

LA RÉORGANISATION DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT BELGE

PAR **H. VANDERRYDT**

Ingenieur en chef aux Chemins de fer de l'Etat.
Professeur à l'Université libre de Bruxelles.

Conférence faite, le 20 mai 1914, à l'Association des Ingénieurs sortis de l'Ecole polytechnique de Bruxelles.

L'exploitation des chemins de fer par l'Etat, considérée au point de vue de l'organisation financière, donne lieu à deux types nettement opposés : celui dans lequel le budget des chemins de fer reste confondu avec le budget général de l'Etat, celui dans lequel les deux budgets sont absolument séparés.

Dans le premier, l'exploitation fait, il est vrai, l'objet d'une comptabilité spéciale. Le capital avancé pour les terrains, les voies, les bâtiments, le matériel de traction et de transport est distinctement établi ; des comptes rigoureux déterminent les recettes et les dépenses et permettent de calculer, en faisant état de l'intérêt et de l'amortissement du capital engagé, le bénéfice ou le déficit de chaque exer-

cice. Mais le boni, quand il existe, vient grossir les recettes générales de l'Etat, de même que c'est la caisse de celui-ci qui fait face aux pertes éventuelles. La vie de l'organisme n'est pas liée directement aux résultats économiques de son fonctionnement. Dans cette première catégorie se rangent presque toutes les régies anciennes : les chemins de fer de l'Etat belge et tous ceux de l'Empire allemand.

Dans les organisations de second type, le chemin de fer doit se suffire à lui-même. Il a sa dette propre, dont il doit payer l'intérêt et assurer l'amortissement. S'il réalise un bénéfice, il en dispose librement et entièrement : il peut l'utiliser pour alléger sa situation financière, perfectionner ses installations, améliorer les conditions de travail et de rémunération de son personnel, abaisser ses tarifs. Aucune part du boni ne peut être revendiquée par la caisse de l'Etat, de même que celle-ci n'est pas mise à contribution quand l'exercice se solde en perte. La régie fonctionne comme une exploitation industrielle privée, avec cette différence qu'elle n'a pas de capital-actions et que ses bénéfices servent exclusivement à son perfectionnement. Cependant elle n'est pas soustraite totalement au contrôle de l'Etat, sa dette étant garantie par celui-ci. Comme exploitation de ce type, on compte les chemins de fer de la Confédération Suisse et ceux de l'Empire du Japon.

Entre les deux systèmes se placent des modes intermédiaires, telles l'organisation des chemins de fer de l'Etat italien et celle de l'ancienne compagnie de l'Ouest, depuis qu'elle est rachetée par l'Etat français. Le réseau a un budget industriel, dans lequel est prévue la rémunération du capital ; sur les recettes d'exploitation est prélevé un tantième pour constituer un fonds de réserve et des emprunts spécialisés peuvent être émis. Mais ce qui reste du profit brut, après déduction des charges du capital et des sommes inscrites à la réserve, est versé au budget général, de même que tout déficit est couvert par un crédit inscrit au budget du ministère des Travaux publics. L'exploitation industrielle n'échappe pas à l'influence de sa liaison avec le budget général.

Les exploitations de chemins de fer, qu'elles soient conduites par des compagnies ou par l'Etat, peuvent aussi être classées en considérant leur organisation administrative, ce qui donne lieu au groupe des exploitations à administration centralisée et à celui des exploitations à administration décentralisée. Les premières se caractérisent en ce que les organes d'exécution y sont incapables de fonctionnement autonome et n'agissent que sur l'ordre ou après l'intervention d'un organisme central, qui accapare toutes les décisions. Ce sont des administrations paperassières, lentes, exclusives de l'esprit d'initiative et du sentiment de responsabilité, que veut une entreprise industrielle bien conduite; les chemins de fer de l'Etat belge rentrent dans cette catégorie. Dans les exploitations décentralisées, l'administration centrale assume essentiellement des fonctions d'organisation, de régularisation et de contrôle; elle abandonne l'exécution et son initiative à des organes régionaux, autonomes, capables de décisions adéquates et promptes. Parmi les exploitations de ce type, se classent au premier rang les chemins de fer de l'Etat prussien, dans lesquels les directions locales peuvent prendre, sans en référer autrement que par mesure d'information à l'administration centrale, des décisions intéressant les dépenses, les tarifs, les réclamations, le personnel, et ont leur comptabilité propre; s'y rangent également les Chemins de fer fédéraux suisses.

Une administration de chemins de fer peut donc présenter les caractères de la *confusion budgétaire* et de la *centralisation administrative*; c'est le cas du réseau de l'Etat belge. Elle peut être caractérisée par la *confusion budgétaire* et la *décentralisation administrative*; c'est ce qui se rencontre dans l'organisation des chemins de fer de l'Etat prussien. Enfin elle peut combiner, ainsi que cela se présente en Suisse, les deux formes de l'*autonomie budgétaire* et de la *décentralisation administrative*.

Les Chemins de fer de l'Etat prussien figurent parmi ceux dont l'exploitation est la plus remarquable, ce qui tend à démontrer que la confusion budgétaire n'éloigne pas nécessairement de la voie qui conduit à la perfection.

Les Chemins de fer de l'Etat belge comptent parmi ceux dont l'exploitation laisse plutôt à désirer : ils ne possèdent ni l'autonomie financière, ni la décentralisation administrative.



Le système de la confusion budgétaire, qui ne se rencontre plus que dans les régies anciennes, offre-t-il des avantages ou se maintient-il uniquement par l'inertie de la routine, par la force de l'habitude?

