

7287

**MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'augmentation  
des dettes à intérêt fixe des chemins de fer fédéraux**

(Du 20 novembre 1956)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un arrêté fédéral concernant l'augmentation des dettes à intérêt fixe des chemins de fer fédéraux, au sens de l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi régissant ces chemins de fer.

**I**

La loi précitée du 23 juin 1944 prévoit à l'article 18 que, pour les acquisitions et les constructions, les chemins de fer fédéraux peuvent disposer au plus des ressources provenant des amortissements industriels. Si ces ressources ne suffisent pas et qu'il faille les compléter en accroissant les dettes à intérêt fixe, le volume de ces dettes ne pourra être augmenté qu'en vertu d'un arrêté fédéral soumis au referendum.

Cette disposition vise à empêcher un nouveau surendettement des chemins de fer fédéraux. Dans notre message du 24 novembre 1936 (FF 1936, III, 287), nous déclarions à ce sujet: «Ce que nous voulons obtenir de cette manière, c'est que les chemins de fer fédéraux ne recourent plus à l'emprunt pour leurs travaux de construction et de transformation. Cela ne veut pas dire qu'on ne pourra en aucun cas, à l'avenir, créer des installations dont le coût dépassera la limite tracée ci-dessus. Mais il faudra que les chemins de fer fédéraux se fassent ouvrir chaque fois des crédits spéciaux par voie d'arrêté fédéral. Comme c'est en réalité le peuple qui est débiteur des sommes consacrées aux installations des chemins de fer fédéraux et qu'il peut être appelé, le cas échéant, à supporter les conséquences financières de ces installations, il sera bon qu'il ait son mot à dire sur les nouvelles charges assumées. Certes, l'élaboration d'un arrêté fédéral n'ira

pas sans difficultés ni complications entravant les chemins de fer fédéraux. Mais ces difficultés et complications auront précisément pour effet que l'administration ne recourra à un arrêté fédéral que si elle y est absolument contrainte par les circonstances.»

En principe, les ressources provenant des amortissements doivent suffire pour le remplacement des installations. Tel n'est cependant le cas qu'aussi longtemps que les frais de remplacement correspondent aux frais d'établissement primitifs et qu'aucune installation nouvelle ne doit être financée. Le renchérissement considérable des travaux de construction depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les chemins de fer fédéraux a entraîné une dévalorisation continue des ressources provenant des amortissements et, partant, un amenuisement du volume des travaux qui peuvent être financés. D'un autre côté, le trafic des chemins de fer fédéraux s'est accru dans une mesure inattendue, nécessitant de nouvelles installations. Alors qu'au moment de l'adoption de la loi, on tenait pour à peu près achevé le développement des installations, les chemins de fer fédéraux se trouvent aujourd'hui devant des tâches importantes et urgentes.

Or, le mode de financement prévu à l'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi ne permet pas d'exécuter ces projets de construction.

Aussi les organes des chemins de fer fédéraux ont-ils, dans différents mémoires, fait part au département fédéral des postes et des chemins de fer des préoccupations que leur cause le cadre légal, trop restreint à la longue, dans lequel s'opère le financement des constructions. Ces craintes s'expriment aussi dans des postulats adoptés par le Conseil national les 21 juin et 14 décembre 1950.

Nous avons toujours voué la plus grande attention au problème du financement des constructions des chemins de fer fédéraux et accordé les facilités autorisées par la loi. Par arrêté fédéral du 7 avril 1948, les chemins de fer fédéraux ont été autorisés à amortir au moyen des excédents d'exploitation l'insuffisance de 245 millions de francs constatée, lors de l'assainissement, dans l'amortissement des groupes d'immobilisations «frais généraux» et «infrastructure»; ils ont pu le faire jusqu'à fin 1955. A l'occasion de la révision du règlement des amortissements, en 1951, certains taux fixés trop bas ont été relevés; mieux, des amortissements supplémentaires, dépendant des résultats d'exploitation, ont été autorisés sur le matériel roulant. Ces mesures eurent pour effet d'augmenter les ressources disponibles pour la construction et l'acquisition d'installations nouvelles; c'est ainsi qu'à fin 1955, les chemins de fer fédéraux disposaient à cet effet, en plus des fonds provenant des amortissements, de 255 millions de francs, qui contribueront à couvrir les charges ordinaires de construction. Une révision de l'article 18 de la loi n'a pas été nécessaire jusqu'ici; elle ne s'imposera pas aussi longtemps qu'il sera possible de satisfaire les besoins des chemins de fer fédéraux par le moyen indiqué dans cette disposition.

De 1946 à 1955, les chemins de fer fédéraux ont pu couvrir tous les frais de construction et d'acquisition au moyen des ressources provenant des amortissements. Si l'on y inclut les dépenses non actives mises à la charge de l'exploitation, le total brut des charges de construction pour ces dix ans se monte à 1262 millions de francs. Au 1<sup>er</sup> janvier 1946, les frais bruts d'établissement atteignaient 2938 millions de francs, fin 1955, 3755 millions. L'accroissement net de la valeur d'établissement, y compris celle des biens-fonds acquis par mesure de prévoyance et celle des participations, est de 972 millions de francs, en regard desquels les amortissements sur les immobilisations s'élèvent à 1227 millions; la différence entre ces deux montants représente la réserve de construction de 255 millions dont il a été question plus haut.

