



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

### **Usage guidelines**

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

### **About Google Book Search**

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



## A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

## Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

- + *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
- + *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
- + *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
- + *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

## À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse <http://books.google.com>

UC-NRLF



8 3 868 518

University of  
California

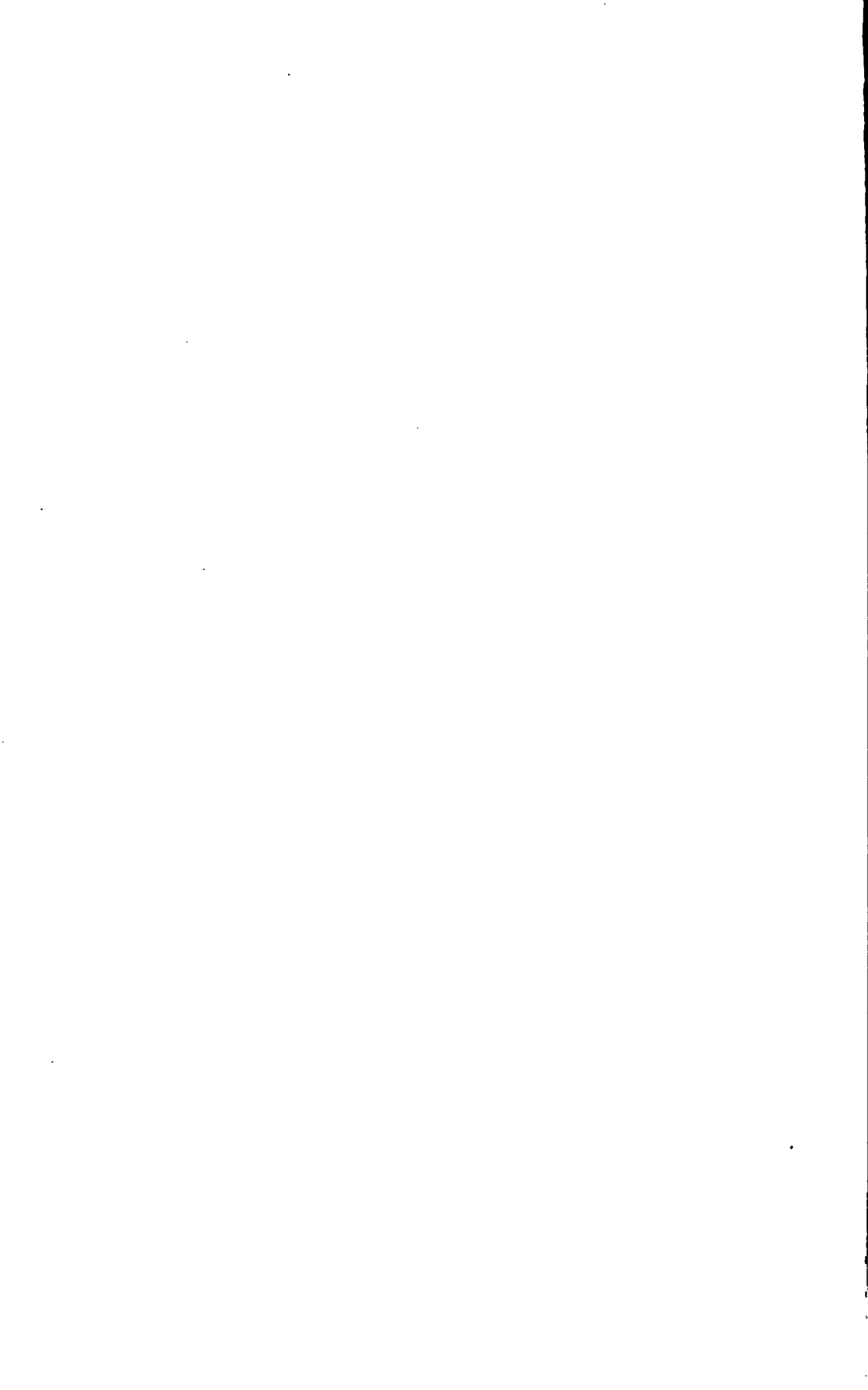


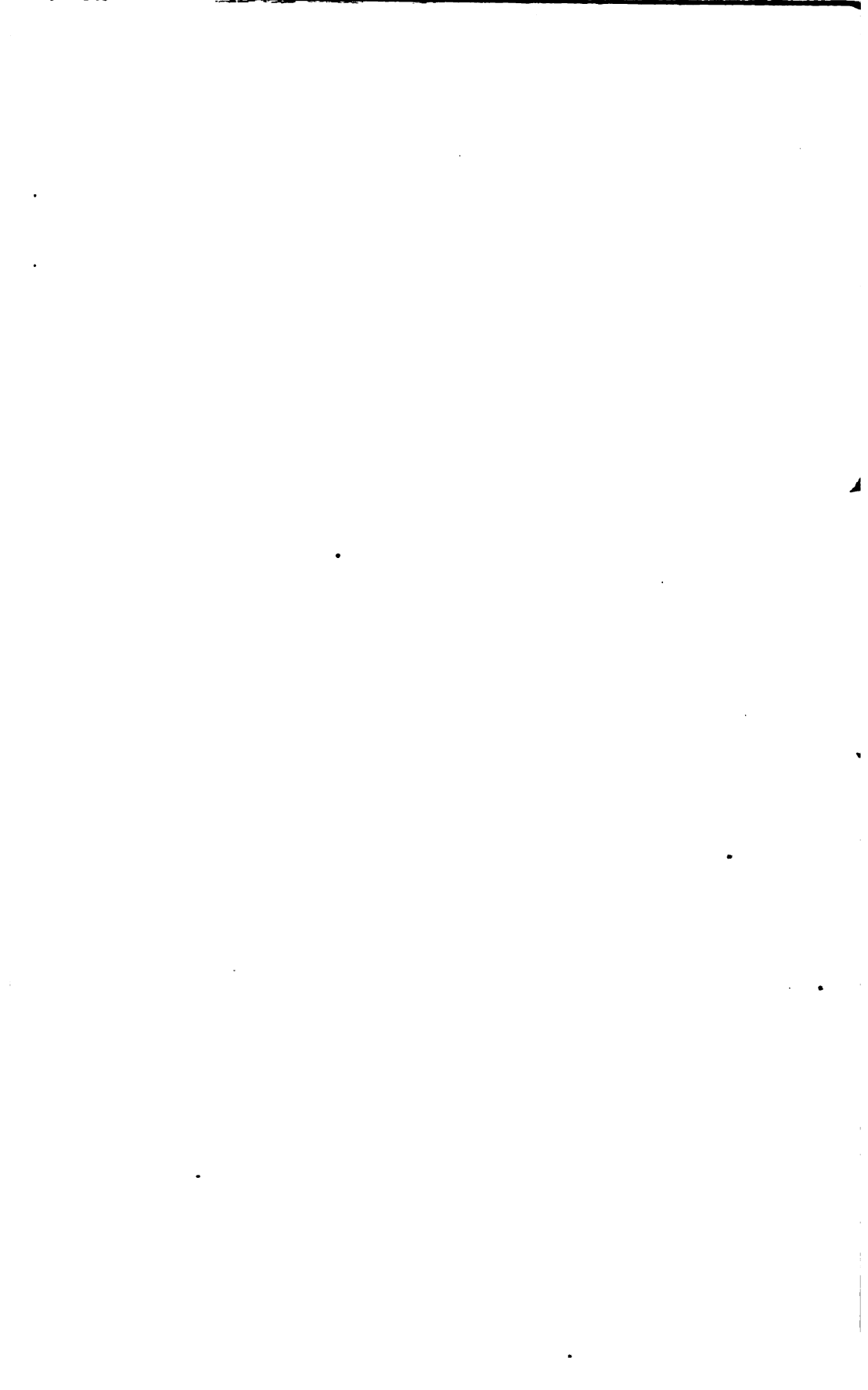
Lux ex Tenebris.

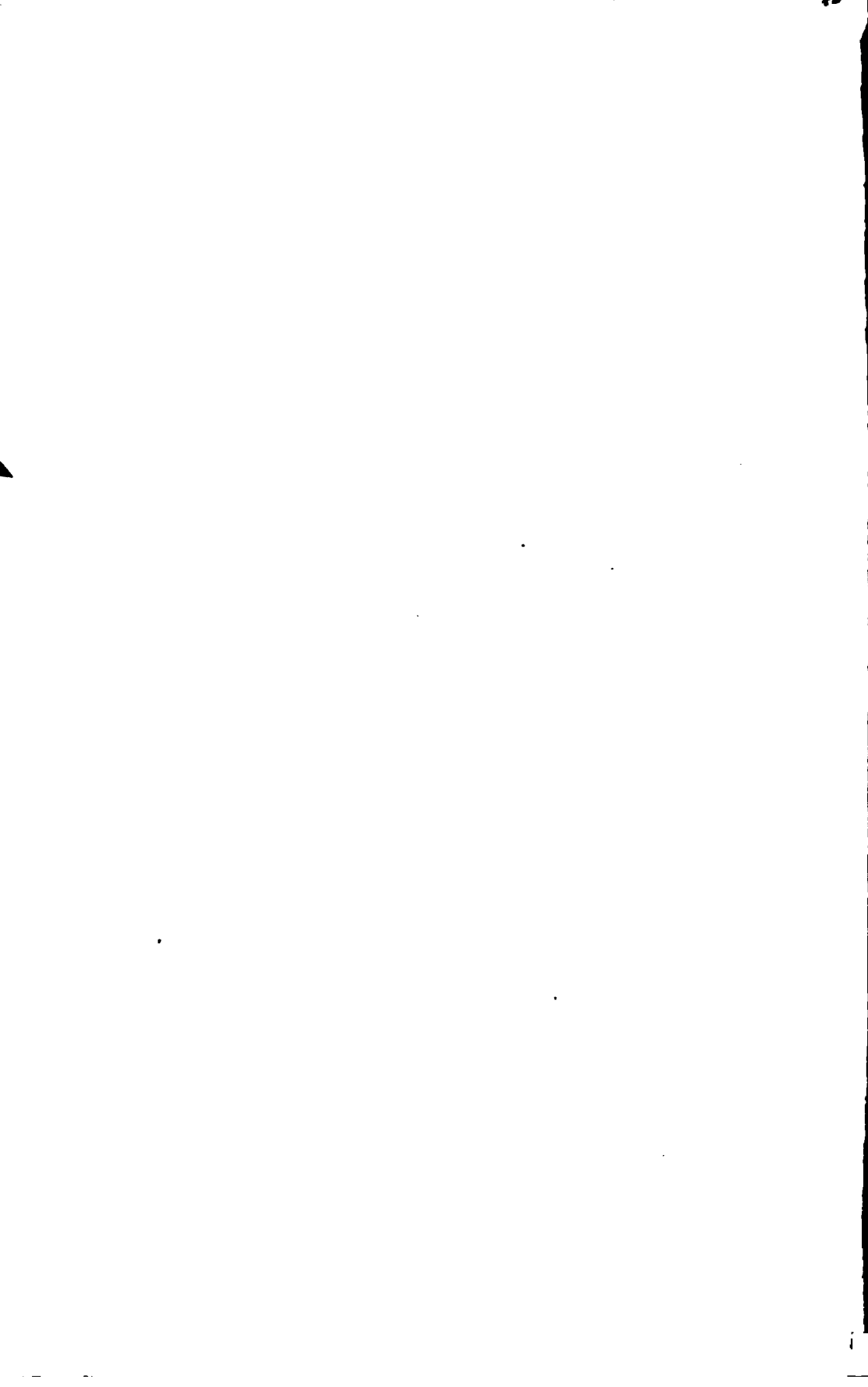


Claus Spreckels Fund.











UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

DU

# Rôle Economique de l'Etat

EN MATIÈRE

**D'EXPLOITATION DE CHEMINS DE FER**

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE LUNDI 14 DÉCEMBRE 1903

PAR

**Joseph SARLAT**

---

SARLAT

MICHELET, IMPRIMEUR, RUE DE LA CHARITÉ

---

1903

11  
12  
13

THÈSE POUR LE DOCTORAT



UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

DU

# Rôle Economique de l'Etat

EN MATIÈRE

**D'EXPLOITATION DE CHEMINS DE FER**

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE LUNDI 14 DÉCEMBRE 1903, A 9 HEURES

PAR

**Joseph SARLAT**

---

*Président :* M. PAUL BEAUREGARD.

*Suffragants :* { MM. SOUCHON,  
PERREAU.

---

SARLAT

MICHELET, IMPRIMEUR, RUE DE LA CHARITÉ



**SPRECKEIS**

*La Faculté n'entend donner aucune approbation  
ni improbation aux opinions émises dans les thèses:  
ces opinions doivent être considérées comme propres à  
leurs auteurs.*



A. M. C.

## Du Rôle Economique de l'Etat

DANS

# L'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER



## PREMIÈRE PARTIE



### **Des différents systèmes usités pour l'exploitation des Chemins de fer.**



On peut concevoir diverses façons pour un pays d'exploiter ses Chemins de fer et de résoudre le problème si discuté du rôle de l'Etat en cette matière.

On peut, tout d'abord, concevoir — c'est le système individualiste — que l'exploitation soit confiée à des particuliers. Si l'industrie privée peut agir sans aucun contrôle de la part de l'Etat, nous avons les Compagnies libres, comme en Angleterre et aux Etats-Unis. Si l'Etat se réserve de ne confier l'exploitation que sous des restrictions plus ou moins étroites, et notamment de faire de l'exploit-

tation des chemins de fer une régie intéressée, nous avons les Compagnies fermières, telles qu'elles existent en Hollande et en Italie.

On peut aussi concevoir que l'Etat intervienne directement et exclusivement dans l'exploitation des voies ferrées et qu'il prenne lui-même en main le service de cette industrie. C'est le système interventionniste. Il a été adopté, notamment, par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Belgique.

On peut enfin concevoir un système mixte, combinant les deux solutions précédentes, où l'intervention de l'Etat dans l'exploitation, sans être absolue et exclusive, s'affirme cependant par un contrôle très étendu et très rigoureux sur les Compagnies auxquelles a été concédé le droit d'exploiter non comme fermières, mais comme sociétés privées. C'est le régime français.

Nous allons successivement examiner ces différents régimes, en voyant les applications principales qui en ont été faites.

---



## CHAPITRE I<sup>er</sup>

### **Systeme Individualiste.**

---

#### § I. — *Régime des Compagnies libres.*

Avec le régime des Compagnies libres — le mot seul l'indique assez — on laisse à l'initiative privée le soin d'exploiter à sa guise les voies ferrées. En principe, dans un pareil système, le rôle de l'Etat est nul. Deux exemples frappants d'application du système des Compagnies libres nous sont donnés par l'Angleterre et par les Etats-Unis.

#### **1<sup>er</sup> ANGLETERRE.**

Les Chemins de fer anglais ont été créés uniquement par des particuliers. Le premier chemin de fer date de 1830. Il fut lancé le 15 septembre sur la ligne de Liverpool à Manchester. En 1836, on comptait déjà 1.536 kilomètres concédés. Les Compagnies concessionnaires avaient la plus entière

liberté, aussi bien pour le tracé des lignes que pour tout ce qui concerne la gestion financière de l'exploitation. Cette complète indépendance, jointe à l'engouement pour les entreprises de chemins de fer, qui s'empara du public de 1843 à 1848, eut comme conséquence de donner à la concurrence une surexcitation violente qui fut cause de ruines importantes. Mais il est à remarquer que cet excès de concurrence ne détermina pas dans la Grande-Bretagne, en vertu d'une réaction qui eût pu alors paraître naturelle et nécessaire, l'intervention de l'administration, comme dans beaucoup d'autres pays. Et ce furent, au contraire, les Compagnies elles-mêmes qui, en 1858, dans une réunion tenue à Londres, remédièrent au mal en passant entre elles des conventions. On posa le principe qu'il était indispensable, pour la vitalité des Compagnies, qu'elles s'entendissent afin d'uniformiser les tarifs. On proclama que ces tarifs devaient avoir un taux assez élevé pour assurer aux exploitants des bénéfices suffisants.

Depuis cette époque, il n'y eut plus, entre les Chemins de fer, de concurrence. C'est même le phénomène inverse qui s'est produit, et on a vu s'opérer des fusions entre plusieurs Compagnies. Il en résulte qu'aujourd'hui, bien qu'il subsiste encore près de 130 Compagnies de voies ferrées, les quatre cinquièmes du réseau total de la Grande-Bretagne appartiennent à vingt Compagnies seulement, car

la majorité des concessionnaires ne possède que des lignes peu étendues.

Les concessions de chemins sont perpétuelles.

Au point de vue des tarifs, le Gouvernement ne peut, aux termes d'un *act* du 9 août 1844, reviser le tarif maximum que vingt-un ans après la concession, lorsque le revenu net excède 10 % pour la moyenne des trois dernières années, et à la charge de garantir ce revenu minimum pendant une période de vingt-un ans et de ne pas procéder à une nouvelle revision sans le consentement de la Compagnie durant cette même période. Sauf cette restriction, les Compagnies sont maîtresses de leurs tarifs ; elles les établissent et les modifient à leur gré, sans avoir à demander au Gouvernement d'autorisation préalable. Elles sont donc, en somme, absolument libres, et les tarifs varient à l'infini de Compagnie à Compagnie. Cette variation est encore compliquée par les traités particuliers passés entre les Compagnies et les expéditeurs.

Cependant, il y a un *act* du 21 juillet 1873, qui est venu fonder une Commission des Chemins de fer, ayant pour but de constituer un tribunal spécial chargé de statuer sur les contestations entre transporteurs et expéditeurs, relativement soit à l'établissement de tarifs communs, soit au passage de voyageurs ou de marchandises d'une ligne sur l'autre. Elle se compose de trois membres, dont un ingénieur et un jurisconsulte. Les attributions de

cette Commission des Chemins de fer ont été augmentées par l'act du 10 août 1888.

Les Compagnies, étant indépendantes vis-à-vis de l'Etat, lui imposent leurs tarifs comme à un simple particulier et soumettent les transports des postes, de la guerre, de la marine à des droits presque aussi élevés que ceux payés par le public.

Comme le constate M. Picard, dans son *Traité des Chemins de Fer* (tome I, page 658), les Compagnies anglaises n'ont guère d'autre obligation, vis-à-vis de l'Etat, que de faire circuler tous les jours, dans chaque sens, un train dont la marche soit approuvée par le « *Board of Trade* (1) » et qui s'arrête à toutes les stations.

Pour rendre aux canaux la concurrence impossible, les Compagnies de Chemins de fer ont, grâce aux vastes capitaux qu'elles possèdent, acheté ou affermé un très grand nombre d'entre eux et passé des traités avec d'autres.

Le réseau des voies ferrées anglaises s'est brillamment développé, comme le prouvent quelques chiffres par lesquels a passé la longueur des lignes exploitées : en 1845, il y avait 4,082 kilomètres ; en 1860, il y en avait 16,787 ; en 1875, 26,803 ; en 1888, 31,900 ; en 1896, 34,234.

Primitivement, le Gouvernement n'avait pas le droit de rachat des lignes de chemins de fer, car

---

(1) Ministère du Commerce et des Travaux Publics.

tous les *bills* de concession, antérieurs à 1844, n'avaient pas prévu cette faculté. Le rachat n'a été établi et réglé que par un *act* du Parlement, en date du 9 août 1844. Il distingue entre les concessions antérieures et les concessions postérieures à cette époque. Il n'ouvre le droit de rachat, d'une façon générale, qu'après une exploitation de vingt-un ans. L'indemnité, au cas de rachat, doit être fixée à vingt-cinq fois le produit net moyen des trois dernières années qui ont précédé celle où s'opère le rachat.

## 2<sup>o</sup> ETATS-UNIS.

L'organisation économique des Chemins de fer n'est pas, aux Etats-Unis, différente, du moins de façon essentielle, du régime de toute autre branche d'industrie. La liberté d'entreprise est la même, en fait, et la concurrence s'exerce là comme ailleurs.

L'autorité publique ne s'immisce dans l'organisation des voies ferrées que par un contrôle technique et par la répression de certains abus dans la lutte entre les Compagnies concurrentes. C'est ainsi que les « *discriminations* » sont punis. On appelle ainsi, — et la définition est celle que M. Louis Paul-Dubois donne dans son ouvrage sur « *Les Chemins de fer aux Etats-Unis* », — les « avantages secrets accordés par une Compagnie à de gros expéditeurs

pour gagner leur clientèle, qu'on dissimule en général sous couleur de commissions, drawbacks, tarifs spéciaux. »

Ce régime d'indépendance et de concurrence dans l'exploitation des voies ferrées a donné ce résultat fort appréciable d'abaisser de beaucoup les tarifs. C'est aux Etats-Unis que le prix de transport des marchandises est le plus bas.

Mais ce système d'exploitation par libre concurrence entre industries privées a eu aussi des inconvénients. Les Compagnies américaines, poussées par l'activité et les incessants Besoins de la concurrence, ont souvent construit avec trop de rapidité et d'économie. Certaines voies se sont vite détériorées et certaines lignes ont dû être revendues à perte. De plus, beaucoup d'accidents se produisent sur les lignes des Etats-Unis. Enfin, comme un grand nombre de Compagnies desservent des régions voisines, les moins puissantes tombent en faillite, et leur réseau est racheté à vil prix par les autres; ou bien une entente s'établit entre les Compagnies rivales, et les taxes sont subitement relevées.

C'est surtout depuis 1873 que la lutte a été ardente entre les Compagnies américaines. Mais elles ont, petit à petit, pensé qu'il était préférable de se partager le trafic. et la plupart ont formé des associations en vue de répartir plus équitablement entre elles le tonnage des marchandises. Beaucoup ont

même fusionné, et une dizaine de Sociétés possède ainsi 60,000 kilomètres ferrés. D'autre part, des capitalistes puissants, que l'on a coutume de nommer les « *Rois des Chemins de Fer* », ont acquis de nombreuses lignes à coups de dollars. C'est ainsi qu'en 1882 les Vanderbilt, les Gould, les Roberts et certains autres financiers américains se trouvaient être maîtres de 70,000 kilomètres de chemins de fer.

Pour essayer de remédier aux inégalités existant dans les tarifs et résultant de réductions consenties par les Compagnies à certains expéditeurs et refusées à certains autres, une loi fédérale, en date du 5 février 1887, a édicté certaines dispositions destinées à assurer dans l'avenir une application des taxes égale pour tous. Cette loi ne s'applique qu'aux transports qui ne sont pas effectués dans l'intérieur d'un même Etat. Elle dispose qu'en principe les taxes doivent être égales pour tous les transports de même nature et effectués dans les mêmes conditions. Toute préférence ou tout avantage déraisonnable accordés à un expéditeur sont considérés comme illégaux. Il est interdit, en principe, de prendre un prix de transport proportionnellement plus élevé pour une courte que pour une longue distance. Est également prohibée la coalition de lignes qui a pour objet la mise en commun de lignes différentes et rivales et le partage des produits de leur exploitation. Les tarifs doivent être im-

primés et publiés et indiquer clairement tout ce qui intéresse les voyageurs. Il est interdit d'amener des interruptions dans le transport des marchandises, du point de chargement au point de destination, par quelque moyen que ce soit : coalition, modifications d'horaires, transbordements.