La confusion budgétaire présente cet avantage, qu'elle permet de faire de la régie du chemin de fer un organisme fiscal, un succédané de l'impôt. C'est le cas de l'Etat prussien. Si nous considérons les treize derniers exercices (1900 à 1912) dont nous possédons les résultats officiels, nous voyons que les chemins de fer ont versé, en moyenne, 208 millions de marcs par an au Trésor. Il est intéressant de voir comment ce compte s'est établi. Prenons l'exercice de 1912. Le bénéfice brut, différence entre les recettes et les dépenses, s'est élevé à 1,029 millions de marcs. Sur cette somme, on a prélevé d'abord 387 millions pour les intérêts et l'amortissement de la dette des chemins de fer. Des 642 millions restants, on a pris 142 millions pour les affecter à l'*Extraordinarium*, c'est-à-dire à des constructions nouvelles, des achats de matériel roulant, en un mot à une extension de l'avoir social, réalisée non par l'emprunt, mais sur les bénéfices de l'exploitation. On a prélevé ensuite près de 217 millions de marcs au profit de l'*Ausgleichsfonds*, un fonds de prévoyance dont il sera question plus loin. Le reste, soit plus de 283 millions de marcs, a été remis au Trésor. En 1912, les impôts directs et indirects, frais de perception non décomptés, rapportèrent 549 millions, moins du double de ce que les chemins de fer avaient versé à la caisse de l'Etat.

Cette propriété de la confusion budgétaire de faire de la régie un instrument fiscal, est le seul avantage qui puisse être revendiqué à son profit. Voyons les inconvénients du système.

Tout d'abord apparaît le revers de l'aspect qui vient d'être signalé. La régie étant une source de revenu pour l'Etat, celui-ci s'efforce d'en retirer le plus possible. C'est ce qui se présente en Prusse où, en 1907 par exemple, des préoccupations budgétaires ont conduit le gouvernement à établir un impôt sur les billets de voyageurs et à supprimer les billets aller et retour, réforme qui a relevé les tarifs de 44 % en première classe, de 25 % en seconde et de 15,8 % en troisième.

« Les excédents des chemins de fer, disait M. de Rheinhaben, ministre des Finances, sont devenus la clef de voûte du budget et des finances prussiennes. » Il en résulte qu'on n'abaisse pas la tarification, ce qui serait possible avec l'énorme revenu des chemins de fer, par crainte de mettre le budget général en déficit.

En Belgique, se manifeste le même inconvénient, mais sous une autre forme. Préoccupé de grossir le produit net des chemins de fer et d'augmenter les bonis profitant au budget général de l'Etat, le gouvernement s'est laissé entraîner à reporter sur le budget extraordinaire, c'est-à-dire sur le capital, des dépenses devant être supportées par le compte d'exploitation ⁽¹⁾. C'est une des causes pour lesquelles notre capital de premier établissement s'élève à un chiffre considérable (628,000 francs par kilomètre exploité, contre 526,000 francs à la Compagnie du Nord et 445,000 francs aux Fédéraux suisses) et que notre capital utile se monte à un chiffre notablement plus élevé que la valeur réelle du réseau.

Les budgets, sous le régime de la confusion budgétaire, sont dressés d'après le système de la non affectation des re-

⁽¹⁾ Cette manière de faire ne fut pas toujours la règle en Belgique. « Il convient de rappeler, dit le *Compte rendu* de 1856, que l'administration a pris à tâche de n'imputer sur les emprunts que les dépenses de construction et d'extension proprement dites et que les dépenses de renouvellement ou de remplacement et même d'amélioration ont été imputées sur l'entretien, c'est-à-dire sur le budget annuel. Il est à remarquer que ce mode d'opérer, conforme à la loi et aux prescriptions de la Cour des comptes, est le seul vrai puisqu'il n'a pas pour conséquence de majorer indéfiniment le compte de premier établissement. » (*Compte rendu* de 1856, page 14.)

cettes; industrielles ou non, celles-ci appartiennent indistinctement au Trésor, patrimoine unique de l'Etat, et ne sont pas attribuées au service qui les a produites. Il en résulte que toutes les dépenses, productives ou improductives, sont sur le même pied; si, pour une cause quelconque, le revenu de l'Etat diminue ou si des événements imprévus nécessitent de grosses dépenses, la part revenant au budget producteur peut être nécessairement diminuée.

L'histoire des chemins de fer belges fournit un exemple remarquable de cet inconvénient. Revenu au pouvoir, en 1884, après une campagne violente contre les impôts créés par le ministère libéral, le gouvernement catholique eut la préoccupation d'administrer, sans frapper les contribuables de charges nouvelles, ce qui amena le ministre des chemins de fer à appliquer un régime d'économies à outrance. De 1885 à 1895, il n'acheta que 342 locomotives, moins de 35 par an, que 1,431 voitures à voyageurs, que 3,576 wagons à marchandises; au bout de cette période de dix ans, le parc du matériel de traction et de transport se trouva dans une situation lamentable, précisément au moment où s'annonçait une période d'expansion des affaires. Il en avait été de même des dépenses pour les installations fixes. Pendant les dix années en question, le capital de premier établissement n'augmenta que de 162 millions, soit 34,000 francs par kilomètre exploité.

Durant les années qui suivirent, il fallut procéder à des commandes d'importance anormale, qui firent hausser démesurément les prix et obligèrent, l'industrie nationale ne suffisant pas à la demande, à faire appel aux constructeurs de l'étranger. De 1900 à 1910, l'administration n'acheta pas moins de 1,487 locomotives, 3,362 voitures et 23,293 wagons (au lieu de 342 locomotives, 1,431 voitures et 3,576 wagons, de 1885 à 1895); le capital de premier établissement augmenta de 790 millions, soit 152,000 francs par kilomètre, augmentation presque quintuple de celle de la période 1885-1895. Comprise de cette manière, la gestion fut onéreuse et elle jeta, à certains moments, le trouble dans l'exploitation.