Le rapport favorable entre les amortissements et les investissements est dû avant tout aux amortissements supplémentaires autorisés, qui dépendent en partie des résultats d'exploitation. A vrai dire, le service des intérêts du capital de dotation s'en est trouvé entravé, ce dont on a cependant pu s'accommoder sans difficulté, puisqu'il y avait conservation du patrimoine et que le renouvellement des installations était devenu urgent; de plus, cela était conforme à l'article 3 de la loi.

Dans les années de la crise économique mondiale, les investissements ne se sont faits qu'avec mesure. Sous la pression des déficits chroniques de ces années-là, il fallut aussi restreindre le renouvellement des installations. Les années de guerre et d'après-guerre ont été marquées par un manque de matériel (de rails et de traverses par exemple) ainsi que de main-d'œuvre. Plus tard, enfin, ces difficultés ont fait place à la nécessité de restreindre la construction en vue de lutter contre la hausse des salaires et des prix.

Tout cela eut, par exemple, pour conséquence qu'entre 1930 et 1945, 37 voitures et 230 wagons seulement ont été remplacés chaque année, alors qu'en moyenne ce sont 80 voitures et 460 wagons qui auraient dû l'être. Dans le même laps de temps, le renouvellement des voies s'est fait en moyenne sur 54 kilomètres par année, alors qu'il aurait dû se faire sur 130 kilomètres.

Il ne faut dès lors pas s'étonner si, en contre-partie des 255 millions d'amortissements non encore remployés, il y a un important retard dans les constructions et acquisitions nouvelles. Là n'est cependant point la seule raison de l'accroissement des besoins de renouvellement qui se manifesterà ces prochaines années. Cet accroissement résulte aussi du vieillissement croissant des installations. Dans différents groupes d'immobilisations et surtout dans le parc des véhicules, de nombreux objets atteignent l'âge où le renouvellement s'impose. C'est ainsi qu'environ 45 pour cent des wagons et 40 pour cent des voitures ont été construits avant 1912.

A côté de ces besoins, plutôt techniques, il y en a d'autres, importants, dans le domaine de la construction; ils sont suscités par les exigences de l'exploitation et de l'économie générale.

Par rapport aux années d'avant-guerre, le trafic s'est accru d'une façon inattendue. Alors qu'en 1938, il était de 2866,7 millions de voyageurs-kilomètres et de 1602,6 millions de tonnes-kilomètres, les quantités correspondantes pour 1955 sont de 6273,1 et 3079,2 millions. Cela représente une augmentation de 118,8 pour cent pour les voyageurs-kilomètres et de 92,1 pour cent pour les tonnes-kilomètres. Malgré toute la prudence requise par l'incertitude qui règne quant à l'évolution future, il n'est plus possible de différer l'adaptation des installations à ce trafic accru, d'autant moins qu'en vertu de l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi, les chemins de fer fédéraux sont tenus de s'adapter aux exigences du trafic et aux progrès de la technique.

Les nécessités de la concurrence exigeant impérieusement l'amélioration de la qualité des prestations de transport, par augmentation de la vitesse, etc., il est nécessaire de mettre à profit les progrès de la technique ferroviaire. Ces progrès sont manifestes, en particulier dans le domaine des installations de sécurité et dans celui de la construction de véhicules. Les nouveaux dispositifs électriques permettent de rendre le trafic non seulement plus sûr et plus fluide, mais aussi plus économique. Les progrès dans la construction des véhicules portent non seulement sur les propriétés techniques de ceux-ci, telles que leur bon roulement, leur tare inférieure et la sécurité de l'exploitation, mais aussi sur les avantages dont bénéficient les clients du chemin de fer. Dans les voitures à voyageurs, ils se traduisent par une augmentation du confort, dans les wagons à marchandises par une charge utile supérieure. Mentionnons également la construction de wagons spéciaux (wagons-citernes, wagons-silos à ciment, etc.). Dans la construction des locomotives électriques, de grands progrès ont aussi été faits depuis les premiers temps de l'électrification; or beaucoup de nos véhicules à moteur datent de cette époque-là.

L'application des progrès techniques est propre, en outre, à augmenter la productivité. Pour cela, il faut, comme dans l'industrie, de nouvelles mises de fonds. Or des frais d'amortissement et d'intérêt accrus sont admissibles s'ils sont plus que compensés par des économies ou par des revenus plus élevés.

Les chemins de fer fédéraux ont examiné, de manière approfondie, les besoins de construction des années à venir et dressé des programmes. Ces programmes ne sauraient être exposés en détail ici. D'une part, ils ne peuvent être considérés comme définitifs, eu égard à la rapidité de l'évolution en matière de trafic et de technique. D'autre part, il appartient au Conseil fédéral et aux chambres de se prononcer, en approuvant les budgets de construction annuels, sur les projets en passe d'être exécutés. Enfin,

cette exécution continue d'être soumise aux restrictions qu'impose la lutte contre les effets fâcheux de l'activité fiévreuse qui règne dans la construction.

Nous nous bornerons donc à récapituler les principales tâches qui s'imposent aux chemins de fer fédéraux dans le domaine de la construction et à indiquer le coût approximatif des travaux. Ce sont là des estimations qui concernent une période de cinq à dix années, c'est-à-dire une période permettant des pronostics assez sûrs.

## II

En fonction des différents modes de financement prévus, les organes des chemins de fer fédéraux font une distinction entre un programme ordinaire et un programme extraordinaire de construction.

