

FEUILLE FÉDÉRALE

72^e année. Berne, le 9 juin 1920. Volume III.

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

Insertions: 50 centimes la ligne ou son espace: doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

1277

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

sur

le projet d'arrêté fédéral modifiant et complétant l'art. 7 de la loi fédérale du 15 octobre 1897 relative à l'acquisition et à l'exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération.

(Du 7 juin 1920.)

Monsieur le président et messieurs,

Par notre message du 16 avril 1920 nous vous avons proposé d'autoriser les entreprises suisses de transport à percevoir temporairement des taxes supérieures aux taxes maxima prévues par la loi et les concessions afin de rétablir leur équilibre financier compromis par la guerre mondiale. Bien que l'on puisse espérer que cette mesure améliorera les comptes futurs de profits et pertes d'un certain nombre d'entreprises, elle ne suffira cependant pas, dans bien des cas, à réparer les pertes, souvent considérables, causées par le conflit général.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu sommaire de l'étendue de ces pertes pour les diverses catégories des chemins de fer suisses. Il comprend les trois rubriques du bilan: « Dépenses à amortir », « Soldes des comptes de profits et pertes » et « Réserves » et cela pour les deux années 1913 et 1918.

	Dépenses à amortir Fr.	Soldes des comptes de profits et pertes Fr.	Réserves et dettes amorties Fr.
<i>Chemins de fer fédéraux :</i>			
1918	17 689 771	—128 620 355	122 019 039
1913	15 909 463	8 039 164	69 867 524
Différence +	1 780 308	—136 659 519	+ 52 151 515
<i>Autres chemins de fer à voie normale :</i>			
1918	15 255 284	— 24 340 679	4 975 280
1913	12 702 739	— 3 366 924	7 328 092
Différence +	2 552 545	— 20 973 755	— 2 352 812
<i>Chemins de fer à voie étroite :</i>			
1918	11 587 085	— 14 128 494	5 346 953
1913	2 468 026	— 1 150 220	13 341 749
Différence +	9 119 059	— 12 978 274	— 7 994 796
<i>Chemins de fer à crémaillère :</i>			
1918	910 287	— 6 666 061	681 122
1913	637 126	— 199 071	2 015 700
Différence +	273 161	— 6 466 990	— 1 334 578
<i>Tramways :</i>			
1918	2 512 480	— 784 299	4 422 117
1913	1 566 132	293 020	5 727 786
Différence +	946 348	— 1 077 319	— 1 305 669
<i>Chemins de fer funiculaires :</i>			
1918	1 167 407	— 1 375 342	1 019 578
1913	1 055 375	— 199 953	813 552
Différence +	112 032	— 1 175 389	+ 206 026
<i>Ensemble des chemins de fer :</i>			
1918	49 122 314	—175 915 230	138 464 089
1913	34 338 861	3 416 016	99 094 403
Différence +	14 783 453	—179 331 246	+ 39 369 686

L'augmentation de fr. 14 783 453 pour les dépenses à amortir est due en partie au fait que ce compte fut débité de montants qu'on aurait dû verser au fonds de renouvellement. On permit exceptionnellement ce procédé aux entreprises accusant des recettes insuffisantes.

Les comptes de profits et pertes indiquaient un solde passif de fr. 175.915.230 à fin 1918. En y ajoutant le solde actif

de fr. 3.416.016, existant à fin 1913, le déficit total est de fr. 179.331.246. Il est vrai que sur cette dernière somme un montant de fr. 49.381.000 représente l'amortissement légal de la dette des C.F.F., qui n'est pas couvert par les recettes.

Le montant des *réserves* et des *dettes amorties* n'a, en général, pas diminué pendant la guerre; il était même augmenté de fr. 39.369.686 à fin 1918. Cette augmentation n'est toutefois qu'une passation d'écritures; elle s'est produite par les amortissements légaux déjà mentionnés auxquels ont procédé les C.F.F. A cette augmentation correspond l'accroissement proportionnel du solde passif que nous avons indiqué.

