

Copie

B 14/232 P 1 F 1.Chemins de fer fédéraux
Direction générale.

B e r n e, le 7 février 1919.

Strictement confidentiel.Au Département suisse des chemins de fer,B e r n e .
-----Propositions de la France
pour l'assainissement fi-
nancier de l'entreprise du
Loetschberg.

Nous avons pris connaissance avec un vif étonnement de la copie, que vous nous avez communiquée par lettre No.5307,2/III H, du 1^{er} ct., d'une note du Ministère français des Affaires étrangères, Direction politique, du 26 janvier dernier, exprimant le désir de voir conclure entre la France et la Suisse une entente financière ayant pour but d'assainir la situation de la Cie. du chemin de fer du Loetschberg. Notre surprise a été d'autant plus grande que les chiffres 3 et 4 de la deuxième partie des conclusions formulent, sous le titre "Pour assurer l'avenir", des prétentions matériellement identiques à celles qui nous ont été présentées précédemment par la Direction du chemin de fer du Loetschberg et qui ont été renouvelées dans la requête de cette Direction au Conseil fédéral (lettre BLS No.2642/C.16, du 15 février 1916). Cette constatation oblige à supposer que les intéressés suisses à l'entreprise du Loetschberg, conjointement avec les intéressés français, ont engagé des négociations avec un gouvernement étranger, à l'insu des autorités politiques compétentes du pays, dans le but de faire admettre de cette manière des prétentions dont les chances de réalisation leur paraissaient trop faibles par la voie légale.

Si cette supposition était exacte, nous nous trouverions en présence d'un mode de procéder sévèrement condamnable, dont la révélation soulèverait sûrement dans le peuple suisse une violente indignation. Nous pouvons sans doute nous dispenser de nous étendre davantage sur ce côté politique de la question.



Mais considéré même au point de vue purement économique, ce procédé apparaît, tout particulièrement à l'époque actuelle, comme dangereux et regrettable. La reprise imminente des échanges internationaux de marchandises, et la nouvelle orientation des conditions de concurrence internationale qui l'accompagnera nous mettront en matière de politique des transports, en face de problèmes qui devront être résolus de manière à réaliser les aspirations natio-
nales et à sauvegarder aussi complètement que possible les intérêts généraux suisses. Pour atteindre ce but les intéressés auront tous, plus que jamais, l'impérieux devoir de coordonner tous leurs efforts. Le BLS lui-même ne peut l'ignorer; aussi serait-il d'autant plus inconcevable qu'il adoptât une manière d'agir qui, sans aucun souci des besoins de l'époque actuelle ni du tort causé à la communauté, viserait uniquement à satisfaire; par des moyens fâcheux, toutes sortes de désirs particuliers.

En ce qui concerne le contenu matériel de la note du gouvernement français, nous tenons à présenter les observations suivantes:

1° D'après cette note, l'intervention du gouvernement français et l'offre d'appui qu'elle contient auraient pour but, en apparence, de maintenir en activité cette ligne servant au trafic internationale et d'assurer son exploitation. A cet égard, il importe de faire remarquer que la liquidation même de la compagnie ne compromettrait nullement le maintien et l'exploitation de la ligne. Il y a lieu d'admettre, au contraire, qu'une nouvelle compagnie, qui pourrait acquérir la ligne à des conditions avantageuses, garantirait le maintien de l'exploitation normale aussi bien que les propositions du gouvernement français.

En réalité, ce qui a donné lieu à la note en question n'est nullement le souci d'assurer l'existence et la continuation de l'exploitation de la ligne du Loetschberg, mais bien plutôt celui de préserver les créanciers français de la compagnie des pertes notables qui les atteindraient inévitablement en cas de réalisation forcée du chemin de fer. Il ressort assez clairement de la note que tel est bien le vrai motif de l'intervention du gouvernement français. C'est donc pour protéger des capitaux étrangers que