L'art. 11 de la loi de 1887 a créé, pour veiller à la bonne exécution des dispositions de cette loi, une Commission permanente de contrôle, qu'on appelle l' « *Inter state commerce commission.* » Elle se compose de cinq membres, qui sont nommés par le Président, sur avis et avec le consentement du Sénat. Elle est investie des pouvoirs les plus étendus pour vérifier l'administration commerciale de tous les entrepreneurs de transport soumis aux prescriptions de la loi. Elle reçoit les plaintes de tous les intéressés, les transmet aux Compagnies et invite ces dernières à y répondre dans un délai raisonnable. Si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord, la Commission dresse un rapport, dont une copie est envoyée aux intéressés. Si ses conclusions ne sont pas acceptées par les contestants, la Commission ou tout autre intéressé a le pouvoir de saisir, par voie de pétition sommaire, la Cour de Circuit des Etats-Unis siégeant dans le ressort où l'entrepreneur a son bureau principal.

L'art. 22 de la loi du 5 février 1887 dispose qu'aucune des prescriptions édictées ne s'applique au transport ou au magasinage des marchandises



effectués gratuitement ou à prix réduit pour la Confédération, pour l'un des Etats de la Confédération, pour les Administrations Municipales ou pour des œuvres de bienfaisance. Elles ne s'appliquent pas de même au transport d'objets à l'occasion d'Expositions ni aux billets d'excursion. L'art. 22 dit aussi que la loi n'enlève pas aux Compagnies le droit d'accorder le transport gratuit ou à tarif réduit aux ministres des cultes, à leurs propres employés, aux indigents, aux orphelins de soldats ou marins, etc.

La loi de 1887 a subi quelques modifications par une autre loi du 2 mars 1889. Ses résultats n'ont pas donné ce qu'on attendait. C'est ce qui ressort des rapports publiés annuellement par la Commission sur l'action de la loi.

La faculté de rachat est inscrite dans de très nombreux actes de concession des chemins de fer américains. Ce rachat peut s'opérer soit à tout moment, soit à partir seulement d'une date déterminée. Le taux de rachat et les conditions dans lesquelles il peut se pratiquer varient trop avec les Compagnies pour que nous puissions entrer dans les détails.

Une chose à remarquer dans les chemins de fer des Etats-Unis — et qui est, d'ailleurs, le résultat de leur régime économique et de la situation commerciale en Amérique, — c'est que l'activité du trafic présente sur l'ensemble du réseau d'énormes diffé-

rences. En effet, la dixième partie des transports totaux se concentre sur les trois grandes lignes qui mettent les Etats de l'Ouest en communication directe avec les ports de l'Atlantique. Ces grandes artères, appelées « *trunk-lines* », ne forment cependant que la trentième partie de la longueur du réseau américain, avec 7.250 kilomètres.

La longueur du réseau ferré des Etats-Unis formait un ensemble de 56.451 kilomètres en 1866. En 1876, il en comptait 123.584 ; en 1886, 219.434. En 1896, il atteignait 293.728 kilomètres.

## § II. — *Régime des Compagnies Fermières.*

Nous ne pourrions mieux définir les Compagnies fermières qu'en citant les paroles de M. Richard Waddington à la Chambre des députés : « Dans cette combinaison, disait-il, la Compagnie chargée de l'exploitation devient un entrepreneur de roulage au service de l'Etat ; les rôles des parties contractantes sont bien définis. A l'Etat appartient le droit de fixer les conditions de transport, de reviser les tarifs, d'intervenir chaque fois que l'intérêt de la collectivité l'exige ; la Compagnie reste chargée de la gestion financière et administrative ; elle pourvoit, moyennant un prix fixé à l'avance, aux dépenses du personnel, aux frais de traction, au renouvellement de la voie ; elle s'occupe, en un

mot, de ces mille détails intérieurs pour la surveillance desquels l'Etat est éminemment impropre. » (1)

Le système des Compagnies fermières existe en Hollande et en Italie.

#### 1. HOLLANDE.

Les Pays-Bas ont abandonné depuis longtemps l'exploitation d'une grande partie des chemins de fer d'Etat qu'ils possédaient à une Société appelée *Société d'exploitation des Chemins de fer de l'Etat*. Dès le 11 août 1863, l'Etat hollandais traitait avec cette Compagnie pour l'affermage d'un certain nombre de lignes. Il avait le droit d'établir les tarifs sur la proposition de la Compagnie, mais le contrat fixait un prix maximum et l'Etat devait indemniser la Compagnie des pertes résultant pour elle des réductions de tarifs. La recette brute était acquise à la Société jusqu'à un chiffre déterminé, au delà duquel elle était partagée avec l'Etat suivant une proportion qui allait en augmentant pour la part afférente à l'Etat. La durée du contrat était de cinquante ans.

Mais cette première convention ne donna pas de bons résultats. Elle fut révisée en 1876.

---

(1) Rapport sur le projet de loi de fusion avec la Compagnie d'Orléans de la Compagnie des Charentes. — *Journal Officiel* du 28 février 1877.

D'après le nouveau contrat, le Ministre détermine le maximum des tarifs. Une loi du 9 avril 1875 lui conservait le droit de réduire les taxes, sauf une allocation d'indemnité au cas de perte en résultant pour la Compagnie. Le mode et l'échelle du partage étaient modifiés.

Le 3 juin 1881, un nouveau contrat fut passé avec une nouvelle compagnie dite *Société des Chemins de fer hollandais*. Elle était en même temps la fermière de l'Etat pour quelques-unes de ses voies ferrées et concessionnaire de certaines lignes. La première convention avec la première Société subsistait toujours. La durée du fermage n'est pas limitée, mais la loi du 9 avril 1875 donne à l'Etat, dans son article 49, le droit de racheter tout chemin de fer après vingt ans d'exploitation.

Le prix du rachat est déterminé de la façon suivante. On porte en compte les revenus nets des sept dernières années. On en déduit les deux années les moins productives. La moyenne est établie d'après les cinq années qui restent. La somme obtenue est capitalisée en la multipliant par vingt et on y ajoute une prime de 15 %. Si l'Etat veut user du droit de rachat, il doit avertir au moins une année d'avance le directeur de la Compagnie sur laquelle il a l'intention de l'exercer.

Pour la Société des chemins de fer hollandais, comme pour la Société d'exploitation des chemins de fer de l'Etat, le nombre des trains est limité

conventionnellement. En fait, les deux Compagnies ont une grande liberté pour l'établissement de leurs tarifs, et le Gouvernement hollandais n'a jamais usé de la faculté qu'il s'est réservée d'abaisser les taxes mises en vigueur par les Compagnies fermières.

Le régime des voies ferrées des Pays-Bas n'a pas donné à l'intérêt public de grandes satisfactions. Ni l'Etat, ni les fermiers, ni les particuliers ne paraissent avoir trouvé d'avantages aux résultats du système d'affermage.

Le Trésor partage les recettes brutes avec les Sociétés fermières dans une proportion de 50 %.

En 1866, le réseau ferré en exploitation dans les Pays-Bas présentait une longueur de 954 kilomètres. En 1876, il était de 1.901 kilomètres. En 1886, il en avait atteint 2,774 ; en 1896, 3,129.

## 2. ITALIE.

Aussi longtemps que l'Italie a été partagée en divers Etats, les chemins de fer y ont fort peu progressé. Au contraire, quand fut réalisée l'unité italienne, les voies ferrées se multiplièrent avec rapidité.

L'exploitation des chemins de fer italiens est affermée à des Compagnies. Ce système date de 1885. Les deux principales Compagnies fermières sont la *Société de la Méditerranée* et la *Société italienne des Chemins de fer de l'Italie méridionale*. Elles ex-

ploient à elles seules 10.000 kilomètres environ de lignes ferrées.

Avant d'adopter de façon définitive le régime actuel de l'affermage, les chemins de fer italiens ont expérimenté beaucoup de systèmes. Les remaniements qu'il a été nécessaire d'opérer dans le réseau concédé, à la suite des agrandissements successifs de l'Italie, ont causé des difficultés très sérieuses. Le Gouvernement fut obligé de racheter certaines lignes et d'en construire de nouvelles. Elles furent tout d'abord confiées, en ce qui concerne l'exploitation, à des Compagnies privées. Mais, à dater de 1878, l'Etat italien dut se charger d'exploiter par lui-même à titre provisoire. Cette même année 1878, une Commission fut créée dans le but de déterminer quel était le meilleur régime qu'il convenait d'appliquer à l'exploitation des chemins de fer. La Commission se mit aussitôt à l'œuvre et, après avoir longuement étudié la question, elle se prononça à l'unanimité contre l'exploitation par l'Etat. Une loi du 25 avril 1885 supprima le réseau de l'Etat et en opéra la répartition entre des Compagnies fermières.

Aux termes des conventions conclues entre l'Etat et les Sociétés fermières, les tarifs sont déterminés d'avance ainsi que leurs conditions générales d'application. Les modifications ordinaires de tarifs émanent de l'initiative des Compagnies. Leurs propositions sont subordonnées à l'homologation

du Gouvernement. Ce dernier a le droit d'imposer des abaissements de taxes, à charge toutefois de garantir les Compagnies contre la perte de recettes qui pourrait en être la conséquence.

Les traités particuliers entre Compagnies et expéditeurs sont autorisés, sous la double condition pour les premières d'en faire bénéficier les transports similaires, et de les communiquer au Gouvernement, qui peut en interdire ou en suspendre l'application.

Le Gouvernement arrête l'horaire des trains de voyageurs et des trains mixtes, sur la proposition des Compagnies. Mais ses pouvoirs sont limités par certaines clauses des contrats d'affermage.

Ces contrats ont été conclus pour une période de soixante ans, c'est-à-dire du 1<sup>er</sup> janvier 1885 au 31 décembre 1944. Chacune des deux parties, la Compagnie aussi bien que l'Etat, a le droit de résilier la convention à l'expiration de la vingtième et de la quarantième année, à charge par elle de prévenir son co-contractant deux ans à l'avance.

Les contrats d'affermage attribuent à l'Etat italien 28 % de la recette brute.

La longueur du réseau des chemins de fer en exploitation en Italie comprenait en 1866 un total de 4,694 kilomètres; en 1876, 7,696 kilomètres; en 1886, 10,965; en 1896, 15,100.

## CHAPITRE II

### **Système Interventionniste.**



Ici nous sommes dans le régime tout opposé à celui que nous venons de voir : l'Etat exploite directement les Chemins de fer et devient lui-même chef d'entreprise industrielle. Cette solution de l'exploitation directe par l'Etat a été adoptée principalement par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Belgique, pour ne citer que les exemples les plus intéressants et les plus caractéristiques.

#### **1° ALLEMAGNE.**

La plupart des Etats de l'Allemagne ont estimé depuis longtemps que la construction et l'exploitation des voies ferrées constituaient un service public et ont considéré de bonne heure les chemins de fer comme rentrant naturellement dans leurs attributions.

Le Wurtemberg, la Saxe, la Bavière, le Grand-Duché de Bade se sont chargés d'établir eux-mêmes leurs réseaux et n'ont accordé que peu de



lignes à des Compagnies. En Prusse, au contraire, l'industrie privée associa dans les débuts ses efforts à ceux de l'Etat. Cela dura ainsi jusqu'en 1870.

Mais, après la guerre contre la France, l'Etat prussien résolut de tirer parti de l'exploitation des chemins de fer de l'Allemagne, dans le but d'étendre à toutes les parties du nouvel Empire sa prépondérance militaire et politique. A ce point de vue, la constitution du 16 avril 1871 donnait à l'empereur des pouvoirs très étendus. Il avait le droit d'établir toutes les voies ferrées qu'il jugerait utiles à la défense de l'Allemagne ou au développement du commerce, et cela malgré même l'opposition des Etats dont ces voies nouvelles traversaient le territoire. Il avait un contrôle souverain sur les tarifs de chemins de fer. Toujours d'après la constitution de 1871, les chemins de fer étaient tenus, en cas de besoins urgents, tels que le renchérissement extraordinaire des denrées de première nécessité, de faire application d'un tarif spécial et temporaire à prix réduit, fixé par l'empereur.

