

Assainissement des chemins de fer fédéraux

Conférence donnée à la Société de statistique et d'économie politique
de Bâle, le 27 février 1933

Par le D^r M. Pilet-Golaz, Conseiller fédéral

Index

Crise mondiale des transports, 1. — La situation des C. F. F., 2. — L'organisation des C. F. F., 3. — Les frais de personnel, 4. — La constitution financière, 4. — Les causes de l'endettement, 5. — L'absence d'amortissement, 6. — La nécessité et la nature de l'amortissement, 6. — L'exploitation privée? 7. — La réduction de la dette, 9. — Les garanties, 10. — Le rail et la route, 11. Conclusions, 13.

Les chemins de fer fédéraux crient misère.

Ne nous en étonnons point, Messieurs. Leurs difficultés, hélas, n'ont rien d'anormal: tous les réseaux traversent une crise; le phénomène est universel. Qu'il s'agisse des Etats-Unis, dont la puissance économique paraissait inébranlable il y a quatre ans à peine, des compagnies anglaises si fortement constituées financièrement, de la Reichsbahngesellschaft ou des lignes françaises, partout le trafic diminue, les recettes baissent, les excédents fondent, les dividendes s'évanouissent et les déficits apparaissent, s'ils ne sont pas encore établis à demeure. Selon l'importance du pays et sa monnaie, les découverts se chiffrent par dizaines, par centaines de millions... ou par milliards; mais le déséquilibre est général.

D'où provient-il? De la crise, assurément; de la réduction du volume des affaires; de l'atrophie du commerce international. Il n'est pas douteux que, si la situation s'améliorait, si la politique au lieu de vagabonder dans les brouillards du rêve reprenait pied sur sol ferme, si l'ordre, la tranquillité, conditions premières de la sécurité des transactions, se rétablissaient dans le monde, si l'économie occidentale recevait un nouvel élan, les chemins de fer en bénéficieraient dans une immédiate et large mesure. Retrouveraient-ils leur prospérité d'antan? Je ne l'affirmerais pas. Ils ne travaillent plus et ne travailleront plus jamais dans des conjonctures aussi favorables qu'autrefois. Trop de changements profonds se sont produits depuis la guerre, qui les affectent et les anémient. Les échanges internationaux ne se partagent plus entre deux courants, qui se prolongent, se complètent et se nourrissent l'un l'autre, véritables Gulf-Stream des transports: d'un côté les matières premières, les fruits de la terre, de l'autre les objets manu-

facturés, les produits du génie humain. Les pays ne se divisent plus aussi nettement qu'avant guerre entre Etats industriels et nations agricoles. Tous, par nécessité temporaire, par snobisme un peu, par nationalisme inquiet beaucoup, se sont plus ou moins équipés. Ils se suffisent ou croient pouvoir se suffire dans une plus forte mesure qu'autrefois. Le commerce s'en ressent; l'industrie est touchée à son tour. L'un et l'autre, pour se mieux défendre, se replie sur eux-mêmes. Le protectionisme outrancier ajoute ses méfaits à ceux de l'inévitable évolution. Les transports se raréfient; les navires désarment; les wagons chôment.

Et je n'ai pas encore dénoncé la redoutable concurrente, l'automobile, qui, depuis dix ans, par sa souplesse, sa commodité, son indépendance — je voudrais dire son individualisme rédempteur... et coûteux — fait une guerre sans répit au chemin de fer, vieux monarque assoupi, tout surpris d'être contesté, découragé de voir l'invasion sur ses terres, ayant quelque peine à se ressaisir, mettant quelque lenteur à grouper ses forces — puissantes quoique méconnues — et à les articuler dans un dispositif adapté aux circonstances nouvelles.

Le chemin de fer, dans les territoires de vieille civilisation tout au moins, n'est plus roi. Son budget n'est plus illimité. Il doit compter; sinon c'est la faillite.

Inutile de relever combien ces constatations générales sont vraies en Suisse, plus encore qu'ailleurs peut-être; en Suisse, pays de transit, de tourisme, d'exportation et d'importation, pays sillonné de voies et de routes. Les résultats des derniers exercices en font foi, malheureusement. En 1931, les C. F. F. ont un déficit de 10 millions; en 1932, ce sera 45 millions au minimum; pour 1933, le budget prévoit un découvert égal et l'on peut redouter qu'il ne soit supérieur. En trois ans, 100 millions: l'avertissement est sérieux.

Ce n'est pas lui, cependant, qui m'a donné l'alarme. Non; ce sont les comptes de 1929, de cette année prospère, de cette année «record», les comptes mêmes qui laissaient un bénéfice net de 15 millions, les comptes du réconfort et de l'espérance. Certes le résultat était beau, magnifique; il faisait honneur à ses artisans, qui, sans ménager ni leur peine, ni leur temps, depuis des années s'efforçaient de simplifier, d'alléger, d'animer, de commercialiser notre grande entreprise ferroviaire. Aujourd'hui encore nous leur en devons une très vive reconnaissance.

