

Zeitschrift: Wissen und Leben
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 17 (1916-1917)

Artikel: La réorganisation des chemins de fer fédéraux [suite]
Autor: Zutter, Paul
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-764043>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 07.07.2025

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

LA RÉORGANISATION DES CHEMINS DE FER FÉDÉRAUX

(Suite.)

Nous avons, dans les chapitres précédents, fait le résumé historique de l'organisation actuelle des C.F.F., examiné leur situation financière pendant la guerre, indiqué les motifs qui militent en faveur de la réorganisation et démontré que la Bavière a résolu le même problème administratif d'une si heureuse façon qu'elle constitue un exemple à suivre.

Nous abordons maintenant

LA REVISION DE LA LOI DU 15 OCTOBRE 1897.

La réorganisation de l'Administration des C.F.F. nécessite la revision complète du Chapitre II de la loi du 15 octobre 1897.

Le Chapitre I contient des dispositions générales fort onéreuses pour l'Administration et certains articles mériteraient d'être aussi, par la même occasion, revus et corrigés.

Charges financières imposées par la loi.

En examinant la situation des C.F.F. pendant la guerre, nous avons vu que le délai d'amortissement de soixante ans prévu par l'art. 7 de la loi pèse si lourdement sur les comptes de 1914 et 1915 qu'il transforme le boni en déficit pour la première année et que le déficit de la seconde année en est fortement aggravé.

M. Forrer s'est déjà élevé, aux Chambres, contre la proposition de prolonger ce délai. Malgré l'opposition qu'elle rencontre, cette question devrait être reprise. Les raisons qui militaient en faveur de ce terme de soixante ans en 1897 ont diminué de valeur aujourd'hui. L'art. 7 a été inspiré par la crainte de la concurrence que pourront nous faire, en 1957, les lignes de chemins de fer des pays voisins lorsqu'elles seront rachetées, à cette date, automatiquement et à prix réduit par l'État, sur la base de leur fortune mobilière. On pensait qu'elles seraient à même de réduire leurs tarifs de telle sorte que les C.F.F. ne pourront plus les concurrencer efficacement s'ils sont encore chargés de l'extinction de leur dette.

On ne peut prévoir dès maintenant quelle influence la guerre aura sur notre trafic et notre transit, mais nous sommes d'avis qu'il

ne faut pas s'exagérer l'importance du transfert, chez nos voisins, des Compagnies privées à l'État.

La nationalisation est un fait accompli en Italie, en Autriche, en Allemagne et, en France, l'État ne pourra guère aggraver contre nous la politique de tarifs déjà très habile des compagnies privées.

Nous répétons que la prolongation du délai d'amortissement des C. F. F., soit de quelques années, soit de quelques décades, nous paraît présenter assez d'avantages immédiats pour affronter les inconvénients qui pourraient plus tard en résulter.

Autre chose :

L'art. 8 de la loi prévoit que „le produit net des C. F. F. est affecté en premier lieu au paiement des intérêts et à l'amortissement de la dette des chemins de fer.“

„Le 20⁰/o du surplus des excédents sera versé dans un fonds „de réserve spécial tenu distinct du reste de l'actif des C. F. F. „jusqu'à ce que le fonds ait atteint, avec les intérêts capitalisés, „la somme de 50 millions.

„Le 80⁰/o doit être employé, dans l'intérêt des C. F. F., à „perfectionner et à alléger les conditions de transport et, notamment, à réduire proportionnellement les tarifs des personnes et „des marchandises et à étendre le réseau suisse, celui des lignes „secondaires en particulier.

„Lorsque les recettes ordinaires avec les soldes actifs non „employés ne suffisent pas pour payer les frais d'exploitation, les „intérêts du capital de premier établissement et l'amortissement, „il y a lieu de prendre sur le fonds de réserve le montant équivalant.“

Quoique mis en garde par les adversaires du rachat¹⁾, les législateurs ont, on le voit par cet article, considéré le rendement futur des C. F. F. avec un optimisme, à distance, déconcertant. Aussi, en présence des résultats financiers des treize premières années d'exploitation par l'État, n'est-il pas besoin d'insister beaucoup pour justifier la révision de l'art. 8.

Le 20⁰/o du surplus des excédents de recettes ne peut procurer aucune réserve sérieuse et ce n'est pas avec ce qui a été versé pendant ces treize ans à ce fonds de réserve que l'on bouchera le déficit de guerre!

¹⁾ *Bibliothèque universelle*, 1897.

Chacun sait que pour exécuter les travaux de la deuxième galerie du Simplon, le Ricken, le Hauenstein, les C. F. F. durent recourir à l'emprunt et jusqu'à présent l'application, à la réduction des tarifs, du 80 % a dû être, pour cause, ajournée !

