

SOSLH31h1h  
632-1  
(1939)

Appréciations parlementaires sur le Budget 1939  
de la S.N.C.F.

Rapport FROT (budget 39-Ch.de fer)  
Chambre n°4449 (XVI<sup>e</sup> Lég.38) p. 85

Rapport FROT (budget 39-Ch.de FER)  
Chambre n°4449 (XVI<sup>e</sup> Lég.38) p. 123

Appréciations parlementaires sur le budget 1939 de la S.N.C.F.

Extrait du rapport fait sur le budget de l'exercice 1939  
(chemins de fer)

Dor. parl. Chambre N° 4449. p. 85 et suivants

BUDGET D'EXPLOITATION 1939

B. — Examen critique de l'équilibre budgétaire.

Une observation préliminaire s'impose ici : l'élaboration du budget de la Société nationale, pour l'exercice 1939, a été assez laborieuse et ce budget a été remanié à différentes reprises pour tenir compte d'éléments nouveaux négligés dans les prévisions antérieures. Il est bien entendu que nous nous en tenons dans ce qui suit à sa forme définitive, en négligeant tous les stades intermédiaires.

1<sup>o</sup> *Prévisions de dépenses.*

Les prévisions de dépenses ont été établies, conformément à la règle, chapitre par chapitre, en partant des dépenses effectives du dernier exercice connu, c'est-à-dire de l'exercice 1936, et en leur fai-

sant subir les corrections nécessitées par l'évolution de la situation d'une année à l'autre : en particulier, par l'application des lois sociales et la hausse des prix. La majoration moyenne apportée, de ce chef, aux différents crédits ressortait à environ 60 0/0. Par rapport aux prévisions primitives établies par les anciens réseaux, le chiffre global ainsi obtenu accusait une compression de 161 millions.

En outre, ce chiffre global a fait l'objet de deux corrections en sens inverse l'une de l'autre :

D'une part, une majoration de 800 millions environ, à titre de provision pour faire face à l'augmentation des traitements et salaires et des retraites et couvrir les dépenses imprévues ;

D'autre part, un abattement de 300 millions, au titre des économies à réaliser, dès l'exercice 1938, par la réorganisation des services et par la mise en œuvre des mesures de coordination des transports.

Le calcul des crédits opéré par les services paraissait raisonnable : tout en traduisant un sérieux effort d'économies par rapport aux propositions primitives, il tenait justement compte des facteurs de hausse des dépenses.

Il était, en outre, parfaitement légitime et même indispensable de majorer ces crédits pour faire face à l'augmentation des dépenses de personnel qui était, d'ores et déjà, acquise. La marge restant disponible pour faire face aux dépenses imprévues pouvait même être tenue pour insuffisante en période d'instabilité économique et de hausse des prix.

Par contre, le procédé consistant à apporter au chiffre des dépenses ainsi prévues une atténuation globale de 300 millions était très discutable : en effet, ces prévisions résultant d'un calcul très serré, les seules économies qu'elles pouvaient comporter étaient, non pas des économies de gestion proprement dites, mais des économies à provenir, soit de la réorganisation administrative, soit de modifications dans la consistance même du service.

En ce qui concerne les premières, on rappelle ici que, dans la pensée des auteurs de la convention, l'institution de la Société nationale devait se traduire par des économies importantes dans cet ordre d'idées et que l'article 16 faisait une obligation au Conseil d'administration de présenter, avant le 30 juin 1938, le programme d'un ensemble de mesures tendant à la réorganisation et à la simplification des services.

En escomptant que la réalisation de ce programme, encore à établir, pourrait procurer des économies appréciables dès l'exercice 1938, le Conseil d'administration de la Société nationale entendait, sans nul doute, tracer une limite minimum à son effort, ce qui était méritoire mais ne laissait pas de s'écartez sensiblement d'un juste souci de sincérité budgétaire. On sait, en effet, que les mesures de réorganisation administrative ne sont, le plus souvent, génératrices que d'économie limitées et surtout progressivement réalisables.

Quant aux économies à provenir d'une modification dans la consistance du service, elles étaient attendues de la fermeture progressive de 6.000 kilomètres de lignes au service-voyageurs qui devait résulter de la mise en œuvre des mesures de coordination des transports par fer et par route, dans le courant de l'année 1938. Sur ce point encore, l'évaluation de l'économie préjugeait quelque peu de la réalisation de mesures subordonnées à une procédure lente et délicate et négligeait, en outre, les charges susceptibles de résulter éventuellement pour la Société nationale du déficit d'exploitation des services de remplacement sur les lignes supprimées, charges de nature à amputer largement l'économie escomptée. Ces réserves s'imposent d'autant plus que, comme nous le verrons plus loin, la Société nationale escomptait également, en sus de cette économie, un surcroit important de recettes à provenir de la coordination.

Pour les raisons qui précèdent, le chiffre de 300 millions prévu en atténuation des dépenses paraissait donc avoir été fixé d'une manière tout à fait arbitraire.

#### *2<sup>e</sup> Prévisions des recettes.*

Bien plus encore que la prévision des dépenses, la prévision des recettes laissait place à un optimisme exagéré.

Pour les calculer, il a été procédé, en effet, de la façon suivante :

On a tout d'abord supposé que le trafic serait, en 1939, égal à celui de l'exercice 1937, tel que ce dernier pouvait être lui-même prévu à la date d'établissement du budget. (En fait, il a été très légèrement supérieur à ce qu'il était escompté à cette date.). On a calculé les recettes qui seraient obtenues, dans cette hypothèse, sur la base des tarifs en vigueur (qui avaient fait l'objet, en juillet et août 1937, d'un relèvement global de l'ordre de 25/0/0).