Le préjudice que les années de guerre ont causé aux finances des chemins de fer suisses ne peut pas être représenté exactement en chiffres. Il se manifeste principalement dans les rubriques du bilan, déjà citées et s'exprime par :

l'augmentation des dépenses à amortir . . .	fr. 14.783.500
l'augmentation des soldes passifs des comptes de profits et pertes . . .	fr. 179.331.200
dont à déduire l'accroissement des réserves et des dettes amorties selon le tableau précédent	» 39.369.700 » 139.961.500
	Total fr. 154.745.000

Il convient, en outre, d'ajouter, comme préjudices directs et indirects :

les pertes des années 1914 à 1918, produites par la réduction de la valeur nominale des actions	» 4.307.000
la diminution des dividendes, 5×3 millions	» 15.000.000
la diminution des excédents d'exploitation des tramways urbains de 1914 à 1918	» 2.000.000
la diminution des versements aux réserves, 5×4 millions	» 20.000.000
Perte totale de 1914 à 1918	fr. 196.052.000

Les chemins de fer privés, qui ne pouvaient pas couvrir leurs pertes par les réserves accumulées antérieurement, doivent chercher à se libérer de diverses manières, selon leur situation, des soldes passifs et des dépenses à amortir provenant des années de guerre. Pour quelques-uns, le surplus de recettes obtenu par les relèvements de taxes leur permettra d'amortir ces pertes dans un temps plus ou moins

court. Pour d'autres, il sera, par contre, nécessaire de réduire le capital-actions ou d'obtenir un concordat judiciaire ou extra-judiciaire.

Pour l'administration des chemins de fer fédéraux, dont le bilan à fin 1919 accuse un solde passif de fr. 159.464.419, aucune de ces voies n'est ouverte. De l'avis de l'administration, les relèvements de taxes suffiront à peine à empêcher de nouveaux déficits des comptes de profits et pertes dans les 5 prochaines années. Il n'existe pas de réserves disponibles et une entreprise d'État n'a, naturellement, aucun moyen de réduire ses dettes.

C'est pourquoi l'administration propose de couvrir partiellement le solde passif provenant de la guerre en reportant sur le compte de profits et pertes le montant du compte « Capital amorti » accusé dans le bilan, puis de régler à nouveau et de faciliter pour l'avenir l'amortissement du capital d'établissement. A cet effet, elle propose de reviser comme suit l'article 7 de la loi de rachat de 1897.

En premier lieu, la période prévue dans la loi pour l'amortissement du capital d'établissement serait portée de 60 à 100 ans. Lors de la promulgation de la loi, on avait fixé le terme de 60 ans parce qu'à ce moment les chemins de fer de quelques pays voisins prévoyaient ce laps de temps pour amortir leur dette et que l'on voulait assurer pour toujours aux C. F. F. la possibilité de soutenir la concurrence en trafic international. On s'est strictement conformé, jusqu'ici, à cette prescription légale; cela ne présentait aucune difficulté en temps de paix; on disposait des ressources nécessaires pour l'amortissement. Mais lorsqu'on créda aussi le fonds d'amortissement dans les années où les excédents d'exploitation ne suffisaient pas à cet effet, il se produisit une augmentation correspondante du solde passif du compte de profits et pertes.

Depuis la promulgation de la loi de rachat, les conditions de concurrence internationale se sont totalement modifiées. Les chemins de fer des pays voisins ont souffert davantage de la guerre que les C. F. F. Ils devront compter pendant de longues années encore avec de gros déficits d'exploitation et des charges exceptionnelles, de sorte qu'il ne pourra être question pour eux, avant longtemps, de continuer l'amortissement de leurs dettes et d'abaisser leurs taxes.

Dans ces conditions, nous pouvons nous rallier à la proposition de prolonger le délai d'amortissement, car cela permettra de réduire considérablement la quote annuelle d'a-

mortissement et de couvrir plus rapidement le solde passif. Bien qu'il soit désirable que la grande entreprise des C. F. F., à laquelle incombent constamment de nouvelles tâches, amortisse sa dette en 60 ans, il faut considérer que cela n'est cependant possible que s'il se présente des excédents suffisants d'exploitation. La modification proposée n'empêchera pas, d'ailleurs, dans les années à résultat favorable, d'améliorer la situation par des retenues plus grandes que celles prescrites par la loi, et, surtout, par l'alimentation du fonds de réserve prévu à l'article 8 de la loi.