Nous croyons savoir que le Conseil d'administration des C. F. F. lui-même a reconnu que cet article 8 était désavantageux et qu'il devrait être modifié.

La Commission du Conseil national a proposé en 1908 de porter le chiffre légal du fonds de réserve à 100 millions.

L'obligation de consacrer une part des excédents de recettes à étendre le réseau des lignes secondaires doit être considérée comme lettre morte, car nous admettons qu'en 1897 ce n'était qu'un appât jeté aux électeurs ruraux, auxquels on laissait espérer ainsi qu'à la longue les villages suisses les plus isolés seraient tous dotés d'une ligne de chemin de fer.

Caisse de secours et de pensions.

Nous avons dit plus haut que pendant la durée de la guerre on aurait pu s'abstenir de verser 1 million 500 mille francs chaque année au compte d'amortissement du déficit technique de la Caisse de secours et pensions.

Ce déficit technique est un vieux serpent de mer qui chaque année revient sur l'eau.

La Caisse de secours et pensions des C. F. F. n'est pas, comme on le croit généralement dans le public, une caisse d'assurance qui, comme c'est le cas en France par exemple, permet aux employés d'obtenir leur mise à la retraite après un certain nombre d'années de service. Ce n'est qu'une Caisse d'invalidité et de décès. Elle n'assure le personnel que contre les conséquences économiques de *l'invalidité*, de *la maladie* et de *la mort*. Les Caisses de secours ont été instituées par les Compagnies privées, avec la participation du personnel, surtout pour parer aux conséquences des accidents auxquels les employés de chemins de fer sont exposés. Depuis la réorganisation de 1906, le personnel participe à la Caisse de secours par une finance d'admission, le versement du 5 % de son traitement et l'abandon à cette institution, pendant 4 mois, de toutes ses augmentations de salaire. De son côté, l'administration y verse la valeur du 7 % (7 1/2 pour le personnel

de la traction) des salaires payés au personnel, le $\frac{5}{12}$ de chaque augmentation de salaires et une somme égale à la finance d'entrée payée par les nouveaux assurés.

Pour assurer la base financière des Caisses de secours, le Conseil fédéral avait exigé des anciennes compagnies de chemins de fer qu'elles établissent un bilan technique d'assurance, comme les compagnies privées d'assurance, et qu'elles créent un fonds de couverture suffisant.

Après le rachat, les C. F. F. ont adopté le même système. Le calcul du déficit technique a provoqué d'interminables discussions entre l'administration et le personnel. Ce dernier, l'estimant beaucoup trop élevé, a tenté de le prouver par de nombreuses expertises et surexpertises.

L'actif de la Caisse des C. F. F. est de 145 millions. Le déficit théorique au bilan de fin 1915 atteint 39 millions.

S'il était parfaitement logique d'imposer aux compagnies privées le système des couvertures, on peut se demander si, pour les Chemins de fer de l'Etat, ce système est nécessaire. Les dettes des C. F. F., propriété d'Etat, sont garanties par la Confédération. Les employés des chemins de fer, tous citoyens suisses, ont certainement assez de confiance dans la stabilité de nos institutions pour admettre que cette garantie de l'Etat est suffisante. Ne pourrait-on pas entièrement supprimer, comme cela se fait dans les pays voisins, le fonds de garantie et payer simplement les pensions sur les recettes de la Caisse de secours et, en cas de besoin, sur les comptes d'exploitation, sans se préoccuper des déficits techniques d'assurance et encore moins de les combler? Le personnel ne demande qu'une chose: c'est que le jour, improbable, où le déficit théorique se transformerait en déficit tout court et où la Caisse d'exploitation des C. F. F. ne pourrait pas y faire face, le paiement des pensions lui soit assuré.

Autre charge déficitaire.

Relations des C. F. F. avec les Postes fédérales.

Le 1^{er} alinéa de l'art. 9 de la convention conclue entre les C. F. F. et l'Administration des Postes, le 6 novembre 1903, est ainsi conçu:

„Les C. F. F. transportent gratuitement les wagons-poste sur leur réseau.“

Ce petit alinéa n'a l'air de rien. Mais, en fait, c'est un cadeau annuel de frais de traction de 5 millions que l'Administration des C.F.F. fait à l'Administration postale. „Qu'importe,“ disent les bonnes âmes, „puisque si la poste devait payer, c'est pourtant la Confédération qui encaisserait“. Ce raisonnement serait parfaitement juste si l'on n'avait pas admis le principe d'autonomie financière des C.F.F. et que ce soit la Caisse fédérale qui assure la couverture du portefeuille des C.F.F. et le rendement des capitaux investis dans cette entreprise. Tant qu'il n'en est pas ainsi, c'est le bilan des C.F.F. qui en souffre.