1. Le programme *ordinaire* englobe le renouvellement et l'amélioration courante des installations ainsi que la continuation systématique des doublements de voies et des agrandissements de gares plus ou moins importants. Dans leurs mémoires antérieurs, les chemins de fer fédéraux estimaient à quelque 175 millions de francs par an les dépenses du programme ordinaire de construction. Le renchérissement qui s'est produit depuis lors entraîne une certaine augmentation de ce montant. Aussi le budget de construction pour l'année 1957 indique-t-il 187,5 millions de francs; il est vrai que ce montant comprend huit millions pour l'exécution anticipée d'une deuxième voie sur le tronçon Gäsi-Mühlehorn, en vue de libérer l'ancien tracé pour la construction de la nouvelle route du lac de Walenstadt.

Les dépenses pour le programme ordinaire s'établissent comme il suit, les montants d'années antérieures étant aussi indiqués à titre comparatif:

<i>Installations</i>	Dépenses réelles ou dépenses prévues au budget en moyenne pour les années 1953-1956	Montants figurant dans les mémoires antérieurs des CFF	Budget pour 1957
	En millions de francs		
Renouvellement des voies . .	36	38	35,5
Autres installations (renouvellement et amélioration de l'infrastructure, des bâtiments, des dispositifs de transmission et de sécurité)	<u>34</u>	<u>32</u>	<u>38,5</u>
au total	70	70	74,0
Doublement de voies, y compris la ligne de Walenstadt	<u>13</u>	<u>15</u>	<u>19,5</u>
A reporter	83	85	93,5

	Dépenses réelles ou dépenses prévues au budget en moyenne pour les années 1953-1956	Montants figurant dans les mémoires antérieurs des CFF	Budget pour 1957
	En millions de francs		
Report	83	85	93,5
Agrandissements de gares (sans Berne, Zurich et Bâle)	4	15	16,0
Usines électriques, ateliers et divers .....	14	15	18,0
Total pour les installations	101	115	127,5

### Véhicules

(sans l'acquisition de véhicules à moteur électriques ou diesel pour remplacer les locomotives à vapeur et sans l'augmentation du parc de wagons à marchandises)..

	52	60	60,0
Total	153	175	187,5

Les dépenses futures pour le renouvellement et l'amélioration courante des installations ferroviaires se tiendront à peu de chose près dans les mêmes limites que ces dernières années. Elles sont déterminées en grande partie par le programme de renouvellement technique.

Le *doublément* de voies continuera à exiger des fonds considérables. L'essentiel est de pourvoir d'une deuxième voie les grandes lignes qui traversent notre pays, afin de renforcer la position des chemins de fer fédéraux dans le trafic international et de permettre une conduite souple des trains légers interurbains, qui ont pris une telle importance dans le trafic intérieur. Entre 1948 et 1955, les voies ont été doublées sur une centaine de kilomètres. Il reste à établir une seconde voie sur environ 150 kilomètres.

Une tâche tout aussi urgente est l'aménagement moderne des gares et stations sur les lignes où le trafic est le plus intense et qui ont reçu déjà antérieurement leur double voie. Sur les lignes des chemins de fer fédéraux et privés pourvues d'une deuxième voie avant 1930, les stations n'ont généralement pas été transformées en vue d'une exploitation sur deux voies. Dans beaucoup d'entre elles, les quais ne sont accessibles que par les voies. Les voies de dépassement sont encore disposées pour les trains à vapeur, moins longs, et sont ainsi trop courtes. En outre, les installations de sécurité sont surannées. Les plus anciennes doubles voies étant celles des lignes les plus fréquentées, les gares et stations, devenues insuffisantes,

y sont de plus en plus une cause d'engorgements. Tel est avant tout le cas pour les transversales ouest-est et nord-sud sur lesquelles passent régulièrement plus de cent trains par jour.

Tout aussi nécessaire est l'aménagement des grandes gares aux principaux nœuds ferroviaires. Vu les lourdes charges qui leur ont été imposées par l'électrification, les chemins de fer fédéraux sont restés très en arrière à cet égard depuis des dizaines d'années. Aussi le problème de la gare se pose-t-il pour presque chaque ville d'une certaine importance. L'augmentation des prestations de trafic qui pourra être obtenue par les doubléments de voies et l'aménagement des lignes principales ne portera tous ses fruits qu'après l'agrandissement de ces gares insuffisantes; quant à la durée des trajets, elle ne sera raccourcie que par l'amélioration des correspondances. Dans bien des cas, il sera possible d'utiliser plus rationnellement les installations existantes et d'éviter un agrandissement coûteux en recourant à de petites innovations techniques et surtout en usant intelligemment des procédés modernes de la technique des installations de sécurité et de télécommunications, tels que l'emploi de la radio pour les opérations de triage. On ne pourra cependant souvent pas éviter des transformations et agrandissements d'une certaine importance, pour lesquels il faudra mettre en œuvre des moyens plus considérables que par le passé. Ce ne seront pas seulement ces centres ferroviaires, mais aussi des régions plus éloignées qui tireront profit de ces transformations.

L'exploitation peut être beaucoup plus économique si l'on aménage selon les principes modernes de la technique des manœuvres les grandes gares-frontière, si utiles pour la formation des trains de marchandises et trois ou quatre gares de triage à l'intérieur du pays. Mentionnons que, parmi les gares-frontière de Genève, Chiasso, Buchs, Saint-Gall et Schaffhouse, les trois premières sont en construction.