Si la confusion des budgets fait de la régie un instrument fiscal, le fonctionnement de celui-ci est loin d'être sûr et régulier. Les bénéfices des chemins de fer suivent les fluctuations des affaires et sont, comme celles-ci, essentiellement variables. Les différences d'un année à l'autre se chiffrent parfois par des sommes considérables et échappent à des prévisions quelque peu précises. Alors que les années 1899 et 1900 avaient rapporté aux chemins de fer de l'Etat prussien 527,6 et 527,9 millions de marcs de bénéfice brut, les deux années suivantes ne donnèrent que 479,3 et 499,7 millions, d'où un mécompte sensible pour le budget général; de même aux années 1905 et 1906, qui avaient rapporté 626 et 640 millions, succédèrent les années 1907 et 1908, qui ne produisirent que 577 et 472 millions, soit une différence de 168 millions entre les exercices 1906 et 1908. En 1901, les recettes du budget général restèrent en dessous des prévisions de 83 millions de marcs. Aussi le gouvernement décida-t-il, afin de protéger le budget contre des imprévus aussi désastreux, de régulariser l'effet de l'exploitation des chemins de fer sur la situation du budget général. La loi du 3 mai 1903, en instituant l'*Ausgleichsfonds*, dont il a été question plus haut, rendit obligatoire la constitution d'un fonds de prévoyance jusqu'à concurrence de 200 millions de marcs, pris sur l'excédent budgétaire des chemins de fer. Ce fonds doit être employé, dit la loi, à réduire les déficits de l'administration par rapport aux évaluations budgétaires.

Les inconvénients de la confusion des budgets s'aggravent notablement lorsque la régie, comme en Belgique, ne poursuit guère un but fiscal et n'est pas combinée avec la décentralisation administrative. L'organisation perd les qualités essentielles d'une entreprise industrielle; la poursuite du plus grand effet utile et du moindre prix de revient cessent d'être la préoccupation dominante aussi bien du ministre, chef suprême de l'administration, que des fonctionnaires de toute nature et de tout grade intervenant dans l'exploitation. L'ingérence politique se donne libre carrière; d'instrument fiscal, la régie devient instrument électoral et ce

qui intéresse dans ses résultats, c'est moins la prospérité de l'entreprise en elle-même que l'accroissement du nombre de votes donnés au parti au pouvoir. Comment obtenir de l'initiative et de l'activité efficiente de fonctionnaires que la centralisation administrative prive de toute liberté d'action, soustrait à toute responsabilité, dont le sort n'est nullement lié aux résultats favorables ou défavorables de l'exploitation à laquelle ils contribuent et qui savent que la rapidité de leur avancement est en rapport avec le degré de leur asservissement à la fraction politique qui gouverne?

La commission constituée par les ministres des chemins de fer et des finances, « en vue d'étudier sous tous ses aspects la question de l'autonomie des chemins de fer », est restée strictement dans les limites de la mission qui lui était assignée; elle ne s'est pas occupée de la décentralisation administrative. Elle propose que le produit net des chemins de fer ne soit plus versé au Trésor, mais soit affecté en premier lieu au paiement des intérêts et à l'amortissement de la dette et à la liquidation des pensions accordées aux anciens fonctionnaires, employés et ouvriers, et que le surplus, après le paiement de tantièmes aux membres du conseil d'administration, serve à constituer un fonds de réserve. L'autonomie du budget est donc absolue. La commission propose en outre qu'à la personne du ministre des chemins de fer soit substitué un être moral, la *Régie nationale des chemins de fer*, « chargé de la conservation, de l'exploitation et de l'extension du réseau ». Cette régie, qui ne possédera rien en propre et qui fera uniquement acte de gérance, sera dirigée par un conseil d'administration de quinze membres, nommés, pour un terme de six ans, par le Roi, sur la proposition des ministres des chemins de fer et des finances. Ce conseil « déterminera les modifications qu'il y a lieu d'apporter aux installations fixes et roulantes, aux horaires et aux conditions de transport ainsi qu'à l'organisation des services. Il prendra les mesures qu'il jugera utiles en matière d'extension du réseau et s'appliquera à réaliser tous les progrès qui s'indi-

queront à son attention. Il choisira lui-même les membres de son personnel ». Ses membres ne pourront appartenir au parlement, ni remplir de fonctions rémunérées par les pouvoirs publics. Des fonctionnaires pourront en faire partie, à condition d'être mis en disponibilité.

Sans que la Commission le dise explicitement, sa conception part — et c'est juste — du principe de l'incompétence technique du ministre. Une exploitation de chemins de fer est avant tout une affaire industrielle et c'est un non sens d'en confier la direction à un homme qualifié, non par ses connaissances spéciales en matière industrielle, commerciale et financière, mais simplement par la considération dont il jouit dans le parti politique auquel il appartient. Le ministre n'interviendra plus dans l'administration proprement dite des chemins de fer. « Sa mission, dit le rapport de la Commission, sera avant tout une mission de surveillance : il veillera à la stricte observation de la loi. » C'est sur ce terrain que s'affirmera sa responsabilité. « Son approbation sera nécessaire pour que les budgets puissent être présentés au Parlement et il pourra soumettre au conseil d'administration, qui sera tenu d'en délibérer, toute proposition qu'il jugera utile. La nomination des administrateurs lui appartiendra. » Ainsi se manifestera son intervention dans la politique des transports.

Cette conception est la même que celle qui a prévalu en Suisse. Les seules attributions du Conseil fédéral (conseil des ministres) sont le contrôle, par ses bureaux, de l'administration des chemins de fer fédéraux (il conserve à leur égard, dit M. Gariel ⁽¹⁾, les attributions qu'il possédait primitivement à l'égard des chemins de fer privés), la *présentation* aux chambres du budget, du compte et du rapport annuels et l'introduction des propositions relatives à la construction de lignes nouvelles et à l'acquisition de lignes existantes. De plus, il nomme une minorité des membres du conseil d'administration et les autorités exécutives des che-

(¹) GARIEL. — *La Centralisation économique en Suisse*, deuxième fascicule, p. 310.

mins de fer, c'est-à-dire les membres de la direction générale et ceux des directions d'arrondissement .