Un second pas dans la voie de l'unification du réseau d'Empire fut fait par une loi du 27 juin 1873. Elle instituait l'Office Impérial des Chemins de fer. Il avait pour mission de surveiller l'exploitation de toutes les lignes ferrées. Il devait aussi poursuivre et hâter les réformes qu'il trouverait nécessaires. Il avait également pour fonction de corriger les

vices d'organisation qu'il découvrirait dans le réseau allemand.

Pour hâter la concentration du réseau d'Empire, M. de Bismarck tenta, dès l'année 1875, de réaliser l'absorption des lignes des différents Gouvernements confédérés par l'Empire. Mais ce projet du chancelier échoua devant la résistance de ces Gouvernements. Bismarck dut se contenter de prendre toutes les mesures nécessaires pour transformer le réseau prussien concédé en réseau d'Etat.

C'est ainsi qu'une loi prussienne du 4 juin 1876 vint autoriser le Gouvernement prussien à céder à l'Empire d'Allemagne, moyennant une équitable indemnité, tous les chemins de fer d'Etat actuellement en construction ou en exploitation, ainsi que tous les accessoires et que tous les engagements pris par l'Etat en vue de l'exploitation et même de la construction des chemins de fer de cette catégorie. Le Gouvernement prussien était autorisé également à céder à l'Empire tous ses droits sur l'administration et l'exploitation des chemins de fer qui n'étaient pas sa propriété, de même que toutes les quote-parts et tous droits pécuniaires appartenant à l'Etat dont les chemins de fer seraient cédés à l'Empire d'Allemagne.

D'autres lois, notamment celles de 1879 et de 1882, votèrent le rachat de la plus grande partie des lignes concédées. L'une de ces lois, celle du 20 décembre 1879, marque le point de départ du rachat

par l'Empire des chemins concédés. Depuis cette époque, les lois de rachat se sont, pour ainsi dire, succédé d'année en année.

La plupart des rachats ont été faits de gré à gré. Les uns ont eu lieu moyennant argent comptant et échange de titres. Les autres se sont effectués simplement par la prise de possession par l'Etat, avec réserves de stipulations ultérieures relatives au rachat et à la conservation des droits des obligataires. L'Etat payait aux actionnaires un revenu fixe ; il se réservait la faculté de racheter la propriété du réseau après un certain délai nécessaire pour lui permettre d'effectuer l'échange des actions contre des titres de rente. Jusque-là, la Société avait conservé une existence légale. Elle disparaissait à cette époque, entrait en liquidation, et l'Etat prenait en main le service des obligations. Il devait verser entre les mains des liquidateurs les sommes nécessaires à assurer le paiement des actions non échangées.

En 1890, le réseau de l'Etat allemand présente déjà « un ensemble homogène sillonnant toutes les Provinces et reliant toutes les principales villes du Royaume, alors que les lignes des Compagnies, la plupart d'intérêt secondaire, sont dispersées sur tout le territoire et très morcelées (1) ».

---

(1) Ministère des Travaux publics. Direction des Chemins de fer. Résumé de la législation générale des Chemins de fer allemands. (Extrait du *Bulletin du Ministère des Travaux publics*, numéro de mars 1902.)

L'élimination de l'industrie privée est donc chose presque définitivement accomplie en Allemagne, mais cette situation est due bien plus à des considérations politiques que véritablement économiques. Sans doute, on a bien eu pour but, en concentrant le service des chemins de fer dans les mains de l'Empire, de remédier aux inconvénients qui résultaient, au point de vue commercial, du morcellement du réseau et des complications de tarifs. Mais cette mesure a été, avant tout, dictée par les tendances centralisatrices du Gouvernement prussien, par ses préoccupations militaires et stratégiques et par son désir d'établir et de consolider l'unité nationale allemande.

Les lignes ferrées exploitées en Allemagne mesuraient une longueur totale de 14,995 kilomètres en 1866 ; en 1876, elles mesuraient 28,391 kilomètres ; en 1886, elles en comptaient 37,199, et en 1896, 46,900.

## 2° AUTRICHE-HONGRIE.

Les premiers chemins de fer austro-hongrois ont été l'œuvre de l'industrie privée. Mais cet état de choses dura peu, et le Gouvernement fut bientôt amené, en l'année 1853, à racheter une partie importante de ces lignes concédées et à les exploiter soit par lui-même, soit par le moyen de Compagnies fermières. Cette solution fut loin d'avoir de

bons effets, surtout au point de vue financier. L'Etat dut, en 1855, se retourner de nouveau vers l'industrie privée; il céda à deux Compagnies : la *Société autrichienne des Chemins de fer de l'Etat* et la *Société du Sud de l'Autriche* les lignes qu'il avait construites. Il leur fit aussi de nouvelles concessions et traita bientôt après avec d'autres Compagnies. Tous ces concessionnaires entrèrent en lutte, et la concurrence s'exerça entre eux avec une très vive émulation.

Cet exemple ne fut pas suivi par la Hongrie, qui, dès l'année 1868, montra nettement sa résolution de se constituer un réseau d'Etat. Elle sut profiter des embarras pécuniaires de certaines Compagnies pour racheter leur réseau.

L'Autriche elle-même fut enfin obligée d'entrer de nouveau dans la voie où s'était engagée la Hongrie, et cela à la suite du krach de 1873 : une crise financière intense avait éclaté, causée par une brusque diminution de trafic qui força les Compagnies à faire, chaque année, appel à la garantie d'intérêt pour des sommes que le budget autrichien avait de la peine à solder. L'Etat se fit alors constructeur de lignes nouvelles en Istrie, en Bohême, en Dalmatie.

Une loi du 14 décembre 1877 donna à l'Etat autrichien le droit de mettre la main sur les chemins de fer anciennement concédés, lorsque des insuffisances successives d'exploitation lui paraîtraient

compromettre les finances du Trésor par un recours immodéré à la garantie d'intérêt. A la suite de cette loi, des rachats importants furent opérés.

Ces diverses mesures une fois prises, on voulut relier entre elles et à la capitale les lignes ferrées qui avaient été rachetées ou établies par l'Etat. On fut ainsi amené à la constitution d'un réseau d'Etat, qui mesurait déjà, en 1888, une longueur de 24,708 kilomètres. Sur ces 24,708 kilomètres, 5,611 formaient le réseau de l'Etat autrichien et 4,691 le réseau de l'Etat hongrois. Les Compagnies avaient conservé environ 9,000 kilomètres.

Les tarifs des Compagnies qui subsistent sont soumis à l'homologation du Gouvernement. Cette homologation ne présente, pour quelques-unes d'entre elles, que le caractère d'une simple vérification de la légalité des taxes, tandis que, pour d'autres, elle donne à l'Etat un droit d'appréciation étendu. Les traités particuliers entre Compagnies et expéditeurs sont autorisés, à la charge seulement pour les Compagnies d'en étendre le bénéfice à tous les expéditeurs qui en voudraient accepter les conditions.

Le réseau d'Etat est placé sous une Direction générale impériale et royale, confiée à un président, sous les ordres du Ministre du Commerce.

Des lois de 1880 ont prévu, en Autriche et en Hongrie, la concession des chemins de fer locaux, qui sont exonérés de presque toute charge fiscale et

qui peuvent être subventionnés. Les administrations des Chemins de fer de l'Etat se chargent de leur exploitation pour le compte des concessionnaires et dans des conditions assez avantageuses pour ces derniers. Ces réseaux secondaires ont pris un grand développement, et la législation de 1880, qui était provisoire et faite à l'essai, a été prolongée et même augmentée par les lois des 25 décembre 1882, 31 décembre 1884 et 17 juin 1887.

La longueur du réseau austro-hongrois mesurait, en 1866, 5,847 kilomètres seulement de voies ferrées; en 1876, il en comprenait 16,938; en 1886, 22,703; en 1896, il était arrivé au chiffre de 31,500 kilomètres.

### 3° BELGIQUE.

Au début, les chemins de fer belges furent entrepris par l'Etat, sous l'influence de considérations politiques : le Royaume venait de se constituer, en juillet 1831, par suite de sa séparation de la Hollande, avec laquelle il formait antérieurement les Pays-Bas, et on craignait, si on abandonnait les voies ferrées à l'industrie privée, de les mettre au pouvoir de l'étranger ou sous la puissance de banquiers hollandais. Mais cette solution ne donna pas de brillants résultats. Les Chemins d'Etat ne rapportaient même pas l'intérêt des sommes qu'ils avaient coûtées. De plus, l'initiative privée réclamait

avec insistance une part à l'œuvre du réseau belge.

Aussi, dès 1845, voyons-nous de nombreuses concessions accordées. Les concessionnaires deviennent même peu à peu tellement nombreux que le réseau de la Belgique finit par être trop morcelé. En effet, malgré plusieurs fusions faites entre Compagnies rivales, il se répartissait, en décembre 1869, entre 39 Compagnies, ce qui était énorme, relativement à l'étendue du territoire belge.

Parmi ces 39 Compagnies, certaines ne vivaient qu'avec difficulté; d'autres, par contre, étaient conduites avec activité et hardiesse. Ces dernières organisèrent une concurrence redoutable contre le réseau de l'Etat. Le Gouvernement s'en émut et se mit à procéder, à diverses reprises, au rachat des voies ferrées exploitées par des Compagnies.

Nous trouvons donc en Belgique un réseau concédé, coexistant avec un réseau d'Etat. Le réseau concédé est inférieur, au point de vue kilométrique, à celui de l'Etat d'un peu plus de la moitié.

Les concessions sont, en général, de 99 ans. Presque toutes les Conventions comportent des clauses de rachat. Mais, malgré cela, on peut dire que tous les rachats qui ont eu lieu sont le résultat d'ententes amiables. Les règles d'homologation des tarifs sont semblables à celles qui ont été adoptées en France. Mais le tarif maximum doit être conforme au tarif des chemins de fer de l'Etat.



L'administration du réseau de l'Etat est confiée, sous la direction du Ministre des Chemins de fer, à un Comité, composé de quatre membres chargés l'un de la voie, le second de la traction et du matériel, le troisième de l'exploitation et le quatrième du contrôle des matières et des recettes, ainsi que du service général.

La reprise des Chemins de fer par l'Etat a eu pour effet d'en soustraire la direction à toute influence étrangère. Mais la gestion de l'Etat belge a été influencée par des préoccupations électorales. Sous cette pression, les tarifs ont été réduits de façon exagérée, et les lignes d'Etat, qui, jusqu'à 1872, donnaient régulièrement 6 % d'intérêt, ont commencé à accuser, cette année-là, d'importants déficits, qui se sont prolongés sans interruption depuis. Ces abaissements de tarifs des Chemins de fer d'Etat ont obligé les Compagnies concessionnaires à consentir des abaissements analogues. Si les finances ont souffert considérablement de cette réduction très sensible de taxes, le commerce et l'industrie belge semblent en avoir profité dans une assez large mesure. Le mouvement du transit, notamment, en a été grandement accru.

Le réseau global du Royaume de Belgique mesurait, en 1866, 2,383 kilomètres de lignes en exploitation. Cette longueur était de 3,760 kilomètres en 1876, de 4,617 kilomètres en 1886 et de 5,717 en 1896.

---

## CHAPITRE III

### **Systeme mixte adopté en France.**

---

#### § I. — *Histoire des Chemins de Fer français.*

A l'origine, les concessions se faisaient à perpétuité, sans aucun contrôle de la part de l'Etat et par simple Ordonnance royale. La première est du 26 février 1823 ; elle autorisait l'établissement d'une ligne ferrée entre Saint-Etienne et Andrézieux. La traction, à cette époque, était faite à l'aide de chevaux.

La première ligne établie pour le transport des voyageurs au moyen de locomotives date de 1832. C'est celle de Saint-Etienne à Lyon. Les concessions des lignes de Paris à Saint-Germain et à Versailles datent de 1835 et 1836.