Un vingtième des essieux véhiculés par les C.F.F. le sont pour le compte de la poste. Les C.F.F. ne touchent pas un centime pour cette prestation. Au contraire, indépendamment des frais de traction, ils peuvent être appelés à faire de grosses dépenses pour la poste. L'art. 18 du même contrat de 1903 dit: „Si l'exploitation des C.F.F. est interrompue temporairement par suite d'événements naturels, les C.F.F. assureront d'une autre manière, et à leurs frais, jusqu'à rétablissement de la circulation, le transport des envois postaux.“

En vertu de cet article, les C.F.F. ont dû, lors d'inondations graves, par exemple, répartir à *leurs frais* les courriers postaux dans les communes au moyen de véhicules à traction animale. Suivant la durée des interruptions, ces dépenses peuvent grever fortement leur budget.

La poste en échange n'offre aucun avantage aux C.F.F. si ce n'est la franchise postale. Et encore le projet de révision de la loi postale actuellement en discussion prévoit-il la suppression de cette faveur.

Est-ce juste?

On se rend compte, sans que nous insistions davantage, de l'importance qu'aurait pour le bilan des C.F.F. le paiement annuel par la poste de quelques millions. Les postes françaises paient environ 45 millions par an aux Compagnies de chemins de fer.

Loin de nous la pensée de vouloir enfler les recettes C.F.F. au détriment de la Caisse fédérale. Mais, en considérant ces anomalies, on en vient à se demander si le principe d'autonomie des C.F.F., dont on fit grand état au rachat, a bien sa raison d'être et s'il ne vaudrait pas mieux n'avoir qu'un budget fédéral, un bilan

fédéral — C. F. F. inclus — dans lesquels les bonis et les déficits se compenseraient. Ainsi, personne n'ignore qu'immédiatement avant la guerre les C. F. F. projetaient un emprunt qui dut céder le pas à un emprunt fédéral et que c'est une des causes de leur situation financière difficile durant les hostilités. Si le principe d'autonomie garde certains avantages, on voit, par ce détail, qu'il peut présenter aussi de sérieux inconvénients.

CENTRALISATION OU DÉCENTRALISATION.

Le problème le plus ardu que l'organisateur soit appelé à résoudre est celui qui consiste à doser exactement, dans la répartition des attributions, la centralisation et la décentralisation et à garder un juste milieu entre la liberté d'allures des instances inférieures et le contrôle des instances supérieures.

Il semblerait à première vue que dans une démocratie organisée comme la Suisse où, depuis 1848, toute tentative de centralisation administrative a échoué et où l'organisation de l'armée elle-même a dû se plier aux exigences cantonales, la question d'une centralisation complète des chemins de fer de l'Etat ne devrait même pas se poser.

„Toute notre politique nationale pendant le XIX^e siècle, a écrit Numa Droz, a tendu vers une Confédération assez forte pour faire le bien du pays, mais offrant aussi des garanties contre l'abus qu'elle pourrait faire de son pouvoir. La Constitution fédérale n'a pas d'autre raison d'être que d'établir cette juste pondération de la force fédérale et des forces cantonales aussi bien que des droits démocratiques.“

M. Edouard Secrétan dit aussi: „Par tradition historique et du fait de ses origines, la Suisse est un État décentralisé. C'est précisément ce qui a fait jusqu'ici sa force, sa prospérité, son bonheur. Elle doit le rester et le restera.“

La Commission du Conseil National exprime, en 1909, la même tendance:

„Le peuple suisse n'est guère favorable aux centralisations administratives. Il a su faire et fera encore les sacrifices nécessaires pour assurer son unité nationale et la fortifier, mais il n'accepte les centralisations administratives qu'à son corps défendant et dans la mesure stricte où la nécessité lui en est démontrée. Or,

cette démonstration n'a pas été faite jusqu'à présent pour l'exploitation de notre réseau fédéral, au contraire."

Le Conseil fédéral lui-même a admis ce principe dans son message du 25 mars 1897, déjà cité, où il dit „que l'Administration doit être organisée d'une manière conforme à notre développement politique, lequel répugne à toute bureaucratie et tient compte des intérêts cantonaux et communaux."

Il semblerait donc que cette réforme administrative des C. F. F. ne peut indiscutablement se faire qu'avec l'idée d'une décentralisation accentuée.