Mais ces résultats étaient-ils véritablement rassurants? C'est la question que nous nous sommes posée, pour la première fois au printemps 1930, puisque pour la première fois aussi nous avons à présenter les comptes des C. F. F. aux Chambres fédérales. La réponse nous a laissée perplexe. 1929 était une année exceptionnelle, une année de «suprême conjoncture», une année de trafic intense, une année comme on n'en reverrait sans doute pas de sitôt; et elle laissait 15 millions de bénéfice à une entreprise dont le bilan dépassait 3 milliards — cela représentait du 5 pour mille — dont les recettes brutes d'exploitation atteignaient 420 millions — cela représentait du 3,8 %. En pleine prospérité! Ne fallait-il pas s'attendre, à ce qu'au moindre recul le déficit menace?

J'étudiais alors les comptes des 26 années précédentes et je constatais que de 1903 à 1929 compris, les exercices ne s'étaient soldés qu'onze fois avec des bonis

— au total 73½ millions — tandis que 16 fois ils se terminaient par des déficits — au total 351 millions. Même en faisant abstraction des 5 années de guerre — 1914 à 1918 — les déficits, 215 millions, dépassent encore de 141½ millions les bonis. La moyenne des déficits — années de guerre toujours exclues et 1929 compris — s'établit donc à 7 millions par an environ.

Comment les expliquer? Pour appliquer le remède, il faut en effet connaître l'origine du mal.

Etait-ce l'administration? Etait-elle trop lourde, trop compliquée, trop coûteuse? Au début, oui. Nous possédions 5 arrondissements à trois directeurs, chacun avec un conseil, une direction générale de 5 membres, un conseil d'administration de plus de cinquante personnes. C'était beaucoup pour un réseau de 3000 km. à peine. Mais grâce à la loi de 1923, tout est considérablement allégé, simplifié: 3 arrondissements, à la tête de chacun d'eux un seul directeur, une direction générale tricéphale, un conseil d'administration de 15 membres. L'organisation nouvelle supporte la comparaison avec n'importe quelle autre entreprise ferroviaire. Aujourd'hui l'administration centrale des C. F. F. compte 0,52 unité par km. de voie, alors qu'en Allemagne la proportion est de 0,64, en Autriche de 0,66, en France de 0,80, en Belgique de 0,81, en Italie de 0,89, en Hollande de 0,90 et en Angleterre de 1,56.

Etait-ce l'exploitation qui péchait? Les agents étaient-ils trop nombreux? Là encore de grands progrès ont été réalisés. En 1920 le personnel des C. F. F. se chiffrait par 39.676. Il est tombé à 33.185 en 1932. La différence de 6491 représente une réduction de 16,3 %. Si l'on tient compte de ce que le trafic s'est augmenté entre temps de 74 %, elle est en réalité bien supérieure. L'intensité de travail a doublé en 12 ans. Et je fais abstraction dans mes calculs de l'introduction de la journée de 8 heures, dont les effets sont loin d'être négligeables. Sur ce point encore la comparaison avec les autres réseaux reste à l'avantage des C. F. F. Deux pays seuls utilisent moins d'agents par 1000 km-trains: la Hollande avec 0,73 et la Suède avec 0,82. Nous venons immédiatement après avec 0,83. En Angleterre, c'est 0,98, en Allemagne 1,01, en France 1,06, en Belgique 1,23, en Autriche 1,45.

La rationalisation n'a donc pas été négligée, loin de là. Si elle n'avait pas été poussée avec énergie par la Direction générale, les déficits actuels seraient de 20 à 30 millions par an plus élevés. La pléthore de personnel n'est pas le vice fondamental dont souffre notre réseau. Certes des simplifications sont encore concevables, des fusions souhaitables, des suppressions possibles et nous espérons bien avoir l'occasion de les réaliser chaque fois que les circonstances le permettront. La loi de 1923 ne nous paraît pas intangible et nous voudrions jouir d'une plus grande liberté à son égard pour profiter des expériences. Mais ne nous faisons pas trop d'illusions: les économies nouvelles seront minimes; les plus grosses ont été faites. C'est ainsi que la disparition des conseils d'arrondissement ne nous rendrait pas la richesse. Savez-vous combien ils ont coûté en 1931? Fr. 22.000 au total. Les trois administrations d'arrondissement émarginent au budget, ensemble pour fr. 1.800.000. Leur suppression, à supposer qu'elle soit possible, ne nous

vaudrait pas une économie correspondante, de bien loin: les services qu'elles assurent devraient être accomplis par d'autres.

Cela ne signifie pas, d'ailleurs, que les frais de personnel ne grèvent pas lourdement l'exploitation, comme dans toutes les entreprises de transport. En 1931, par exemple, ils représentaient plus du 75 % des dépenses d'exploitation — 213 millions sur 283 — et le 56 % des frais totaux (dette comprise).

En 1931 les C. F. F. ont travaillé:

204	jours	pour	les	dépenses	de	personnel
89	»	»	»	charges	d'intérêt	
59	»	»	»	dépenses	de matériel (Sachausgaben)	et
13	»	»	»	charges	d'amortissement.	

