

Activité de la société d'études économiques et sociales

Objekttyp: **AssociationNews**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **2 (1944)**

Heft 2

PDF erstellt am: **15.09.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Activité de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Notre enquête sur l'assainissement des Chemins de fer fédéraux

Préambule : L'importance que présente le problème de l'assainissement des C.F.F. nous a engagés à organiser, à la date du 3 mars 1944, une conférence destinée aux membres de la Société d'études économiques et sociales et au cours de laquelle plusieurs personnes ont pris la parole.

Le comité s'était adressé à M. R. Cottier, directeur de l'Office fédéral des transports, pour exposer le projet de loi et défendre le point de vue des pouvoirs publics. Nous avons également demandé à M. R. Deonna, de Genève, d'engager la controverse et d'introduire ainsi la discussion sur ce problème.

Deux autres personnalités MM. M. Paschoud, directeur général des C.F.F. et E. Béguin, président du Conseil d'administration, prirent également la parole.

L'importance et l'actualité du problème nous incitent à donner un résumé des débats à l'intention de ceux de nos membres qui n'ont pas pu assister à notre séance.

Les Chambres fédérales viennent d'accepter la loi sur l'assainissement des C.F.F. Mais un referendum est déjà lancé pour soumettre la question au peuple.

Résumé de la conférence des C.F.F. de M. Cottier

A. L'évolution financière des C.F.F. depuis 1903

Depuis l'époque du rachat, les résultats du compte de pertes et profits ont été vingt-deux fois négatifs et dix-huit fois positifs. Image peut-être encore trop optimiste, puisque dans le nombre de dix-huit on a englobé cinq années pour lesquelles le résultat a été en réalité négatif, si l'on tient compte des amortissements qui auraient dû être opérés. Depuis 1903, on distingue dans l'évolution financière des C.F.F. cinq périodes.

Période de 1903 à 1913. L'excédent net des C.F.F. n'a atteint au total que 22 millions de francs. Ce résultat s'explique partiellement ; il est dû à la valeur de rachat qui a dépassé de 114 millions les frais d'établissement et d'un plus grand nombre de millions encore la valeur de rendement. Cette infime réserve était insuffisante pour aborder la seconde période qui va de 1914 à 1922 et qui a eu à supporter les charges extraordinaires nées de la première guerre mondiale. Les tarifs trop bas appliqués à l'origine ainsi que les charges dues à un défaut de rationalisation expliquent en grande partie ce maigre résultat financier.

Période de 1914 à 1922. La période de 1914 à 1922 a vu les déficits atteindre 317 millions. Les causes en sont diverses. Les tarifs furent à peine augmentés alors que les frais d'exploitation s'accrurent considérablement ; c'est ainsi que le prix du charbon était sept fois plus élevé qu'avant la guerre. Les C.F.F. furent insuffisamment indemnisés pour les transports militaires effectués pendant cette période. De son côté, l'approvisionnement du pays avait nécessité l'achat de wagons de marchandises pour une valeur de 30 millions. La prise

en charge par les C.F.F., après la guerre, du combustible accumulé par la coopérative du charbon se solda par une perte de 47,5 millions. Enfin, les charges de la caisse de pensions aggravèrent la situation financière de l'entreprise, surtout lorsque le personnel bénéficia immédiatement de rentes pleines sans avoir préalablement racheté les années antérieures. On a évalué à 141 millions la valeur capitalisée dont les C.F.F. furent grevés de ce fait. Citons encore l'introduction de la journée de 8 heures qui entraîna une forte augmentation du personnel qu'une rationalisation tardive dans les méthodes de travail permit peu à peu de compenser. Pour alléger les charges courantes du compte d'exploitation, le délai d'amortissement du capital d'établissement fut porté, en 1920, de 60 à 100 ans. L'amélioration du résultat consécutif à cette opération fut illusoire ; n'était-ce pas reculer pour mieux sauter ?

Période de 1923 à 1930. Elle accuse un excédent net total de 39 millions environ, mais si l'on tient compte de l'insuffisance des amortissements évaluée annuellement à 15 millions, cette période se serait soldée par un déficit de 66 millions.

