
CELIO.

Le chancelier de la Confédération,
G. BOVET.

Annexes :

1. Nouveau projet.
 2. Tableaux statistiques nos 1 à 6.
-

(Nouveau projet.)

Annexe n° I.

Remarque: Pour faciliter la comparaison avec l'ancien projet et prévenir les confusions, on a maintenu provisoirement les numéros des articles biffés et les anciennes lettres désignant des dispositions.

Loi fédérale

sur

les chemins de fer fédéraux.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu les articles 26 et 85, chiffres 1 et 3, de la constitution;

vu les messages du Conseil fédéral des 24 novembre 1936 et 17 septembre 1943,

arrête :

PREMIÈRE PARTIE

GÉRANCE ET EXPLOITATION

I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier ⁽¹⁾.

La gérance et l'exploitation des chemins de fer appartenant à la Confédération ou pris par elle à bail sont confiées à une administration fédérale, autonome dans les limites fixées par la législation. Cette administration porte le nom de « chemins de fer fédéraux ».

Art. 2 ⁽²⁾.

La Confédération ne peut acquérir de nouveaux chemins de fer, ou construire de nouvelles lignes, qu'en vertu d'un arrêté fédéral soumis au referendum.

⁽¹⁾ Selon la décision du Conseil national.

⁽²⁾ Selon le projet du 24 novembre 1936.

Art. 3 (1).

¹ Les chemins de fer fédéraux doivent être administrés et exploités selon les principes d'une saine économie. Ils doivent être maintenus en bon état d'entretien et s'adapter, dans la mesure des ressources disponibles, aux besoins du trafic et aux progrès de la technique.

² Ils doivent, autant que leurs ressources financières le permettent, servir les intérêts de l'économie nationale et, en particulier, tenir compte des besoins de celle-ci dans leurs tarifs et par leurs horaires.

Art. 4 (1).

¹ La législation fédérale en matière de chemins de fer est applicable aux chemins de fer fédéraux. Le Conseil fédéral peut toutefois autoriser des exceptions, en tant qu'elles portent uniquement sur les rapports internes entre la Confédération et les chemins de fer fédéraux.

² Le Conseil fédéral peut en outre autoriser les chemins de fer fédéraux à modifier leur genre d'exploitation pour les adapter aux besoins du trafic et aux exigences de l'économie nationale.

³ L'exploitation de lignes de chemin de fer ne peut être supprimée définitivement qu'avec l'assentiment de l'Assemblée fédérale.

Art. 5 (2).

¹ Les chemins de fer fédéraux ont leur siège à Berne.

² Ils peuvent être actionnés hors de leur siège au chef-lieu de chaque canton par les habitants du canton.

³ Les actions réelles sont intentées au for de la situation de l'objet litigieux.

⁴ L'article 48, chiffre 2, de la loi du 25 juin 1921 sur l'organisation judiciaire fédérale n'est pas applicable aux actions intentées aux chemins de fer fédéraux.

Art. 6 (3).

¹ Les chemins de fer fédéraux, y compris leurs entreprises accessoires et leurs services auxiliaires rentrant dans la sphère d'activité d'une entreprise de transport, tels que usines électriques, ateliers, entrepôts, etc., sont exempts de tout impôt cantonal ou communal.

² La présente loi ne modifie en rien l'indemnité à verser aux cantons par la Confédération en vertu de la loi du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques.

(1) Selon la proposition de la commission du Conseil des Etats.

(2) Selon le projet du 24 novembre 1936.

(3) Selon la décision du Conseil national.

³ Les prescriptions cantonales sur l'assurance-incendie ne sont pas applicables aux chemins de fer fédéraux en ce qui concerne le matériel roulant, le mobilier et les objets soumis au transport.

II. ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE ET DU CONSEIL FÉDÉRAL

Art. 7 (1).