Dans les petits pays, inévitablement plus favorables que les grands à l'action de l'intrigue et de la corruption, des mesures préventives contre l'ingérence de la politique dans les régies sont particulièrement nécessaires. A ce point de vue, la Commission n'a pas tiré tout le parti qu'elle pouvait du nouveau rouage qu'elle a introduit. Elle attribue au ministre la nomination des administrateurs et à ceux-ci la nomination de tous les agents de l'administration. Ainsi elle aggrave, au point de vue du rôle néfaste de la politique, la situation qui existe actuellement : à l'agent politique qu'est le ministre, elle substitue une sous-agence politique, qui, sans contact avec le Parlement, opérera sans frein ni retenue. En Suisse, le Conseil d'administration ne fait aucune nomination et le Conseil fédéral n'est autorisé à nommer que les cinq fonctionnaires de la Direction générale et les cinq directeurs d'arrondissement. Toutes les autres nominations sont faites par les directeurs, chacun dans son ressort : la Direction générale nomme les fonctionnaires et employés qui lui sont directement subordonnés ainsi que les chefs de service des directions d'arrondissement ; les directeurs d'arrondissement nomment les agents qu'ils occupent. C'est la vraie décentralisation : les fonctionnaires qui ont la responsabilité directe d'un service, choisissent eux-mêmes leurs collaborateurs. En Belgique, les membres du Conseil d'administration pourraient être nommés par le Parlement, d'après le système de la représentation proportionnelle ou être désignés selon le mode appliqué au Conseil colonial ; au Conseil d'administration appartiendrait la nomination des directeurs généraux et des directeurs d'arrondissement, dont le mandat, comme en Suisse, n'aurait qu'une durée de six ans. Les agents nommés directement, comme aux Chemins de fer fédéraux, soit par la direction générale, soit par les directions régionales, en appelleraient au Conseil d'administration quand ils estimeraient que leurs droits ont été méconnus.

Le Conseil d'administration, selon le projet, comptera quinze membres. La Commission s'est laissé guider, sans

doute, par l'exemple des grandes compagnies françaises, qui ont des conseils de vingt-six membres, ce qui se justifie, les administrateurs étant presque toujours de gros actionnaires ⁽¹⁾, qui en gérant les intérêts de la compagnie, gèrent en réalité leur fortune personnelle. En Italie, le conseil d'administration compte neuf membres, pour un réseau de 15,000 kilomètres; le même nombre sera certainement suffisant en Belgique, où le développement des lignes exploitées n'est que de 4,330 kilomètres. De même qu'en Suisse, il doit être admis que les membres de la Direction générale assistent, avec voix consultative, aux délibérations du Conseil d'administration.

Le projet prévoit que des fonctionnaires peuvent être appelés à faire partie du collège des administrateurs. Cette proposition, si elle était admise, aurait probablement comme conséquence que les meilleurs éléments seraient enlevés au cadre d'exécution pour être incorporés à la gérance, ce qui ne serait pas désirable. La mesure ne se justifie pas si la règle est adoptée que les directeurs généraux assistent de droit, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration.

Les administrateurs recevraient un traitement fixe qui ne serait pas inférieur à 15,000 francs et pourraient se voir attribuer, sur l'excédent favorable du bilan, un tantième qui ne pourrait dépasser, pour chacun d'eux, 5,000 francs. Le paiement par jetons de présence, appliqué en Italie et en Suisse, paraît préférable. Le jeton de présence pourrait être de 50 francs et le tantième sur l'excédent favorable du bilan, calculé sur une base assez large pour qu'il représente la fraction la plus importante de la rémunération, pourrait s'élever jusqu'à un maximum de 15,000 francs ⁽²⁾.

Enfin, le projet prévoit que l'administrateur, qui a un intérêt personnel et direct dans une opération soumise à l'appro-

(1) Pour être administrateur, il faut être porteur de cent actions au moins.

(2) En Italie, le conseil d'administration tient normalement trois séances par semaine et l'indemnité est de 30 francs par séance.

bation du conseil, ne peut prendre part aux votes relatifs à cet objet. La disposition plus radicale de la loi italienne évite plus sûrement que les mêmes personnes aient à s'occuper d'intérêts contradictoires. « Les incompatibilités, dit le texte italien (art. 5), stipulées par la loi en ce qui concerne les fonctionnaires de l'État, s'appliquent aussi aux membres du conseil d'administration. Spécialement aucun de ces derniers ne pourra être à la fois administrateur ou conseil d'autres entreprises de transport ou de sociétés ou de maisons ayant passé avec les chemins de fer de l'État des conventions pour transports, fournitures et travaux. »

Le projet élaboré par la commission définit, en termes extrêmement vagues, les attributions du conseil d'administration. Les lois italienne et suisse sont plus explicites et exposent comme suit les compétences des administrateurs :

GESTION FINANCIÈRE. — Etablissement du budget et examen du compte et du rapport de gestion annuels à soumettre au Parlement.

CONSTRUCTIONS NOUVELLES. — Approbation du tracé des lignes nouvelles et des plans de construction et de transformation des gares de grande importance. Approbation des plans-types pour l'infra- et la supra-structure, les ouvrages d'art, les bâtiments, le matériel de traction et de transport.

CONTRATS, MARCHÉS ET CONVENTIONS. — Approbation des contrats et marchés dépassant un import déterminé (à partir de 500,000 francs en Suisse, de 50,000 francs en Italie). Ratification de conventions importantes avec d'autres administrations, etc.

CONDITIONS DE TRANSPORT. — Fixation des principes pour la classification des marchandises, l'établissement des taxes et les règlements de transport.

ORGANISATION DU SERVICE. — Examen des propositions ayant pour but l'amélioration de l'exploitation. Approbation des lois et règlements.