C'est ainsi que le total des déficits des deuxième et troisième périodes s'éleva à 383 millions de francs. En dépit de cette situation alarmante, les organes responsables des C.F.F. eurent le courage d'accélérer l'électrification du réseau, laquelle nécessita un nouvel apport de 600 à 800 millions de capitaux. Toutefois, aujourd'hui, nous avons un recul suffisant pour juger de l'opportunité de cette politique qui s'est révélée extrêmement judicieuse pendant la deuxième guerre mondiale. C'est au cours de cette troisième période que la direction générale des C.F.F. entreprit une œuvre de rationalisation en vue d'obtenir des économies. Ces mesures ont été très efficaces, ainsi qu'en témoigne la courbe de l'effectif du personnel qui a passé de 39.676 en 1920, à 34.305 en 1930 ; 28.642 en 1936 et 28.951 en 1942. Rapporté aux parcours kilométriques, le nombre d'employés occupés par les C.F.F. est passé, pour 100.000 km.-essieux, de 5 hommes en 1920 à 1,74 en 1942.

Dans le domaine administratif aussi, de grandes simplifications furent accomplies et le nombre des directeurs d'arrondissement, des directeurs généraux, des membres du Conseil d'administration et celui des divisions administratives, fut considérablement diminué.

En 1937, la direction générale constatait que les économies réalisées depuis 1920, grâce aux mesures de rationalisation, pouvaient être évaluées à 75 millions pour l'année 1936.

Période de 1931 à 1938. Elle est caractérisée, d'une part par la crise économique mondiale et d'autre part par la concurrence croissante de l'automobile. Les déficits du compte de pertes et profits s'élevèrent à 348 millions au cours de ces huit années.

La politique néfaste d'amortissements insuffisants augmenta peu à peu les non-valeurs, de sorte qu'au début de l'année 1939, pour un capital investi de 3 milliards, la valeur de rendement des C.F.F. était de 2 milliards.

Période de 1938 à 1943. La cinquième période coïncide avec la deuxième guerre mondiale. Grâce à l'augmentation du trafic interne, au recul de la

concurrence automobile et à la situation relativement indépendante que nous devons à l'électrification, cette période a été favorable aux C.F.F. ; en dépit d'amortissements plus élevés opérés au cours des quatre dernières années, l'excédent total des C.F.F. se monte à 42 millions.

Une dernière remarque encore. On sait qu'aux termes de la loi de 1872, la poste jouissait, auprès de toutes les compagnies, de la gratuité des transports effectués pour son compte. Lors du rachat, cette disposition resta en vigueur. Les C.F.F. évaluent à 373 millions de francs la perte qui en est résultée pour eux, chiffre, il est vrai, contesté par l'administration fédérale des postes.

B. *Amortissement et assainissement*

Le nouveau compte d'assainissement proposé par le Conseil fédéral en septembre 1943 présente d'importantes améliorations par rapport à celui de 1936.

Sans aucun doute, l'une des causes principales de la grave situation actuelle des C.F.F. doit être recherchée dans une politique d'amortissements insuffisants. Ainsi à la suite de calculs faits en 1940, les experts ont découvert que le compte d'assainissement de 1936 présentait au moins pour 271 millions de non-valeurs dues à la modicité des taux appliqués à l'amortissement. En outre, on avait négligé de comprendre dans le plan d'amortissements les installations et ouvrages tels que les ponts, les bâtiments et installations électriques. Cette politique d'amortissements peut être rendue responsable d'une insuffisance d'amortissements s'élevant à 190 millions de francs, de sorte qu'aujourd'hui l'insuffisance brute d'amortissements se chiffre au total par 451 millions de francs.

Enfin, le département fédéral des postes et des chemins de fer demanda un calcul des valeurs de rendement établi sur des amortissements suffisants. En se fondant sur les années 1927-1938, les experts ont calculé un rendement brut de 90 millions qui se ramène à 67 millions si l'on en déduit l'intérêt du déficit de la caisse de pensions. Cette somme de 67 millions suffit pour payer l'intérêt d'un capital de 1778 millions à 3 $\frac{3}{4}$ %.