Hélas! tout le monde n'en est pas encore convaincu. A Berne, de nombreux centralisateurs rêvent d'une Administration centralisée à outrance et l'organe officieux du Palais fédéral publiait il n'y a pas très longtemps¹⁾ un article se terminant par ces mots: „Pour que la réorganisation des C. F. F. soit fructueuse, elle doit prévoir la suppression de toutes les directions d'arrondissements.

C'est seulement avec une direction d'exploitation énergique et unique qui, à côté du perfectionnement technique de notre réseau, aura en vue une politique de tarifs efficace, que nos C. F. F. peuvent devenir une entreprise florissante."

Ce à quoi notre Moniteur radical romand²⁾ répond:

„Le moment est singulièrement choisi pour supprimer d'un trait de plume les traditions et les intérêts des cantons, sans avoir même la perspective de réaliser une économie et uniquement pour contenter quelques doctrinaires."

Nous signalons ces divergences de vues pour montrer quelles difficultés rencontrera dès le début n'importe quel programme de réorganisation. M. Forrer a bien dit aux Chambres que toute tentative de suppression d'arrondissement est vouée à l'insuccès. Et cependant nous savons que, dans son nouveau projet, le Département fédéral propose la suppression de deux ou même de trois arrondissements, peut-être avec le secret espoir que pour faire taire les jaloux, les Chambres fédérales les supprimeront tous les cinq.

Bien que l'on ose espérer que la discussion, au Parlement, de l'organisation des C. F. F. sera plus objective aujourd'hui qu'en

¹⁾ *Der Bund*, 21 février 1915.

²⁾ *La Revue*, 24 février 1915.

1897, où le principe du rachat lui-même était en jeu, les réorganiseurs doivent tenir compte de l'opinion des citoyens auxquels sera soumise, en fin de compte, en votation populaire, la revision de la loi.

Pour nous, nous sommes convaincus qu'un projet trop centralisateur rencontrerait dans le pays une opposition à laquelle il ne résisterait pas. L'organisation administrative doit correspondre à la profonde décentralisation morale dans laquelle la Suisse, malgré tout, est destinée à persister.

Quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse, les différentes parties de la Suisse continueront à se développer indépendamment l'une de l'autre suivant le type de culture qui répond à leurs aspirations. L'issue de la guerre affermira encore le principe des nationalités et la centralisation administrative intégrale sera toujours en contradiction avec les prétentions naturelles des divers éléments constitutifs de notre pays.

DIVISION DU RÉSEAU.

Nous avons vu qu'en 1908 le projet définitif du Conseil fédéral prévoyait trois Directions d'arrondissements.

Cette répartition du réseau s'adaptait certainement mieux à une exploitation rationnelle que la division hybride en cinq arrondissements dont nous jouissons aujourd'hui.

Les trois arrondissements correspondaient à la situation géographique de notre pays et avaient un sens logique d'exploitation.

La Suisse était divisée en trois triangles à peu près égaux, dont Bâle formait le sommet commun et d'où partaient les trois artères Nord-Sud du trafic international :

Bâle—Lausanne—Genève et Berne—Simplon,

Bâle—Lucerne—Gothard,

Bâle—Zurich—Arlberg (Splügen).

Seule, la grande ligne de transit Genève—Autriche, via Zurich, se trouvait emprunter les trois arrondissements.

Le bon sens recommanderait de revenir à cette division aujourd'hui, suivant ainsi le principe des grandes lignes, admis en Bavière.

Mais voilà ! Le système des cinq arrondissements adopté par l'Assemblée fédérale, en 1897, en opposition au projet du Conseil

fédéral, a été inspiré par des considérations politiques qui subsistent encore. Il fallut tenir compte des droits acquis par les localités où siégeaient les anciennes Compagnies et qui n'étaient pas disposées à renoncer à ce privilège. On prétendit aussi que, d'une partie de la Suisse à l'autre, les mœurs, les habitudes, les traditions varient beaucoup et qu'il en résulte des besoins différents, que seuls les arrondissements d'un périmètre restreint peuvent connaître. Ces arguments d'intérêts régionaux ont prévalu. Nous avons la conviction qu'il en sera de même lorsque la question sera soumise aux Chambres, à moins que l'on n'offre aux Cantons préterités des compensations suffisantes.

En dehors des revenus fiscaux, des avantages électoraux et du bénéfice „alimentaire“ que procure à une localité la présence de quelque deux cents fonctionnaires et de leurs familles, nous ne voyons pas quel intérêt il y a pour telle ou telle ville à avoir le titre de „Siège d'une Direction d'arrondissement“. Si, comme nous le proposons plus loin, on substituait à certaines Directions d'arrondissements des divisions administratives indépendantes ayant un nombre égal d'agents, le problème pourrait être résolu sans préjudice pour les villes et intéressés.