Il appartient à l'Assemblée fédérale :

- a. D'approuver les principes généraux arrêtés par le Conseil fédéral pour l'établissement des tarifs;
- a bis. De fixer la législation concernant les rapports de service du personnel;
- b. D'approuver les comptes annuels et le rapport de gestion;
- c. De statuer sur toute augmentation des dépenses à affecter aux acquisitions et aux constructions (art. 21, 3^e al.);
- d. De décider les mesures à prendre pour la couverture de déficits (art. 19, 2^e al.);
- e. De statuer sur l'acquisition de nouveaux chemins de fer et la construction de nouvelles lignes par la Confédération (art. 2);
- f. D'autoriser la suppression définitive de l'exploitation de lignes de chemin de fer (art. 4, 3^e al.).

Art. 8 (2).

¹ Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur la gestion et les finances des chemins de fer fédéraux. Il peut donner à ceux-ci les instructions qu'il juge utiles pour sauvegarder des intérêts importants du pays. Il a notamment les attributions suivantes :

- a. Il représente les chemins de fer fédéraux à l'Assemblée fédérale;
- b. Il nomme le conseil d'administration et la direction;
- c. Il approuve le budget;
- d. Il émet les emprunts.

² Sous réserve de l'article 10, il fixe ses autres attributions, les droits de surveillance du département des postes et des chemins de fer et les compétences des organes dirigeants des chemins de fer fédéraux, en ayant soin d'assurer, par une large délégation de pouvoirs à ces organes, une expédition des affaires simple, rapide et indépendante.

(1) Selon la décision du Conseil national, sauf en ce qui concerne la lettre f, pour laquelle est proposé le texte du projet du 24 novembre 1936.

(2) Selon la proposition de la commission du Conseil des Etats.

III. ORGANES DES CHEMINS DE FER FÉDÉRAUX

Art. 9 (1).

¹ Les organes dirigeants des chemins de fer fédéraux sont :

- a. Le conseil d'administration ;
- b. La direction.

² Ils sont responsables de leur gestion envers le Conseil fédéral.

Art. 10 (2).

¹ Le conseil d'administration se compose d'un président, d'un vice-président et de treize membres. Il est nommé par le Conseil fédéral, pour une durée de trois ans.

² Il lui appartient :

- a. De surveiller l'administration ;
- b. D'arrêter les principes que doit observer la direction, à moins qu'ils ne soient fixés par la loi ou par des dispositions du Conseil fédéral ;
- c. De donner son avis sur toutes les affaires importantes qui concernent les chemins de fer fédéraux et doivent être traitées par l'Assemblée fédérale, par le Conseil fédéral ou qui lui sont soumises par celle-ci ;
- d. D'établir le budget à soumettre au Conseil fédéral ;
- e. D'examiner les comptes annuels et le rapport de gestion et de les soumettre au Conseil fédéral, qui les présente à l'Assemblée fédérale pour approbation ;
- f. De faire au Conseil fédéral les présentations pour la nomination des membres de la direction ;
- f bis. De nommer les chefs de division de la direction générale ;
- g. D'arrêter l'organisation générale de l'administration et de fixer les attributions des divers services ;
- h. De statuer sur les projets généraux de travaux d'une certaine importance ;
- i. De ratifier les contrats importants ;
- i bis. D'établir les règlements généraux des chemins de fer fédéraux concernant la législation et les ordonnances du Conseil fédéral sur les rapports de service du personnel ;

(1) Selon le projet du 24 novembre 1936.

(2) Selon la proposition de la commission du Conseil des Etats jusqu'à la lettre *i* ; selon la décision du Conseil national depuis la lettre *i* bis. Les lettres *k*, *l*, *m* sont ainsi biffées.

En outre, sous réserve de ratification par le Conseil fédéral:

- n. D'établir les statuts de la caisse de pensions et de secours du personnel des chemins de fer fédéraux.

³ Le règlement d'exécution précisera les attributions du conseil d'administration.

Art. 11 (1).

La direction comprend la direction générale et les directeurs d'arrondissement. Elle est nommée par le Conseil fédéral, sur présentation du conseil d'administration; le Conseil fédéral n'est pas lié par cette présentation.

Art. 12 (1).

La direction générale a son siège à Berne. Sa composition est fixée par le Conseil fédéral, sur proposition du conseil d'administration; le Conseil fédéral n'est pas lié par cette proposition. La direction générale exerce la haute direction et la gestion, conformément au règlement établi par le conseil d'administration.