En tenant compte des non-valeurs à fin 1942, estimées à 583,6 millions, de l'insuffisance nette d'amortissements de 270,8 millions (insuffisance brute d'amortissements moins la suppression du capital amorti et les réserves d'amortissements) et de l'actif fictif constitué par les installations portées au compte de construction, ainsi que d'autres frais, soit au total 45,6 millions, il s'avère que la somme nécessaire au dégrèvement fixe global des C.F.F. s'élève à 900 millions de francs.

Or, si l'on déduit le dégrèvement fixe de 900 millions des dettes des C.F.F., qui se montent à 3 milliards, le solde s'établit à 2100 millions en regard d'une valeur de rendement capitalisée à 3 $\frac{3}{4}$ % de 1.778,6 millions. La différence de 321,4 millions serait le montant du capital de dotation, auquel il faut encore ajouter 40 millions pour compenser la perte de recettes résultant de la suppression des surtaxes de montagne.

Afin d'assurer à l'exploitation des C.F.F. une légère marge qui tienne dûment compte du caractère aléatoire des données ci-dessus, le Conseil fédéral

propose de porter ce capital à 400 millions de francs. Dès lors, il incombe à la Confédération de prélever sur ses ressources générales le montant nécessaire à l'intérêt et à l'amortissement des 1300 millions. Ces dispositions vont permettre aux C.F.F. non seulement d'assurer le service de l'intérêt mais encore d'assainir la caisse de pensions du personnel, assainissement pour lequel une somme de 5 millions sera nécessaire annuellement. De son côté, le personnel a dû consentir à d'importants sacrifices qui s'élèvent à 84 millions, alors que le déficit total de la caisse de pensions se monte à 600 millions.

D'importants *travaux de construction* ayant été entrepris, le compte de construction a passé de 1,3 milliard à fin 1913 à 2,6 milliards à fin 1942. 800 millions ont été consacrés à l'électrification jusqu'à fin 1942 et on estime que l'achèvement de ces travaux nécessitera 50 millions.

A l'avenir, seules les ressources provenant des amortissements industriels, soit 48 millions au maximum par année, pourront être affectées à de nouvelles dépenses de constructions et tous nouveaux investissements non couverts par les amortissements disponibles ne pourront être entrepris qu'en vertu d'un arrêté fédéral soumis au referendum. Le peuple décidera en dernier ressort de toute nouvelle augmentation de dettes.

Quant à l'approbation des budgets, elle est de la compétence des Chambres fédérales.

Il est indispensable de constituer un *fonds de réserve* lequel sera alimenté par un versement annuel de 8 millions au maximum avant le paiement d'un intérêt au capital de dotation, jusqu'à ce qu'il atteigne 80 millions. Son emploi sera limité à la couverture des déficits éventuels futurs, mais il ne pourra servir à couvrir des dépenses extraordinaires.

Quant au *statut du personnel*, M. Cottier est partisan de la réglementation en vigueur et il s'oppose à l'idée d'un statut autonome comme certains milieux le proposent. Le régime actuel des traitements du personnel ne manque pas de souplesse et c'est ainsi que pour l'année 1943, 65 % seulement du personnel a été payé à l'année, alors qu'en 1930 ce rapport a été de 80 %. Quant au taux des salaires, des experts ont constaté que certaines compagnies privées versent à leur personnel inférieur des salaires supérieurs de 3 % à ceux des C.F.F.

Faut-il conférer la *personnalité juridique aux C.F.F.* et en remettre l'administration et l'exploitation à une entreprise publique complètement indépendante de l'administration fédérale et jouissant de la personnalité juridique? M. Cottier considère que cette question de la dépolitisation des C.F.F. dépasse le cadre du problème de l'assainissement, dont la solution se révèle indispensable alors que l'attribution de la personnalité juridique est une question tout à fait indépendante. Les expériences faites à l'étranger nous engagent plutôt à maintenir la situation actuelle, c'est-à-dire, garanties de la Confédération en confiant la gérance et l'exploitation des C.F.F. à une administration fédérale autonome dans les limites fixées par la législation.

Les *charges* grevant le compte d'Etat de la Confédération par suite de l'assainissement proposé, seront de l'ordre de 50 millions par année, ce qui permettra d'amortir en 60 ans le capital de 1300 millions.

L'*impôt de transport* qui avait été primitivement prévu pour couvrir ces nouvelles charges a été abandonné ; juridiquement, il nécessiterait une révision de la Constitution fédérale.