On a majoré ensuite les recettes ainsi obtenues de deux éléments :

Tout d'abord, une somme de 490 millions représentant les versements à effectuer par l'Administration des P. T. T. en remboursement des prestations qui lui sont fournies par la Société nationale, remboursement prévu expressément par l'article 20 de la Convention du 31 août 1937 et par l'article 14 du décret-loi approbatif ;

En second lieu, une somme de 500 millions représentant le supplément de recettes à provenir, pendant l'année 1938, tant d'une reprise supposée de l'activité économique générale que de la mise en application de la coordination des transports.

Le total ainsi obtenu laissant encore apparaître, par rapport aux dépenses à couvrir, une insuffisance supérieure à 3 milliards. Le conseil d'administration a proposé d'y pourvoir par une majoration moyenne des tarifs de 20 0/0 pour les voyageurs et de 24 0/0 pour les marchandises, applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier. Le produit escompté de ces majorations avait été établi en supposant que leur incidence sur le trafic serait nulle.

C'est de cette façon qu'a été obtenu, en définitive, le montant de 18.266 millions assigné aux recettes à prévoir en 1938.

On aperçoit immédiatement tout ce que ces prévisions avaient d'aventuré :

I. — Tout d'abord, on tablait — en définitive — non seulement sur le maintien de la situation économique générale de l'exercice 1937, mais encore sur une amélioration de cette situation, hypothèse nettement contredite par la conjoncture du moment ;

II. — On supposait qu'un nouveau relèvement des tarifs intervenant moins de six mois après le précédent et ayant pour effet de majorer, au total, les prix antérieurs à celui de 50 à 60 0/0 n'aurait aucune répercussion sur le trafic, alors que les mesures de coordination des transports de nature à empêcher l'évasion de ce trafic vers les modes de transports concurrents restaient encore à l'état de projets ;

III. — On supposait, au surplus, que ces mesures de coordination interviendraient assez vite et assez énergiquement, non seulement pour sauver le trafic acquis au rail, mais encore pour l'accroître et, certes, les mesures de coordination, beaucoup plus sûrement et beaucoup plus rapidement que des économies, apparaissent de nature

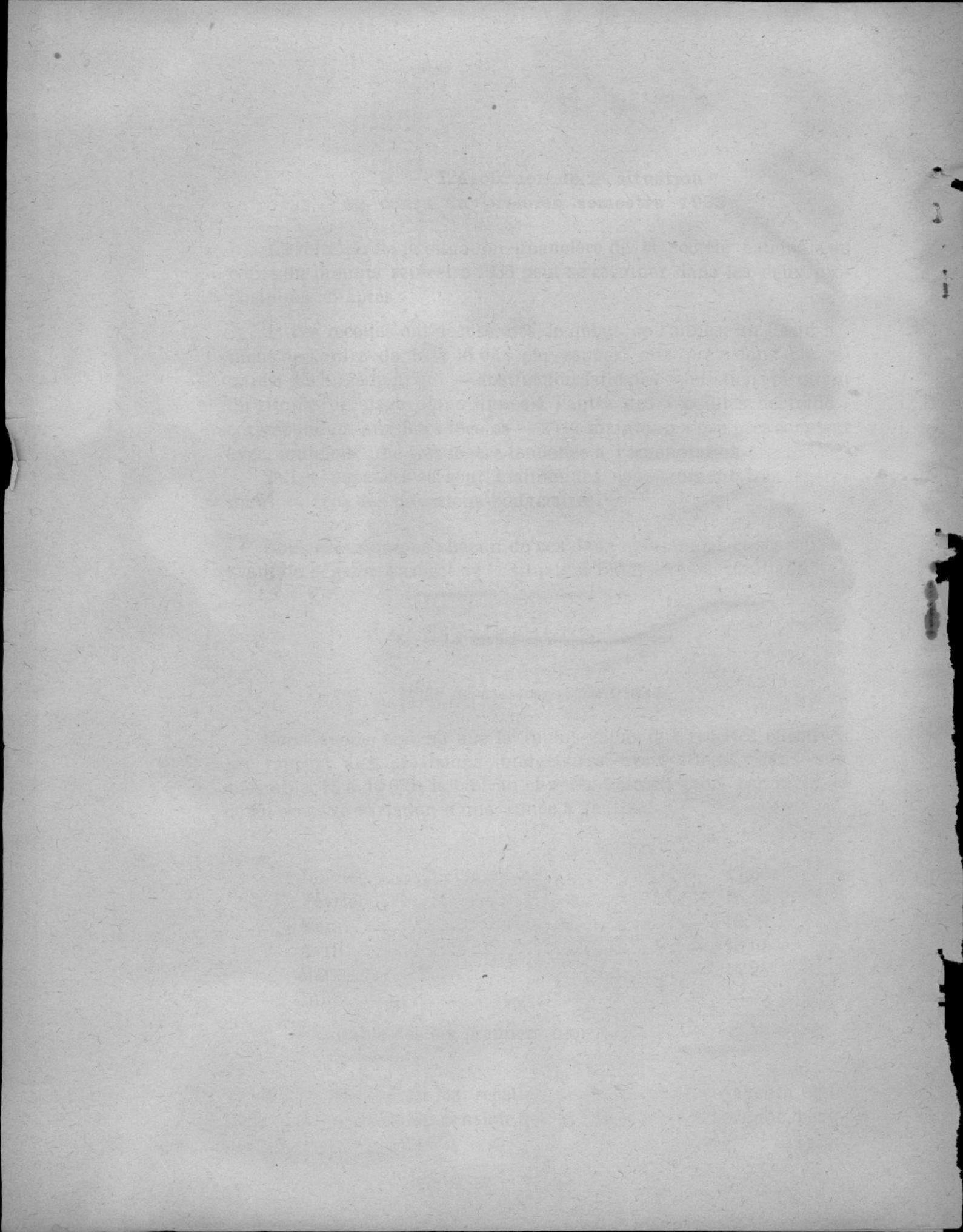
à procurer au chemin de fer des suppléments de recettes, soit en assurant le retour au rail de trafics accaparés par les transports concurrents, soit en permettant le relèvement de tarifs de concurrence ; mais — outre qu'il avait été déjà tenu largement compte, en atténuation de dépenses, de la coordination-voyageurs — il semblait téméraire d'espérer que la coordination-marchandises, qui n'était même pas « à pied d'œuvre », pourrait donner en 1938 un résultat aussi large que celui escompté ;