Les quatre septièmes de l'année, l'entreprise doit gagner pour payer son personnel. C'est dire que si l'on veut en réduire le coût, si l'on veut vraiment réaliser des économies, si l'on veut lutter contre les déficits grandissants, un ajustement des salaires aux circonstances est nécessaire, indispensable, inéluctable. Qu'on le désire ou non, un peu plus tôt, un peu plus tard, sous une forme ou sous une autre, directe, ce qui vaut mieux, ou indirecte, ce qui serait plus dangereux, il se produira. Aussi faut-il vivement espérer que le peuple ratifiera la décision des Chambres d'adapter partiellement les traitements au coût de la vie en constante diminution depuis plusieurs années. Je le souhaite non seulement pour les finances de la Confédération, mais pour les C. F. F. et pour les cheminots eux-mêmes. L'entreprise dont ils vivent doit réduire ses frais d'exploitation à défaut de quoi elle risque la défaite dans sa dure lutte contre l'automobile. Le personnel serait alors frappé par les circonstances beaucoup plus gravement que par le sacrifice attendu de lui.

Qu'on ne se méprenne pas sur mon opinion! Je n'ai jamais pensé que l'ajustement des salaires puisse et doive à lui seul supprimer les déficits des C. F. F. Il faudrait pour cela un abattement minimum de 25 %. C'est à peine le tiers de cet effort que l'on demande. Les deux autres tiers se trouveront ailleurs.

Où? Pour le dire, il faut poursuivre notre étude critique de la situation des C. F. F.

Ce qui frappe surtout en examinant leurs comptes, c'est l'étrangeté de l'organisation financière. Cette entreprise, la plus importante du pays, ne dispose pour ainsi dire pas de capitaux propres. Pas de réserves, pas de capital-actions, pas de fonds de dotation. Tout est fourni par l'emprunt. Vous en voyez d'ici les fâcheuses conséquences: rigidité absolue, absence complète de souplesse, impossibilité d'adaptation aux conjonctures. Que les affaires soient bonnes ou mauvaises, les transports rares ou nombreux, les bénéfices élevés ou les déficits inquiétants, les charges financières restent les mêmes: il faut payer jusqu'au dernier centime, sous peine d'ébranler le crédit de l'Etat. Pareille situation ne peut durer. A la longue elle devient intolérable. Elle conduit, lentement mais sûrement, à la surcapitalisation. Je ne me suis pas lassé depuis trois ans de signaler ce danger grave.

Surcapitalisation, euphémisme d'ailleurs. Disons plus brutalement mais plus clairement : surendettement. Il suffit pour s'en convaincre de suivre l'évolution du bilan. En 1903, il est d'un milliard deux cent soixante-seize millions; en 1913 d'un milliard sept cent dix-sept millions; en 1918 de deux milliards vingt-deux millions; en 1929 de trois milliards dix-huit millions; en 1931 de trois milliards cent vingt-sept millions.

Certes l'actif s'est accru. Les sept cents millions, chiffre rond, consacrés à l'électrification n'ont pas été dépensés à perte; au taux actuel de l'argent, ils permettent encore de substantielles économies. Mais si l'on en fait abstraction, l'augmentation des dettes n'en reste pas moins considérable.

D'où provient-elle ?

Des conditions onéreuses du rachat, d'abord. On a payé aux compagnies des « plus-values » commerciales qui se révèlent aujourd'hui imaginaires. Intérêts compris, c'est une somme de 260 millions qui grève les C. F. F.

Des exigences nombreuses et diverses, que l'on n'a pas cessé d'émettre vis-à-vis de notre réseau national. Qu'on songe aux prestations de guerre et d'après-guerre, évaluées à 459 millions et liquidées par un versement unique de 35 millions.

Mais c'est dans le domaine des constructions que les majorations se sont fait plus particulièrement sentir. Là tous les intérêts privés, communaux, régionaux, se sont coalisés pendant un quart de siècle pour influencer l'administration et la pousser à des dépenses que l'on croyait, de bonne foi sans doute, pouvoir justifier par le développement futur du trafic. Les budgets de construction en font foi. Soixante, quatre-vingts, cent, cent vingt millions par an. Le compte de construction s'en ressent : 836 millions en 1903, 2 milliards 613 millions en 1931.

Cette situation n'a pas cessé de me préoccuper.

En novembre 1931, le message du Conseil fédéral transmettant le projet de budget aux Chambres, contenait un premier avertissement. « Considérant, écrivions-nous, la crise générale qui affecte aujourd'hui le monde entier et qui tend à s'aggraver, le conseil d'administration estima inopportun, malgré la situation difficile des chemins de fer fédéraux eux-mêmes, de contribuer encore à réduire les occasions de travail en restreignant le programme des constructions. Mais il ne faudrait pas compter pour les années suivantes sur une dépense aussi forte. Les conditions financières des C. F. F. exigent, dans ce domaine, plus encore que dans d'autres, qu'on s'en tienne au strict nécessaire. »

En novembre 1932, le Conseil fédéral insiste à nouveau : « La crise économique mondiale n'ayant pas encore pris en Suisse pendant le premier semestre de 1931 un caractère de gravité exceptionnelle, l'administration des chemins de fer fédéraux n'avait pas cru devoir compter avec un déficit trop lourd en 1932. Son projet de budget n'avait prévu à „profits et pertes“ qu'un déficit de 5 millions environ. Sans partager cet optimisme, le Conseil fédéral avait renoncé à des modifications, pour les raisons données dans son message. Mais il avait tenu à signaler alors déjà combien la situation de notre grande régie ferroviaire pouvait devenir inquiétante. Il avait insisté, entre autres, sur la nécessité imminente de réduire les dépenses et, notamment, d'observer une sage réserve en ce qui concerne

les constructions nouvelles. Les événements ont, hélas, confirmé ces appréhensions.»