Enfin, dans ses remarques finales, le conférencier a relevé qu'il faudra faire suivre l'assainissement financier d'un assainissement commercial. Nous payons aujourd'hui le retard que nous avons apporté à l'assainissement qui aurait dû avoir lieu il y a 25 ans déjà.

Exposé de M. Deonna

En guise d'introduction à une discussion sur le problème d'assainissement.

Un assainissement véritable de la situation des C.F.F. s'avère absolument nécessaire, mais les contribuables sur les épaules desquels retomberont en définitive les charges de l'opération demandent des garanties pour l'avenir. La situation actuelle ne doit pas se reproduire.

Faisant un parallèle avec les espoirs qui avaient été exprimés par le Conseil fédéral dans son message de 1897 quant aux bénéfices que le pays retirerait de la nationalisation des chemins de fer et le résultat décevant devant lequel nous nous trouvons en ce début de 1944, M. Deonna pense que nous nous réservons de nouvelles désillusions. Les montants prévus pour l'assainissement sont insuffisants et l'on pourrait bien être obligé ultérieurement de voir s'accroître encore le sacrifice évalué aujourd'hui à 1300 millions. Certains doutes ont déjà été émis au sujet de l'avenir des C.F.F. L'assainissement est en tout cas incomplet, puisqu'il ne touche pas la caisse de pensions dont le déficit technique est, selon le message, de 581,9 millions. Les mesures qui sont prises provisoirement par le Conseil fédéral, à la suite de l'arrêté de 1941, ne suffisent pas à couvrir intégralement les intérêts de ce déficit technique qui augmente de 1,3 million de francs par an. Dès 1946, le problème des caisses de pensions se posera de nouveau puisque la réglementation provisoire expirera à fin 1945. Pour que l'opération fût complète et qu'elle reposât sur des bases absolument saines, il faudrait ajouter le déficit technique de la caisse de pensions aux 1300 millions prévus en faveur de l'assainissement. On aboutit ainsi à un montant total de 1800 millions, chiffre qui représente le minimum sur lequel devrait porter l'assainissement.

L'organisation des C.F.F. n'est pas étrangère à cet endettement considérable. Si les C.F.F. avaient été une entreprise en régie comme la poste, ils auraient dû faire apparaître chaque année leur déficit dans les comptes de la Confédération, ou si, au contraire, les C.F.F. avaient été constitués sur le modèle d'une société anonyme privée, les responsables de celle-ci auraient dû rétablir l'équilibre entre l'actif et le passif, sans quoi les créanciers eussent été obligés de consentir à d'importants sacrifices. La position juridique équivoque des C.F.F. a, semble-t-il, permis que les dettes s'accroissent sans que le peuple suisse se rende compte de la situation.

Les C.F.F. ont subi des influences extérieures qui les ont empêchés d'être exploités selon des principes véritablement commerciaux. C'est ainsi que l'on chargea nos C.F.F. de nombreuses dépenses qui étaient étrangères à leur exploitation normale. On entra dans les vues du personnel, parfois pour des raisons politiques sans penser suffisamment aux conséquences qui en résulteraient pour les finances des C.F.F. La situation économique relevée plus haut aurait peut-être eu moins d'inconvénients graves si les responsabilités de la gestion des C.F.F. avaient été mieux précisées. Or, toute une série d'instances se les partagent. Ce qui ressort de l'organisation actuelle, c'est la dispersion des responsabilités. Les Chambres ont une part assez large d'autorité sur les C.F.F., mais elles ne peuvent l'exercer utilement, parce qu'elles ne sont pas en contact assez étroit avec l'exploitation. Quant à la responsabilité du Conseil fédéral elle se réduit à peu de chose. Le Conseil d'administration, lui, intervient davantage dans l'exploitation, mais il n'a pas non plus de compétences décisives. Enfin, il existe encore une direction composée d'une direction générale et des directions d'arrondissement dont les relations réciproques sont précisées avec soin ; mais, ce qui frappe, encore une fois, c'est la dispersion des compétences et des responsabilités financières. Le projet d'assainissement ne semble pas remédier essentiellement aux causes de l'endettement. En ce qui concerne la dispersion des responsabilités, il ne change pour ainsi dire rien à l'état de choses actuel. Une série d'instances se partagent les responsabilités et le projet rend plus grand encore cette confusion. Toutefois, la responsabilité suprême des C.F.F. incombera au Conseil fédéral. M. Deonna ne juge pas cette innovation heureuse. Indépendamment de son caractère politique, le Conseil fédéral risque fort de favoriser les C.F.F. au détriment des autres moyens de transport dont il doit être le surveillant et le coordinateur. Le projet ne paraît pas réprimer la politique de dépenses des C.F.F. que ceux-ci ont pratiquée jusqu'à aujourd'hui et le rapporteur ne pense pas que la disposition de l'article 19, alinéa 2 constitue un frein suffisant. Il s'agit de la disposition qui prévoit que l'Assemblée fédérale statue, lors de l'approbation des comptes annuels, sur la façon de combler les déficits qui n'auront pas été couverts par la réserve.