IV. — Enfin, on escomptait un versement de 490 millions par l'Administration des P. T. T. qui, en fait, paraissait très aléatoire, le crédit nécessaire n'ayant pas été prévu au budget et son vote par le Parlement semble difficile à obtenir ; mais on ne saurait faire grief au Conseil d'administration d'avoir prévu cette recette, car il y était formellement obligé par le texte de la Convention.

*En conclusion*, l'équilibre budgétaire obtenu par la Société nationale était, non seulement précaire, mais même fictif dans une large mesure ; à concurrence de 800 millions au total (300 millions en dépenses et 500 millions en recettes), il relevait de facteurs purement hypothétiques, dont une sage appréciation aurait commandé de ne tenir compte que pour corriger ce que les prévisions faites, par ailleurs, en ce qui concerne la conjoncture économique, avaient elles-mêmes de hasardeux.

Le Conseil d'administration lui-même ne nourrissait pas, d'ailleurs, de grandes illusions sur la solidité de ses prévisions : les commentaires dont il a cru devoir en entourer l'envoi au Ministre, le 18 novembre 1937, le montrent clairement. En particulier, le Conseil soulignait que l'équilibre prévu était conditionné, non seulement par des mesures énergiques de coordination proprement dites, mais encore par des mesures ayant pour effet de « rapprocher les charges des transports concurrents de celles qui grèvent l'exploitation des chemins de fer ».

A supposer même que de telles mesures intervinssent et dans la vue la plus optimiste qu'on puisse adopter à tous égards, on peut affirmer que le budget de la Société nationale comportait, en réalité, un déficit initial de 800 millions, au minimum.



Extrait du rapport fait sur le budget de l'exercice 1939  
(cheraines de fer)

Doc. parl. Chambre N° 4449.

BUDGET D'EXPLOITATION 1939

-----

## CHAPITRE II

### LES PERSPECTIVES DE L'ANNÉE 1939

Nous exposerons successivement dans ce chapitre :

Les directives générales données par M. de Monzie à la S.N.C.F. pour l'établissement de son budget pour l'exercice 1939;

Les premières prévisions budgétaires transmises par la Société nationale, le 31 octobre dernier, et qui — depuis cette date — n'ont pas été officiellement modifiées;

L'évolution ultérieure de ces prévisions, en raison, notamment, de l'incidence des décrets-lois et les mesures envisagées pour faire face au déficit;

Enfin, les charges nettes résultant pour la collectivité publique de l'exploitation ferroviaire en 1939.

#### A. — Les directives ministérielles.

Les perspectives financières de l'exercice 1939 s'avérant sans issues, le Conseil d'administration s'est adressé le 24 août 1938 au Ministre des Travaux publics pour lui faire savoir, par anticipation et à titre en quelque sorte officieux, que le déficit à envisager d'ores et déjà pour cet exercice ne pourrait vraisemblablement être couvert sans l'octroi d'une subvention par l'Etat.

En réponse à cette communication, M. de Monzie a adressé, le 2 septembre, à M. Guinand, président du Conseil d'administration, une dépêche très importante dans laquelle il pose formellement le principe que le budget de la S.N.C.F. pour 1939 devra être équilibré sans aucune aide de l'Etat et trace un programme d'ensemble pour l'établissement de ce budget.

Nous résumons ci-après succinctement ce programme.

#### 1° *Principes généraux.*

Ils sont au nombre de trois :

L'équilibre budgétaire doit être sincère, ce qui exclut toute hypothèse déraisonnable d'une reprise économique ;

Cet équilibre doit être obtenu sans recours à une majoration

générale des tarifs, majoration qu'au surplus, le Ministre se refuse formellement à « abriter » derrière un relèvement des droits sur l'essence ;

Il est donc nécessaire, avant de recourir aux mesures tarifaires, d'épuiser toutes les économies possibles par un élargissement du programme présenté au mois de juin, qui n'est plus à l'échelle des circonstances.

### *2<sup>e</sup> Modalités d'application.*

Pour la mise en œuvre des principes ci-dessus dégagés, le Ministre :

- D'une part, annonce l'intervention de toute une série de mesures d'ordre gouvernemental en cours d'instruction ;
- D'autre part, suggère à la Société nationale les mesures nouvelles dont elle aura elle-même à étudier la réalisation.