Art. 13 (1).

Le réseau des chemins de fer fédéraux est divisé, pour la gestion et l'exploitation, en trois arrondissements. Un directeur d'arrondissement est à la tête de chacun d'eux. Les directeurs d'arrondissement ont leur siège à Lausanne, à Lucerne et à Zurich.

IV. RAPPORTS DE SERVICE DU PERSONNEL

Art. 14 (2).

Les rapports de service des fonctionnaires des chemins de fer fédéraux sont régis par les dispositions du droit fédéral sur le statut des fonctionnaires fédéraux.

Art. 15 (3).

Art. 16 (3).

Art. 17 (3).

(1) Selon le projet du 24 novembre 1936.

(2) Nouveau texte proposé par le Conseil fédéral.

(3) Biffé, selon la décision du Conseil national.

DEUXIÈME PARTIE

RÉGIME FINANCIER ET DÉGRÈVEMENT ⁽¹⁾I. RÉGIME FINANCIER ⁽¹⁾Art. 18 ⁽¹⁾.

¹ La gestion financière des chemins de fer fédéraux fait l'objet d'une comptabilité à part, distincte de celle de l'administration fédérale.

² Les comptes sont tenus de telle façon que l'état de fortune, les dettes, les créances, les dépenses de construction et les résultats d'exploitation soient établis exactement et complètement.

Art. 19 ⁽²⁾.

¹ Le bénéfice net des chemins de fer fédéraux restant après la couverture de tous les déficits, y compris les amortissements, doit être employé de la façon suivante :

- a. En premier lieu, versement de 5 millions de francs au plus par an à une réserve destinée à couvrir les déficits à venir, jusqu'à ce qu'elle ait atteint 10 pour cent du capital de dotation ;
- b. Ensuite, paiement d'un intérêt au capital de dotation, à un taux de 4 pour cent au plus ;
- c. L'Assemblée fédérale statue sur l'emploi d'un excédent éventuel lors de l'approbation des comptes annuels.

² Les déficits seront couverts au moyen de la réserve. Si celle-ci est épuisée, l'Assemblée fédérale statue, lors de l'approbation des comptes annuels, sur la façon de les combler.

Art. 20 ⁽³⁾.

Le Conseil fédéral désigne les installations et ouvrages soumis à l'amortissement et fixe la cote annuelle d'amortissement.

Art. 21 ⁽⁴⁾.

¹ Pour les acquisitions et les constructions auxquelles ils procèdent en vertu de l'article 3, les chemins de fer fédéraux peuvent disposer au plus des ressources provenant des amortissements industriels.

⁽¹⁾ Nouveau texte proposé par le Conseil fédéral.

⁽²⁾ Nouveau texte proposé par le Conseil fédéral. Correspond quant à l'objet à l'ancien article 22.

⁽³⁾ Nouveau texte proposé par le Conseil fédéral. Correspond quant à l'objet à l'ancien article 20.

⁽⁴⁾ Nouveau texte proposé par le Conseil fédéral. Correspond quant à l'objet à l'ancien article 21, 1^{er} et 2^e alinéas.

² Les ressources non affectées à de nouvelles immobilisations serviront à rembourser les emprunts des chemins de fer fédéraux.

³ Si les ressources provenant des amortissements industriels ne permettent d'atteindre les buts définis au premier alinéa et qu'il faille les compléter en accroissant les dettes à intérêt fixe des chemins de fer fédéraux, le volume de ces dettes ne pourra être augmenté qu'en vertu d'un arrêté fédéral soumis au referendum.

Art. 22 (1).

L'arrêté fédéral ouvrant un crédit pour l'acquisition de nouveaux chemins de fer ou la construction de nouvelles lignes par la Confédération (art. 2) déterminera le montant dont sera grevé le compte de construction des chemins de fer fédéraux. Ce montant ne devra pas dépasser la valeur commerciale que la ligne à acquérir ou à construire représentera pour les chemins de fer fédéraux.

Art. 23 (2).

Le Conseil fédéral arrête les prescriptions d'exécution pour le régime financier et la comptabilité, ainsi que pour la présentation des budgets et des comptes annuels.