J'étais d'autant plus inquiet que je ne constatais aucun amortissement digne de ce nom. Certes le fonds de renouvellement est normalement alimenté. Il s'élevait, fin 1931, à 120 millions environ. Mais s'il est suffisant pour compenser l'usure des installations, il ne porte pas sur les moins-values techniques et commerciales qu'infligent au réseau les progrès constants de la traction et de la concurrence.

L'amortissement légal, qui devait s'opérer en 60 ans d'abord, n'a pu s'effectuer. Il aurait mis à la disposition des C. F. F. trois cents millions environ à fin 1931. Les événements de guerre obligèrent les autorités à porter le délai à 100 ans. En conséquence, l'amortissement ne représente plus aujourd'hui que 75 millions, chiffre rond: une ombre d'amortissement au regard de la dette de 3 milliards. Mais il ne s'agit, hélas, que d'un amortissement comptable, figurant sur le seul papier et ne procurant à l'entreprise aucun capital propre. Les déficits successifs ne l'ont pas permis. Ils dépassent au contraire et sensiblement le montant des amortissements prétendus.

Quant aux réserves, je l'ai déjà dit, il n'y en a pas. Voici le tableau, en deux traits:

Endettement sans cesse croissant.

Carence absolue d'amortissement effectif.

Pareille situation ne peut durer. Il faut un assainissement, coûte que coûte. Si l'on n'a pas le courage de l'entreprendre en temps utile, le jour viendra où le propriétaire des C. F. F., responsable de son passif, la Confédération, pliera sous le poids d'une dette énorme qui l'écrasera.

Mais cet assainissement, comment y procéder?

Par une simplification de l'administration? Elle est accomplie pour l'essentiel et si l'on peut, en la poursuivant, encore économiser quelques millions, estimons-nous heureux!

Par la réduction des traitements? J'ai déjà dit ce que j'en pensais. Elle est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante, pour parler comme les mathématiciens.

Par une élévation des tarifs? Supposé que l'économie nationale l'admette et le supporte, ce que je ne crois pas, le premier bénéficiaire serait l'automobile. On aggraverait la situation au lieu de l'assainir.

Par la désétatisation du réseau disent tout haut quelques-uns. Mais chacun sait que pareille solution est pratiquement hors de cause.

Quelle est la société qui rachèterait les C. F. F. pour ce qu'ils ont coûté? Ce serait la faillite dès le premier jour. A moins que les fonds — disons le capital social, le capital exposé, le capital sacrifié — ne soient fournis par l'Etat. Alors à quoi bon? La situation réelle n'aurait pas changé; et ce sont les choses, non les mots qui nous intéressent.

On pourrait concevoir aussi que la Confédération vende son réseau à perte. Mais si elle consent un sacrifice égal en faveur de la régie des C. F. F., est-il certain que celle-ci s'en tire moins bien qu'une compagnie?

C'est la question de l'exploitation du réseau par une société privée que nous posons là. Elle est grave, nous le savons. C'est précisément parce qu'elle est grave, que nous devons la poser. L'administration des C. F. F. se l'est elle-même posée. Voici comment elle y répond dans le rapport daté du 7 février 1933, qu'elle nous adressa sur sa situation financière.

«On ne manquera pas, lors de l'assainissement financier des chemins de fer fédéraux, de soulever de nouveau la question de leur réorganisation administrative ou de leurs rapports juridiques avec la Confédération. L'apparition de l'automobile, qui a dépossédé les chemins de fer de leur monopole, a profondément bouleversé, c'est indéniable, le régime des transports en Suisse. Il n'est pas possible encore de savoir exactement quelle forme ce régime prendra en définitive. En tout état de cause, il est indispensable pour les chemins de fer de modifier sur plus d'un point leurs tarifs et leurs méthodes techniques d'exploitation pour les adapter au changement de conditions. C'est pourquoi il est aisé de concevoir aujourd'hui les relations entre les chemins de fer et le monde économique sous un angle nouveau.

Il ne saurait guère être question de changer le propriétaire des chemins de fer fédéraux et le débiteur ou le garant de leurs dettes, car dans les circonstances présentes et surtout tant que l'on ne saura pas à quoi la concurrence de l'automobile finira par aboutir, un tel changement serait impossible à réaliser, même si on le jugeait désirable. Mais on peut se demander s'il ne serait pas indiqué de céder l'exploitation à une compagnie, privée ou mixte, en vue d'étendre l'influence du commerce, de l'industrie, des métiers et de l'agriculture sur l'entreprise de transport, laquelle doit précisément satisfaire en premier lieu les besoins de ces milieux-là.

Il n'y a plus moyen aujourd'hui de déterminer les prix de transport selon les règles strictes qui étaient précédemment applicables aux tarifs ferroviaires; on pourrait donc penser que l'exploitation des chemins de fer par une entreprise privée serait capable de donner des résultats supérieurs à ceux qu'on obtient avec la régie. Mais nous doutons qu'une forme d'exploitation permettant une très grande souplesse dans le domaine des prix serve réellement les intérêts de l'économie générale. Au contraire, les sphères intéressées souhaitent plutôt le retour à des règles tarifaires plus rigoureuses.