*Les mesures d'ordre gouvernemental* visées par M. de Monzie comprennent, *en ce qui concerne les recettes* :

L'extension de certaines formules tarifaires, en particulier des formules avec clauses de fidélité et des tarifs à prix convenu ;

Le remboursement effectif par l'Administration des postes, télégraphes et téléphones à la Société nationale des prestations fournies par celle-ci ;

La mise en harmonie des taxes des paquets clos avec les tarifs des colis postaux et des colis express, en vue de mettre fin à une concurrence abusive ;

Enfin, l'obligation pour les services publics de remettre leurs transports aux chemins de fer.

*En ce qui concerne les dépenses* :

La réduction des kilomètres-trains-voyageurs (qui a été réalisée effectivement le 2 octobre 1938) ;

Le nouveau règlement des trains légers ;

L'extension de l'accompagnement des trains par un seul agent ;

La révision des règles d'accompagnement des trains remorqués électriquement ;

L'élargissement des règles de gardiennage des passages à niveau ;

L'assouplissement des règles de travail dans le cadre de la loi des quarante heures.

*En ce qui concerne enfin la coordination des transports :*

L'accélération de la coordination-voyageurs ;

La révision des règles prévues et le renforcement des mesures d'exécution, spécialement pour la coordination-marchandises. (Tel a été l'objet des décrets-lois du 12 octobre 1938 dont nous avons déjà parlé) ;

La coordination des transports en commun dans la région parisienne ;

L'énumération qui précède n'ayant d'ailleurs nullement un caractère limitatif.

*Quan*t* aux nouvelles mesures d'économies destinées à compléter les précédentes, le Ministre des Travaux publics invite la Société nationale à mettre immédiatement à l'étude :*

La suppression de toute dépense d'établissement non indispensable et non payante et la compression maximum du programme d'acquisition de matériel roulant ;

La réalisation de nouvelles et importantes réductions dans les services des voyageurs (spécialement en ce qui concerne les parcours d'autorails) ;

La révision, dans un sens économique, de la politique des autorails ;

L'ajournement de toutes dépenses d'entretien, de réparation ou de renouvellement non indispensables ;

L'unification, sur la base la plus économique, des méthodes d'exploitation actuellement divergentes des régions ;

Enfin, la simplification des rouages administratifs de la Société nationale.

Telles étaient, dans leurs grandes lignes, les directives d'économies données par M. de Monzie à la Société nationale.

Sans doute des esprits chagrins n'ont pas manqué de relever qu'elles ne comportaient aucune innovation dans la conception, aucune précision dans l'exécution : simples « têtes de chapitres » et connues de longue date, elles n'en traduisaient pas moins, de la part du Ministre, une volonté ferme de susciter une rigoureuse politique d'économie et d'y prêter tout le concours nécessaire. Et l'on a pu voir — à l'analyse des mesures d'ordre législatif ou réglementaire qui figure dans la première partie de notre étude — que M. de Monzie a, pour ce qui le concerne, fait largement honneur à ses engagements. Le fait vaut d'être souligné.

**B. — Les prévisions budgétaires officielles de la Société nationale.**

*1<sup>o</sup> Mode d'établissement du budget d'exploitation.*

Le Conseil d'administration de la Société nationale a approuvé, le 26 octobre 1938, le budget de l'exercice 1939, qui a été soumis, le 31 octobre, au Ministre des Travaux publics.

Ce budget s'établit, dans l'ensemble, ainsi qu'il suit :

Recettes.....	17.268.000.000 fr.
Dépenses.....	<u>17.234.100.000 fr.</u>
A ajouter: <i>Charges financières</i> à incorporer dans l'équilibre aux termes de l'article 19 de la convention (soit le cinquième des charges des emprunts couvrant les dépenses d'établissement antérieures à 1938).....	<u>761.300.000</u> »
Ensemble des dépenses et charges.....	<u>17.995.400.000 fr.</u>

Les chiffres ci-dessus font apparaître, en ce qui concerne le « petit équilibre » — qui devait être réalisé dès l'exercice 1938 — *un excédent de 34 millions* et, par rapport au « grand équilibre » partiel à obtenir en 1939, *un déficit de 727 millions 400.000 francs.*

Les hypothèses faites ont été les suivantes :

*En recettes*, on a tablé sur une très légère reprise du trafic par rapport à 1938 (3,50%). On a ajouté, en outre, au chiffre ainsi obtenu, un supplément global de recettes de 500 millions à provenir d'une amélioration de la conjoncture économique, d'une mise en application de la coordination-marchandises et de l'obligation imposée aux services publics de remettre au chemin de fer la totalité de leurs transports; on a tablé enfin sur un versement de la poste de 500 millions.

*En dépenses*, on a supposé, au contraire, que le trafic resterait le même qu'en 1937 et que, d'autre part, les prix et les salaires resteraient au niveau actuel pendant toute l'année 1939, les seules augmentations résultant de l'avancement automatique du personnel et de l'application de la convention collective (170 millions au total).

On a envisagé également une réduction des effectifs moyens de 25.000 agents par rapport à 1938; mais on n'a pas retenu l'hypothèse d'une modification du décret du 18 janvier 1937, sur l'application de la semaine de 40 heures aux chemins de fer; on a escompté seulement une généralisation des dérogations et régimes spéciaux prévus par ce décret. On a enfin, et surtout, opéré des compressions massives (de l'ordre des deux tiers) des dépenses de gros entretien de la voie et du matériel et prévu une nouvelle réduction de 50/0 des parcours des trains-voyageurs.