II. DÉGRÈVEMENTS (3)

Art. 24 (4).

¹ A la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, la Confédération dégrèvera les chemins de fer fédéraux en prenant à sa charge des dettes consolidées pour un montant qui permette aux chemins de fer fédéraux d'apurer le bilan comme il suit :

a. L'actif sera diminué :

- 1^o De l'excédent du prix de rachat sur les frais d'établissement ;
- 2^o Du fonds des chemins de fer figurant dans les frais d'émission et de conversion des emprunts ;
- 3^o Du déficit de guerre des exercices de 1914 à 1922 ;
- 4^o D'un montant de 45,6 millions de francs sur le compte de construction ;
- 5^o Du solde passif du compte de profits et pertes.

b. Le passif sera augmenté du déficit du fonds de renouvellement et diminué du montant du capital amorti et des réserves pour amortissements constituées depuis 1940.

(1) Nouveau texte proposé par le Conseil fédéral. Correspond quant à l'objet à l'ancien article 21, 3^e alinéa.

(2) Nouveau texte proposé par le Conseil fédéral. Correspond quant à l'objet à l'ancien article 24.

(3) Nouveau texte proposé par le Conseil fédéral.

(4) Nouveau texte proposé par le Conseil fédéral. Correspond quant à l'objet à l'ancien article 19.

² La Confédération fournira un capital de dotation de quatre cents millions de francs aux chemins de fer fédéraux.

³ La nouvelle réglementation de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux sera l'objet de mesures spéciales à prendre par la Confédération en même temps que sera établie la nouvelle réglementation de la caisse fédérale d'assurance.

TROISIÈME PARTIE

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET DISPOSITIONS FINALES

Art. 25 (1).

Art. 26 (1).

Art. 27 (2).

¹ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² A cette date seront rapportées :

- a. Toutes les dispositions qui n'ont pas été précédemment abrogées de la loi du 15 octobre 1897 concernant l'acquisition et l'exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération, ainsi que l'organisation de l'administration des chemins de fer fédéraux ;
- (²)a bis. La loi du 16 décembre 1920 modifiant et complétant l'article 7 de la loi fédérale du 15 octobre 1897 concernant l'acquisition et l'exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération, ainsi que l'organisation administrative des chemins de fer fédéraux ;
- b. La loi du 1^{er} février 1923 concernant l'organisation et l'administration des chemins de fer fédéraux, ainsi que l'ordonnance d'exécution de cette loi, du 9 octobre 1923 ;
- d. Toutes les autres dispositions de lois, arrêtés fédéraux et ordonnances contraires à la présente loi.

³ Le Conseil fédéral arrêtera les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi.

(1) Biffé, selon la décision du Conseil national.

(2) Selon la décision du Conseil national.

Comptes de rendement des chemins de fer fédéraux.

en 1000 francs

	1927/38 en moyenne	1930/39 en moyenne	1938	1939	1940	1941	1942	
Excédent d'exploitation . . .	127 874	123 340	123 045	165 555	184 121	213 228	195 721	
Amortissements d'après le nouveau régime	37 872	39 562	41 722	42 059	42 438	42 814	43 530	
<i>Rendement brut</i>	90 002	83 778	81 323	123 496	141 683	170 414	152 191	
						—14 000 ⁽¹⁾	—16 000 ⁽¹⁾	
						156 414	136 191	
Valeurs de rendement capi- talisées à	3 %	3 000 100	2 792 600	2 710 800	4 116 500	4 722 800	5 213 800	4 539 700
	3, 5%	2 571 500	2 393 700	2 323 500	3 528 500	4 048 100	4 469 000	3 891 200
	3,75%	2 400 100	2 234 100	2 168 600	3 293 200	3 778 200	4 171 000	3 631 800
	4 %	2 250 100	2 094 500	2 033 100	3 087 400	3 542 100	3 910 400	3 404 800

⁽¹⁾ Réserve pour charges d'exploitation.

Observation générale : En comparant les valeurs de rendement, il sied de considérer que la compression des dépenses d'exploitation consécutive aux mesures de rationalisation n'a fait sentir ses effets que graduellement et que, par conséquent, les premiers exercices sont grevés de dépenses qui ne se reproduiront plus au cours des années postérieures à l'assainissement.