On commence, dès lors, à voir l'importance possible des chemins de fer et l'avenir économique qui s'ouvre pour cette industrie. Mais beaucoup de brillants esprits refusaient, cependant, d'attribuer

aux voies ferrées une grande mission. Il est même curieux de noter que si des hommes, comme Dufaure (1) et Legrand, comprenaient le rôle futur des chemins de fer, et prévoyaient déjà leur puissance civilisatrice, il en était d'autres qui ne craignaient point d'affirmer, avec Thiers, que l'avenir social et économique des chemins de fer était une chimère. On déclarait même encore, en 1840. que la traction animale était plus sûre et plus pratique que la traction à vapeur ; mais comme on ne pouvait refuser à cette dernière la supériorité évidente de la

---

(1) En 1837, Dufaure s'exprimait ainsi dans un Rapport à la Chambre des Députés, sur un projet de loi tendant à la construction de la ligne de Lyon à Marseille :

« ..... Les chemins de fer font autre chose que de présenter des facilités à l'industrie et des bénéfices à l'intérêt privé... Nous nous attachons de plus en plus à cette unité nationale qu'organisèrent, il y a cinquante ans, les travaux de l'Assemblée constituante... Les limites des anciennes provinces ont disparu ; les traces de leurs vieux idiomes s'effacent ; les époques de leur agglomération ne sont plus qu'une histoire presque oubliée. Confondus dans les camps, dans les écoles, sous les mêmes maîtres et sous les mêmes drapeaux, les Français du Nord sont les frères des Français du Midi, et tout ce qui tend à resserrer les liens de notre unité nationale est au nombre des intérêts les plus pressants du pays. Rien ne pourrait y tendre plus activement que les grandes lignes de fer, ces merveilleuses voies de communication, qui, par la rapidité du voyage, engagent les populations à se mêler et à confondre les produits de leur territoire et de leur travail. Les extrémités de la France seront plus rapprochées et plus unies... »

vitesse, on niait le besoin d'une grande rapidité dans les transports.

C'est donc vers 1833 que l'on comprit en France la nécessité de faire intervenir la législation dans l'établissement et l'exploitation des voies ferrées. On commence alors à se préoccuper du régime à adopter. On se pose sérieusement la question de savoir à qui, de l'Etat ou des particuliers, on attribuerait la construction et l'exploitation des lignes. Dans les sessions parlementaires des années qui suivent, les discussions sur les chemins de fer remplissent une large place. Et dès lors, remarquons-le en passant, on voit nettement se former les deux tendances antagonistes sur la question des voies ferrées : l'une cherchant à en faire un service de l'Etat, l'autre voulant lui donner le caractère d'une entreprise privée, et l'on trouve dans la bouche des orateurs de l'époque les arguments invoqués, depuis que la discussion s'agite, dans l'un ou dans l'autre sens.

Mais le problème resta longtemps sans recevoir dans nos lois une solution quelconque. Il faut arriver à l'année 1842 pour rencontrer véritablement l'intervention législative dans un parti déterminé.

Par la loi du 11 juin 1842, le Gouvernement se réserve la fixation des tracés. Il exécutera les terrassements et ouvrages d'art, et les Compagnies ne conserveront à leur charge que la superstructure.

Les concessions sont consenties pour de courtes durées.

Au 31 décembre 1842, le développement des chemins de fer concédés n'était que de 598 kilomètres.

La loi du 25 juillet 1845 vint abroger la disposition de la loi de 1842, par laquelle les deux tiers des dépenses d'acquisition de terrains pour les lignes ferrées étaient mis à la charge des départements et des communes.

De 1846 à 1852, la question des chemins de fer reste en suspens, en ce sens que, si l'on discute au sein du Conseil d'Etat sur les tarifs, et dans les Assemblées législatives, sur la nécessité du rachat par l'Etat de tous les chemins de fer, on ne sort pas de ces controverses théoriques, et l'on n'apporte, en pratique, aucun changement à la situation existante.

A la fin de 1852, la longueur du réseau exploité était de 3,868 kilomètres.

Mais nous voyons, par contre, le Second Empire exécuter des innovations de la plus haute importance. Il y avait, à l'avènement de Napoléon III, trente-sept Compagnies différentes, dont la durée de concession était très variable : perpétuelle pour les unes, de trente ans pour les autres. Ces nombreuses Compagnies acceptèrent de fusionner entre elles. On les groupa par régions. La durée de leur concession fut uniformément fixée à quatre-vingt-

dix-neuf ans. On leur imposa à toutes le même cahier des charges. Et c'est ainsi que, dès 1852, les Compagnies du Nord, d'Orléans et du Midi sont constituées; puis, en 1853, celle de l'Est, et en 1855, celle de l'Ouest; enfin, en 1857, celle de Paris-Lyon-Méditerranée.

Mais une crise commerciale, qui survint chez nous, en 1857, et qui dura longtemps, ébranla gravement la situation financière des Compagnies. Le placement de leurs obligations devint alors extrêmement difficile. La dépréciation de leurs actions fut énorme. L'opinion publique s'exagéra les choses et crut voir dans cette crise le signal de la décadence et des désastres des Chemins de fer. Les Compagnies, sentant combien leur œuvre et leur existence même étaient menacées, sollicitèrent le Gouvernement, en 1858, de reviser leurs cahiers des charges.

A ce moment-là, le réseau français comptait 9,077 kilomètres en exploitation.

C'est alors que furent signées, entre l'Etat et les Compagnies de chemins de fer, les conventions du 11 juin 1859, qui sont connues sous le nom de « *Conventions de Franqueville* » (1). Elles inaugurèrent, à vrai dire, le système français et lui imprimèrent son caractère définitif d'originalité.

---

(1) M. de Franqueville était conseiller d'Etat, directeur général des chemins de fer au Ministère des Travaux publics.

Les principales dispositions des conventions de 1859 sont les suivantes. On divise les concessions de chaque Compagnie en deux sections : l'ancien et le nouveau réseau. Le nouveau réseau comprend les lignes les moins rémunératrices. L'Etat lui fournira une garantie d'intérêt à 4 % pendant cinquante ans (ou plus exactement à 4, 6 % avec l'amortissement). Cette garantie d'intérêt n'est qu'une avance que les Compagnies devront rembourser avec les intérêts simples à 4 %. Le nouveau réseau seul a une garantie d'intérêt. L'ancien réseau n'en obtient point et toute la portion de son produit net qui dépassera un certain chiffre devra « se déverser » sur le nouveau réseau et viendra diminuer d'autant la garantie à payer par l'Etat. Mais cette fraction du produit net de l'ancien réseau ne peut être « déversée » sur le nouveau qu'après que les actionnaires auront touché un dividende fixe basé sur le revenu des dernières années, que le paiement des intérêts des obligations aura été prélevé et, enfin, qu'il aura été mis en réserve un appoint de 1 franc 10 centimes % destiné à payer les intérêts des emprunts faits par le nouveau réseau et à les amortir. Cette clause est appelée « la clause du déversoir. »

Comme gage de sa créance, pour le cas où les recettes ne seraient pas assez élevées pour en permettre le remboursement, l'Etat a le matériel roulant et l'outillage des Compagnies, qu'il devra,

selon les termes des cahiers des charges, leur rembourser, en fin de concession ou si le rachat est opéré, suivant la valeur appréciée par les experts. Si à ce moment-là, disent les conventions Franqueville, l'Etat se trouve créancier de la Compagnie du fait de la garantie d'intérêt, sa créance sera compensée, jusqu'à due concurrence, avec le prix de l'outillage et du matériel.

Comme contre-partie aux avantages accordés aux Compagnies par l'Etat, ce dernier se réservait que dans le cas où, après avoir éteint leur dette à son égard, elles auraient des plus-values de recettes permettant une notable augmentation de dividendes, la moitié des excédents, au delà d'un certain chiffre déterminé, lui appartiendrait.

Ces conventions rétablirent rapidement et augmentèrent le crédit des Compagnies. De plus, de 1863 à 1875, plusieurs conventions additionnelles vinrent étendre leurs concessions et remanier la répartition des lignes entre l'ancien et le nouveau réseau, notamment en 1863, 1868 et 1869. Quelques-unes de ces conventions modifièrent, suivant les résultats des exploitations, les maxima fixés pour la garantie d'intérêt accordée aux Compagnies. Mais aucune de ces conventions additionnelles ne toucha en quoi que ce soit aux caractères essentiels des conventions de 1859.

En 1870, notre réseau comptait 17,476 kilomètres.



Signalons, en 1873, une convention passée avec la Compagnie de l'Est pour reconstituer son réseau mutilé après la guerre de 1870 par le traité de Francfort et pour l'indemniser des pertes qu'elle avait subies. Par suite des clauses du traité franco-allemand, la Compagnie de l'Est s'était vue privée de 840 kilomètres de voies ferrées établis en Alsace et dans la partie de la Lorraine cédée aux Allemands. Sur ces 840 kilomètres, il y en avait 464 qui appartenaient à l'ancien réseau et 376 au nouveau. L'Etat, pour rétablir sous une forme nouvelle la concession du réseau de l'Est, se subrogea à la Compagnie dans ses droits sur les lignes perdues, moyennant remise d'un titre de rente inaliénable de 20.500.000 francs (qui représentait, au taux de l'emprunt du 2 juillet 1871, la somme de 325 millions, que l'Allemagne avait réduite sur l'indemnité de guerre pour indemniser la Compagnie de l'Est). Ce titre devait être restitué par la Compagnie à l'Etat à l'expiration de la concession. D'autre part, l'Etat cédait à la Compagnie 358 kilomètres de lignes nouvelles, qui devaient s'incorporer dans son nouveau réseau.

En 1874, un septième réseau fut constitué par la fusion de quelques petites Compagnies concessionnaires qui, après quelques années d'une exploitation coûteuse et difficile, étaient dans l'impossibilité de subvenir à leurs engagements. Parmi ces lignes se trouvaient notamment la ligne des Charentes, les chemins de fer Nantais, les chemins de

fer de Vendée, etc. Ce fut l'origine du réseau de l'Etat. Ce septième réseau fut conservé par l'Etat à titre provisoire. En 1877 et 1878 (1), ce réseau fut conservé à l'exploitation de l'Etat, mais, comme le rappelait Léon Say au Sénat (2), le cabinet Dufaure faisait insérer encore le mot « provisoire » dans le décret d'organisation des chemins de fer de l'Etat, dans les actes ministériels qui constituaient son mode de fonctionnement ou nommaient les agents, et répétait toujours que « c'était une opération provisoire, que c'était une administration provisoire, des lignes provisoires. » Cet état de choses dure encore aujourd'hui et n'a pas été cependant rendu « définitif. »

Signalons aussi, en 1874, une loi du 23 mars, qui est connue sous le nom de « loi Montgolfier. » Elle rendait certaines concessions, antérieurement faites de façon éventuelle aux Compagnies d'Orléans, de Lyon et du Midi, tout à fait définitives. De plus, elle généralisait une disposition qui figurait déjà dans la convention de 1873 entre l'Etat et la Compagnie de l'Est et d'après laquelle, en cas de rachat, les Compagnies pouvaient demander le remboursement des dépenses de premier établissement pour les lignes dont la concession remontait à moins de quinze ans.

---

(1) Loi du 18 mai 1878.

(2) Séance du 21 décembre 1882.

En 1875, l'Etat passa avec les grandes Compagnies, à l'exception toutefois de celle d'Orléans, diverses conventions qui portaient concession de 2.250 kilomètres nouveaux environ. Elles stipulaient diverses subventions en travaux ou en argent, payables suivant les conditions déjà prévues dans les conventions antérieures. Les conventions de 1875 ne furent approuvées par le Parlement qu'après des discussions longues et violentes où l'on attaqua vivement les Compagnies et aussi le Gouvernement. Les votes principaux eurent lieu les 15 juin, 3 août et 30 décembre 1875.