La prolongation de la période d'amortissement aurait une forte répercussion sur le montant de l'annuité. Car, si, pour une dette de 3½ %, la première annuité comportait 0,508 862 % du montant pour une période de 60 ans, elle ne serait plus que de 0,115 927 % pour une période de 100 ans, en admettant que la quote d'amortissement soit élevée pour chaque année suivante de 3½ %, c'est-à-dire de l'intérêt économisé par l'amortissement précédent. En admettant pour les C. F. F. une période d'amortissement de 100 ans, le versement à effectuer au fonds d'amortissement pour 1919 se réduirait de fr. 11.301.181 à fr. 2.842.936 et le montant légal du fonds ne s'élèverait plus à fin 1919 qu'à fr. 30.048.003 au lieu de fr. 126.252.352. En tout cas, le fonds pourrait donc être diminué de la différence, soit de fr. 96.204.349 et le solde passif réduit du même montant.

Mais le conseil d'administration veut encore aller plus loin; il entendrait supprimer totalement l'amortissement effectué jusqu'ici; à l'avenir, le fonds serait crédité de tout le bénéfice disponible de l'entreprise jusqu'à ce qu'il atteigne le montant légal de l'amortissement, soit l'amortissement calculé depuis 1903. Lorsque le fonds d'amortissement aurait été complété de cette manière, il n'y aurait plus qu'à porter chaque année en compte le versement régulier.

Nous pouvons nous rallier à cette proposition, car, tant qu'il y a un solde passif, il ne sert de rien de produire dans les passifs du bilan un fonds d'amortissement ayant le caractère d'une réserve provenant de bénéfices. Au sens de cette proposition, le solde passif de 1919, soit fr. 159.464.419, serait donc diminué de fr. 126.252.352 et réduit à fr. 33.212.067. Il faut espérer que l'augmentation progressive du trafic, jointe aux nouveaux relèvements des taxes, suffira à éteindre, en peu d'années, ce reste de solde passif et permettra de reprendre l'amortissement. Par exception, aucun changement ne serait apporté à l'amortissement des frais d'établis-

sement de la ligne rachetée Genève-La Plaine (fr. 10.780.988) et de la section suisse du Frasnè-Vallorbe (fr. 3.030.000), car ces amortissements doivent être effectués conformément aux conventions passées avec le P. L. M. et être terminés en 1958 déjà. D'après le rapport de gestion des C. F. F. pour 1919 (page 109), il a été amorti jusqu'ici :

pour Genève-La Plaine	fr. 682.401,91
pour Frasnè-Vallorbe	» 141.138,85
	<u>Total fr. 823.540,76</u>

Ce montant devrait donc rester dans le fonds d'amortissement et il faudrait effectuer les versements pour les deux lignes chaque année, comme cela a été fait jusqu'à présent.

A part l'extension de la période d'amortissement et la suppression passagère du fonds d'amortissement, le conseil d'administration des C. F. F. propose d'apporter encore d'autres modifications, de moindre importance, au texte de l'article 7 de la loi de rachat.

Le 2^e alinéa de l'article 7 prescrit que les emprunts à contracter pour se procurer les fonds destinés à l'acquisition, à la construction et à l'exploitation des C. F. F. devront être amortis conformément à un tableau déterminé. Mais, lors de l'établissement du budget des C. F. F. pour 1903, on s'aperçut déjà qu'il n'était pas possible d'observer cette disposition à la lettre, parce que les tableaux d'amortissement des emprunts d'alors, emprunts contractés en majeure partie par les chemins de fer privés rachetés, étaient fixes et naturellement ne pouvaient être modifiés. On tourna la difficulté en dressant un tableau fixe pour l'amortissement du capital d'établissement et en portant les annuités d'amortissement calculées d'après ce tableau au crédit d'un compte « Capital amorti » établi sous la rubrique du passif du bilan; le remboursement effectif des emprunts à obligations s'effectuait, par contre, de façon indépendante, d'après les plans spéciaux d'amortissement prévus pour les divers emprunts. De cette manière, l'amortissement du capital de premier établissement aurait pu s'effectuer en 60 ans sans qu'il fût nécessaire de faire concorder les versements annuels au crédit du compte « Capital amorti » avec les remboursements effectifs des dettes. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1919, le compte « Capital amorti » fut crédité de fr. 11.443.307, tandis que le remboursement réel des capitaux ne s'éleva qu'à fr. 8.635.502. En prolongeant la période d'amortissement de 60 à 100 ans,