la Suisse aurait à consentir des sacrifices! Cela est vraiment beaucoup demander, si l'on songe que, d'une part, les capitalistes français qui ont participé à cette oeuvre ne l'ont assurément pas fait par pur désintéressement, mais bien dans l'espoir d'un gain qui, c'est vrai, ne s'est pas réalisé, et que, d'autre part, il s'agit d'une entreprise faisant une forte concurrence aux chemins de fer fédéraux, propriété de la Confédération. N'est-on pas involontairement porté à faire un parallèle avec certaines entreprises suisses qui ont ou ont eu à lutter contre des embarras financiers? Qu'on songe, par exemple, sans parler de petites entreprises, à la ligne Berne-Lucerne ou à la Nationalbahn, dont la vente aux enchères a causé des pertes énormes aux contrées intéressées, sans que la Confédération soit venue à leur aide. Il est vrai que plus tard la Confédération a quelque peu secouru les villes argoviennes garantes de la Nationalbahn, mais elle ne l'a fait qu'après liquidation de cette malheureuse entreprise. Et qu'en est-il des nombreuses compagnies actuellement dans le besoin? Un arrêté fédéral a bien été édicté dans le but de leur prêter main forte, mais il ne s'agit ni de leur accorder des secours à fonds perdu, ni de garantir, pour l'avenir, un dividende aux actionnaires.

Indépendamment de toutes considérations politiques, l'acceptation de la proposition de la "Commission" constituerait une infraction fâcheuse au principe de l'égalité des droits pour tous et aurait des conséquences impossibles à prévoir.

2° Les lignes de la compagnie du Loetschberg sont actuellement au bénéfice de deux concessions fédérales: l'une, du 21 juin 1913, pour les lignes Scherzliggen-Boenigen et Spiez-Brigue, et l'autre, du 6 novembre 1903, transférée le 24 juin 1909, pour la ligne Moutier-Longeau.

Ces concessions contiennent l'une et l'autre la clause usuelle, stipulant que le Conseil fédéral peut autoriser un relèvement des tarifs approprié aux circonstances, si le produit du réseau ne suffit pas pour couvrir les frais d'exploitation, y compris les intérêts du capital-obligations. La Confédération n'a pris aucun autre engagement par les concessions.

La ligne du Loetschberg proprement dite ne fait l'objet d'aucune convention internationale. En revanche, il est fait mention de celle de Moutier à Longeau dans la convention avec la France du 18 juin 1909, à l'art. 8 de laquelle le gouvernement français s'engage à autoriser la compagnie de l'Est à participer à la formation du capital nécessaire à l'exécution de cette ligne. Par la suite, ladite compagnie a contribué à cette construction par une mise de fonds de 10 millions, pour une partie de laquelle, si nous sommes bien renseignés, elle a reçu des actions. Une déclaration inscrite au procès-verbal de la conférence pour l'élaboration de cette convention prévoit en outre qu'au moment où le développement du trafic exigera l'établissement d'un raccourci vers Berne, l'étude de cette question fera l'objet de nouvelles négociations entre les deux Etats. C'est ce raccourci que la note a en vue quand elle parle de la ligne Granges-Büren (ou Longeau-Busswil). La Suisse n'est donc liée par aucun engagement international l'obligeant à la compagnie du Loetschberg un appui financier spécial.

3^o La Confédération est-elle tenue de venir en aide à l'entreprise parce qu'elle aurait émis, lors de la construction, des exigences excessives quant à l'établissement de la ligne ?

La note prétend que la source des difficultés financières de la compagnie doit être recherchée dans le fait que "les autorités du canton de Berne (c'est sans doute "la Suisse" qu'on veut dire) ont grevé lourdement les conditions de la concession en exigeant l'appareillement du tracé à double voie". Cette affirmation manque de clarté, et elle est en tout cas inexacte. L'établissement complet de la double voie n'a été exigé par personne; aujourd'hui encore, elle n'existe que de Kandersteg à Goppenstein.