Nous arrivons ainsi aux actes connus sous le nom de « Programme Freycinet. » Après que la crise déterminée par la guerre néfaste de 1870, se fut calmée, que les affaires eurent repris leur cours antérieur et que la prospérité sembla renaître en France, M. de Freycinet, alors ministre des travaux publics, soumit à la Chambre des Députés, au mois de janvier 1878, un projet très vaste destiné à faire entreprendre la création de nombreuses lignes ferrées d'intérêt général. Ce projet fut adopté par les Chambres, qui l'élargirent même et en firent la loi du 17 juillet 1879. Elle prononçait le classement de 8.826 kilomètres de chemins de fer nouveaux, composant 181 lignes disséminées à travers toute la France. La dépense moyenne en était évaluée à 200.000 francs par kilomètre.

. Au moment où fut conçu le plan Freycinet, le

réseau français comprenait 22.000 kilomètres de lignes exploitées.

La réalisation de ce plan, qui faisait de l'Etat un constructeur de chemins de fer, entraîna de grosses dépenses. La totale exécution du programme menaçait d'en entraîner de plus considérables encore, si l'on voulait fidèlement suivre les projets arrêtés au début par le Parlement. On songea alors, les ressources du Trésor ne paraissant pas devoir être suffisantes, à s'adresser à l'industrie privée pour assurer l'achèvement des lignes projetées par le programme Freycinet. Ce fut là l'objet des conventions de 1883.

Ces conventions, signées entre les grandes Compagnies et l'Etat, sous le ministère Raynal, ont été passionnément attaquées et sont connues, dans le monde de leurs adversaires, sous la désignation de « conventions scélérates. » Nous allons, à grands traits, en résumer les principales dispositions, de façon à en donner une idée exacte et précise. C'est souvent, en effet, faute de les bien connaître et de savoir dans quelles circonstances elles sont nées, qu'on les a critiquées.

Voici quelle était la situation : les prévisions optimistes qui avaient fait voter le programme Freycinet commençaient à se démentir ; après les plus-values budgétaires et la progression brillante du trafic des voies ferrées, l'on vit, en 1882, se produire un krach qui annonçait une crise dont on

n'avait pas soupçonné la gravité. Alors les excédents d'impôts s'arrêtèrent, le trafic baissa brusquement. L'on s'aperçut que les travaux de chemins de fer, prévus au plan Freycinet, coûteraient beaucoup plus cher qu'on ne l'avait, dans de hâtives évaluations, prévu en 1879. Au lieu de 3 milliards  $\frac{1}{2}$ , ils devaient coûter 6 milliards  $\frac{1}{2}$ . Sur ces 6 milliards 500 millions, un milliard seulement incombait aux Compagnies, aux termes des conventions antérieurement conclues. L'Etat devait donc payer 5 milliards  $\frac{1}{2}$ . Or, sur cette somme, un cinquième à peine était dépensé en 1882. On ne pouvait donc, dans l'état où subitement se trouvaient nos finances, penser à imposer au budget les charges des travaux du plan Freycinet. Le Parlement, d'autre part, ne pouvait consentir à l'idée d'un arrêt, ou même d'un long ralentissement dans les constructions qu'il avait votées. L'Etat fut donc obligé de faire appel à l'aide des grandes Compagnies.

Il ne faut pas oublier ces faits, qui pesèrent sur les signataires des conventions de 1883, quand on veut aujourd'hui en faire le procès.

Aux termes des nouvelles conventions, — pour atténuer l'enchevêtrement de lignes entre le réseau de l'Etat et celui de l'Orléans, — cette dernière Compagnie lui céda, moyennant une soulte, certaines lignes productives.

Les Compagnies étaient chargées de la mission de construire ou d'achever près de la moitié des

lignes prévues au programme de 1879, c'est-à-dire 4,500 kilomètres ferrés environ.

Financièrement, les Compagnies participaient à la dépense dans une proportion variant de un sixième à un neuvième de la dépense totale et qui représentait une somme d'environ 330 millions. Elles fournissaient le matériel roulant des lignes ajoutées à leur réseau, ce qui pouvait, à peu près, représenter une dépense de 277 millions.

Les Compagnies d'Orléans, de l'Est, de l'Ouest et du Midi remboursaient les sommes qu'elles avaient reçues à titre de garantie d'intérêt, soit 540 millions, déduction faite d'une remise de 80 millions consentie à la Compagnie de l'Ouest. Le calcul du partage des bénéfices était modifié au profit de l'Etat, qui recevait une proportion des deux tiers au lieu de la moitié.

Les Compagnies s'engageaient à réduire de 10 % le tarif des places pour les voyageurs de deuxième classe, et de 20 % celui des voyageurs de troisième classe, au cas où l'Etat renoncerait à la surtaxe de 10 % qui avait, en 1871, augmenté l'impôt de grande vitesse. Enfin, les Compagnies s'engageaient à opérer de nouvelles diminutions équivalentes à celles que l'Etat viendrait à consentir ultérieurement au delà de cette surtaxe.

La distinction entre l'ancien et le nouveau réseau était supprimée et les dépenses et les recettes con-

fondues dans un compte unique d'exploitation par Compagnie.

Par contre, les Compagnies obtenaient : la modification de la loi Montgolfier en ce sens que le point de départ de la période de quinze ans pendant laquelle les lignes nouvelles devaient, au cas de rachat, être reprises au prix de premier établissement, était fixé non plus à la date de la concession, mais à la date de la mise en exploitation. La garantie d'intérêt, sauf pour les Compagnies de Lyon et du Nord, pour lesquelles elle restait limitée à ce qu'on appelait le nouveau réseau, était très élargie. Au lieu de s'appliquer seulement à l'intérêt des obligations du nouveau réseau, la garantie d'un minimum de bénéfices s'étendait désormais à la fois aux dividendes des actions et aux intérêts des obligations tant de l'ancien que du nouveau réseau : pour tous les porteurs de titres, en un mot, des quatre réseaux d'Orléans, du Midi, de l'Est et de l'Ouest.

Les six grandes Compagnies, en outre, obtenaient le droit d'imputer au compte de construction, pour le jeu de la garantie d'intérêt et aussi pour celui du partage des bénéfices, toutes les dépenses complémentaires de premier établissement. Elles recevaient aussi de l'Etat le droit d'imputer les insuffisances d'exploitation au compte de premier établissement. Cette dernière faculté constituait ce qu'on appelait « la clause d'exploitation partielle. » La plupart des

Compagnies ont consenti, de 1889 à 1892, à ne plus se prévaloir de cette clause à l'avenir et elles ont volontairement renoncé aux avantages qui en résultaient pour elles.

Les conventions de 1883 furent approuvées par la loi du 20 novembre 1883, malgré l'opposition très vive qu'elles rencontrèrent au Sénat, notamment avec M. Tolain, et, à la Chambre avec MM. Allain-Targé, Wilson et Waddington. Il est vrai qu'elles furent soutenues avec grand talent par un nombre considérable d'orateurs, surtout par le ministre des travaux publics, M. Raynal.

En dehors de ces conventions, nous n'avons à mentionner, pour clore cet aperçu historique sur les chemins de fer en France, que quelques dispositions législatives, importantes sans doute, mais qui ne touchent pas essentiellement au régime de nos voies ferrées. Notons, par exemple, la loi du 27 décembre 1890 sur le contrat de louage et les rapports des agents des chemins de fer avec les Compagnies. L'initiative de cette loi remontait à 1882. Dès le 6 février 1882, en effet, MM. Raynal, Waldeck-Rousseau, Lesguilliers, Martin-Feuillée et Margue, députés, avaient déposé une proposition dans ce sens.

Signalons, enfin, que la loi de finances de 1892 a réduit l'impôt sur les transports de voyageurs et que cette détaxe a été accompagnée d'une réduction de tarifs par les Compagnies. Cette réduction a été



mise en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> avril 1892. Cette réforme fut faite grâce à MM. Rouvier, alors ministre des finances, Viette, ministre des travaux publics, et Félix Faure, rapporteur à la Chambre; et à MM. Vuarnier, alors chef de l'inspection des finances, et Colson, directeur des chemins de fer au ministère des travaux publics, qui la négocièrent avec les grandes Compagnies.

Notons aussi la loi du 10 décembre 1895, qui réorganise l'administration du réseau de l'Etat et le met sous la direction du Ministre des travaux publics.

Au 31 décembre 1892, le réseau français en exploitation comprenait 34,881 kilomètres (1).

## § II. — *Organisation actuelle du régime économique d'exploitation des Chemins de fer français, au point de vue de l'intervention de l'Etat.*

Nous avons vu, dans le résumé historique qui précède, les débuts difficiles des chemins de fer en France, le secours que l'Etat a dû leur fournir et comment nos voies ferrées sont aujourd'hui concentrées sous la direction de Compagnies puissantes,

---

(1) Voir le tableau mis à la fin de l'ouvrage, qui donne la longueur des réseaux et les résultats de l'exploitation des chemins de fer français en 1902.

peu nombreuses, ayant des concessions de longue durée et jouissant d'un très grand crédit, grâce à la garantie d'intérêt que leur accorde le Gouvernement. Il résulte de ces vues sur l'histoire de notre réseau que les chemins sont actuellement sujets, en France, à l'exploitation de Compagnies privées, sauf le réseau de l'Etat, et que notre régime de chemins de fer unit en quelque sorte, dans une œuvre commune, l'initiative individuelle et l'action étatique. Nous avons pu apercevoir comment un tel régime est né des circonstances. Il n'a ni la rigidité, ni la simplicité de la méthode qui fait des chemins de fer le produit de l'initiative privée seule, ni de celle qui en fait uniquement l'œuvre de l'Etat.

Une idée triple a présidé à la formation du régime français. La première a consisté à charger des Compagnies concessionnaires d'exploiter les lignes, mais pour un temps seulement, et d'en garantir ensuite le retour à l'Etat lorsque tout le capital de premier établissement aura été amorti (1). — La seconde a été de donner aux Compagnies, dans

---

(1) Les concessions des six grandes Compagnies expirent aux dates suivantes :

<i>Nord</i> .. . . . .	31 décembre 1950.
<i>Est</i> .. . . . .	26 novembre 1954.
<i>Ouest</i> .. . . . .	31 décembre 1956.
<i>Orléans</i> .. . . . .	31 décembre 1956.
<i>Paris-Lyon-Méditerranée</i> .. . . . .	31 décembre 1958.
<i>Midi</i> .. . . . .	31 décembre 1960.

l'intérêt de leur crédit et afin d'éviter entre elles la concurrence, une longue durée de concession qui a été fixée à 99 ans et de leur réserver à chacune une région qu'elles auraient à desservir exclusivement. — La troisième a été de donner aux Compagnies une certaine dépendance vis-à-vis de l'Etat et de les placer sous le contrôle du Ministre des travaux publics. C'est à lui qu'il appartient de représenter l'Etat en face des grandes Compagnies. C'est lui qui est chargé de les surveiller et d'accorder, de modifier ou de refuser les autorisations qu'elles sollicitent, soit pour émettre des obligations, soit pour changer un horaire ou un tarif, etc. Ce sont ces trois caractères qui constituent l'originalité du système français.

Au point de vue plus spécial qui nous intéresse, c'est-à-dire celui du rôle joué par l'Etat dans l'exploitation des chemins de fer, voyons dans ses grandes lignes comment s'exerce en France l'action du Gouvernement sur l'exploitation des Compagnies.

Ce contrôle de l'Etat, qui est très rigoureux, résulte de la loi du 15 juillet 1845, de l'ordonnance rendue en exécution le 15 novembre 1846, et de quelques actes législatifs spéciaux, ainsi que des cahiers des charges des concessions. Le contrôle des chemins de fer est classé, comme nous l'avons dit, dans les attributions du Ministre des travaux publics. Examinons comment il fonctionne au triple point de vue technique, des tarifs et financier.

**I. CONTROLE TECHNIQUE.**

---

L'ETAT ET L'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER  
AU POINT DE VUE TECHNIQUE.