L'accroissement des dépenses d'exploitation imputable au renchérissement devrait pouvoir être compensé par un ajustement approprié des tarifs et grâce à la future coordination des transports.

Comptes de résultats des chemins de fer fédéraux.

	1927/38	1937	1938
	fr.	fr.	fr.
I. Rendement brut (voir le tableau n° 1)	90 002 000	101 305 000	81 323 000
II. Frais de capitaux et autres engagements :			
a. Intérêts du capital étranger restant à la charge des chemins de fer fédéraux après leur assainissement (y compris les intérêts de dettes courantes, frais de finance, disagio, etc.) : 3 $\frac{3}{4}$ pour cent de 1,7 milliard fr. 63 750 000			
b. Contributions extraordinaires à la caisse de pensions et de secours . . . » 23 300 000 ⁽¹⁾			
	<u>87 050 000</u>	<u>87 050 000</u>	<u>87 050 000</u>
III. Rendement net ou perte nette (art. 19 du projet de loi) . .	<u>+2 952 000</u>	<u>+14 255 000</u>	<u>—5 727 000</u>

(¹) Intérêts du déficit de la caisse de pensions (22 millions) et différence entre l'intérêt réel servi à l'avoir actuel de la caisse et le taux d'intérêt garanti à 4 pour cent (1,3 million).

**Amortissements annuels des chemins de fer fédéraux
sous le régime actuel et sous le régime futur.**

	Valeur au compte de construction au 1er janvier 1942 fr.	Amortissements sous le régime actuel		Amortissements sous le régime futur	
		en 1000 fr.	en % de la valeur au compte de cons- truction	en 1000 fr.	en % de la valeur au compte de cons- truction
<i>a. Catégories d'installations déjà soumises à l'amortissement:</i>					
Voie de fer (y compris le ren- forcement de la voie de fer de 35 000 000 fr.)	255 033 493(*)	5 895	2,7	7 651	3,0
Lignes de contact	124 634 125(*)	1 868	1,5	3 115	2,5
Matériel roulant:					
Véhicules moteurs	336 278 723	7 735	2,3	9 382	2,8
Voitures et fourgons . . .	187 566 421	3 751	2,0	5 252	2,8
Wagons, trucs transpor- teurs et wagons de service	141 017 328	2 538	1,8	3 129	2,2
Mobilier et ustensiles . .	33 758 335(*)	405	1,2	1 012	3,0
Total a	1 078 288 425	22 192		29 541	
<i>b. Catégories d'installations qui seront soumises à l'avenir à l'amortissement (installations sujettes à importante dépré- ciation matérielle):</i>					
Ponts	196 917 549	—	—	2 954	1,5
Bâtiments:					
Bâtiments administratifs .	8 063 246	—	—	80	1,0
Bâtiments affectés au ser- vice de l'exploitation .	205 228 974	—	—	3 078	1,5
Autres installations . . .	32 323 215	—	—	646	2,0
Télégraphes, signaux et ins- tallations de sécurité . .	141 045 171	—	—	4 231	3,0
Total b	583 578 155	—		10 989	
A reporter	1 661 866 580	22 192		40 530	

(*) Jusqu'ici, ces valeurs n'ont pas été intégralement assujetties à l'amortissement; il y a lieu de signaler les différences suivantes:

Voie de fer pour seulement 218 334 836 francs (sans les fondations des plaques tournantes et des charlots transporteurs et sans non plus les valeurs d'établissement de la ligne Wattwil—Ebnat-Kappel, remise à bail). Ligne de contact pour seulement 124 497 323 francs (sans les frais du service d'essai et sans les valeurs d'établissement de la ligne Wattwil—Ebnat-Kappel, remise à bail).

Mobilier et ustensiles pour seulement 33 750 135 francs (sans les valeurs d'établissement de la ligne Wattwil—Ebnat-Kappel, remise à bail).