Dans la catégorie des gares à agrandir, les trois grandes gares de Berne, Zurich et Bâle occupent une position très particulière en raison des frais élevés qu'elles occasionneront; aussi figurent-elles dans un programme extraordinaire de construction.

Depuis des années, les dépenses pour les véhicules s'élèvent à une quarantaine de millions de francs. En 1955, elles ont été portées pour la première fois à 55 millions environ et pour 1956 à quelque 60 millions. Il conviendrait de s'en tenir désormais à ce dernier montant. L'acquisition de véhicules à moteur électrique ou diesel pour remplacer les locomotives à vapeur n'est pas comprise dans ce chiffre et doit être financée à part. Elle sort du cadre d'un simple renouvellement tant par suite du rapport de valeur entre les locomotives des nouveaux modes de traction et les locomotives à vapeur (prix d'acquisition, à l'époque, d'une locomotive à vapeur = 80 000 francs en moyenne; prix moyen des nouvelles locomotives =

700 000 à 800 000 francs) qu'en raison de la courte période dans laquelle doit se faire ce renouvellement.

Aussi ces acquisitions figurent-elles, comme l'accroissement du nombre des wagons à marchandises, dans le programme extraordinaire de construction. Quant au programme ordinaire, son financement est assuré, pour les prochaines années, dans les limites de l'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi.

2. Le programme *extraordinaire* de construction comprend les principaux ouvrages et acquisitions qui suivent:

	Frais totaux estimés (en millions de francs)
a. Acquisition de véhicules à moteur électrique ou diesel, en remplacement de locomotives à vapeur . . . . .	140
b. Accroissement du parc des wagons à marchandises de l'entreprise . . . . .	110
c. Agrandissement de la gare de Berne . . . . .	60
d. Agrandissement des gares de Zurich et Bâle, 1 <sup>re</sup> étape .	<u>190</u>
Total	<u>500</u>

Primitivement, les chemins de fer fédéraux avaient envisagé un programme extraordinaire de construction de 310 millions de francs. L'agrandissement des gares de Zurich et Bâle devait être réservé à un projet de financement ultérieur, au sens de l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi. Comme ces projets doivent aussi être exécutés d'urgence et que leur financement dans les limites du programme ordinaire est impossible, un montant de 190 millions de francs a été porté en compte, par mesure de prévoyance, en vue de l'exécution d'une première étape.

Les chemins de fer fédéraux possèdent encore 109 locomotives à vapeur de ligne et 101 de manœuvre. A peu d'exceptions près, ces véhicules sont en service depuis plus de 40 ans; aussi sont-ils techniquement dépassés, usés et peu économiques. S'il n'était pas possible de les mettre au rebut, la plupart de ces locomotives devraient subir, dans les huit ou dix prochaines années, des renouvellements partiels dont le coût dépasserait, le plus souvent, les frais d'acquisition primitifs de 80 000 francs en moyenne, sans qu'il en résultât des possibilités d'économies.

Encore que toutes les lignes des chemins de fer fédéraux (à l'exception de quelques tronçons de 107 km au total, soit 3,7 % du réseau) soient exploitées à l'électricité et qu'avec le temps une bonne partie du reste doive encore être électrifiée, lesdits chemins de fer ont besoin, même dans le service de lignes, d'un certain nombre de locomotives indépendantes du fil de contact, pour le cas de dérangements ou pour des raisons de défense nationale. Les véhicules à moteur diesel se prêtent mieux à ces fins que

les locomotives à vapeur, car ils peuvent être mis en mouvement tout de suite sans chauffage préalable.

L'utilisation de locomotives à vapeur est d'ailleurs fort peu économique. Selon le type, un véhicule coûte, amortissement, intérêts et entretien compris, 4 à 6 francs par kilomètre, alors que le coût est de 3 à 5 francs pour les véhicules à moteur diesel et de 1 à 3 francs pour les engins électriques. Les 80 000 tonnes de charbon consommées en moyenne au cours de chacune des dernières années ont coûté environ 7 millions de francs. Or le charbon devient de plus en plus cher. Aux prix actuels du charbon et après déduction des charges plus élevées d'amortissement et d'intérêt, la suppression de l'exploitation à la vapeur entraînerait une diminution annuelle des dépenses d'au moins 8,5 millions de francs.

Dans ces conditions, il semble naturel que les chemins de fer fédéraux puissent financer le remplacement des locomotives à vapeur en augmentant leur dette. Il ne saurait être question de renoncer à une mise de fonds rentable, pour l'unique raison que les moyens provenant des amortissements ne suffiraient pas pour l'acquisition de types de véhicules dont l'exploitation serait moins coûteuse. Le remplacement des locomotives à vapeur encore en service par des véhicules à moteur électrique ou à moteur diesel est opportun. Il sera même possible de se tirer d'affaire avec un effectif de 30 à 40 unités de moins, parce que le degré d'utilisation possible de ces véhicules est plus élevé et que la réserve peut être réduite. Dans le service des manœuvres, des locomotives à vapeur doivent de toute façon être encore utilisées.

Les frais de ce changement s'élèvent à 140 millions de francs. Eu égard à leur urgence, ces acquisitions devraient au moins commencer en 1957.