Au total, les dépenses d'exploitation accusent une diminution d'environ 1.080 millions par rapport à celles prévues pour l'année 1938. Cette réduction est obtenue, *à concurrence de 628 millions*, par des mesures exceptionnelles et qui, non seulement ne sont pas renouvelables au cours des années à venir, mais entraîneront, pour celles-ci, une augmentation de dépenses qui risque d'être, en définitive, supérieure à l'économie provisoirement obtenue. La lettre du Conseil d'administration au Ministre souligne justement ce caractère.

Ci-après le détail de ces mesures exceptionnelles (en millions de francs) :

Ajournement d'une partie des travaux de gros entretien de la voie.....	360 millions.
Ajournement d'une partie des travaux de gros entretien du matériel roulant.....	130 —
Réduction des charges du compte d'exploitation consécutive à la compression des programmes d'établissement.....	138 —
 Total.....	 <u>628 millions.</u>

Quant à l'équilibre financier, le plan de redressement mis en œuvre entre juin et octobre 1938 laissant subsister — comme nous l'avons vu — un déficit initial véritable de 900 millions, on peut estimer que, sur le papier, le projet de budget de 1939 représente, par rapport à ce plan, une amélioration de 950 millions environ.

Nous évaluons personnellement à 200 millions les économies supplémentaires véritables réalisées par rapport à ce plan. Le surplus de l'amélioration dégagée ci-dessus est imputable exclusivement aux hypothèses optimistes faites en recettes et à des réductions de dépenses dont le caractère massif ne doit pas faire illusion, car elles constituent, non des économies, mais des ajournements de dépenses.

2<sup>e</sup> Examen critique du budget d'exploitation.

Le projet de budget ainsi établi appelle les observations suivantes :

a) On relèvera *le défaut de concordance entre les hypothèses* relatives aux recettes, qui supposent — en définitive — une reprise supérieure à 7 0/0 du trafic par rapport à 1937, et celles relatives aux dépenses qui tablent sur un trafic constant. Il a été allégué que cette discordance avait pour but de faciliter la réalisation des économies en obligeant les services à justifier rigoureusement les crédits supplémentaires qui pourraient être rendus nécessaires par la reprise éventuelle du trafic. On ajoute que ces surcroits de dépenses pourraient trouver leur contre-partie dans les économies supplémentaires susceptibles de résulter d'une modification éventuelle du décret sur les quarante heures, économies dont, précisément, il n'a pas été fait état. Ces raisons paraissent procéder d'une singulière conception des prévisions budgétaires ; on ne voit pas en quoi la modification du décret sur les conditions de travail doit être liée à une reprise du trafic. Par ailleurs, le souci de comprimer les dépenses au maximum ne saurait conduire à les sous-estimer systématiquement ; il ne faut pas confondre sous-évaluations et économies. Les premières ne sont que rarement génératrices des secondes. Bien au contraire : lorsqu'il est avéré que la limite des crédits ouverts sera nécessairement dépassée, il ne reste plus d'autre limite à la dépense que la bonne volonté des services ;

b) *Les recettes* elles-mêmes paraissent calculées avec un optimisme exagéré. Mais ce n'est pas tant cet optimisme que nous critiquerons que le procédé, contraire à toute règle de sincérité budgétaire, qui consiste à ajouter, aux prévisions de recettes normalement établies, une recette globale de 500 millions, dont on ne justifie en rien le mode d'évaluation et qui représente un « acte de foi » dans l'amélioration de la situation actuelle.

Nous voulons bien, à la rigueur, souscrire à cet acte de foi qui est plutôt un acte d'espérance ; mais nous demandons que les recettes escomptées soient intégrées régulièrement dans le corps du budget, au lieu d'être présentées isolément comme une sorte de manne providentielle, que l'on semble attendre sans y croire ;

c) Quant aux dépenses, les hypothèses dans lesquelles elles ont été calculées (stabilisation des prix et des salaires) paraissent, elles aussi, bien fragiles. Mais c'étaient des hypothèses officielles à la date

d'établissement du budget, puisque l'Administration des finances les avait admises elle-même pour l'établissement du budget de l'Etat. On ne saurait décentrement exiger de la Société nationale qu'elle en retienne d'autres. En outre, les dépenses — nous l'avons vu — ont été artificiellement minorées :

D'une part, du fait qu'elles ont été calculées sur la base d'un trafic inférieur à celui escompté en recettes ;

D'autre part, du fait qu'elles font état, à concurrence de 560 millions au total, de compressions massives dans les dépenses de gros entretien de la voie et du bâtiment qui, à supposer même qu'elles soient réalisables sans danger pour la sécurité de l'exploitation, constituent de simples ajournements de dépenses utiles et se traduiront donc par une surcharge plus lourde infligée aux exercices à venir.

Nous signalerons enfin qu'on a fait disparaître du budget de l'exercice 1939 le crédit afférent aux charges intercalaires des charges d'emprunts non incorporées à l'équilibre ; ces charges ne sont, en principe, couvertes par l'Etat qu'après la clôture de l'exercice et jusqu'à ce moment, la Société nationale doit approvisionner elle-même les fonds nécessaires. On a supposé que, dorénavant, les charges en résultent, soit 75 millions en 1939, lui seront remboursées par l'Etat en même temps que le principal. Il s'agit d'une interprétation des articles 21 et 25 de la convention, à notre avis, fort discutable et sur laquelle, au demeurant, l'Etat n'a pas encore, que nous sachions, donné son accord.