C'est sans doute à cela que ce passage de la note faite allusion, Or, qu'en est-il ? Est-ce la Confédération qui a exigé cette double voie ? Nullement. L'initiative est partie du canton de Berne. C'est à l'invitation du Grand Conseil que le Conseil-Exécutif de ce canton a sollicité du Conseil fédéral, le 31 décembre 1906, une subvention convenable de la Confédération en vue de l'établissement d'un tunnel à double voie. Un mémoire circonstancié décrit l'importance du chemin de fer du Loetschberg pour la

Suisse et les avantages de la construction immédiate de la double voie dans le grand tunnel, et il en tire la conclusion que l'octroi d'un subside de la part de la Confédération, en vertu de l'art. 23 de la Constitution fédérale, paraît indiqué. Par la suite, le Conseil fédéral a proposé à l'Assemblée fédérale d'allouer une subvention de fr. 5,000,000, mais en subordonnant celle-ci à certaines conditions. Pour faciliter l'exécution de ces dernières, la subvention fédérale fut finalement élevée à 6 millions de francs, le Département des chemins de fer ayant évalué le surcroît de frais résultant de ces conditions à la somme de 2,500,000 à 2,700,000 francs, et le canton de Berne à fr. 2,642,000 (arrêté fédéral du 24 septembre 1907; message du Conseil fédéral, F.f. 1907, vol. IV, p. 506; rapp. de la commission du Conseil des Etats, F.f. 1907, vol. V, p. 27; bull. stén. 1907, C.E. p. 364, C.N. p. 581).

La subvention a été accordée non à la compagnie, mais bien au canton de Berne, qui avait, comme nous venons de le dire, pris l'initiative de l'établissement de la double voie dans le tunnel. Sans la demande de subside présentée par ce canton, la Confédération n'aurait exigé ni la construction de la double voie Kandersteg-Goppenstein, ni sa préparation sur le reste du parcours au delà de ce qu'avait prévu le canton.

Cette subvention fut allouée à fonds perdu. Il n'est pas sans intérêt de relire, dans les circonstances actuelles, les motifs exposés par le Conseil fédéral. Le canton de Berne voulait, comme contre-valeur, remettre à la Confédération des actions dites "de subvention"; le Conseil fédéral a toutefois décliné cette offre dans les termes suivants (p. 20 du message), après avoir attiré l'attention sur les difficultés qui en pourraient résulter en cas de rachat. Il dit:

"En second lieu et si la Confédération était directement intéressée comme actionnaire à la construction du Loetschberg, il pourrait arriver quel'on se prévale de cette situation pour lui réclamer une nouvelle contribution si des difficultés financières venaient à se présenter au cours de la construction, ou plus tard au

cours de l'exploitation. Il est donc préférable que la subvention soit souscrite à fonds perdu."

4° La note prétend que la réintégration de l'Alsace-Lorraine à la France donne, pour ce pays, au problème du Loetschberg une importance nouvelle et considérable. Ainsi généralisée, cette affirmation nous paraît discutable. Le trafic d'Alsace pour l'Italie et celui de la rive gauche du Rhin et de la Belgique utilisant les lignes alsaciennes continueront à s'acheminer par Bâle, leur route naturelle. Or la voie de transit la plus favorable pour ce courant à destination des régions les plus vastes et les plus trafiquantes d'Italie ne pourra toujours être que celle du St.Gothard, car elle offre des avantages que le Loetschberg ne sera pas en état de compenser. Pour quelques-uns des plus importants centres de trafic italiens nous voyons, p.ex., que les distances d'application au départ de Bâle se présentent comme suit:

	<u>Par le St.Gothard</u>		<u>Par le Loetschberg</u>
	km		km
Bâle - Chiasso	356	Bâle - Iselle trs.	289
Chiasso - Milan	<u>52</u>	Iselle trs. - Milan	<u>143</u>
	<u>408</u>		432
Chiasso - Florence	<u>404</u>	Iselle trs. - Florence	<u>495</u>
	<u>760</u>		784
Chiasso - Rome	<u>667</u>	Iselle trs. - Rome	<u>750</u>
	<u>1023</u>		1039