Le parc des wagons à marchandises des chemins de fer fédéraux ne suffit plus aux besoins. Environ la moitié de ces wagons, soit quelque 9500, sont en service depuis plus de quarante ans; construits trop légèrement, ils ne supportent en outre pas bien les charges actuelles. D'une façon générale, les vieux wagons ont une charge utile trop faible. A cet égard, nous avons un retard sur les chemins de fer étrangers. Les chemins de fer fédéraux ont réussi, jusqu'ici, à obvier dans une certaine mesure à cet inconvénient par le fait qu'ils pouvaient travailler à des conditions favorables avec beaucoup de wagons étrangers, vu l'importance prépondérante des importations. La situation est cependant en train de changer complètement. Depuis la guerre, la production européenne s'est puissamment développée et dépasse aujourd'hui le niveau d'avant 1938. Mais le développement du parc européen des wagons à marchandises n'est pas allé de pair. Les vides dus aux destructions de la guerre ne sont pas encore entièrement comblés. Partout, le parc de wagons est vieilli et doit être adapté aux nouvelles conditions. La conférence européenne des ministres des transports estime que les indemnités pour les wagons loués doivent être

fixées compte tenu des frais d'acquisition supérieurs; autrement dit, les loyers des wagons vont monter. En outre, un nouveau principe a été adopté dans l'échange de wagons entre pays européens. D'après le principe en vigueur jusqu'ici, il incombait à l'entreprise expéditrice de mettre à disposition les wagons à marchandises. La Suisse, qui importe quantitativement dix fois plus qu'elle n'exporte, pouvait ainsi assurer la plus grande partie des importations et aussi du transit avec des wagons étrangers, contre un loyer relativement peu élevé. D'après la nouvelle convention EUROP pour l'utilisation en commun de wagons à marchandises, chaque administration est tenue de constituer son parc de wagons d'après l'ensemble du trafic empruntant son réseau (expédition, réception, transit). Certes, il est encore possible, sous le régime de la convention EUROP, de louer des wagons. Mais, lorsque les loyers auront été adaptés au prix de revient des nouveaux wagons, la location ne sera plus guère avantageuse. Aussi les chemins de fer fédéraux ont-ils deux tâches à accomplir:

1. Renouveler et moderniser leur propre parc de wagons, ce qui doit et peut en principe se faire au moyen des fonds provenant des amortissements.
2. Augmenter leur parc pour remplacer les wagons étrangers précédemment loués. Les calculs ont montré qu'il faudrait acquérir 4000 wagons à marchandises, ce qui ne pourrait se faire avec les ressources provenant des amortissements, les frais étant estimés à 110 millions de francs.

Ici non plus, un surendettement n'est pas à craindre. Certes, les chemins de fer fédéraux devront pourvoir au service des intérêts, à l'entretien et à l'amortissement de ce parc accru, mais le compte d'exploitation sera allégé des frais de location de wagons étrangers. Le budget pour 1956 prévoit une indemnité totale de 8,3 millions de francs aux pays membres du pool EUROP et à ceux qui n'en font pas partie. Comme les loyers augmenteront sûrement ces prochaines années, l'indemnité s'élèvera elle aussi. Dans la mesure où les chemins de fer fédéraux ne pourront employer leur propre matériel, la location des 4000 wagons supplémentaires qui seraient nécessaires coûtera probablement, sous peu, 6,2 millions de francs par an. Le service de la dette accrue et l'entretien des wagons sont dès lors assurés par les économies sur les loyers de wagons. Dans ces conditions, l'acquisition de wagons par les chemins de fer fédéraux doit être préférée à toute autre solution parce que:

- a. Le remplacement des wagons étrangers par des véhicules appartenant aux chemins de fer fédéraux est en même temps une mesure utile du point de vue de l'économie de guerre;
- b. L'industrie suisse des wagons bénéficiera de commandes, au lieu que la Suisse doive payer des loyers pour des wagons étrangers;

- c. Les chemins de fer fédéraux seront ainsi en mesure de mettre sans retard à la disposition de l'économie nationale le nombre nécessaire de wagons appropriés, ce qui évitera bien des ennuis et des retards.

Etant donnée la pénurie de wagons qui règne actuellement, ces acquisitions sont également urgentes et les chemins de fer fédéraux ont prévu un premier montant dans le budget de 1957.

Le projet d'*agrandissement de la gare de Berne* comprend la construction de nouvelles voies et de nouveaux quais dans la gare aux voyageurs, ainsi que l'édification d'un nouveau bâtiment. Il constitue la dernière étape de l'aménagement général de la gare à Berne, le dépôt des locomotives et la gare aux marchandises ayant été reconstruits, les voies de garage étendues et l'accès au nord établi avec quatre voies et un nouveau pont sur l'Aar.

Le projet est mûr pour l'exécution; il a été convenu, entre les intéressés, que la ville et le canton de Berne participeraient pour un montant de 23 millions de francs sur un total de 80 millions. Cette participation libérerait les chemins de fer bernois «soumis au décret» de l'obligation de servir un intérêt pour le capital d'établissement des installations communes. La ville ayant décidé, dans une votation populaire du 1<sup>er</sup> juillet 1956, de reconstruire la gare sur l'emplacement actuel, elle a aussi accepté, les 27 et 28 octobre 1956, la répartition des frais prévue. Les travaux pourraient commencer en 1957. Aussi était-il indiqué de prévoir, pour ce projet également, un premier montant dans le budget de 1957, sous la réserve déjà mentionnée. Les chemins de fer fédéraux pensent que les travaux dureront une dizaine d'années.