La seule éventualité dans laquelle on pourrait songer à procéder à la profonde réforme que serait le passage des C. F. F. à l'exploitation privée, est celle où cette réforme répondrait à la volonté du corps électoral. Nous croyons qu'il serait inopportun de susciter, à propos du redressement de nos finances, les polémiques d'autrefois, bien faites pour rejeter à l'arrière-plan l'assainissement lui-même, qui constitue en définitive le problème le plus urgent. Il serait faux également de s'imaginer que dans une entreprise aussi importante que la nôtre il soit possible de déterminer les tarifs et de fixer les salaires sans tenir compte des conceptions politiques de la nation. Les expériences que les anciennes compagnies ont faites autrefois en ce domaine et la situation des lignes privées existant encore aujourd'hui prouveraient plutôt le contraire.»

Mais nous n'avons pas à nous en tenir au rapport des chemins de fer fédéraux. Responsables des propositions que nous présenterons au Conseil fédéral et par lui au parlement, puis au pays, nous avons l'obligation de nous faire une opinion par nous-mêmes, dans la mesure du possible, et nous devons nous la former «économiquement», si cette expression m'est permise, en dehors de toute préoccupation politique. Quitte, suivant le résultat de notre examen, à contrôler ses possibilités de réalisation pratique.

Depuis trois ans bientôt, nous nous sommes appliqués à ce problème et, partisan de la politique expérimentale, nous avons comparé sans prévention d'aucune sorte l'activité des C. F. F. avec celles des compagnies privées.

En Suisse, rien de plus facile, grâce aux similitudes de la législation et de la comptabilité; rien de plus net aussi. Pensez — je choisis tout exprès des entreprises très différentes — à la Bernina, à la Furka, au Montreux-Oberland-Bernois, au Lötschberg. Inutile de conclure, n'est-ce-pas ?

Mais vous m'objecterez qu'il s'agit là d'entreprises touristiques ou régionales, disons partielles, qui ne travaillent pas dans les conditions favorables d'un réseau principal. Je vous l'accorde et passe à l'étranger.

Pour les Etats-Unis les éléments d'une comparaison sûre font malheureusement défaut. Statistique, législation, constitution financière, tout est différent de ce que nous possédons. Je dois donc me borner en ce qui les concerne à des considérations générales. Les compagnies américaines ont été durement éprouvées par la crise. Leur trafic a considérablement baissé, leurs recettes aussi par conséquent. Leurs bénéfices s'en sont douloureusement ressentis, si bénéfices il y a toujours. Nul doute que si elles avaient dû faire face à un service d'intérêt comparable à celui des C. F. F., elles n'auraient pas été en meilleure posture. Et je ne parle pas des lignes canadiennes.

En Angleterre, situation plus claire. Les compagnies ont une organisation financière particulièrement forte et saine: les capitaux étrangers ne représentent guère que le $\frac{1}{3}$ ou les $\frac{2}{5}$ des capitaux propres, le $\frac{1}{4}$ ou le $\frac{1}{3}$ de l'ensemble des capitaux investis. Elles jouissent donc d'une faculté d'adaptation remarquable, d'une souplesse de résistance rare. Et cependant les recettes d'exploitation des quatre plus grandes entreprises ferroviaires sont tombées de 182 millions de livres sterling en 1929 à 158 en 1931. Différence 24 millions ou 13 % environ. Aux C. F. F. nous avons passé de 431 millions à 389; diminution de 10 %. Pour les mêmes compagnies le service des intérêts et des dividendes absorba 44 millions de livres en 1929, 34 en 1931. Ces sommes représentaient en 1929 le $4\frac{1}{4}$ % des capitaux engagés, en 1931 le $3,60$. Pendant ces deux années les C. F. F. payaient un intérêt moyen de $4,53$ % et de $4,33$ %. En Angleterre les dividendes qui s'élevaient en 1929, suivant les actions, à 5, $2\frac{1}{2}$, $7\frac{1}{2}$, $4\frac{1}{2}$, 3 et 0 % tombaient en 1931 à 4, 0, 3, $\frac{1}{4}$, 0 et 0 %. Si les C. F. F. avaient disposé de la même liberté financière, ils n'auraient pas enregistré de déficit.

La Société des chemins de fer du Reich, elle, n'a jamais distribué de dividendes à ses 13 milliards d'actions ordinaires. Les dividendes touchés par les actions privilégiées représentent un $\frac{1}{2}$ % de l'ensemble du capital-actions.

Laissons la France de côté: économiquement parlant, il est bien difficile de dire aujourd'hui si les sept grands réseaux sont des exploitations privées ou étatisées. Ils tiennent de l'une et de l'autre.

L'exemple le plus intéressant pour nous, le plus clair et, par conséquent, le plus décisif est celui de la Belgique. Les chemins de fer belges ont été affermés en 1926 à une entreprise privée, la Société nationale des chemins de fer belges, au capital de 11 milliards. Ils ont donc subi l'expérience dont nous discutons. Quel en a été le résultat? Pendant deux ans, en 1928 et 1929, les dividendes distribués se sont élevés à 400 millions, ce qui correspond à du 3,5 %. En 1930, les dividendes ne se montent plus qu'à 200 millions, soit au 1,8 %. En 1931 plus de dividendes, garantie de l'Etat réservée.