PERSONNEL. — Délibération sur les statuts et sur l'organisation des cadres. Fixation des traitements. Nomination

de certains fonctionnaires. Délibération sur les recours du personnel.

La régie des chemins de fer devant se suffire à elle-même et la libre disposition des excédents de recettes lui étant reconnue, la comptabilité financière appliquée sous le régime de la confusion budgétaire doit être entièrement remaniée. Il faut que dorénavant le compte d'exploitation supporte rigoureusement toutes les dépenses d'administration, d'entretien et de renouvellement et que seules soient imputées sur l'emprunt les dépenses pour les extensions du patrimoine ; il faut également qu'il soit créé un fonds de réserve pour faire face au déficit des années où les recettes ordinaires avec les soldes actifs non employés ne suffisent pas pour payer les frais d'exploitation, les intérêts du capital de la dette et l'amortissement.

La Commission s'est inspirée de l'organisation financière des chemins de fer fédéraux suisses. Le budget de la régie sera double : d'une part, le budget extraordinaire ou de construction, d'autre part, le budget ordinaire ou d'exploitation.

Le budget extraordinaire portera, en recettes, les fonds provenant de l'emprunt et, s'il y a lieu, le produit de l'aliénation des immeubles ; il inscrira en dépenses, les sommes à dépenser, au cours de l'exercice, pour la construction ou l'achat de lignes nouvelles, l'exécution de travaux neufs, l'achat de matériel roulant, outillage et mobilier en extension. Quant au budget ordinaire, il comprendra en recettes les produits du trafic et du placement des capitaux disponibles, et en dépenses, les frais d'entretien et d'administration, les pensions à payer aux anciens agents, l'annuité d'intérêts et d'amortissement du capital de la dette et les versements au *fonds de renouvellement* et au *fonds de prévision*.

La comptabilité financière actuelle ne connaît pas le *fonds de renouvellement*. Selon l'abondance ou la pénurie des recettes, elle fait appel au budget ordinaire ou au budget extraordinaire pour couvrir les dépenses de renouvellement

nécessaires; parfois ces dépenses sont simplement retardées jusqu'à des temps meilleurs. Le fonds de renouvellement a pour but de rendre le renouvellement du matériel et des installations aussi indépendant que possible des résultats annuels de l'exploitation et d'éviter que des dépenses incombant à l'ordinaire soient encore imputées à l'extraordinaire; il aura aussi pour effet d'empêcher la direction des chemins de fer d'avoir recours à de fausses économies pour obtenir des bonis.

Le système consiste à prélever régulièrement, sur les recettes de chaque exercice, une somme à verser à un fonds supportant directement et exclusivement les dépenses de renouvellement. Ces prélèvements se feront d'après une base invariable, quel que soit le résultat financier de l'année et quelle que soit l'importance des travaux à exécuter. La commission propose d'appliquer provisoirement, quitte à y apporter ultérieurement les corrections justifiées par l'expérience, les bases adoptées par les chemins de fer fédéraux suisses et qui font dépendre les prélèvements des parcours du matériel roulant. Ces prélèvements seraient les suivants ⁽¹⁾ :

Pour la voie :

Par mètre de voie	fr. 0.30
Par kilomètre-locomotive	0.07

Pour le matériel :

Par kilomètre-locomotive	fr. 0.047
Par kilom.-essieu-voiture	0.003
Par kilom.-essieu-wagon	0.0028

Les chemins de fer italiens rapportent les prélèvements du fonds de renouvellement aux recettes d'exploitation et les calculent comme suit :

Pour la voie : fr. 0.24 par mètre de voie et 0.80 % des recettes.

⁽¹⁾ Voir, au sujet des bases adoptées par les C. F. F. suisses, la très intéressante étude de E. Fäs dans *Archiv für Eisenbahnwesen*, Heft 1 et 2 de 1914.

Pour le matériel : 2.50 % des recettes.

Ils font remarquer que les wagons en circulation étant de capacité et d'âge très différents, les essieux-kilomètres ne constituent pas une base assez précise pour l'estimation des dépenses; par contre, l'utilisation et le parcours des véhicules sont en corrélation directe avec les recettes. Celles-ci sont aussi connues plus vite et le calcul en est sujet à moins d'erreurs. A ce raisonnement, il convient d'opposer que les recettes sont en rapport avec les tarifs et que chaque modification de ceux-ci entraînera une modification des bases des prélèvements.

Le compte d'exploitation alimentera également un *fonds de prévision*, qui sera un fonds d'assurance contre l'incendie, les accidents, les pertes et les avaries. Le prélèvement sera calculé de manière à représenter la moyenne des dépenses effectuées au cours des dix derniers exercices en vue de couvrir les risques dont il s'agit.

La nouvelle comptabilité prévoit un amortissement financier et un amortissement industriel. Pour le premier, elle maintient les bases actuelles, qui sont celles de la dette belge en général : la dotation sera calculée de manière à assurer l'extinction du capital emprunté dans un délai maximum de quatre-vingt-un ans.

Pour l'amortissement industriel, auquel contribuera déjà pour une large part le fonds de renouvellement, elle prévoit un compte « Dépenses à amortir ». Ce compte, dit le projet, sera débité de la valeur des installations supprimées et du matériel démoli, non remplacés à charge du budget de l'exploitation, ainsi que des dépenses qui, bien que faites sur l'emprunt, doivent, à raison de leur nature, être amorties à bref délai. Il sera liquidé, en ce qui concerne les pertes en cours, par des annuités à charge du budget de l'exploitation et, en ce qui concerne les autres dépenses, par des prélèvements sur les excédents budgétaires.