Contrairement aux projets précités, les plans d'agrandissement des gares de Zurich et Bâle ne sont pas encore entièrement prêts à être réalisés. Les 190 millions de francs inscrits dans la récapitulation ci-dessus représentent non pas les frais totaux d'exécution de ces deux grands projets, mais seulement les prévisions pour la première étape.

L'actuelle gare de Zurich correspond, abstraction faite de quelques agrandissements exécutés plus tard, aux conceptions qui avaient cours à la fin du siècle dernier. Son extension a fait l'objet de discussions et d'expertises pendant plusieurs dizaines d'années et n'a pas encore pu être entreprise. Au vu d'une expertise détaillée, les autorités du canton et de la ville de Zurich et les chemins de fer fédéraux se sont mis d'accord sur une conception générale de l'extension projetée. Un projet des chemins de fer fédéraux conçu dans ce sens a été soumis au canton et à la ville pour avis. Les autorités communales s'occupent d'élaborer un plan de la circulation routière pour Zurich. Ce plan influencera peut-être encore à certains égards le projet de reconstruction de la gare, notamment de celle des voyageurs. L'état actuel des projets permet d'évaluer à quelque 300 millions de francs les mises de fonds qui seront nécessaires. Quant aux contributions du canton et de la ville de Zurich, elles n'ont pas encore été fixées.

L'agrandissement et l'amélioration des installations de gare à Zurich englobent les principaux travaux suivants :

- l'augmentation du nombre et le prolongement des quais de la gare aux voyageurs ; la nouvelle disposition des lignes d'accès pour supprimer les cisaillements en avant des quais ; l'extension des voies de garage. L'entrée souterraine de la ligne qui longe la rive droite du lac de Zurich et la suppression des rebroussements des trains de marchandises en direction d'Oerlikon permettront de soulager la gare aux voyageurs ;
- le déplacement de la gare de triage.

L'accroissement de la capacité des installations de gare et le déplacement de la gare de triage doivent aller de pair avec l'amélioration, l'adaptation et la reconstruction partielle des lignes d'accès, ce qui entraînera l'agrandissement de quelques stations de ces lignes, par exemple d'Altstetten, Schlieren, Dietikon, Killwangen, Oerlikon, Wallisellen, Thalwil et de plusieurs autres situées sur la ligne de la rive droite du lac.

Tous ces travaux devront être exécutés par étapes ; ils forment un tout et sont la condition sans laquelle les chemins de fer fédéraux ne pourraient continuer à s'acquitter dans la région de Zurich de tâches qui ne cessent d'augmenter par suite de l'accroissement de la population. La gare de Zurich a un trafic quotidien de 600 trains de voyageurs et de 225 trains de marchandises et se place de loin en tête des gares suisses ; elle peut ainsi rivaliser avec les plus grandes gares européennes, mais elle a atteint la limite de ses possibilités en l'état actuel. Aujourd'hui déjà, un grand nombre de trains de banlieue ne peuvent plus être menés jusqu'en gare. Le trafic à longue distance, tant suisse qu'international, souffre, lui aussi, de la capacité limitée de la gare de Zurich. Par les agrandissements envisagés, on se propose aussi d'augmenter le rendement de l'exploitation, ce qui doit être possible, précisément à Zurich, dans une mesure exceptionnelle.

Lorsque le «Central suisse» fut repris par les chemins de fer fédéraux en 1902, les installations ferroviaires de *Bâle* se composaient de la gare aux voyageurs en cours d'agrandissement et de la gare aux marchandises de Wolf. La première fut achevée en 1907. Exception faite de quelques adjonctions sans importance, toutes les installations utilisées aujourd'hui datent de cette époque.

La gare aux marchandises de Wolf servait jadis à la préparation des wagons du «Central suisse», dont le réseau propre était restreint. Lorsque le trafic-marchandises fut réorganisé à la suite du rachat, cette gare se révéla très vite insuffisante, ce qui incita à créer la gare de triage du *Muttenzerfeld*. Celle-ci fut établie à deux faisceaux, avec des installations distinctes pour les deux directions principales suivies par les courants du trafic-marchandises. La première étape des travaux était achevée en 1927. La situation financière alors précaire et l'incertitude régnant quant à l'évo-

lution future du trafic-marchandises firent qu'on renonça à mener les travaux immédiatement à chef. Aujourd'hui encore, les trains de marchandises pour la direction ouest-est sont préparés à la gare de triage de Muttenz et ceux pour la direction est-ouest à l'ancienne gare de Wolf. Cette répartition est absolument irrationnelle, d'autant que les installations de cette dernière gare ne sont pas faites pour faciliter le travail, étant donné l'accroissement considérable du trafic; tout cela renchérit l'exploitation.

Le projet d'agrandissement de la gare de triage de Muttenz — qui est mûr — s'en tient à la conception générale primitive. Sans installations de voies sensiblement plus étendues, on arrive à une capacité bien supérieure en appliquant les données les plus récentes de la technique des manœuvres.