Cette importante simplification administrative s'impose, mais il est clair qu'elle ne s'obtiendra que si les fonctionnaires que l'on enlève en supprimant une direction sont remplacés en nombre à peu près égal.

CONTRÔLE DES AUTORITÉS FÉDÉRALES

Le message du Conseil fédéral sur le rachat a posé le principe suivant: „l'Administration des C.F.F. fait partie de l'Administration fédérale et relève, comme telle, des Autorités fédérales.“

„Pour la même raison, le compte annuel et le rapport d'administration des chemins de fer seront traités comme ceux des autres branches de l'Administration et soumis à l'Assemblée fédérale; il serait inconstitutionnel, en effet, de charger une autre instance de la fixation du budget annuel, ainsi que de l'examen et de l'approbation du compte annuel et du rapport de gestion. C'est à l'Assemblée fédérale également que l'on doit attribuer les compétences nécessaires pour statuer sur l'achèvement du réseau; elle y procédera par voie législative, en édictant des lois spéciales pou-

vant être soumises au référendum ; il en sera de même pour la nationalisation des lignes qui ne seraient pas comprises dans la première opération."

Ces principes n'ont pas rencontré d'opposition lors de la discussion de la loi dans nos Parlements.

Plus tard, la Commission des chemins de fer du Conseil National a constaté „que lors de l'élaboration de la loi de 1897, on s'est trop préoccupé de rendre la Direction et l'Administration des C.F.F. indépendantes du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale et pas assez de maintenir entre cette Administration et les pouvoirs publics de la Confédération le contact et la subordination nécessaires Les C.F.F. constituent à cette heure, ajouta-t-elle, un Etat dans l'Etat, qui discute avec le Conseil fédéral et supporte malaisément le contrôle des Chambres."

Nous nous trouvons ici en présence d'une politique administrative défectueuse, due au dualisme entre le Conseil d'administration des C.F.F. et les Chambres fédérales. C'est un des premiers effets des doubles emplois que nous rencontrons.

Il est de toute évidence que l'Assemblée fédérale doit conserver la haute main sur nos chemins de fer d'Etat et le contrôle supérieur des C.F.F.

Dans l'application de la loi, la Commission du Conseil National a eu quelquefois des raisons de se plaindre ; ces mécomptes ne peuvent être que passagers et la plus haute Autorité de notre pays, qui représente le peuple et les cantons, devra et saura toujours revendiquer ses droits avec fermeté et ne pas tolérer un empiètement sur ses compétences. C'est, du reste, au Conseil fédéral, gardien de nos institutions, à ne pas tolérer d'accrocs à ces principes.

Le Conseil fédéral s'est réservé, en 1908, la nomination des membres de la Direction générale et des Directions d'arrondissement en application de l'art. 102, chap. 6, de la Constitution fédérale. C'est lui également qui fixe le budget annuel définitif des C.F.F. et qui présente aux Chambres le compte annuel, le rapport de gestion, ainsi que les propositions relatives à la construction de nouvelles lignes et au rachat de certaines lignes.

Il n'y a rien à changer à cette organisation conforme à notre constitution. Le Conseil fédéral est responsable de l'administration de nos chemins de fer d'Etat comme de tout autre dicastère de

notre administration fédérale. Ce n'est donc pas sur ces points que la réorganisation doit porter.

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES CHEMINS DE FER.

Nous avons déjà dit que, contrairement à l'avis exprimé par l'honorable M. Forrer, la réorganisation du Département fédéral des chemins de fer nous paraît intimement liée à celle des C.F.F.

Depuis 1903, le contrôle des C.F.F., administration d'État, par le Département fédéral, autre administration d'État, est une superfétation et une anomalie.

Les arguments donnés par le Conseil fédéral dans son message de 1897 pour conserver intact cet organe de surveillance sont pour le moins spécieux. „La surveillance particulière, dit-il, que dans „l'intérêt du public l'on exerce aujourd'hui sur les chemins de fer „privés peut paraître superflue à l'égard d'une branche de l'ad- „ministration fédérale qui, comme telle, ne doit viser qu'à l'intérêt „général; il semble donc qu'à continuer cette surveillance, l'on risque „de créer un dualisme nuisible ou tout au moins inutile. Mais il „ne faut pas oublier qu'à côté des Chemins de fer fédéraux il y „aura encore quantité de lignes privées qui pourront, le cas éché- „ant, rendre désirable l'intervention d'une autorité neutre. En outre, „avec le maintien du contrôle sur l'Administration fédérale des „chemins de fer, le public n'aura guère lieu de craindre que, pour „des raisons fiscales, elle ne soit moins empressée de faire droit „à ses vœux que ne l'est aujourd'hui l'autorité de surveillance. „Nous proposons donc d'attribuer au Conseil fédéral les mêmes „compétences à l'égard des chemins de fer de l'État que celles „qu'il possède aujourd'hui à l'égard des chemins de fer privés, si „tant est que pour les premiers il ait jamais lieu d'en faire usage.“