De même, on notera que le projet de budget ne prévoit aucun crédit pour le service des intérêts de l'avance par laquelle le Trésor public devra couvrir, en fin d'exercice, le déficit de 1938, mais seulement le crédit nécessaire pour les charges afférentes à la couverture de ce déficit jusqu'à l'octroi de ladite avance. Cependant, celle-ci, aux termes de l'article 25 de la convention, est productive d'intérêt au taux d'escompte de la Banque de France majoré de 1 0/0 soit 3,5 0/0. Il en résulte, en 1938, une charge qui sera en moyenne de 75 millions, si l'on suppose que l'avance du Trésor public donnera lieu à des versements régulièrement échelonnés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 1939, comme le prévoit l'article 25. On a peut-être, il est vrai, envisagé que le versement des intérêts ne serait opéré que concomitamment avec le remboursement du capital, au 31 décembre 1940. Mais cette manière de voir nous paraîtrait encore moins défendable que celle adoptée pour les charges de première année.

Il y a donc, de ce double chef, une *insuffisance de crédits* probable de 150 millions et certaine de 75 millions.

En sens inverse, on notera que les économies à attendre d'une nouvelle compression de 5 0/0 dans les parcours des trains-voyageurs n'ont été estimées qu'à 35 millions, alors que le produit de la précédent compression avait été évalué, au total, à 216 millions pour une année entière. Il y a, entre ces deux évaluations, une disproportion qui ne va pas sans surprendre, si l'on tient compte qu'*arithmétiquement*, les deux mesures devraient donner des résultats dans le rapport de 1 à 0,7.

Pour en terminer avec l'analyse de ce budget, rappelons qu'il ne faut pas se faire d'illusion sur la productivité des mesures d'économies, dont le rendement est étroitement limité par la cadence des compressions d'effectifs, quelque accélération de cette cadence que puissent procurer les récentes mesures prises : l'exemple du programme de redressement est, à cet égard, significatif. Sur le papier, il représentait une atténuation du déficit prévu en juin de 1.100 millions pour 1938 et de 2.900 millions pour 1939. Or le déficit a été réduit, en tout et pour tout, de 400 millions pour 1938 et de 700 millions pour 1939. On peut supposer, il est vrai, que, sans l'intervention de ces mesures, au lieu de diminuer, il aurait considérablement augmenté. Quoi qu'il en soit, il convient évidemment de se livrer à une poursuite acharnée des économies possibles, quelque décevante que puissent en être les résultats. Car, dans la situation de la S. N. C. F., le dicton populaire est plus que jamais de circonstance : « Il n'y a pas de petites économies » ; mais il ne faut pas confondre les économies et les ajournements de dépenses et ceux-ci risquent de coûter fort cher à la S. N. C. F. qui éprouvera d'ailleurs, nous en sommes persuadés, les plus grandes difficultés à les réaliser.

### 3° *Le budget d'établissement.*

Il semble utile de compléter les indications qui précèdent par quelques renseignements au sujet du projet de budget d'établissement pour 1939.

Ce budget revêt, au plus haut point, les caractères d'un « budget de pénitence ». Après examen par le Conseil supérieur des transports et compte tenu de diverses corrections, il s'établit, en définitive, à 1.284 millions, dont 223 millions à couvrir par prélèvement sur le « fonds de renouvellement » prévu par l'article 23 de la convention de 1937, c'est-à-dire, en fait, à prélever directement sur le compte

d'exploitation, ledit « fonds de renouvellement » n'ayant fonctionné jusqu'ici que comme un simple déversoir d'un compte à l'autre.

Le montant des émissions d'obligations nécessitées pour l'exécution de ce budget ne dépasse donc point 1.061 millions, chiffre inférieur de 50 0/0 à celui du budget de 1938 et de 30 0/0 à celui du budget de 1937, ces taux devant, d'ailleurs, être considérablement relevés si l'on tient compte de la hausse des prix intervenue depuis deux ans.

Nous avons signalé précédemment un certain nombre de travaux, d'une utilité et parfois d'une urgence incontestables, qui avaient dû être ainsi écartés des réalisations immédiates.

Formulons du moins le vœu et l'espérance que la reprise de l'activité générale, à laquelle ils sont aujourd'hui sacrifiés, en facilite ultérieurement l'aboutissement : la compression des investissements constitue, en effet, une médication indispensable, mais dont un usage prolongé risquerait d'entretenir la léthargie économique qu'il s'agit de guérir.

#### C. — Les conséquences financières des décrets-loi et l'évolution des prévisions budgétaires.

Le projet de budget d'exploitation, transmis le 31 octobre dernier par la Société nationale, ainsi que nous venons de l'indiquer, a subi une première série de corrections de la part du Ministre des Travaux publics lui même.

Une seconde série de redressements — beaucoup plus importants — doit être apportée du chef des décrets-lois du 12 novembre 1938, dont l'analyse a été donnée dans la première partie de notre exposé.

La question du mode de couverture du déficit que cette double série d'ajustements laisse apparaître devra être résolue par la loi de finances.

##### 1° *Les corrections apportées au budget primitif par M. de Monzie.*

Dès avant la parution des décrets-lois, M. de Monzie avait examiné le projet de budget de la S. N. C. F., de concert avec les principaux chefs de service, et cet examen lui avait fait reconnaître la possibilité de réaliser les diminutions de crédits ci-après :

a) *Economies supplémentaires*..... 109 millions.

(dont 22 millions imputables, par anticipation, aux décrets-lois : exonérations fiscales pour les gas-oils destinés aux engins sur rails et sur les capitaux représentatifs des rentes-accidents).

b) *Suspension de l'amortissement industriel du matériel réformé*..... 100 millions.