Indépendamment de ces différences de distances assez appréciables, la route du St.Gothard bénéficie encore de la circonstance que, pour le trafic à destination de l'Italie, qui entre ici principalement en ligne de compte parce qu'il est beaucoup plus considérable que celui se mouvant en sens inverse, les taxes kilométriques non-italiennes sont généralement inférieures à celles des parcours italiens, en sorte que le prix de transport baisse automatiquement en raison de la longueur du parcours suisse. Ce sont là des facteurs essentiels à prendre en considération pour apprécier l'im-

- 7 -

portance du Loetschberg, mais à en juger par la note on semble, en France, n'être pas renseigné sur ces points ou avoir été mal informé.

Ces observations générales présentées, nous allons étudier en détail les conclusions de la "Commission".

I. Liquidation de l'arrière.

Chiffres 1^o et 2^o.

Il y a lieu d'examiner tout d'abord jusqu'à quel point une subvention totale de 20 millions parviendrait à assainir la situation financière du chemin de fer du Loetschberg.

Le solde passif à fin 1916 était, en chiffres ronds, de

fr. 8 900 000

A fin 1917 il atteignait

" 13 730 000

En 1918, si l'on tient compte du surcroît des recettes et des dépenses, il augmentera, d'après nos renseignements, à peu près dans la même mesure qu'en 1917. On peut donc estimer qu'il sera, à la fin dudit exercice, d'environ

fr. 18 800 000

Une subvention de 20 millions de francs (8 millions de la Suisse et 12 millions de la France), que nous envisageons comme devant être donnée à fonds perdu, suffirait donc à couvrir le solde passif du compte de profits et pertes à fin 1918. Il resterait même un excédent d'un million de francs environ, mais il figure au bilan suffisamment de non-valeurs pour l'utiliser. Les dépenses à amortir provenant principalement de pertes sur les cours, s'élèvent à peu près à fr. 11 300 000. Il conviendrait d'y affecter un million par an pour consolider la situation financière de la compagnie.

Par cet emploi de la subvention de 20 millions, les titres et coupons échus se trouveraient aussi payés. Ils se montent à fin 1917 à la somme ronde de fr. 7 700 000 et atteindront environ fr. 12 400 000 à fin 1918, y compris les intérêts de l'emprunt de 42 millions, garantis par le canton de Berne.

D'une manière toute générale, nous relevons que l'octroi de la subvention suisse de 8 millions proposée par le gouvernement français et l'allocation de subsides durant quinze ans seraient sans doute difficiles à justifier légalement, indépendamment du fait qu'ils constitueraient une inégalité de traitement vis-à-vis d'autres entreprises de transport dans la gêne. On ne pourrait pas invoquer l'art.23 de la Constitution fédérale, qui permet uniquement de subventionner la construction de travaux publics. Si même on voulait considérer ces huit millions comme une sorte de subvention complémentaire venant s'ajouter aux six millions déjà versés, on ne pourrait certainement pas légitimer par l'art.23 C.f. les autres prestations demandées, car cet article ne prévoit pas un appui durable de ce genre à accorder à des travaux publics déjà exécutés.

Mais nous prétendons même que le concours de la Confédération proposé par le gouvernement français, qu'il s'agisse de la subvention de huit millions ou des subsides à allouer durant 15 ans, est tout à fait inconciliable avec l'art.23 C.f., même interprété très largement, car il est manifeste que l'appui demandé de la Confédération, comme celui offert par l'Etat français, est uniquement destiné à préserver de pertes financières les créanciers et les actionnaires de la compagnie du Loetschberg; en particulier l'octroi des subsides annuels d'une durée de quinze ans (auxquels la France ne manifeste pas l'intention de participer) équivaudrait simplement à une garantie d'intérêts assumée par la Confédération au profit des actionnaires. Ni l'art.23 ni aucune autre disposition constitutionnelle ne prévoient une coopération semblable de la Confédération à des travaux publics.