Le rôle du Département fédéral des chemins de fer est ainsi bien défini. C'est celui d'arbitre entre les Compagnies privées et les C.F.F. et de défenseur des intérêts du public éventuellement lésés par des décisions des C.F.F.

Si, à l'égard des C.F.F., le Département fédéral avait ainsi circonscrit son activité, il n'y aurait rien à dire.

Mais, en pratique, depuis 1903, les C.F.F. sont considérés par le Département comme une Compagnie privée et les postes de contrôle se sont multipliés. L'on voit les fonctionnaires des

tarifs du Département fédéral, refaire et contrôler les tarifs élaborés par le Département commercial des C.F.F. — D'autres agents contrôlent l'application par les C.F.F. de la loi sur la durée du travail, comme si le personnel lésé se gênait de se plaindre à sa propre Administration, soit directement, soit par l'intermédiaire des Associations du personnel.

De nombreux Argus du Département circulent l'année durant le long du réseau pour surveiller l'exploitation des C.F.F. et consigner dans leurs rapports des détails touchants: par exemple qu'un chef de gare n'a pas mis sa coiffe rouge pour expédier un train, que le verre de la lanterne d'une garde-barrières est cassé, que le thermomètre manque dans la salle d'attente de Brinzy-halte, etc. . . .

Bien que les budgets des C.F.F. soient présentés par le Conseil fédéral aux Chambres, les C.F.F. doivent soumettre pour approbation au Département fédéral, comme les Compagnies privées, leurs moindres projets de construction, rentrant dans les limites du budget. En matière de construction encore, les projets qui doivent être soumis aux Autorités cantonales sont transmis à ces dernières par l'intermédiaire du Département fédéral et non pas directement par les C.F.F. Il en est de même des projets d'horaire.

Nous avons ici l'exemple typique du „double emploi“ coûteux, inutile, ralentissant les affaires et sans intérêt pour personne.

En dehors du contrôle, c'est le Département fédéral qui étudie, pour le Conseil fédéral, toutes les questions ferroviaires importantes: concessions, rachat de nouvelles lignes, etc.; mais en fait, voici comment les choses se passent:

Comme toutes les questions ferroviaires un peu importantes touchent directement ou indirectement aux intérêts des C.F.F., ce sont ces derniers qui sont chargés d'étudier d'abord la plupart des questions. Leur préavis constitue la base de toutes les décisions. Le Département, il est vrai, refait leur travail, l'amplifie et conclut généralement dans le même sens.

Pourquoi la Direction générale ne prendrait-elle pas sous son contrôle direct l'application stricte des lois et ordonnances et sous sa responsabilité propre les propositions et préavis à présenter au Conseil fédéral? A quoi rime ce contrôle d'une Administration d'État par l'État et les doubles travaux du Département fédéral et des C.F.F.?

Ce même dualisme existait en Bavière.

Il y a été supprimé par l'incorporation directe de la Direction générale au Ministère des chemins de fer. Rien n'empêche de faire de même chez nous.

Nous voyons très bien la Direction générale des C. F. F. rattachée directement au Département dont elle relève, comme le sont les Directions générales des douanes, des postes et des télégraphes. La Direction générale pourrait être également chargée du contrôle des Compagnies privées. Nous avons vu ce régime fonctionner partiellement et avec succès pendant la militarisation des chemins de fer, du 1^{er} août 1914 au 1^{er} avril 1916.

On peut assurer que cette simplification administrative procurerait une économie sérieuse de temps et d'argent et supprimerait du même coup bien des paperasseries parfaitement inutiles. Nous en examinerons plus loin les détails.

* * *

CONSEIL D'ADMINISTRATION ET CONSEILS D'ARRONDISSEMENTS

„Il serait contraire aux règles d'administration en usage dans notre pays que la Direction générale et les Directions d'arrondissements pussent agir en toute indépendance, sous le seul contrôle du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. Nous avons coutume de soumettre les questions importantes à une assemblée nombreuse où s'énoncent et se discutent les points de vue les plus variés et où peuvent se faire entendre les intérêts locaux.