(Abandon temporaire de l'ancienne règle consistant à imputer au débit du compte d'exploitation la valeur initiale du matériel réformé, cette valeur étant portée désormais à un compte d'aitente).

Si cette dernière mesure doit être tenue pour réellement provisoire, elle s'ajoute au programme de *mesures exceptionnelles, non renouvelables pour les années à venir*. Ce programme est ainsi porté à 728 millions.

Quoi qu'il en soit, le budget rectifié par M. de Monzie s'établissait ainsi qu'il suit :

<i>Excédent du « petit équilibre »</i> .....	243 millions
<i>Déficit du « grand équilibre »</i> .....	518 —

soit environ 3 0/0 des recettes probables de l'exercice.

Estimant que ce déficit était de l'ordre de grandeur des erreurs d'approximation, M. de Monzie avait d'abord décidé de le laisser provisoirement sans couverture, sauf à revoir le budget à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 1939.

## 2<sup>e</sup> *Les conséquences financières des décrets-lois.*

Une dépêche ministérielle du 14 novembre demandait la révision des prévisions budgétaires, comme suite à la parution des décrets-lois, mais, en fait, la S. N. C. F. s'est contentée d'envoyer une évaluation très approximative des conséquences financières des décrets-lois, sans procéder véritablement à la révision du budget.

Les conséquences financières des décrets-lois peuvent être évaluées sommairement ainsi qu'il suit, tant en diminution qu'en augmentation des dépenses, étant observé que leurs incidences sur les recettes avaient déjà été, pour la plupart, escomptées par anticipation lors de l'établissement des prévisions budgétaires :

A. — *Diminution des dépenses* :1° *Dépenses de personnel (chiffres théoriques)* :

a) Récupération des congés payés et institution de la semaine de 42 heures dans les bureaux.....	285 millions
b) Aménagement des 40 heures (retour à un régime calqué sur celui en vigueur antérieurement à 1937).....	245 —
Total.....	<u>530 millions</u>

Mais ces chiffres, purement théoriques, doivent être modifiés pour tenir compte des *conditions de réalisation pratique* des mesures envisagées.

Tout d'abord, à concurrence de 80 millions, le projet de budget supposait déjà réalisé l'assouplissement des 40 heures.

L'économie nouvelle est donc ramenée, de ce fait, à 450 millions.

Ce chiffre représente 5 0/0 des dépenses de personnel et correspond au salaire de 22.500 agents du cadre permanent.

Sur ce nombre — nous l'avons vu — 7.500 agents devront être conservés pour faire face à la reprise escomptée du trafic (soit 150 millions à déduire encore de l'économie réalisée).

Il reste donc un effectif de 15.000 agents à résorber, en plus des 25.000 départs déjà prévus lors de l'établissement du budget, soit au total le nombre de 40.000 agents qui a été lancé dans le public.

Ces 15.000 agents seront résorbés ainsi qu'il suit :

- 5 000 mises à la retraite supplémentaires, par application de l'article 19 du décret-loi du 12 novembre 1938 ;
- licenciement supplémentaire de 7.000 auxiliaires ;
- mise à la disposition de la défense nationale de 3.000 agents.

On peut escompter que le plein effet de ces mesures ne jouera que sur les neuf derniers mois de 1939.

Dans ces conditions, on peut évaluer ainsi qu'il suit les résultats qui seront obtenus en fait :

DÉSIGNATION.	1939.	ANNÉE PLEINE.
	millions.	millions.
a) Départs en retraite (on a déduit, pour 1939, le montant des retraites et la perte des revenus sur les traitements).....	49	110
b) Licenciement des auxiliaires (salaire moyen : 13.000 fr.).....	91	140 (chiffre obtenu en supposant, en outre, que des travaux du cadre permanent pourraient être confiés à des auxiliaires).
c) Détachements d'agents dans les usines de la défense nationale.....	45	50
Totaux.....	185	300

2<sup>e</sup> Autres économies (chiffres pour 1939) :

Dépenses de combustibles.....	12 millions.
(économies permises par l'assouplissement des règles de travail des agents de conduite).	
Rentes-accidents du travail.....	40 —
(adoption du régime de la répartition, désormais autorisé par un décret-loi pour la S. N. C. F.).	
Total général des économies en 1939.....	237 millions.

B. — *Augmentations des dépenses :*

a) *Relèvements d'impôts :*

Taxe à la production .....	117.000.000 fr.
Taxes et impôts divers.....	8.200.000 »
Droits sur les huiles et carburants .....	21.000.000 »
Total.....	146.200.000 fr.

b) <i>Augmentation des salaires .....</i>	<u>Mémoire.</u>
---	-----------------

Réserve faite des rectifications auxquelles pourra conduire un examen plus serré, on voit que les décrets-lois se traduisent — en faisant abstraction des relèvements de salaires qui n'y sont pas inclus expressément, mais qui en seront la conséquence inévitable, étant

donné que la convention collective des cheminots lie leur rémunération à celle des fonctionnaires — par une économie globale de 90 à 100 millions, par rapport au budget du 31 octobre, et de 70 à 80 millions, par rapport au budget rectifié par M. de Monzie.

Si l'on évalue le coût probable des relèvements de salaires à 800 ou 900 millions, on voit que le budget de la Société nationale pour l'exercice 1939 doit s'établir, en définitive, *en déficit avoué de 1.300 millions environ.*

### 3<sup>e</sup> *Le mode de couverture du déficit.*

A l'heure où nous achevons la rédaction de notre rapport, la question du mode de couverture de ce déficit n'est pas encore définitivement tranchée.