Le déplacement de la gare de triage de Wolf est non seulement envisagé en vue de faciliter la formation des trains, mais aussi et tout autant en vue de gagner la place absolument nécessaire pour agrandir la gare aux voyageurs et celle aux marchandises. Ces installations ne permettent plus de faire face au trafic sans cesse croissant. En particulier en pleine saison touristique, la situation n'est plus tenable pour les voyageurs, le service de la douane et toute l'exploitation, lorsque les trains internationaux en provenance et à destination de la France sont doublés ou multipliés. Dans la gare aux marchandises, la place manque tout autant. Par rapport à 1938, le mouvement des marchandises a plus que doublé dans les mêmes installations.

Les travaux de transformation et d'agrandissement coûteront globalement une centaine de millions de francs.

L'amélioration des conditions d'exploitation dans les gares bâloises a non seulement une portée régionale, mais nationale. La gare-frontière de beaucoup la plus importante pour notre exportation et notre importation sera enfin portée à la capacité voulue, de sorte que la position de la Suisse dans le transit international s'en trouvera puissamment renforcée.

Encore que l'élaboration des projets et l'examen de la question de répartition des frais ne soient pas aussi avancés pour Zurich et Bâle que pour Berne, l'agrandissement de ces gares devra être entrepris aussi rapidement que possible, dans l'intérêt de ces villes et cantons, comme dans celui du pays tout entier. Aussi les chemins de fer fédéraux ont-ils mentionné ces deux projets dans l'état des fonds nécessaires ces prochaines années avec un montant estimé à 190 millions de francs pour l'exécution d'une première étape. Si ces besoins n'étaient pas pris en considération, il faudrait, dans un avenir assez rapproché, entreprendre une nouvelle opération de financement.

C'est appliquer sainement les principes de l'économie d'entreprise que de couvrir les frais de renouvellement et d'amélioration courante des instal-

lations avec les revenus provenant des amortissements et de financer d'une autre manière les aménagements d'une telle importance.

Le financement du programme extraordinaire de construction est subordonné à la condition juridique qu'on élève de 500 millions de francs le plafond que l'arrêté du Conseil fédéral du 6 septembre 1946 avait établi pour la dette à intérêt fixe en tenant compte des immobilisations figurant dans le bilan d'assainissement au 1<sup>er</sup> janvier 1946.

L'autorisation de relever de 500 millions de francs le plafond de la dette ne signifie pas que les engagements vont s'enfler effectivement et immédiatement jusqu'à atteindre ce montant. Relèvement du plafond et augmentation de la dette ne sont pas des notions identiques; il y a une distinction à faire. Il s'agit de l'autorisation d'augmenter le volume des dettes et non de l'endettement effectif, d'une permission accordée et non d'une obligation.

Il faut que les chemins de fer fédéraux puissent augmenter, en cas de besoin, leurs dettes à intérêt fixe. Mais il importe que l'équilibre des finances établi il y a dix ans lors de l'assainissement n'en soit pas compromis. Aussi le Conseil fédéral usera-t-il de prudence et de retenue quand il s'agira d'autoriser les chemins de fer fédéraux à contracter de nouvelles dettes et tiendra-t-il compte, ce faisant, des conditions de rendement de l'entreprise. Des amortissements plus élevés et de bons résultats d'exploitation ont permis à celle-ci de financer dans une large mesure par ses propres ressources, c'est-à-dire sans augmenter ses dettes, les constructions et acquisitions de ces dernières années. Les chemins de fer fédéraux devront continuer dans cette voie.

Aussi longtemps que l'exploitation donne de bons résultats, il n'y a pas à craindre que l'autorisation d'augmenter le volume des dettes au montant proposé n'entraîne, du point de vue de l'économie d'entreprise, un surendettement des chemins de fer fédéraux. En cas de fléchissement économique, le trafic peut diminuer et les bonnes conditions de rendement faire rapidement place à une situation inverse par suite du rapport défavorable entre les capitaux dépensés et les prestations d'exploitation. De telles craintes seraient surtout justifiées si les placements à couvrir par le nouveau capital restaient improductifs. Or tel ne sera pas le cas. Le remplacement des locomotives à vapeur par des véhicules électriques ou à moteur diesel représente un placement des plus rentables. L'accroissement du parc des wagons à marchandises appartenant à l'entreprise est pour le moins une mesure qui couvre ses frais. Ce n'est que pour les importants agrandissements de gare qu'il n'est pas possible, pour chaque élément d'immobilisation, de calculer la rentabilité au sens étroit du mot. Cela est dû en grande partie au fait que les améliorations qui en découleront pour l'exploitation s'étendront non seulement aux installations transformées mais aussi à une grande partie du réseau et que, financièrement, les avantages qu'elles procurent apparaîtront non pas isolément mais seulement

dans le résultat global. Dans le cas de la gare de Berne, il sera possible de ramener à un montant supportable la part des frais de reconstruction incombant aux chemins de fer fédéraux, grâce aux contributions promises par la ville et le canton.