La subvention du gouvernement français, qui, d'après le texte de la note, est envisagée comme une chose certaine, éveille d'ailleurs en nous de sérieuses appréhensions, dont nous ne pourrions nous libérer que si les conditions auxquelles elle serait liée et sur lesquelles le Parlement français aurait à statuer - comme il aurait aussi à se prononcer sur le montant même de la subvention - étaient franches et nettes, et ne contenaient pas d'engagements

spéciaux, ni de clauses empiétant sur la souveraineté de la Suisse dans le domaine du trafic et des tarifs. Les expériences faites jusqu'ici par la Suisse en matière de subventionnement de ses chemins de fer ne sont certainement pas de nature à nous encourager à renouveler des opérations de ce genre.

Enfin, une question se pose encore ici: c'est celle de savoir ce qui adviendrait, en cas de rachat du chemin de fer du Loetschberg, de subventions comme celle qu'on nous propose.

II. Pour assurer l'avenir.

Chiffre 1^o.

Les principales dépenses du compte de profits et pertes du B L S en 1917 sont les suivantes:

Intérêts des emprunts consolidés	Fr. 4 688 000	
dont à déduire l'intérêt, garanti par l'Etat de Berne, de l'emprunt de 42 millions (v. ch. 2 ^o de la proposition du gouvernement français)	" 1 680 000	fr. 3 008 000
Intérêts de la dette flottante	" 415 000	
Versements aux fonds spéciaux, chiffre rond	" 379 000	
A quoi viendrait s'ajouter, en cas de réalisation de la prétention du gouvernement français, le dividende de 4% sur les fr. 28 320 000 d'actions privilégiées, soit	" 1 520 000	
	Ensemble	fr. 5 322 000

Cette somme serait couverte, dans la mesure suivante, par les recettes du compte de profits et pertes, savoir:

Produits des valeurs	fr 30 000	
Prélèvements aux fonds spéciaux	" 73 000	" 103 000

Il faudrait donc un excédent d'exploitation de fr. 5 229 000 soit fr. 5 200 000 en chiffres ronds, pour pouvoir servir un dividende de 4% aux actions privilégiées. (Actuellement, cet excédent d'exploitation est approximativement de fr. 1 000 000, dont il y a

qui existe entre ce secours et la demande du gouvernement français. Nous ne pouvons pas croire que le Conseil fédéral voudra consentir, au profit de particuliers, à prendre à l'égard du Loetschberg des engagements qu'il refuse, dans son projet de loi, à d'autres chemins de fer suisses dans la gêne.

Chiffre 2°.

C'est surtout pour le canton de Berne que le chemin de fer du Loetschberg revêt une grande importance économique, aussi est-il surprenant qu'on ne lui demande pas de concourir davantage à l'assainissement financier de cette entreprise.

Chiffre 3°.

La clause conventionnelle relative à la part de bénéfice net que le BLS doit céder aux CFF n'est point une disposition arbitraire. Elle repose, au contraire, sur des prescriptions légales d'une application générale, réglant, en trafic suisse, les rapports de concurrence entre les chemins de fer privés et les CFF. Ces prescriptions prévoient que, dans les cas où la voie la plus courte emprunte un parcours d'une entreprise privée, le trafic peut, à certaines^e conditions, faire l'objet d'un partage équitable. En d'autres termes, le trafic qui, avant l'ouverture de la ligne de chemin de fer privée, appartenait entièrement aux CFF peut être cédé partiellement à ce chemin de fer. Or, pour permettre au BLS de tirer profit, aussi rationnellement que possible, des avantages de la traction électrique, on lui a abandonné l'ensemble du trafic entrant en ligne de compte pour un partage, en ne revendiquant pour les CFF que le tiers du produit

net. Mais si le partage dans la proportion de 2/3 à 1/3 constituait déjà, en soi, une importante concession, on a créé, en abandonnant à l'entreprise le service effectif de tout le trafic (avec des frais de traction arrêtés à un chiffre relativement élevé), un état de choses qui tient largement compte de la situation du Loetschberg. En renonçant à leur part de produit net, les CFF provoqueraient inévitablement des revendications d'autres chemins de fer privés suisses et s'exposeraient à des conséquences financières incalculables.