Que conclure de tout cela? Il serait téméraire, en tous cas, d'affirmer que l'exploitation privée s'est nettement révélée supérieure à l'exploitation par l'Etat. Ne nous en étonnons pas, d'ailleurs, puisqu'il s'agit ici d'entreprises publiques, soumises par la loi ou la concession à de nombreuses obligations d'intérêt général. Ne nous berçons donc pas d'illusions quant aux perspectives qu'ouvrirait en Suisse une transformation du régime actuel. Ce n'est pas une raison, bien entendu, pour ne pas donner aux C. F. F. toute la liberté d'action compatible avec leur mission et accentuer le caractère commercial de leur gestion. Nous y reviendrons plus loin.

Ce qui est indispensable, c'est de réduire la dette qui pèse lourdement sur eux et les écrase; c'est d'opérer leur assainissement financier pour employer une expression hélas trop à la mode aujourd'hui. Comment y procéder?

En les dotant d'un capital? C'est une solution. Ce capital de dotation, fourni par la Confédération, leur permettrait de rembourser une partie de leur capital-obligations. Il ne toucherait d'intérêts ou de dividendes qu'en cas de bénéfices suffisants. Dividendes ou intérêts varieraient avec les résultats de l'exploitation.

Une autre solution, plus directe mais plus sévère aussi pour le bilan de la Confédération, consiste dans la reprise par celle-ci du service complet d'une portion de la dette.

On peut hésiter, suivant le point de vue auquel on se place, entre les deux systèmes.

L'essentiel, c'est d'amortir la dette et de l'amortir suffisamment. Il le faut dans l'intérêt des chemins de fer fédéraux, qui étouffent toujours davantage sous le poids qui les oppresse et perdent de plus en plus leur liberté de mouvement; dans l'intérêt de l'économie nationale qui souffre des difficultés dans lesquelles se débattent les C. F. F., instrument principal des échanges commerciaux, industriels et agricoles; dans l'intérêt de la Confédération, propriétaire du réseau, débitrice de ses engagements et qui risque, si elle tarde à intervenir, de se trouver en présence d'un passif épuisant ses forces. En définitive, c'est la Confédération qui devra payer. Mieux vaut qu'elle amortisse dans la mesure où les circonstances l'exigent plutôt que de laisser s'accumuler des déficits redoutables.

Mais quelle est cette mesure? Dans l'exposé que nous avons eu l'honneur de présenter au Conseil national, en septembre écoulé, à l'occasion du projet de loi sur l'adaptation des traitements, nous avons articulé, à titre personnel, les chiffres de 800 à 900 millions. L'administration des C. F. F., elle, s'est livrée à des calculs plus minutieux et dans le rapport qu'elle vient de nous remettre, elle estime ce qu'elle appelle le «montant du surendettement et de la dévalorisation» du réseau national à 882 millions. Ses propositions tendent à ce que la Confédération reprenne à sa charge directe une portion du passif s'élevant à 870 millions. Son évaluation et la mienne, qui n'ont pas été concertées, pas plus que les conclusions du rapport, d'ailleurs, ne s'écartent, on le voit, guère l'une de l'autre.

Il va sans dire qu'une opération financière aussi grave ne peut être faite sans garanties. Il faut s'assurer qu'elle serait efficace, en d'autres termes que ses effets seraient à la fois suffisants et durables. Sur ce point, l'administration des C. F. F. s'est efforcée de fournir toutes indications utiles. Elle a calculé les recettes d'exploitation probables avec prudence. Elle estime que si ses prévisions sont dépassées, si le trafic reprend notablement, les excédents pourront servir à couvrir les frais supplémentaires d'amélioration ou d'extension du réseau.

Mais naturellement tout serait remis en cause, si l'endettement des C. F. F. continuait comme par le passé. Il faudrait dans dix ou vingt ans recommencer. Ce serait comme le tonneau des Danaïdes. Pour parer à ce danger, l'administration des C. F. F. préconise avec raison une mesure énergique: stabiliser la dette. Voici comment elle s'exprime:

«A partir du moment où la stabilisation aurait été décidée, les C. F. F. ne seraient autorisés à consacrer à l'extension de leur réseau ou à de nouvelles acquisitions sur le compte de capital que les sommes dont ils disposeraient, en moyenne, grâce à leurs recettes. Les dépenses à charge du compte de construction et entraînant une augmentation de la dette après sa stabilisation ne pourraient être effectuées que moyennant une autorisation spéciale accordée par un arrêté du Conseil fédéral.»

En d'autres termes, pour parler comme le proverbe un peu familier:

«Gouverne ta bouche d'après ta bourse.» Sage principe.

Bien entendu, si des transformations techniques essentielles devaient être entreprises, des lignes nouvelles construites, des rachats opérés — ce ne sont ici qu'hypothèses — l'autorisation serait accordée.

J'avoue, cependant, ne pas comprendre sur un point. Pourquoi le Conseil fédéral serait-il compétent pour une décision aussi grave? Sans doute la confiance qu'on lui témoigne ainsi est-elle toute à son honneur, mais la précaution est-elle suffisante? Ne devrait-on pas plutôt exiger un arrêté de portée générale ou une loi pour que le peuple, dont on engage la fortune, puisse se prononcer, s'il lui plaît? La tentation serait moins grande, en tout cas le risque d'y céder moins gros.