C'est encore le système des chemins de fer fédéraux, avec cette différence cependant qu'en Suisse, l'amortisse-

ment financier doit assurer en soixante ans au plus l'extinction du capital de premier établissement. Le gouvernement fédéral a tenu compte, avec raison, de la dépréciation dont pourront être frappés son matériel et ses installations par la substitution de la traction électrique à la traction à vapeur et des abaissements de tarifs auxquels il sera probablement entraîné par la concurrence de l'Etat français, lorsque celui-ci entrera en possession des lignes des compagnies, déchargées de la majeure partie de leur passif. Des considérations du même genre peuvent être invoquées pour la Belgique. D'autre part, s'il est vrai que le fonds de renouvellement pourvoit au remplacement des installations et du matériel atteints par l'usure, si même il y substitue des bâtiments mieux aménagés, des locomotives plus puissantes, des voitures plus confortables, des wagons de capacité plus grande, il importe cependant de constater que ce fonds n'intervient que lorsque l'installation ou le matériel est arrivé à sa limite d'usage, de telle sorte que le matériel en train de s'user ne cesse pas de figurer à l'inventaire avec sa valeur de matériel neuf. Le compte « dépenses à amortir », prévu par la Commission, n'intervenant que lorsque les installations sont supprimées ou le matériel démolí, la valeur réelle du réseau sera toujours en-dessous de sa valeur d'inventaire. Un amortissement plus rapide du capital de premier établissement serait donc désirable pour la régie belge. Pour la reprise du réseau de l'Ouest, la France a émis des obligations amortissables en cinquante ans et l'Italie émet, pour les travaux de premier établissement de ses chemins de fer, des obligations amortissables en quarante ans.

En Prusse, l'amortissement de la dette des chemins de fer se fait au taux de $3\frac{1}{5}$ %, ce qui porte à cent cinquante ans la durée de son extinction ; mais la comptabilité inscrit, au compte d'exploitation, toutes les dépenses d'extensions, tant d'installations fixes que de matériel roulant, qui, pour un même poste, sont inférieures à 100,000 marcs. Ces accroissements du patrimoine, réalisés non par l'emprunt mais sur le budget ordinaire, s'élèvent parfois à 75 mil-

lions de marcs pour un exercice et leur total, d'après Kirchhoff ⁽¹⁾, se montait à 650 millions de marcs à la fin de 1908. En outre, le budget *ordinaire* comprend un poste, l'*Extraordinarium*, qui ne se rencontre pas dans les budgets des autres régies. Ce poste est alimenté par un prélèvement sur les recettes équivalent à 1.15 % du capital engagé et sert à la liquidation des dépenses d'*extensions* supérieures à 100,000 marcs par poste, de telle sorte que l'emprunt ne couvre cette catégorie de dépenses que dans la mesure où elles dépassent l'*extraordinarium*. De 1900 à 1910, celui-ci n'a pas reçu moins de 1 milliard 420 millions de marcs du budget ordinaire. Le prélèvement pour l'*extraordinarium*, de 1.15 % du capital engagé, correspond à 1.7 % de la dette des chemins de fer : l'amortissement de celle-ci se fait donc en réalité au taux de $1.7 + 3/5 = 2.3$ %, soit en quarante ans.

L'excédent du produit des chemins de fer, après le prélèvement pour l'intérêt et l'amortissement de la dette et la liquidation des pensions, servira : 1° à allouer aux membres du conseil d'administration les tantièmes prévus; 2° à rembourser au Trésor les avances faites en vue de l'organisation du nouveau système financier; 3° à liquider le compte « dépenses à amortir »; 4° à constituer un fonds de réserve jusqu'à concurrence de 50 millions de francs. Le solde sera versé aux recettes extraordinaires.

Afin de bien donner à la régie le caractère économique qu'elle doit avoir et de marquer nettement que tous les perfectionnements apportés à l'exploitation des chemins de fer ne pourront profiter qu'à ceux qui s'en servent, il ne serait pas inutile de s'inspirer une fois de plus du texte de la loi suisse ⁽²⁾, qui détermine comme suit l'emploi des excédents :

« Le produit net des chemins de fer fédéraux est affecté

⁽¹⁾ KIRCHHOFF. — *Zur Neuordnung der preussischen Eisenbahn- und Staatsfinanzen*, p. 21.

⁽²⁾ Ce texte précis a été substitué par les Chambres à la disposition plus générale préconisée par le Conseil fédéral (GRIEL, p. 328.)

en premier lieu au paiement des intérêts et à l'amortissement de la dette des chemins de fer.

» Le 20 % du surplus des excédents sera versé dans un fonds de réserve spécial tenu distinct du reste de l'actif des chemins de fer fédéraux, jusqu'à ce que ce fonds ait atteint, avec les intérêts capitalisés, la somme de 50 millions. Le 80 % doit être employé, dans l'intérêt des chemins de fer fédéraux, à perfectionner et 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. »

Bien qu'ayant reçu tous les perfectionnements dont il vient d'être question, la régie serait condamnée irrémédiablement à la faillite, si le système était mis en application dans les conditions prévues par la commission. Celle-ci estime que le capital dont la Régie nationale devra se reconnaître redevable à l'Etat sera le montant des sommes formant la part des chemins de fer dans la dette belge, part s'élevant à 2,448,423,061 francs 23 centimes au 31 décembre 1912. Comment avec un capital aussi élevé, les chemins de fer arriveraient-ils à payer les intérêts et l'amortissement de leur dette, à liquider les pensions de leurs anciens employés et à assurer les prélèvements des fonds de renouvellement et de prévoyance?