Chiffre 4°.

Les conventions sur la participation de la ligne du Loetschberg au transit international tiennent pleinement compte du principe de l'équité, ainsi que de l'importance économique de cette ligne. Les concessions que nous lui avons faites bénévolement dans ce domaine dépassent même de beaucoup ce que la compagnie escomptait et revendiquait à l'origine. Ainsi, l'application des taxes de transit réduites de la ligne du St.Gothard que nous avons concédées, sur les lignes des CFF donnant accès au Loetschberg, pour le trafic Allemagne-Italie, et vice versa, constitue une faveur qui a seule permis à cette entreprise d'attirer sur ses rails une partie notable de ce trafic.

C'est d'ailleurs le trafic nord français et belge-italien entrant et sortant par Delle qui, dès l'origine, a été considéré comme le principal aliment international de la ligne du Loetschberg. Aussi bien le lui avons-nous, de tout temps, intégralement abandonné, et si, dans ce domaine tout particulièrement, les résultats réels sont demeurés bien au-dessous des

espérances, cela tient à des facteurs que nous sommes tout à fait impuissants à influencer. C'est bien plutôt la France qui possède les moyens de développer et de favoriser au profit du Loetschberg ce trafic de la voie de Delle, car elle seule est à même de prendre des mesures qui garantissent un partage équitable du trafic franco-italien entre les diverses routes (Delle, Vallorbe et Modane).

(En ce qui concerne ces deux chiffres 3° et 4°, nous renvoyons au surplus aux développements circonstanciés contenus dans notre lettre No.16320/II, du 28 mars 1916.)

Chiffre 5°.

Nous nous permettons de rappeler ici ce que nous avons dit plus haut sous chiffre 2° (page 11), ainsi que dans notre lettre No.12983/P, du 26 mars 1909, par laquelle nous nous sommes catégoriquement prononcés, pour des considérations économiques et des motifs de droit ferroviaire, contre l'octroi d'une concession pour une semblable ligne.

Nous arrivons à la conclusion qu'il y a lieu de décliner les propositions de la note française, et de venir en aide au Loetschberg dans la mesure prévue par l'arrêté fédéral cité plus haut, jusqu'à ce que le trafic général ait repris à peu près son développement antérieur. On pourra se rendre compte alors si le Loetschberg est viable. S'il ne l'est pas, le moment sera venu de prendre d'autres déterminations, qui toutefois ne devront pas viser spécialement à la protection des intérêts des créanciers français. Si des motifs politiques capitaux militaient contre le

rejet des propositions du gouvernement français, il y aurait lieu, à notre avis, d'examiner s'il ne serait pas préférable d'écarter une fois pour toutes, par la nationalisation du chemin de fer du Loetschberg, les difficultés excessivement regrettables suscitées par les intéressés à cette entreprise. Des deux maux, celui-ci nous paraît assurément le moindre, et l'allusion faite, à la première page de la note, à l'intérêt évident de la Suisse à la ligne nationalisée du St.Gothard, permet de supposer qu'en France même cette solution serait considérée comme satisfaisante.

Nous ne voudrions pas clore cet exposé sans reproduire encore textuellement un passage du message du Conseil fédéral sur la convention conclue avec la France au sujet des voies d'accès au Simplon, convention dont nous avons déjà parlé plus haut sous chiffre 2°. Nous lisons dans ce message:

"Nous tenons à placer ici une observation essentielle, à savoir que les lignes du Loetschberg et du Moutier-Longeau se créent, à la différence de ce qui se passa pour le Gothard, sur une base juridique absolument suisse. La Confédération n'a affaire qu'à une société privée et non pas à des Etats, et cette société privée est une société suisse, la compagnie du chemin de fer des Alpes bernoises. De telle sorte se trouve écartée de la façon la plus nette toute source de conflit d'ordre international." (Féd. 1909, vol. VI, p. 13.).

Pour la Direction générale
des chemins de fer fédéraux
Le Président:
Dinkelmann.