La conséquence logique de la stabilisation serait, d'ailleurs de ne plus soumettre le budget — je dis bien le budget — des C. F. F. au parlement. Ce serait

au Conseil fédéral à l'approuver, en fait à vérifier qu'il est bien conforme aux lois et règlements. Car, à proprement parler, le budget d'une entreprise industrielle — les C. F. F. en sont une — n'est pas un budget au sens administratif ou financier du mot. C'est en réalité un programme, un aperçu, une prévision des recettes et des dépenses, qui dépendent en définitive non de la volonté de ceux qui l'établissent, mais de la marche des affaires.

Le droit de contrôle des Chambres n'en serait pas touché. Il s'exercerait, après comme avant, par l'examen des comptes, par la discussion du rapport de gestion. C'est à cette occasion que des observations peuvent être judicieusement formulées, des indications utilement données. Le budget, lui, n'est en somme qu'une « hypothèse probable », s'agissant toujours d'une « entreprise ».

En outre le parlement resterait le grand maître puisque seul il décide de l'appel aux capitaux frais, des emprunts nouveaux. Qui tient la clé de la caisse, commande.

Plus importante la question de la gestion commerciale des C. F. F. C'est d'elle que dépend en partie l'avenir. Aussi ne saurait-on la considérer avec trop d'attention. Certes, elle a trouvé dans la loi de 1923 une première solution, dont il faut se réjouir. Mais il convient d'aller plus loin encore. Les C. F. F. devraient jouir de la plus large autonomie pour remplir la mission — non pas lucrative, mais d'intérêt général, ne l'oublions pas — qui leur est confiée : organiser rationnellement les transports. Moins ils en seront détournés pour des tâches qui ne relèvent pas directement d'eux, mieux cela vaudra. Leurs dépenses devraient n'être que des dépenses nécessitées par leurs transports, puisque ce sont les usagers, leurs clients, qui les supportent par l'intermédiaire des tarifs. Industrie, agriculture et commerce y trouveront en définitive leur compte plus sûrement que si l'on attend des C. F. F. des interventions excédant les limites de leur domaine propre.

C'est pourquoi je n'hésiterais pas, en ce qui me concerne, à les ériger en personne morale complète, comme ils le désirent. Cette situation claire — que l'on rencontre dans nombre de régies communales, cantonales ou fédérales : services industriels, banques d'Etat, établissements d'assurance, etc. — serait certainement préférable à la constitution hybride d'aujourd'hui.

J'ajoute, cependant, que personnellement je ne serais pas d'avis de laisser les C. F. F. disposer complètement à leur gré de leurs bénéfices, si bénéfices il y a, et de les affecter intégralement, par exemple, à des travaux ou constructions. Une part devrait être consacrée à l'amortissement, une autre à la constitution d'un fonds pour l'abaissement des tarifs. Car c'est à quoi doit tendre en définitive l'effort général : réduire les taxes dans la mesure du possible.

Evidemment, et j'en viens au point névralgique, l'évolution future du trafic, des recettes et par conséquent des tarifs dépend de la solution qui sera donnée au délicat problème des relations du rail et de la route. Car nul ne peut contester l'anarchie dont nous souffrons aujourd'hui dans le domaine des transports, le cumul des moyens mis en œuvre pour les effectuer, les abus d'une concurrence effrénée.

Excusez-moi, cependant, si je fais preuve à ce sujet d'une réserve que vous jugerez peut-être excessive. Elle m'est commandée par deux circonstances majeures. La première, c'est que des discussions sont en cours, sous le patronage du Vorort de la Chambre suisse du commerce et de l'industrie, entre les intéressés. Je désire qu'elles se poursuivent en toute liberté, ne serait-ce que pour être complètement informé des opinions qui s'affrontent, des avantages ou des inconvénients — pour l'économie nationale — des diverses solutions envisagées.

La seconde, c'est que l'administration des C. F. F. doit m'adresser un rapport sur la question. Comme pour l'assainissement financier, j'entends qu'elle s'exprime avec la plus entière indépendance, sans être si peu que ce soit influencée par mon opinion ou mes intentions. Je suis un partisan convaincu du respect des compétences, parce que seul il permet le partage des responsabilités.

Je me bornerai à situer le problème. Beaucoup croient pouvoir l'enfermer dans une alternative. Il faut, disent les uns, libérer le rail de toutes les entraves qui le gênent, le laisser pleinement courir sa chance contre la route. Une fois déchargé des obligations qui l'alourdissent, il se montrera concurrent dangereux.

Non pas, affirment les autres. Vous ne pouvez libérer le rail, l'économie nationale y perdrait trop. C'est la route qu'il faut assujettir. Exigez de l'auto ce que vous exigez du train; établissez l'égalité des charges. Vous constaterez que l'auto n'a pas la suprématie que ses fidèles lui attribuent.

Personnellement, je ne crois pas à ces solutions extrêmes: D'abord parce que l'absolu n'est pas de ce monde. Dès que vous essayez de résoudre une difficulté pratique avec des principes absolus, des théories rigides, vous vous exposez à l'échec. La vie est faite d'éléments divers qu'il faut coordonner au lieu de leur faire violence pour les subordonner. C'est la conciliation, non l'opposition, qui se révèle efficace et prudente.