### III

En motivant l'augmentation du volume de la dette par les seules constructions de grande envergure et par les acquisitions extraordinaires de véhicules, on n'entend nullement tenir pour négligeables les autres constructions envisagées. Ainsi qu'il ressort de la récapitulation de leurs dépenses futures pour le programme ordinaire de construction, les chemins de fer fédéraux prévoient à cet effet des charges plus élevées au cours des prochaines années. Il s'agit de nombreuses constructions qui compléteront les installations existantes et permettront d'augmenter leur capacité, d'accroître non seulement la sécurité mais aussi la productivité de l'exploitation. Sans nous prononcer sur l'ordre d'urgence, nous indiquons quelques-uns des principaux projets de construction :

Gares de triage à Genève-La Praille et Chiasso, comme aussi deux autres installations à l'intérieur du pays; transformation ou agrandissement des gares d'Aarberg, Bodio, Buchs (Saint-Gall), Bülach, Effretikon, Göschenen, Horgen, Langenthal, Lausanne, Lenzbourg, Rapperswil, Sargans, Schaffhouse, Schwyz, Sierre, Sion, Turgi, Yverdon, Ziegelbrücke; doublements de voies sur la ligne du pied du Jura ainsi que sur les tronçons Lyss-Bienne, Delémont-Bâle, Bâle CFF-Bâle DB, Thalwil-Zoug, digue de Melide, Zurich-Rapperswil, au bord du lac de Walenstadt, Sargans-Coire; améliorations sur les tronçons Wohlén-Immensee et Saint-Gall-Rorschach. Mentionnons pour terminer les nombreuses améliorations, dont certaines seront fort coûteuses, de croisements entre le rail et la route, comme à Baden, et la suppression de passages à niveau sur le tronçon Goldach-Rorschach et ailleurs.

Répétons que ce ne seront pas seulement les grands centres qui bénéficieront des solutions données aux problèmes de leurs gares, mais aussi toutes les zones de pénétration qui en dépendent. C'est ainsi que l'insuffisance de la gare de Zurich est actuellement une cause de gêne pour la déserte du trafic de presque toute la Suisse orientale.

Les mêmes considérations valent pour le remplacement du matériel roulant. L'accroissement du parc des wagons à marchandises dans les limites du programme extraordinaire de construction soulagera le programme ordinaire et facilitera la modernisation urgente des voitures à voyageurs; les anciennes voitures à deux ou trois essieux pourront, en effet, être remplacées par des véhicules répondant aux exigences modernes.

### IV

Le relèvement du plafond légal de la dette n'affectera pas le principe, consacré par la loi sur les chemins de fer fédéraux, selon lequel il appartient

au Conseil fédéral et aux chambres d'approuver les budgets. Les chemins de fer fédéraux devront justifier séparément les dépenses extraordinaires de construction et les faire figurer, comme les autres dépenses de construction, dans les budgets annuels soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Le projet laisse tout aussi intact le droit du Conseil fédéral d'examiner les budgets annuels des chemins de fer fédéraux sous l'angle des besoins du pays en matière de politique économique et de donner à cet effet les instructions utiles auxdits chemins de fer (art. 8 de la loi). Les chemins de fer fédéraux se sont toujours conformés à ces instructions. Nous avons derechef invité leurs organes à veiller attentivement à ces besoins. Les propositions des chemins de fer fédéraux, que nous avons reprises dans le présent projet sous forme de programme, découlent de plans de construction soigneusement étudiés et établis à longue échéance pour tenir compte des considérations de politique économique; c'est d'ailleurs là le moins qu'on puisse exiger. Les budgets de construction, qui doivent être approuvés chaque année, permettront, au gré de la situation économique et compte tenu de l'urgence des différents projets figurant au programme, d'en différer l'exécution dans la mesure où les nécessités de la sécurité ne s'y opposeront pas; ils permettront notamment d'échelonner d'une façon appropriée cette exécution de façon à obliger les chemins de fer fédéraux à pratiquer une politique de construction conforme aux exigences de la situation économique.

Notre projet est né du désir de voir les chemins de fer fédéraux suivre en matière de construction une politique systématique et à longue échéance sans cependant qu'ils puissent exécuter des travaux avant que les chambres et le peuple se soient prononcés, comme le veut la loi, sur leur financement.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent et sur l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les chemins de fer fédéraux, nous avons l'honneur de vous proposer de relever de 500 millions de francs le plafond de la dette de ces chemins de fer, cette décision étant soumise au referendum.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 20 novembre 1956.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*  
Feldmann

*Le chancelier de la Confédération,*  
Ch. Oser

(Projet)

**ARRÊTÉ FÉDÉRAL**

concernant

**L'augmentation des dettes à intérêt fixe des chemins de fédéraux***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

- vu l'article 26 de la constitution;  
 vu l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 23 juin 1944 sur les chemins de fer fédéraux;  
 vu le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1956,

*arrête:***Article premier**

Les chemins de fer fédéraux sont autorisés à accroître de 500 millions de francs leurs dettes à intérêt fixe. Le montant que leurs immobilisations ne doivent pas dépasser est fixé à 2567 millions de francs.

**Art. 2**

Les fonds mis à disposition en vertu de l'article premier devront être employés en vue des acquisitions et constructions suivantes:

	Millions de francs
a. Acquisition de véhicules à moteur électrique ou diesel pour remplacer les locomotives à vapeur . . . . .	140
b. Accroissement du parc des wagons à marchandises de l'entreprise . . . . .	110
c. Agrandissement de la gare de Berne . . . . .	60
d. Agrandissement des gares de Zurich et de Bâle, 1 <sup>re</sup> étape	<u>190</u>
Total	<u>500</u>

**Art. 3**

Le présent arrêté sera publié conformément à l'article 3 de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'augmentation des dettes à intérêt fixe des chemins de fer fédéraux (Du 20 novembre 1956)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7287
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1956
Date	
Data	
Seite	804-820
Page	
Pagina	
Ref. No	10 094 466

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.