rien ne sera changé à cette situation. Il serait préférable que la loi prescrivît l'amortissement du capital d'établissement au lieu de l'amortissement des emprunts. Dans les années où les excédents de recettes ne suffisent pas au remboursement des titres échus et où les moyens disponibles n'existent généralement pas, comme c'est le cas dans les temps de crise, le capital manquant devrait être fourni par de nouveaux emprunts.

Lors de l'établissement du budget de 1903, on se demanda, en outre, si l'amortissement devait comprendre tout le capital de premier établissement. On décida d'en excepter le 70 % de la valeur du matériel roulant et du mobilier, parce que, pour les chemins de fer étrangers dont le retour gratuit à l'Etat devait se faire au bout de 60 ans, il était prévu un remboursement pour le matériel d'exploitation; la parité entre la Suisse et l'étranger était ainsi assurée. On s'en tenu à cette modalité depuis lors, et l'Assemblée fédérale n'a fait que la ratifier en approuvant les comptes annuels. Le conseil d'administration désire maintenant que ce procédé continue à être appliqué et qu'il soit expressément inscrit dans la loi. Nous vous recommandons de faire droit à ce désir.

La loi ne dit pas non plus comment doivent être amorties les dépenses des C. F. F. pour le parachèvement du réseau, en tant qu'elles doivent grever le compte de construction. Jusqu'ici et avec l'assentiment des Chambres fédérales, on a procédé sous ce rapport de la même façon que pour les autres frais d'établissement. Le conseil d'administration propose d'inscrire de façon formelle cette modalité dans le nouvel article 7, ce que nous estimons aussi opportun.

Le conseil d'administration désire ensuite que l'on donne une teneur un peu plus générale au 1^{er} alinéa de l'article 7 prescrivant que la Confédération se procurera les fonds nécessaires pour l'acquisition, la construction et l'exploitation des chemins de fer au moyen d'emprunts par émission d'obligations ou de titres de rente; il s'agirait ainsi de permettre à l'administration des C. F. F. de se procurer aussi les fonds nécessaires d'une autre manière, par exemple par la création d'un livre des dettes des chemins de fer. L'alinéa 3 de l'article 7 pourrait ensuite être supprimé. Nous vous recommandons également cette proposition.

Enfin, le conseil d'administration propose la modification du dernier alinéa de l'article 7 qui réserve à l'Assemblée fédérale la ratification des opérations concernant les em-

prunts et du tableau d'amortissement. En ce qui touche les opérations d'emprunts, l'expérience a montré qu'il n'est pas précisément indiqué de soumettre chaque fois les conditions des emprunts à la ratification de l'Assemblée fédérale. Les négociations à ce sujet doivent d'ordinaire être menées rapidement et confidentiellement. C'est pourquoi, depuis quelques années, l'arrêté fédéral approuvant le budget des C.F.F. autorise chaque fois le Conseil fédéral, à contracter en temps opportun, d'entente avec les organes des C.F.F., les emprunts nécessaires pour couvrir les dettes flottantes et les besoins de trésorerie. Il convient de maintenir ce procédé et de se conformer en outre à l'arrêté fédéral du 22 décembre 1911 (*Recueil off.* XXVIII, 1), autorisant le Conseil fédéral à émettre des emprunts pour couvrir les dépenses des années 1912—1916 et faisant participer aussi la Banque nationale aux négociations relatives à ces emprunts. La loi pourrait se borner à prescrire que le Conseil fédéral aurait à demander l'autorisation de l'Assemblée fédérale pour contracter des emprunts. L'approbation par l'Assemblée fédérale du plan d'amortissement du capital d'établissement ne répond à aucune nécessité. Une fois la durée de l'amortissement et le taux à appliquer fixés, les annuités d'amortissement sont déterminées par une formule mathématique.