Le Conseil d'administration, en transmettant au Ministre ses propositions, lui avait fait savoir qu'il ne lui paraissait pas possible, dans les circonstances actuelles, d'envisager les relèvements de tarifs nécessaires pour permettre la couverture, en 1939, du cinquième des charges d'emprunts à incorporer dans l'équilibre financier et il a demandé que celles-ci fissent l'objet *d'une subvention budgétaire.* Il justifiait cette manière de procéder par les considérations déjà invoquées précédemment: ampleur imprévue de la baisse du trafic, non productivité certaine de tout relèvement tarifaire.

Il ne fait pas de doute qu'aux termes de l'article 18 de la Convention, l'équilibre total devait être réalisé et il paraît difficilement admissible que la Société nationale prenne elle-même l'initiative de violer une fois de plus cet article.

Si le Gouvernement — ce qui paraît douteux — admet une subvention budgétaire d'un montant égal au déficit, on rentrera dans le cadre de la Convention. Mais si cette éventualité ne se réalise pas, la situation ne sera pas dénouée.

La politique d'atermoiements et de facilités qui a été suivie lors de la révision des prévisions budgétaires de 1938 sera continuée et conduira, dans un délai d'un an au maximum, à une véritable impasse dans le fonctionnement du nouveau régime financier.

Selon les dernières informations qui nous sont communiquées, le Gouvernement se proposerait, avec l'accord des compagnies signataires de la Convention, d'insérer dans la loi de finances une disposition autorisant le Trésor public à consentir à la S. N. C. F., par dérogation à cette Convention, des avances gratuites pour couvrir la partie des charges financières antérieures à 1938 qui devait être incorporée cette année dans l'équilibre financier (761.500.000 francs).

En définitive, on prorogerait d'un an cette incorporation. Il apparaît immédiatement que cette solution est à la fois incomplète et provisoire :

Incomplète, parce qu'elle n'assure la couverture que d'une fraction du déficit (761 millions sur 1.300 environ) ;

Provisoire, parce que cette couverture consiste en des avances de trésorerie remboursables ultérieurement par la Société nationale et non renouvelables, de telle sorte que le problème de l'équilibre continuera de se poser dans l'avenir avec une acuité sans cesse accrue, comme nous nous proposons de le souligner dans notre conclusion.

**D. — Les charges de la collectivité publique en 1939 du fait de l'exploitation ferroviaire.**

Mais, avant de conclure, nous nous sommes efforcés de calculer ci-après le coût exact pour la collectivité, en 1939, du fonctionnement de la S. N. C. F. :

*1<sup>o</sup> Charges budgétaires :*

a) *Budget des Travaux publics* ..... 67 millions.

(Chapitres intéressant la S. N. C. F., à l'exclusion de ceux relatifs au contrôle dont les dépenses sont supposées couvertes par la redevance pour frais de contrôle.)

b) *Budget des Finances* ..... 2.120 —

(dont 1.860 millions au titre de l'amortissement du déficit antérieur et 260 millions au titre de la participation de l'Etat aux dépenses d'établissement.)

Total des charges budgétaires (1) .. 2.187 millions.

A ce chiffre, il convient d'ajouter le montant de la subvention qui sera éventuellement allouée sur fonds budgétaires. Si une subvention n'est pas allouée, l'Etat devra faire face au déficit au moyen d'avances de trésorerie et le montant total des charges publiques restera le même, aux intérêts de l'avance du Trésor à la S. N. C. F. près, soit.....

1.300 —

Le total des charges budgétaires ressort ainsi à (2) ..... 3.487 millions.

**2<sup>e</sup> Charges de la trésorerie :**

(Ces charges sont théoriquement remboursables sur les excédents ultérieurs de l'exploitation.)

Charges des emprunts antérieurs à 1938 non encore incorporées dans le grand équilibre ..... 3.045 millions.

Éventuellement, charges de première année y afférentes (la S. N. C. F. a tablé sur le remboursement de ces charges en même temps que du principal) ..... 65 —

Total des charges de la trésorerie (3). 3.110 millions.

Il y a lieu d'observer que ce chiffre n'est pas tout à fait exact, du fait qu'en vertu d'une convention approuvée par un des derniers décrets-lois, la Caisse autonome d'amortissement a pris en charge l'amortissement inclus dans les charges ci-dessus. Mais le total des charges publiques n'en est pas modifié.

**3<sup>e</sup> Charges de la Caisse autonome d'amortissement (4) ..... 408 millions.**

(sous réserve de l'observation ci-dessus).

Total général (2 + 3 + 4) ..... 7.005 millions.

soit **7 milliards en chiffres ronds**,

(dont environ : 3.250 millions au titre des déficits antérieurs et 3.750 millions au titre des investissements industriels).

En regard de ce chiffre, il faut mettre :

**1<sup>e</sup> Les avantages tarifaires d'ordre social consentis par la S.N.C.F. Calculés par rapport à un taux de réduction de 50 0/0, qui correspond à la moyenne des réductions tarifaires d'ordre commercial, ces avantages représentent une somme de ..... 330 millions.**

**2<sup>e</sup> Les impôts acquittés par la S.N.C.F. ..... 550 —**

Total ..... 900 millions.

*La charge nette de la collectivité ressort ainsi à plus de 6 milliards.*

Si l'on rapproche ce chiffre du montant des recettes du trafic prévues pour l'exercice 1939, on constate que *les contribuables supportent, en définitive, environ : 250/0 des frais de fonctionnement du Service public des chemins de fer.*