Nous avons signalé plus haut que le capital engagé par kilomètre exploité s'élève à 628,000 francs à l'Etat belge (année 1912), alors qu'il n'est que de 526,000 francs à la Compagnie du Nord et de 445,000 francs aux Chemins de fer fédéraux suisses. Le capital de premier établissement de notre réseau dépasse de loin sa valeur. L'écart doit être cherché dans les causes suivantes :

1° Les rachats des lignes concédées ont été faits à des prix excessifs. Pour s'en faire une idée, il suffit de considérer les conditions de la reprise, en 1896 et 1897, des lignes du Liégeois-Limbourgeois, du Grand Central, de Liège-Maestricht, etc. En 1895, les 3,298,8 kilomètres du

réseau de l'Etat belge étaient représentés par un capital de premier établissement de 1,394,583,046 francs, alors qu'en 1897, les 3,991,6 kilomètres du réseau agrandi par les rachats correspondaient à un capital de 1,775,492,521 francs. Si l'extension du réseau s'était faite au prix du kilomètre de voie de 1895, la valeur du capital n'aurait été que de 1,687,445,485 francs, soit une différence en moins de 88 millions. Or, les lignes de l'Etat, en bonne partie à double voie, remarquablement outillées, valaient beaucoup plus que les lignes reprises, presque toutes à simple voie, avec des gares peu nombreuses et mal installées, un matériel usé et démodé. On ne serait pas loin de la vérité en estimant que le prix de rachat fut surfait de 100 millions.

2° Depuis de nombreuses années, l'administration porte au capital une partie des dépenses de renouvellement, qui devraient être imputées au compte d'exploitation.

3° Le parc du matériel de traction comprend un nombre considérable de locomotives, vieilles et usées, appartenant à des types ne répondant plus aux exigences du service de traction et qui continuent à figurer à l'inventaire à leurs prix d'achat. Deux chiffres caractérisent cette situation : l'effectif de l'Etat belge accuse, en 1912, 0.98 locomotive par kilomètre exploité alors que celui de la Compagnie du Nord n'en compte que 0.58; sur les 4,369 locomotives belges, il y en a 1,192 âgées de plus de 30 ans. On ne commet pas d'exagération en disant que la valeur de 753,787,638 francs, attribuée à notre matériel roulant, dépasse de 100 millions au moins la valeur vraie.

4° Il est arrivé souvent que des dépenses de premier établissement dans lesquelles auraient dû intervenir l'administration des Ponts et Chaussées, des administrations communales ou d'autres administrations d'utilité publique, ont été portées entièrement au compte des chemins de fer.

La réorganisation de l'exploitation des chemins de fer ayant pour but de lui faire donner tous les avantages que l'on est en droit d'attendre d'une entreprise industrielle bien conduite, il serait injuste de lui faire subir le contre-

coup des erreurs et de l'imprévoyance de l'exploitation précédente. Ainsi que le proposait M. Engelhard pour le réseau racheté de l'Ouest, on pourrait, pour la fixation de son capital d'établissement, prendre pour base le prix d'achat qu'aurait à payer une compagnie privée si elle assurait l'exploitation à la place de l'administration autonome. Lors de la réorganisation de la régie italienne, le gouvernement adopta une mesure du même genre : il décida que le compte d'exploitation n'aurait pas à supporter les intérêts et l'amortissement du capital de construction des lignes, lesquels seraient prélevés, dans la mesure du possible, sur les excédents.

Le système de la *décentralisation administrative* consiste à subdiviser le réseau en un certain nombre de circonscriptions, gérées chacune par un directeur jouissant de toute l'autonomie et assumant toute la responsabilité que comportent les fonctions d'exécution qui lui sont attribuées. Ce directeur est nécessairement entouré de collaborateurs spécialisés : des chefs de service de l'exploitation, des machines et du matériel, de la voie et des constructions, du trafic et du contentieux, des finances ; mais, pour toutes les questions importantes ressortissant de ces divers départements, la décision lui appartient exclusivement, de même qu'il en assume seul la responsabilité.

Dans cette organisation, les attributions de la direction supérieure ne sont pas réduites aux uniques fonctions d'administration générale et de contrôle : préparation du budget annuel, établissement du compte et du rapport de gestion, contrôle des recettes, solution des questions de principe relatives à l'exploitation et à la politique des chemins de fer, exécution des décisions du conseil d'administration. Les affaires d'exploitation courante, qui comportent une solution générale ou dont l'importance dépasse une limite spécifiée, sont aussi de sa compétence. C'est ainsi qu'elle s'occupe du tracé et de la construction des lignes nouvelles et de l'exécution des grands travaux neufs, des études du

matériel de traction et de transport, de l'établissement des horaires, de la répartition des wagons et de la confection des tarifs. Dans ses attributions rentrent également la conclusion des contrats avec d'autres entreprises de transports, la mise en adjudication des locomotives, des wagons, des charbons, des rails et des matières de graissage, l'administration de la caisse des pensions et des institutions de bienfaisance. Par contre sa compétence cesse et celle des directeurs régionaux entre en jeu dès qu'il s'agit de questions qui veulent des solutions adéquates et rapides. En Prusse, les directeurs d'arrondissement modifient, dans des limites déterminées, les horaires et terminent les litiges concernant l'application des tarifs, les pertes, les avaries et les retards des marchandises. Ils dressent les projets de construction, concernant leur réseau partiel, jusqu'à un montant de 500,000 marcs, passent des contrats de fourniture de matériaux et de services s'élevant jusqu'à 100,000 marcs et procèdent aux adjudications jusqu'à concurrence de 500 000 marcs. Chaque direction a son effectif de wagons et de locomotives, dont elle assure l'entretien et la réparation, et dont elle s'efforce d'obtenir le meilleur rendement. Elle a sa comptabilité spéciale, dresse son budget, établit son compte d'exploitation, qui est transmis périodiquement à l'administration centrale, avec le rapport du directeur justifiant sa gestion.

On saisit immédiatement les avantages du système. D'abord la simplification et l'accélération du travail immédiatement producteur; les affaires, qui passent par plusieurs instances dans une administration centralisée, sont traitées directement et par le fonctionnaire le mieux placé pour les apprécier. Une seule conception et une volonté unique donnent l'impulsion aux différents services d'une circonscription; les efforts sont coordonnés et les frictions évitées. Les responsabilités ne sont pas dispersées, c'est-à-dire supprimées : le directeur répond de la gestion de son arrondissement. Il est possible d'établir une comptabilité rigoureuse, de suivre et de comparer les résultats économiques de l'exploitation; les chiffres signalent les fonction-

naires incapables et mettent en évidence les intelligents et les dévoués.