Enfin le projet ne prévoit pas par quels moyens on trouvera les 50 millions nécessaires annuellement à l'assainissement des C.F.F. Le Conseil fédéral a bien institué des surtaxes de guerre mais aux dires mêmes des autorités fédérales, elles seront plutôt destinées à empêcher un accroissement de déficit.

Les temps actuels ne paraissent pas bien choisis pour formuler de telles propositions et l'on peut se demander si le projet du Conseil fédéral ne sera pas largement dépassé par les événements, d'ici un an ou deux.

* * *

Remarques

Les exposés des deux rapporteurs n'ont pas permis de pousser la discussion plus à fond de telle sorte que le problème de l'assainissement n'a pas été traité sous toutes ses faces et jusque dans ses conséquences les plus lointaines. Or,

le problème ne sera résolu que lorsque le total des dépenses sera couvert soit par les recettes d'exploitation, soit par les ressources générales de la Confédération.

On connaît les raisons qui ont engagé le Conseil fédéral à proposer aux Chambres que la Confédération reprenne une partie des dettes afin de réduire les charges des C.F.F. Mais ce n'est pas une véritable solution du point de vue de la politique générale de l'Etat, car la couverture de cette dette de quelque 900 millions de francs n'est pas assurée. Il est vrai que juridiquement la Confédération est déjà responsable des engagements de notre réseau nationalisé, de sorte qu'elle n'assume pas à proprement parler une dette nouvelle, celle-ci n'était pas couverte et elle continue à ne pas l'être. On ne peut donc nier un certain aspect artificiel à l'opération d'assainissement qui consiste à faire reprendre par la Confédération ce que l'un de ses organismes ne peut plus renter. La charge subsiste intégralement et l'opération chirurgicale qui, dans le cas particulier, semblerait s'imposer si l'on veut repartir sur une base normale, reste encore à faire. Dans tous les autres secteurs de l'économie, on a demandé aux bailleurs de fonds de faire de gros sacrifices. Ainsi, dans l'hôtellerie, non seulement les actionnaires ont vu leurs parts de copropriétaire réduites dans de fortes proportions, mais nombreux sont les obligataires qui, aux termes de l'arrêté fédéral du 21 juin 1935, ont dû accepter une limitation du taux de l'intérêt en ce qui concerne les créances couvertes et une suppression des intérêts pour les créances non couvertes. On sait également que la loi fédérale sur le désendettement d'entreprises agricoles fait supporter par les créanciers une part des charges provenant du surendettement.

Nous ne voulons pas prendre position, car nous savons que les conséquences d'une réduction imposée du taux de l'intérêt ou la transformation forcée d'une partie du capital d'emprunt en capital social, seraient très graves pour tous les détenteurs de fonds des C.F.F. Nous pensons même que semblable mesure ne saurait être envisagée en l'occurrence, à cause de ses répercussions sur le crédit de la Confédération, garante, ou même débitrice des dettes des C.F.F. C'est dire que toute amputation d'intérêt équivaldrait à une faillite partielle ou, si l'on nous permet une comparaison tirée du domaine monétaire, à une dévaluation d'un genre particulier. Mais nous avons cru devoir relever un des côtés les plus complexes du problème. En mettant à la charge de la Confédération une partie du déficit des C.F.F., le Conseil fédéral, soutenu par les Chambres, entre dans une voie dont on ne peut prévoir l'issue.

J. G.