Le conseil d'administration désirerait beaucoup que la modification qu'il propose de l'article 7 de la loi de rachat fût faite le plus tôt possible afin de pouvoir reviser le bilan des C.F.F. déjà pour le compte de 1920. En présence de l'incertitude qui règne encore sur la date à laquelle on pourra terminer la revision totale de la loi, nous estimons qu'il convient de satisfaire à cette demande. Il ne s'agirait donc, pour le moment, que d'un arrêté de nature provisoire, qui serait abrogé à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Cet arrêté n'étant pas d'une portée générale, rien n'empêche qu'il soit appliqué immédiatement.

Nous basant sur l'exposé qui précède, nous vous prions d'approuver le projet d'arrêté ci-après et saisissons cette occasion, monsieur le président et messieurs, pour vous renouveler les assurances de notre haute considération.

Berne, le 7 juin 1920.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, MOTTA.

Le chancelier de la Confédération, STEIGER

(Projet.)

Arrêté fédéral

modifiant et complétant

l'article 7 de la loi fédérale du 15 octobre 1897 concernant l'acquisition et l'exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération, ainsi que l'organisation administrative des chemins de fer fédéraux.

L'ASSEMBLEE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 7 juin 1920,

arrête :

Article premier. L'article 7 de la loi fédérale du 15 octobre 1897 concernant l'acquisition et l'exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération, ainsi que l'organisation administrative des chemins de fer fédéraux, est abrogé et remplacé par les articles 7 et 7^{bis} ci-après.

« Art. 7. La Confédération se procure les fonds nécessaires pour l'acquisition, la construction et l'exploitation des chemins de fer d'après des modes appropriés aux besoins des chemins de fer fédéraux.

« Le Conseil fédéral requiert l'autorisation de l'Assemblée fédérale pour contracter des emprunts. »

« Art. 7^{bis}. Le capital d'établissement des chemins de fer fédéraux, défalcation faite du 70 % de la valeur du matériel roulant et du mobilier, devra être amorti dans une période de 100 ans à dater de 1903, ou, pour les lignes rachetées postérieurement, à partir de la date de leur nationalisation.

« Les dépenses nouvelles portées chaque année au compte de construction seront également amorties dans une période de 100 ans. »

Art. 2. Les sommes affectées jusqu'à fin 1920, en vertu des dispositions légales actuelles, à l'amortissement, dans le délai de 60 ans, du capital d'établissement et des nouvelles dépenses de construction portées chaque année au compte de construction, seront employées à couvrir en partie le déficit que le compte de profits et pertes des chemins de fer fédéraux accusera à la fin de 1920.

Art. 3. L'amortissement du capital d'établissement prescrit à l'article premier ci-dessus sera suspendu jusqu'à ce que le fonds d'amortissement puisse être alimenté par les excédents de recettes du compte de profits et pertes.

Lorsque le déficit sera intégralement couvert, les excédents de recettes du compte de profits et pertes seront affectés à l'amortissement du capital d'établissement sur la base de la disposition de l'article 7^{bis} ci-dessus, jusqu'à ce que les versements aient atteint le montant de l'amortissement prescrit pour la période correspondante. Le fonds d'amortissement ainsi alimenté sera augmenté, par la suite, des annuités régulières.

Art. 4. Le présent arrêté, n'ayant pas une portée générale, entre immédiatement en vigueur.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le projet d'arrêté fédéral modifiant et complétant l'art. 7 de la loi fédérale du 15 octobre 1897 relative à l'acquisition et à l'exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération....

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1920
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1277
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.06.1920
Date	
Data	
Seite	405-414
Page	
Pagina	
Ref. No	10 082 490

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.