Pour exercer ce contrôle, le Ministre est entouré d'un comité appelé *Comité de l'Exploitation technique*. Il est représenté auprès des Compagnies par un fonctionnaire qui est en rapports quotidiens avec ces dernières. C'est, pour chaque réseau, aux termes du décret du 9 janvier 1900, un inspecteur général ou un ingénieur en chef des ponts et chaussées ou des mines. Au-dessous, nous trouvons des ingénieurs ayant pour mission de contrôler les voies : ce sont des ingénieurs choisis parmi ceux des ponts et chaussées. Il y a aussi, pour tout ce qui a trait au contrôle du matériel, des ingénieurs des mines. Enfin, des inspecteurs sont affectés au contrôle de l'exploitation commerciale. Notons encore, parmi les auxiliaires du Ministre pour le contrôle technique de l'exploitation, les commissaires de surveillance administrative qui représentent le Gouvernement dans les principales gares de chaque Compagnie et qui reçoivent les réclamations du public, constatent les infractions commises contre les lois et règlements, etc.

Toutes les mesures d'exploitation, tous les règlements de cet ordre pris par les Compagnies sont soumis à l'approbation ministérielle. Le Ministre a le droit d'y faire introduire tous les changements qu'il lui plaît. Il peut même s'immiscer dans le régime intérieur et particulier des Compagnies, mais uniquement en tant que cette intervention aura pour objet d'assurer « la sécurité des voyageurs. » C'est ainsi que la durée de travail des chauffeurs, mécaniciens, aiguilleurs a été réglementée afin d'éviter qu'un surmenage possible de ces agents ne diminue leurs facultés et leur vigilance et ne compromette, par les accidents graves qui en pourraient résulter, la vie des voyageurs.

Le Ministre a aussi le droit de réglementer la marche des trains, ainsi que cela est dit dans l'article 43 de l'ordonnance de 1846. Il fixe à son gré le nombre des trains et leur horaire. Les Compagnies ne sont pas libres de lancer sur leurs lignes le nombre de convois qu'elles veulent, ni de faire partir à leur gré les trains de quelque genre qu'ils soient, ni de porter dans l'heure de départ des services la plus petite modification, sans avoir obtenu l'autorisation gouvernementale.

Les conventions de 1883 contiennent cependant une exception au bénéfice des Compagnies. Elles ont stipulé, en effet, que le nombre des trains quoti-

diens en circulation sur les lignes nouvelles qui leur étaient concédées ne dépasserait pas un dans chaque sens par trois mille francs de recette kilométrique, sans pouvoir être inférieur à trois ; et qu'aucun service n'aurait lieu entre dix heures du soir et six heures du matin, tant que la recette brute n'atteindrait pas 15.000 francs, à moins toutefois que l'Etat n'en fasse les frais.

Enfin, l'article 70 de l'ordonnance de 1846 subordonne à l'autorisation administrative la vente ou la distribution d'objets quelconques dans les gares de chemins de fer. Cette disposition entraîne comme conséquence un contrôle de l'autorité gouvernementale sur les bibliothèques des gares (1), sur les buffets et buvettes, etc.

---

(1) On sait que la Maison Hachette détient depuis longtemps le monopole de la vente des livres et des journaux dans les gares, par suite de traités passés de gré à gré avec les Compagnies. Après des contestations, qui s'élevèrent au Parlement, — et où le Ministre des travaux publics de septembre 1896, M. Guyot-Dessaigne, voulait imposer aux Compagnies la mise en adjudication des bibliothèques des gares, alors que l'un de ses successeurs, M. Turrel, soutenait que le Ministre n'avait pas ce droit, — le réseau d'Etat a adjugé le monopole de la vente des livres et des journaux dans ses gares à la maison Marpon et Flammarion. Pour les Compagnies du Nord, de l'Ouest, du Midi et de P.-L.-M., leurs traités avec la Maison Hachette ne sont pas expirés. Ceux des Compagnies d'Orléans et de l'Est le sont et ces deux dernières Compagnies semblent incliner vers le système de l'adjudication.

## 2° CONTROLE DES TARIFS.

---

### L'ÉTAT ET L'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER AU POINT DE VUE DES TARIFS.

Pour l'exercice de ce contrôle, le Ministre des travaux publics est éclairé par le *Comité consultatif des Chemins de fer*. Le principe est que l'initiative appartient aux Compagnies pour toutes les modifications de tarifs, dans les limites toutefois que détermine leur cahier des charges, mais que ces modifications ne peuvent être suivies d'application sans avoir reçu l'approbation du Ministre. Ce dernier a toute liberté pour accorder ou pour refuser son homologation.

Au début, les droits du Ministre à cet égard, furent contestés par les Compagnies. Elles soutenaient que l'homologation était obligatoire pour le Ministre quand les tarifs que les concessionnaires lui soumettaient étaient inférieurs ou, tout au plus, égaux aux maxima déterminés par le cahier des charges. Leur protestation fut appuyée par une consultation des membres les plus éminents du barreau, parmi lesquels on relevait les noms de : Paillet, Chaix d'Est-Ange, Berryer et Odilon Barrot. L'Administration soutenait la thèse

opposée. Les Tribunaux lui donnèrent raison, notamment le Conseil d'Etat en 1850, après avoir, devant une Commission d'enquête, entendu les réclamations des Compagnies, présentées par M. Marc, directeur de la Compagnie d'Orléans, en 1857, etc. Les Compagnies finirent par admettre l'interprétation du Gouvernement. Elles acceptèrent, lors de la modification de leur cahier des charges, en 1857, une rédaction qui contenait une référence aux dispositions de l'ordonnance de 15 novembre 1846, établissant nettement le pouvoir discrétionnaire du Ministre pour l'homologation.

Aujourd'hui, par conséquent, il est absolument certain que l'homologation ministérielle comporte un droit d'appréciation, que le Ministre peut accorder ou refuser librement l'autorisation et que, comme disait M. Lacrosse, rapporteur au Sénat, sur le projet de loi de fusion des Compagnies de Paris à Lyon et de Lyon à la Méditerranée, il n'est plus « loisible à personne de contester la portée du mot *homologation*; le sens en est fixé. L'homologation comprend l'approbation, la désapprobation de tous les tarifs. »

Le droit du Ministre est-il encore plus large et lui permet-il de modifier d'office les propositions des Compagnies? Cette opinion a été soutenue par M. Christophle, alors Ministre des travaux publics, dans un discours prononcé à la Chambre des députés le 20 mars 1877. Mais lui-même



reconnut depuis qu'il s'était mis en désaccord avec la tradition et avec les textes. Il est hors de conteste que le Ministre ne peut, d'office, modifier les taxes soumises à son homologation. Seulement, en fait, il peut, puisqu'il a le droit de refuser son autorisation, indiquer aux Compagnies les modifications moyennant lesquelles il consentirait à l'accorder. Les Compagnies restent entièrement libres d'accepter ou de refuser ces modifications. Si elles refusent, la proposition tombe d'elle-même.

L'instruction et la publicité des tarifs résultent des articles 45 à 49 de l'ordonnance du 15 novembre 1846.

Les propositions des Compagnies doivent être adressées au Ministre des travaux publics, aux Préfets des départements traversés par les parcours inscrits aux tarifs et à l'Inspecteur général du contrôle. Les Compagnies sont tenues également de fournir, aux termes de circulaires ministérielles des 9 octobre 1878 et 16 juin 1886, un rapport justificatif sur les motifs de leur proposition.

L'article 49 de l'ordonnance de 1846 règle l'affichage des propositions de changements aux tarifs. Il est ainsi conçu : « Le public sera informé par » des affiches des changements de prix soumis à » l'approbation du Ministre. — A l'expiration du » mois à partir de la date de l'affiche, lesdites » taxes pourront être perçues, si, dans cet intervalle, le Ministre des travaux publics les a

» homologuées. — Si des modifications à quelques-  
» uns des prix affichés étaient prescrites par le  
» Ministre (1), les prix modifiés devront être affi-  
» chés de nouveau et ne pourront être mis en  
» perception qu'un mois après la date de ces affi-  
» ches. » L'article 8 du cahier des charges dit,  
d'autre part, que « toute modification de tarif  
» proposée par la Compagnie sera annoncée un  
» mois d'avance par des affiches. »

Depuis longtemps, les prescriptions administra-  
tives ordonnaient aux Préfets de communiquer les  
propositions des Compagnies aux Chambres de  
commerce pour les mettre à même de faire leurs  
observations. Donc, dans ce système, les Chambres  
de commerce informées de la proposition des Com-  
pagnies étaient seulement celles des départements  
situés dans la région desservie par la Compagnie qui  
proposait la modification. Cette publicité, réduite aux  
Chambres de commerce directement intéressées  
par la proposition de la Compagnie, était insuffi-  
sante dans beaucoup de cas où le changement

---

(1) C'est ce dernier alinéa de l'article 49 de l'ordonnance qui semblait rendre soutenable la théorie de M. Christophle à la Chambre. Il est évident que la phrase est équivoque et qu'on peut y voir, au premier abord, une consécration du droit pour le Ministre de modifier d'autorité les propositions à lui soumises. Mais l'hésitation n'est plus permise si l'on a soin de rapprocher cet alinéa des autres dispositions de l'ordonnance et si l'on a en vue les principes généraux en la matière.

dans les tarifs intéressait tous les commerçants français et soulevait des questions graves. Aussi a-t-on reconnu la nécessité de faire connaître dans toute la France les tarifs projetés. C'est ainsi que, depuis 1880, les tarifs soumis à l'homologation sont, chaque semaine, insérés au *Journal Officiel*.

Le tarif et les observations qu'il a suggérées aux Chambres de commerce ou à tout intéressé sont d'abord examinés par l'inspecteur de l'exploitation commerciale de la circonscription, puis par le contrôleur général, par les ingénieurs des circonscriptions minières intéressées et enfin par l'inspecteur général du réseau. Après quoi le dossier passe entre les mains du *Comité consultatif des Chemins de fer*, qui délibère sur le rapport de l'un de ses membres.

Un tarif qui a été homologué ne peut plus être supprimé par la Compagnie qu'à la suite d'une proposition de retrait dûment homologuée. Il semble bien, en droit strict et même en équité, que l'initiative de la suppression d'un tarif, comme celle de sa modification, devrait émaner du concessionnaire et ne pas pouvoir lui être imposée. Cependant, et depuis 1857, le Ministre des travaux publics n'accorde aux Compagnies que des homologations provisoires qu'il peut retirer à son gré.

Les Compagnies ont longtemps soutenu, et non sans quelque apparence de raison, que le Ministre excédait ainsi ses pouvoirs et que, de plus, cette

pratique était contraire à l'intérêt public, puisqu'elle empêchait les tarifs de rester stables comme ils devraient l'être et qu'elle leur donnait une mobilité dangereuse. Enfin le Ministre semblait avoir ainsi les Compagnies à sa discrétion absolue. Après de longues hésitations, les Compagnies ont consenti à ne plus discuter avec le Ministre le principe des homologations provisoires. Cette renonciation était contenue dans une lettre collective adressée par les Compagnies au Ministre, en 1880, et où elles disaient qu'à l'avenir elles ne lui contesteraient plus « la faculté de » rapporter les homologations qui n'auraient été » accordées qu'à titre provisoire. » M. Varroy, qui était alors Ministre des travaux publics, accusa réception aux Compagnies de leur déclaration, par une dépêche du 24 mars 1880 : « J'ai reçu, écrivait- » il, la lettre par laquelle vous reconnaissez que » l'Administration des travaux publics a le droit » de rapporter les arrêtés ou décisions qui ont » homologué des tarifs spéciaux à titre provisoire. » — Avant de rapporter une décision de ce genre, » je ferai procéder aux mêmes formalités que pour » l'homologation. — Le tarif supprimé par le retrait » de l'homologation cessera d'être appliqué après » l'expiration des délais fixés par l'article 48 du » cahier des charges. Vous aurez également à vous » conformer aux dispositions du cahier des charges » concernant l'établissement des tarifs, pour les

» propositions nouvelles que vous croiriez devoir  
» me soumettre. »

Quand le Ministre le juge utile, il peut accorder des autorisations provisoires pour la mise en vigueur des tarifs avant leur homologation. Cette faculté est justifiée par ce fait que l'instruction à laquelle les propositions de tarifs sont soumises est longue et qu'il peut être avantageux pour l'intérêt public de ne pas attendre la fin de l'instruction pour autoriser, au cas de crise commerciale par exemple, la mise en vigueur plus rapide des tarifs proposés. Dans ce cas, la décision du Ministre est une véritable homologation, qui est simplement plus provisoire encore que celle qu'elle précède. Cette autorisation provisoire d'application avant l'homologation résulte des circulaires ministérielles des 31 octobre 1855 et 10 mars 1858.