	Valeur au compte de construction au 1er janvier 1942 fr.	Amortissements sous le régime actuel		Amortissements sous le régime futur	
		en 1000 fr.	en % de la valeur au compte de cons- truction	en 1000 fr.	en % de la valeur au compte de cons- truction
Report	1 661 866 580	22 192		40 530	
<i>c. Catégories d'installations qui ne seront pas soumises à l'avenir à l'amortissement (installations sujettes plutôt à dépréciation commerciale):</i>					
Frais généraux	206 281 292	—	—	—	—
Infrastructure, sans les ponts	537 579 044	—	—	—	—
Total c	743 860 336	—		—	
Total a—c	2 405 726 816	22 192		40 530	
<i>d. Amortissement financier sur em- prunts</i>		7 020		—	
<i>e. Amortissement de soldes de va- leurs (estimation)</i>		—		3 000	
<i>Amortissement total (non compris les entreprises accessoires, dont les amortissements se montent à 4,6 millions de francs)</i>		29 212		43 530	

Tableau n° 4.

**Montant des non-valeurs et de l'insuffisance
des amortissements industriels des CFF, à fin 1942.**

I. Non-valeurs :	En millions de francs	
1. Excédent du prix de rachat sur les frais d'établissement	113,9	
2. Fonds des chemins de fer	3,7	
3. Déficit de guerre des exercices 1914 à 1922	218,8	
4. Solde passif	<u>247,2</u>	
Total des non-valeurs		583,6
 II. Insuffisance des amortissements industriels :		
<i>Déficit</i> sur les installations soumises jusqu'ici à l'amortissement (voie de fer, ligne de contact, matériel roulant, mobilier et ustensiles), compte tenu de l'augmentation des amortissements	260,9	
<i>Déficit</i> sur les installations suivantes, à soumettre dorénavant à l'amortissement: ponts, bâtiments, télégraphe, signaux et appareils de protection	<u>190,0</u>	450,9
— suppression du capital amorti	137,9	
— réserves d'amortissements :		
1940: à la charge du compte de l'exercice	7,8	
solde actif	13,4	
1941: solde actif	18,5	
1942: solde actif	2,5	
	<u>42,2</u>	180,1
Montant total de l'insuffisance des amortissements industriels		<u>270,8</u>
<i>Montant des non-valeurs et de l'insuffisance des amortissements industriels</i>		854,4
+ Amortissement d'installations supprimées, pour l'apurement du compte de construction (montant arrondi)		<u>45,6</u>
Montant à amortir au total		<u>900,0</u>

**Effets de l'assainissement sur le compte de résultats
des chemins de fer fédéraux.**

**I. Amortissements industriels, amortissements financiers
et frais de capitaux *avant* l'assainissement (sur la
base de l'année 1942).**

En millions de francs

1. Amortissements industriels (y compris soldes de valeur):			
chemin de fer	22,9		
entreprises accessoires	4,6	27,5	
2. Amortissements financiers (amortissement légal du capital)		7,0	
3. Intérêts des emprunts consolidés de 2,9 millions au taux d'intérêt moyen de 3,48 pour cent		102,2	
4. Amortissement des frais d'emprunts		3,8	
5. Intérêts des dettes courantes (y compris les intérêts d'emprunts transitoires d'un montant de 60 mil- lions)		2,7	
6. Frais de finance (provisions pour le paiement de coupons et le remboursement de titres, pertes sur les cours, moins-values sur titres)		0,4	143,6

**II. Amortissements industriels, amortissements financiers
et frais de capitaux *après* l'assainissement.**

1. Amortissements industriels (y compris soldes de valeur):			
chemin de fer	43,5		
entreprises accessoires	4,6	48,1	
2. Intérêt du capital étranger, 3¾ pour cent d'intérêt moyen sur 1,7 milliard (y compris les intérêts des dettes courantes, les frais de finance, le disagio).		63,75	111,85

**III. Allégement annuel du compte de résultats des chemins
de fer fédéraux. (Compte non tenu des économies à
réaliser sur les frais d'exploitation grâce à des mesures
de rationalisation)**

31,75

Tableau n° 6.