L'application du régime doit évidemment se faire dans des conditions appropriées à son fonctionnement. Le développement kilométrique des circonscriptions doit être tel qu'il permette, dans chaque direction, une division et une spécialisation suffisante du travail, sans qu'il en résulte pour l'ensemble un nombre exagéré de fonctionnaires et d'employés. Les chemins de fer de l'Etat prussien sont subdivisés en vingt et une directions régionales, ce qui assigne en moyenne, à chacune d'elles, un réseau de 1899 kilomètres. Lors de l'introduction du système, en 1895, on avait admis qu'il convenait de ne pas dépasser un maximum de 1,500 kilomètres; les modifications survenues depuis ont majoré d'environ 40 % l'étendue de la plupart des circonscriptions et l'organisation, dit M. Wehrmann ⁽¹⁾, n'a pas cessé de fonctionner dans de bonnes conditions. La dépense a nécessairement diminué. Les chemins de fer de l'Etat bavarois comprennent, abstraction faite des lignes du Palatinat, cinq circonscriptions (Munich, Augsbourg, Nuremberg, Ratisbonne, Würzburg), ce qui fait exploiter, par chaque direction, un réseau de 1,300 kilomètres en moyenne. Appliqué dans les mêmes conditions en Belgique, la décentralisation conduirait à la création de trois directions régionales, exploitant 1,450 kilomètres chacune.

Chaque direction régionale comprend un office central, qui s'occupe de l'administration générale, une division des finances, une division de l'exploitation, une division du trafic et une division technique. De ces trois dernières relèvent des inspecteurs locaux, chargés plus directement de l'exécution et de la surveillance. On distingue des inspecteurs de l'exploitation, qui s'occupent à la fois du service de l'exploitation proprement dite et de celui de la voie, et exercent leurs fonctions dans l'étendue d'une section de 140 kilomètres; des inspecteurs des machines et du matériel, qui

⁽¹⁾ WEHRMANN. — *Die Verwaltung der Eisenbahnen*, p. 158.

surveillent le service de la traction et de l'utilisation des wagons et ont des sections de 500 kilomètres; des inspecteurs du trafic, qui contrôlent des circonscriptions de 200 à 400 kilomètres et des inspecteurs des ateliers.

La décentralisation et l'allure commerciale de l'organisation se manifestent également dans le système des délégations. Les chefs de division et les chefs de bureau ont la signature pour toutes les affaires qui sont de leur compétence et qu'ils traitent sous leur responsabilité; le directeur a des assesseurs qui, pour un grand nombre de questions, le suppléent d'une manière permanente, qu'il soit présent ou absent. On est loin du système où les administrateurs et les directeurs mesurent leur utilité et leur importance au nombre de signatures qu'ils donnent et à la pluralité des paraphes qui les encadrent.

Il va de soi que du moment que les questions de finances, de trafic, de contentieux se trouvent à l'avant-plan des préoccupations de ceux qui administrent, il doit être fait appel, pour la direction de ces divers départements, à des spécialistes, des docteurs en sciences économiques et en sciences administratives et, si la mesure se justifie, à des hommes de valeur choisis hors des cadres. Lors de l'organisation des Chemins de fer fédéraux, le conseil fédéral suisse n'a pas hésité à appeler, à la tête du département des finances, M. Léopold Dubois, directeur de la banque cantonale neuchâteloise, de même que l'on a vu plus d'une fois une compagnie française nommer aux fonctions d'ingénieur en chef, non pas un technicien de ses cadres, mais un ingénieur pris à une autre compagnie ou au Service du contrôle.

La réorganisation des chemins de fer belges mettra fin aussi — du moins il faut l'espérer — au système de l'avancement des fonctionnaires sous la pression de l'Annuaire, du choix basé sur l'ancienneté plutôt que sur la capacité. Dans une étude récente, consacrée aux régies, M. L. Bernhard ⁽¹⁾, professeur d'économie politique à l'Université de

(1) LUDWIG BERNHARD. — *Unerwünschte Folgen der deutschen Sozialpolitik*, p. 36.

Berlin, faisait état d'une statistique montrant que sur soixante directeurs des grandes exploitations charbonnières prussiennes, il y en a quatre qui ont été appelés à leurs fonctions à l'âge de 28 ans, deux à l'âge de 29 ans, neuf à l'âge de 30 ans et vingt-trois entre 31 et 35 ans. Aux chemins de fer de l'Etat belge on « parvient » aux fonctions de directeur de service entre 50 et 60 ans !

BIBLIOGRAPHIE : Engelhard, *L'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat*. — Dupré de Pomarède, *Le rachat du réseau de la Compagnie des chemins de fer de l'Ouest*. — de Lichtervelde, *Les méthodes budgétaires d'une démocratie*. — G. Gariel, *La centralisation économique en Suisse*. — J. Devys, *Les chemins de fer de l'Etat belge*. — Wathelet, *Quelques principes financiers relatifs à l'exploitation des chemins de fer en Prusse* (*Revue de science et de législation françaises*, 1904, n° 3). — Fochier, *L'exploitation des chemins de fer par l'Etat en Allemagne*. — Ferruccio Ferroni, *Un'Amministrazione ferroviaria di Stato et Un organismo ferroviario moderno*. — von Schapper, *Die finanzielle Selbstverwaltung der Staatsbahnen in Italien u. der Schweiz* (*Archiv für Eisenbahnwesen*, 1914). — Wehrmann, *Die Verwaltung der Eisenbahnen*. — van der Borght, *Das Verkehrswesen*. — von Völcker, *Die Eisenbahnverwaltungs Ordnung* (dans *Das deutsche Eisenbahnwesen der Gegenwart*).