„Il y a encore autre chose à considérer, c'est la politique des chemins de fer. L'Administration des chemins de fer d'Etat doit entrer en relations avec d'autres cercles; il y a lieu notamment d'assurer aux Cantons un rôle dans la Direction de l'Exploitation. Or, leur collaboration ne peut s'opérer sous forme d'une ingérence dans l'Administration, car le service du chemin de fer exige une action prompte et uniforme et tout ce qui peut l'entraver doit être écarté dans la mesure du possible. Mais rien n'empêche de créer une autorité qui, en donnant son préavis sur les questions im-

portantes de tarifs ou d'horaire, par exemple, exerce une certaine influence."

C'est ainsi que le Conseil fédéral justifiait la création du Conseil d'administration et du Conseil des chemins de fer prévus dans son projet primitif.

Le Conseil des Etats substitua à ces deux Conseils le Conseil d'administration actuel de 55 membres — dont 25 sont nommés par le Conseil fédéral, 25 par les Cantons et 5 par les Conseils d'arrondissements — et il institua les cinq Conseils d'arrondissements de 20 membres chacun. Les délégués du Conseil fédéral sont généralement choisis parmi les députés aux Chambres. Ceux des Cantons représentent les intérêts généraux du Commerce et de l'Industrie. Les attributions du Conseil d'administration sont très étendues, trop pour que les questions qui lui sont soumises puissent être examinées dans leurs détails par l'ensemble du Conseil.

Aussi la loi de 1897 a-t-elle dès l'origine prévu l'institution, au sein du Conseil, d'une Commission permanente de onze membres qui étudie préalablement les affaires avec la Direction générale et émet son préavis avant la discussion au Conseil.

Les procès-verbaux du Conseil d'administration ne sont pas des documents publics. On sait cependant qu'il est très rare que le Conseil apporte des modifications aux propositions qui lui sont faites par sa Commission permanente. Ce n'est pour ainsi dire que dans les questions intéressant l'amélioration de la situation du personnel qu'il s'est montré quelquefois plus favorable que sa Commission. — Nous saluons en passant cette bienveillance envers les fonctionnaires et employés des C.F.F. — Mais une question se pose: Ce petit Parlement ferroviaire à côté de nos deux Chambres, composé en partie des mêmes députés, est-il bien nécessaire?

Ne s'est-on pas exagéré, pour des motifs plus politiques qu'administratifs, la nécessité d'un Conseil aussi nombreux, à côté ou au-dessus des cinq Conseils d'arrondissements?

Si un Conseil d'administration semblable s'impose dans les Compagnies privées pour surveiller la gestion, régler les questions financières, nommer le haut personnel et surtout sauvegarder les intérêts des actionnaires, il n'a plus sa raison d'être dans nos chemins de fer d'Etat où, sous le contrôle des Chambres fédérales — nous l'avons déjà dit — le Conseil fédéral est responsable de

la gestion des C.F.F. comme de tout autre dicastère de l'Administration fédérale.

Nous retrouvons là le fâcheux double emploi si onéreux pour les C.F.F. — Le budget et les comptes des C.F.F., par exemple, présentés par la Direction générale sur le préavis des Directions d'arrondissement, sont soumis à quatre Conseils: Conseil d'arrondissement, Conseil d'administration, Conseil des Etats et Conseil national, sans compter les Commissions et sous-Commissions de chacune de ces instances. Quelle indépendance de jugement nos députés peuvent-ils conserver aux Chambres lorsqu'ils revoient les affaires qu'ils ont déjà traitées une ou deux fois dans les Commissions et les Conseils des chemins de fer?

Le contrôle du Parlement est forcément affaibli par cet état de choses et si nous n'avions pas en Suisse, fort heureusement, à la tête de nos affaires, des hommes dont l'intégrité est au-dessus de tout soupçon, nous courrions même de gros dangers.

On conçoit que le Conseil fédéral et la Direction générale des C.F.F. rattachés au Département des chemins de fer soient déchargés d'une part de l'énorme responsabilité que comporte la gestion de C.F.F. — Il importe certes aussi d'assurer la collaboration des Cantons à la Direction de cette entreprise, ne serait-ce que pour constituer une barrière contre les empiètements presque inévitables du pouvoir central.

Dans un pays comme le nôtre, l'industrie, le commerce et l'agriculture doivent également être représentés de droit dans les organes administratifs d'une entreprise qui touche de si près à leurs intérêts. Mais, il faut se restreindre, choisir entre le Conseil d'administration et les Conseils d'arrondissements. Aucune réorganisation des C.F.F. digne de ce nom ne saurait laisser subsister ces doubles instances. Les Conseils d'arrondissements ont été imaginés par les Commissions des Chambres sans que le Conseil fédéral ait eu le loisir d'étudier à fond leur fonctionnement. Leurs compétences sont mal définies. La loi de 1897 en a fait un rouage consultatif amorphe et, d'après les communiqués de leurs délibérations aux journaux, leur influence dans les affaires est inexistante.