**Bilan apuré des chemins de fer fédéraux
au 1^{er} janvier 1943.**

	<i>Actif.</i>	Fr.
1. Compte de construction du chemin de fer		2 590 433 891.41
2. Travaux en cours d'exécution		30 282 765.08
3. Frais d'installation des entreprises accessoires		299 253 166.05
4. Dépenses à amortir (frais d'emprunts)		29 739 510.15
5. Valeurs et créances		211 570 463.52
6. Solde passif		900 000 000.—
		<hr/> <u>4 061 279 796.21</u>

	<i>Passif.</i>	Fr.
1. Emprunts consolidés		2 975 652 150.—
2. Dettes courantes		226 728 761.90
3. Compte rectificatif du capital d'éta- blissement:		
<i>a.</i> Du compte de construction du chemin de fer	748 370 694.04	
<i>b.</i> Des entreprises accessoires . .	<u>97 303 872.34</u>	845 674 566.38
4. Fonds spéciaux		13 224 317.93
		<hr/> <u>4 061 279 796.21</u>

Observations concernant le bilan au 1^{er} janvier 1943.

ACTIF	Fr.
Ad 1: <i>Compte de construction du chemin de fer</i>	2 714 920 533.49
./.. Excédent du prix de rachat sur les frais d'éta- blissement	113 917 355.77
	2 601 003 177.72
+ Renforcement de la superstructure	35 000 000.—
	2 636 003 177.72
./.. Apurement du compte de construction	45 569 286.31
	2 590 433 891.41
Ad 2: <i>Travaux en cours d'exécution.</i>	
Pas d'observations, montant inscrit au bilan.	
Ad 3: <i>Frais d'installations des entreprises accessoires.</i>	247 706 293.71
+ Amortissements directs opérés jusqu'ici	51 546 872.34
	299 253 166.05
Ad 4: <i>Dépenses à amortir</i>	252 293 621.74
./.. Déficit de guerre des années 1914 à 1922	218 854 111.59
	33 439 510.15
./.. Fonds des chemins de fer	3 700 000.—
	29 739 510.15
Ad 5: <i>Valeurs et créances.</i>	
Pas d'observations, montant inscrit au bilan.	
Ad 6: <i>Solde passif.</i>	247 159 246.33
+ Excédent du prix de rachat sur les frais d'éta- blissement	113 917 355.77
+ Fonds des chemins de fer	3 700 000.—
+ Déficit de guerre 1914 à 1922	218 854 111.59
+ Insuffisance des amortissements industriels	270 800 000.—
+ Apurement du compte de construction	45 569 286.31
	900 000 000.—
<i>Nouveau solde passif (non compris le déficit de la caisse de pensions et de secours, d'environ 582 millions de francs).</i>	
	900 000 000.—

PASSIF

Ad 1: *Emprunts consolidés.*

Pas d'observations; montant inscrit au bilan.

Fr.

Ad 2: <i>Dettes courantes</i>	306 399 498.72
./.. Réserve pour amortissements	71 870 736.82
	<hr/>
	234 528 761.90
./.. Réserves constituées en 1940	7 800 000.—
	<hr/>
	226 728 761.90

Ad 3: *Compte rectificatif du capital d'établissement.*

a. Compte de construction:

Fonds de renouvellement à fin 1942	268 192 584.72
+ Renforcement de la voie de fer	35 000 000.—
+ Capital amorti.	137 964 782.40
+ Réserves comptabilisées avec les dettes courantes	71 870 736.82
+ Réserves de 1940, comptabilisées avec les dettes courantes (divers comptes)	7 800 000.—
+ Insuffisance d'amortissements	270 800 000.—
+ Solde actif de 1942	2 499 590.10
	<hr/>
	794 127 694.04
./.. Quote-part des entreprises accessoires	45 757 000.—
	<hr/>
	748 370 694.04

b. Entreprises accessoires:

Amortissements directs	51 546 872.34
+ Fonds de renouvellement	45 757 000.—
	<hr/>
	97 303 872.34

Ad 4: *Fonds spéciaux.*

Pas d'observations; montant inscrit au bilan.

Message complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au projet de loi sur les chemins de fer fédéraux. (Du 17 septembre 1943.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1943
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3488
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.09.1943
Date	
Data	
Seite	825-883
Page	
Pagina	
Ref. No	10 089 877

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.