Ensuite, parce qu'il n'est pas possible de soumettre au même régime deux activités aussi différentes que celle du train et celle de l'auto.

Certes la législation ferroviaire renferme beaucoup de prescriptions, de «restrictions», qui ne se justifient plus ou plus dans la même mesure qu'autrefois. Elles étaient destinées à protéger l'usager contre les abus du chemin de fer, possesseur d'un monopole de fait. Ce monopole a disparu, bien disparu, définitivement disparu. Inutile de maintenir en force les dispositions prises pour le combattre. On peut les supprimer, en tout ou partie suivant les circonstances. Presque toujours suffit à cet effet une large et moderne interprétation des textes, très souples dans leur rédaction primitive, mais fossilisés sous la pression d'une pratique rigide; l'abrogation formelle n'est pas indispensable partout.

Mais plusieurs des obligations qui pèsent sur le chemin de fer lui ont été imposées dans l'intérêt général. Ce ne sont pas les moindres. Je pense aux principes de l'obligation de transport, de l'égalité de traitement, de l'uniformité des tarifs pour les diverses régions du pays, de la régularité des horaires, etc... Certes, eux non plus ne sont pas absolus. Ils doivent s'entendre avec raison, c'est-à-dire en tenant compte des circonstances, des besoins justifiés, de l'évolution économique et technique. Mais les supprimer purement et simplement serait

grave. Industrie et commerce se sentiraient frappés. Ne nous berçons pas d'illusions : la libération complète du chemin de fer n'est pas possible.

L'assujettissement complet de l'auto ne l'est pas davantage. De nature elle est trop différente. Individuelle — et c'est évidemment ce qui la rend si chère, dans les deux sens du mot — elle est faite non pour les transports collectifs, pour les grosses masses, pour les longues distances, mais pour les chargements délicats ou précieux, pour les répartitions rapides, pour les commodités de la distribution. Souple, elle pénètre partout. Elle ne se complique pas d'organisation technique ou d'appareil administratif pour fonctionner. La route lui suffit; la route avec toutes ses servitudes, cela va sans dire. Et c'est précisément ce qui ne permettra jamais à l'auto d'évincer le train. Si elle n'en possède pas les défauts, elle n'en a pas non plus les qualités. L'un ne remplace pas l'autre. Tous deux doivent co-exister. Ne songeons donc pas à les modeler l'un sur l'autre, mais à conjuguer leur activité.

La solution, comme toutes les solutions humaines, sera moyenne. Il convient aussi qu'elle soit souple, diverse, évolutive. Elle comportera des concessions réciproques, des libérations et des charges. Elle ne doit limiter la liberté que dans l'intérêt général, non dans l'intérêt particulier; et j'entends par intérêt particulier aussi bien celui du transporteur par rail que celui du transporteur par route. Mais cette même liberté — je n'hésite pas non plus à le proclamer — doit être limitée dans toute la mesure où l'exige l'intérêt général; c'est la condition de l'ordre.

La vraie difficulté consiste à distinguer l'intérêt général de l'intérêt particulier : on les confond si volontiers.

Cette difficulté ne sera pas vaincue d'une fois. La solution du problème du rail et de la route se trouvera lentement, par une constante évolution, par une adaptation incessante aux progrès techniques, par des retouches successives que tracera l'expérience. Elle sera continue, si j'ose employer cette expression un peu usée.

C'est précisément pourquoi, condition d'un assainissement financier durable des C. F. F., elle ne peut cependant faire corps avec lui. Elle doit être poursuivie non pas indépendamment de lui, mais distinctement.

L'assainissement financier, c'est son seul mérite peut-être, présente moins de difficultés «conceptionnelles». Il exige d'abord des sacrifices d'argent. Vous savez lesquels.

Il exige ensuite de la volonté, la plus dure de toutes, la volonté d'économie.

Economie dans l'administration. Simplifions ce qui peut l'être encore, sans nous laisser arrêter par des habitudes auxquelles nous tenons, mais qui sont coûteuses. Certes nous souffrirons d'y renoncer. Ayons, cependant, le courage de le faire.

Economie dans l'exploitation. Adaptons les salaires et supprimons les branches gourmandes. Sachons rompre avec les commodités qui ne répondent pas à un besoin justifié et constituent souvent un luxe. Arrachons-nous à un régionalisme égalitaire en apparence et ruineux en réalité.

Economie dans l'extension du réseau. Osons nous pénétrer de cette vérité douloureuse sans doute, mais implacable que l'avenir n'appartient plus sans partage au chemin de fer. N'espérons pas un développement indéfini du trafic que les circonstances techniques, économiques et politiques ne favoriseront plus comme dans le passé.

Organisons en conséquence les chemins de fer fédéraux.

Que les pouvoirs publics et le peuple suisse comprennent l'importance, l'étendue et la gravité du problème; la nécessité de le résoudre sans trop tarder. Car attendre, c'est aggraver. Il faut agir. Mais agir non seulement pour guérir, agir aussi pour prévenir. Tirons courageusement de la dure expérience que nous traversons les leçons utiles. C'est en quoi consistera le véritable et complet assainissement. Puisse-t-il bientôt se réaliser dans une large et intelligente compréhension de tous les grands intérêts nationaux!