Nous n'ignorons pas que l'idée de la suppression des Conseils d'arrondissements se rattache au plan de centralisation qui hante certains esprits. La suppression des cartes de libre circula-

tion devait hâter le décès de cette institution créée, pour les besoins de la cause, à la veille de la votation populaire sur le rachat.

Si, comme nous le prévoyons, au lendemain de la guerre, le fédéralisme tend de plus en plus à se développer, les Cantons défendront avec énergie leurs prérogatives et les Conseils d'arrondissements subsisteront. Aussi, une fois ramenés au nombre de trois, comme les Directions d'arrondissements, devront-ils être renforcés et leurs compétences étendues.

Par contre, le Conseil d'administration, grand appareil administratif plus décoratif que nécessaire, pourrait être avantageusement remplacé uniquement par la Commission permanente déjà existante et portée à quinze membres, dont six nommés par le Conseil fédéral représenteraient le pouvoir politique, six autres désignés par les Chambres et choisis parmi les spécialistes en matière ferroviaire et les financiers les plus compétents constitueraient les éléments pratiques, et dont les trois derniers seraient les élus et délégués des trois Conseils d'arrondissements.

La Commission permanente ainsi constituée prendrait sa part effective de responsabilités. Il est certain que son influence serait très importante et qu'en fait c'est elle qui, avec la Direction générale, dirigerait l'exploitation. Ses attributions pourraient être à peu près celles dévolues aujourd'hui au Conseil d'administration, y compris la présentation au Conseil fédéral des budgets et des comptes préalablement soumis aux trois Conseils d'arrondissements et adoptés par eux.

Surveiller efficacement l'ensemble de l'Administration, fixer les règles d'établissement de tarifs et d'horaires, déterminer le tracé de nouvelles lignes, approuver les contrats et achats importants, ratifier la nomination des chefs de service de la Direction générale, examiner les propositions de construction de lignes nouvelles et faire l'étude des modifications à apporter à la législation des C. F. F., autant de compétences qui conviendraient combien mieux à une Commission permanente qu'à une assemblée aussi nombreuse que le Conseil d'administration actuel qui ne se réunit qu'une fois par trimestre avec un ordre du jour toujours très chargé.

Les trois Conseils d'arrondissements seraient composés de cinq membres désignés par le Conseil fédéral et des représentants de tous les Cantons dont le réseau d'un arrondissement emprunte le terri-

toire. Ces délégués cantonaux pourraient être élus soit au prorata de la population, soit au prorata des kilomètres des lignes établies sur chaque Canton.

Ces Cantons fixeraient eux-mêmes le mode d'élection de leurs représentants, avec cette restriction que parmi ces derniers il ne devrait pas y avoir plus d'un membre du Gouvernement cantonal dans chaque Conseil. Cette restriction aurait pour but de favoriser la représentation des divers groupes d'intérêts. On aurait ainsi trois Conseils d'environ une trentaine de membres. La Direction générale et les Directions d'arrondissements prendraient naturellement part aux délibérations de ces Conseils, de même qu'un ou deux représentants de la Commission permanente.

Leurs attributions seraient principalement la surveillance de l'ensemble de l'Administration des arrondissements, la fixation du projet de budget annuel à soumettre à la Direction générale et à la Commission permanente, l'examen des comptes et rapports de gestion des arrondissements et peut-être aussi la ratification de la nomination de certains fonctionnaires supérieurs des arrondissements, directeurs exceptés.

C'est dans ces Conseils que les revendications cantonales, les vœux régionaux pourront être exprimés, de même que toute observation concernant les horaires ou les tarifs.

Ils suffiront ainsi amplement à représenter les intérêts généraux des Cantons, des Communes, du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture dans nos chemins de fer d'État. On ne saurait trop répéter que les C.F.F. sont une entreprise commerciale et que leurs intérêts propres doivent passer avant les intérêts politiques.

Les Chambres fédérales constituent déjà à leur égard un Conseil d'administration suffisant et le Sous-Parlement ferroviaire qui fonctionne actuellement peut et doit être supprimé.

En ne laissant subsister que trois Conseils d'arrondissements et une Commission permanente, on tiendra quand-même les promesses faites lors du rachat aux Cantons et aux divers cercles industriels et commerciaux et leurs droits seront respectés.

(La fin au prochain numéro.)

LAUSANNE

PAUL ZUTTER