Les Compagnies, de leur côté, ont essayé de présenter à l'homologation ministérielle des tarifs temporaires, c'est-à-dire pour une période déterminée, au terme de laquelle ils devaient disparaître de plein droit si une proposition nouvelle, tendante à les faire proroger, n'était pas présentée. L'Administration a refusé, en général, d'homologuer ces tarifs temporaires, comme contraires au maintien de la stabilité des taxes. Elle a cependant fait des exceptions et a quelquefois admis la présentation de ces tarifs temporaires. On peut citer, comme exemples de cas d'homologation accordée par le Ministre

à des tarifs temporaires, diverses taxes mises en vigueur, en 1853, 1868 et 1873, pour le transport à prix réduit des céréales, à la suite d'insuffisances dans le produit des récoltes françaises. Mentionnons aussi, en 1886, l'homologation accordée à la Compagnie d'Orléans pour les tarifs temporaires P. V., numéros 14 et 16, qui prévoyaient, en faveur des transports de combustibles minéraux, de minerais de fer ou de castine, des réductions destinées à cesser, sauf prorogation, le 31 décembre 1887.

La règle est que les taxes abaissées ne pourront être relevées qu'après un délai de trois mois au moins pour les voyageurs et d'un an pour les marchandises. A cet égard, la disposition de l'article 48 du cahier des charges est formelle.

L'administration a cependant consenti, en 1896, une exception en faveur des tarifs de saison. On nomme ainsi des tarifs qui n'ont qu'une durée de six mois, ou qui, ayant une durée de plus d'un an, comportent, dans la même année, des prix qui varient suivant les saisons. Le Ministère des travaux publics avait toujours refusé les autorisations pour ces sortes de tarifs, quel qu'en fût l'objet. La reconnaissance officielle de ces combinaisons est fort utile, car les tarifs de saison rendent de signalés services au commerce et à l'industrie, et même aux Compagnies de chemins de fer ; ils permettent de développer le trafic de certains produits de peu de valeur, en établissant, pour la saison où les Com-

pag nies ont du matériel inutilisé, des prix qu'elles ne pourraient faire jouer pendant toute l'année.

Telles sont les règles ordinaires en matière d'homologation et de publicité des tarifs. Nous allons maintenant exposer certaines règles spéciales.

Tout d'abord, en ce qui concerne les tarifs d'exportation, c'est-à-dire ceux qui sont applicables aux produits d'origine française destinés à quitter le territoire en vue d'être exportés à l'étranger, il existe deux dérogations aux règles que nous connaissons. D'une part, les Compagnies ont la faculté, sans attendre l'expiration du délai d'affichage ni les résultats de l'instruction ministérielle, de mettre ces tarifs d'exportation en vigueur cinq jours après les avoir déposés au Ministère. Cette faculté est subordonnée à la condition que, dans les cinq jours, le Ministre n'ait pas notifié aux Compagnies son opposition à l'application du tarif. D'autre part, la durée minima d'application des tarifs d'exportation est réduite à trois mois. Mais leur suppression n'en doit pas moins être autorisée dans les formes ordinaires. Ces dérogations à l'ordonnance de 1846 résultent des articles 6 à 10 du décret du 26 avril 1862. Ce décret, rendu en la forme des règlements d'administration publique, était suffisant, aux termes de la Constitution impériale, pour modifier les clauses des contrats de concession.

Pour les tarifs de transit, c'est-à-dire ceux qui sont applicables aux marchandises traversant la

France d'une frontière à une autre, des exceptions ont été aussi admises qui simplifient encore davantage les règles ordinaires. Au cas de transit, les articles 1 à 6 du décret du 26 avril 1862, relaté plus haut, suppriment tout délai pour la mise en vigueur des tarifs et toute homologation pour leur relèvement. Les taxes établies doivent seulement être affichées et communiquées au Ministre, qui a, à toute époque, le droit d'interdire aux Compagnies leur application.

Mais, pour éviter entre les ports français des inégalités de traitement par suite de la liberté de ces tarifs, un décret du 1<sup>er</sup> août 1864 est venu modifier le dernier paragraphe de l'article 3 du décret de 1862 en ces termes : « Le prix total devra » être le même pour tous les ports de mer desservis » directement par les voies ferrées d'un même » réseau et compris dans le même groupe. » A cet effet, le décret de 1864 répartit les ports de la Manche en quatre groupes, ceux de l'Océan en quatre groupes, ceux de la Méditerranée en trois groupes.

En ce qui touche le tarif exceptionnel et les frais accessoires, l'exception à la règle est toute en faveur du Ministre, qui a alors un droit d'initiative sans limites. Il y a diverses catégories de marchandises dont les prix de transport doivent être arrêtés annuellement par le Ministre en vertu de l'article 47 du cahier des charges, notamment : les matières



inflammables ou explosibles, les animaux et objets dangereux, l'or et l'argent en lingots, monnayés ou travaillés, les bijoux et dentelles ; c'est ce qui forme le tarif exceptionnel. Le Ministre doit encore arrêter annuellement, aux termes de l'article 51 du cahier des charges, ce qu'on appelle les frais accessoires, c'est-à-dire ceux d'enregistrement, de chargement, de déchargement et de magasinage des colis dans les gares.

Pour tous ces prix, le Ministre a un pouvoir supérieur à celui d'homologation. Il n'est plus limité à une approbation ou à un veto. Il fixe lui-même les tarifs, et les Compagnies, sur la proposition desquelles il statue, c'est-à-dire auxquelles il est tenu de demander leurs propositions, sont obligées de se soumettre à sa décision, alors même qu'elle ne serait point conforme aux chiffres proposés par elles.

Nous avons ainsi vu le contrôle de l'Etat dans l'exploitation des Compagnies au sujet des tarifs. Il n'existe aucune voie de recours contre les décisions que prend le Ministre en vertu de ses pouvoirs de contrôle sur les tarifs. Cependant, quand les Compagnies pensent que les actes du Ministre en cette matière ont fait tort à leurs droits de concessionnaires, elles peuvent soumettre leur différend au Conseil de préfecture et, en appel, porter la question devant le Conseil d'Etat, qui juge souverainement. Il s'agit, en effet, ici de marchés de travaux pu-

blics. Il n'en serait évidemment pas de même si le litige se présentait entre les Compagnies de chemins de fer et des particuliers, et l'affaire serait alors de la compétence des tribunaux judiciaires (1).

### 3° CONTROLE FINANCIER

—

#### L'ÉTAT ET L'EXPLOITATION DES COMPAGNIES AU POINT DE VUE FINANCIER.

Pour l'exercice de ce contrôle, le Ministre des travaux publics est entouré de la *Commission de vérification des comptes des Compagnies de chemins de fer*. Cette Commission, qui a été créée par décret du 28 mars 1883, est présidée par le président de la section des travaux publics du Conseil d'Etat et se compose de conseillers d'Etat et de délégués des Ministres des travaux publics et des finances. Elle comprend aussi des inspecteurs généraux des finances. Elle délibère sur les comptes d'établissement et d'exploitation présentés par les Compagnies pour servir à fixer les sommes que leur doit l'Etat, par suite de la garantie d'intérêt, ou

---

(1) Voir LAFERRIÈRE : *Traité de la Juridiction administrative*, tome 1, page 696.

celles qu'elles peuvent lui devoir pour le partage des bénéfices.

Le Ministre arrête chaque année les comptes des Compagnies, sauf à celles-ci à se pourvoir devant le Conseil d'Etat, si la décision ministérielle peut leur porter grief. C'est l'avis de M. Laferrière, qui dit dans son *Traité de la Juridiction administrative* (1) : « Quand il s'agit de conventions financières passées entre l'Etat et les grandes Compagnies de chemins de fer, la décision n'appartient pas au Conseil de préfecture, mais au Ministre des travaux publics, sauf recours au Conseil d'Etat. Cette attribution de compétence résulte des règlements d'administration publique, qui avaient été prévus par les conventions passées, en 1859, entre l'Etat et les Compagnies de chemins de fer. »

C'est aussi le Ministre qui autorise les émissions d'obligations par les Compagnies de chemins de fer. Les Compagnies ne peuvent émettre aucune obligation sans l'autorisation ministérielle. Ce pouvoir du Ministre s'explique, dit-on, par la nécessité d'éviter les catastrophes résultant du krach de sociétés financières aussi importantes que nos grandes Compagnies de chemins de fer français. En effet, les Compagnies peuvent être tentées de diminuer leur capital actions et d'augmenter

---

(1) Tome II, page 125.

leur capital obligations, afin que, si leurs affaires réussissent, les dividendes soient d'autant plus élevés que, une fois la part de bénéfices afférente au paiement des intérêts d'obligations mise de côté, ils devront se répartir entre moins d'actionnaires. Et cela peut ébranler la solidité des Compagnies. Car, s'il survient des pertes, elles entraînent l'impossibilité de payer les intérêts dus aux obligataires et qu'on ne peut réduire : c'est donc la faillite inévitable.

La loi du 27 décembre 1890 est venue donner au Ministre une nouvelle attribution de contrôle sur les grandes Compagnies en matière financière. Il est dit, en effet, dans son article 2 : « Dans le délai » d'une année, les Compagnies devront soumettre » à l'homologation ministérielle les statuts et règlements de leurs caisses de retraites et de » secours. » Remarquons à ce propos que les employés de chemins de fer sont, comparativement aux autres industries, dans une situation privilégiée au point de vue de la retraite. Depuis longtemps, les Compagnies françaises ont institué un système très complet de secours et d'assistance en cas d'accidents et de chômage. Les règles sont différentes, suivant les réseaux, pour la constitution des pensions. En moyenne, les versements à la caisse de retraites représentent 15 à 16 % des traitements. Et, dans cette proportion, le prélèvement sur les salaires atteint à peine 3 à 5 %. Le reste

provient du versement volontaire des Compagnies.

Les employés des chemins de fer n'ont pas seulement l'avantage de la caisse des retraites : il existe, aux Compagnies d'Orléans, de l'Ouest, de l'Est et du Midi, des institutions de secours au cas de maladie, de blessures ou de mort. A la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, la caisse de retraite et la caisse de secours sont réunies. Les Compagnies d'Orléans, du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée supportent seules les frais de ces caisses sans aucun versement de la part des employés. La caisse de secours de la Compagnie d'Orléans verse, en cas de maladie, le traitement sans interruption, accompagné d'un secours de maladie qui peut atteindre la moitié du chiffre du traitement (1).

---

(1) La Compagnie d'Orléans est la seule qui fasse participer ses agents aux bénéfices de l'exploitation. Cette participation est réglée par les articles 50, 52 et 54 des statuts de la Compagnie.

ART. 50. — Les produits de l'entreprise serviront d'abord à acquitter les dépenses d'entretien et d'exploitation du chemin, les frais d'administration, l'intérêt et l'amortissement des emprunts qui auront pu être contractés et, généralement, toutes les charges sociales.

ART. 52. — Sur l'excédent des produits, après le paiement des charges détaillées en l'article 50, il est prélevé, chaque année : 1° une retenue destinée à constituer un fonds d'amortissement et calculée de telle sorte que la somme de 300 millions soit complètement amortie avant l'expiration de

Puisque nous sommes sur le sujet des rapports financiers de l'Etat et des Compagnies, disons quelques mots de la garantie d'intérêt et du partage des bénéfices.

---

la concession (l'amortissement doit s'opérer à raison de 500 francs par action) ; 2° 3 % de ladite somme de 300 millions, qui seront employés à servir, pour les actions amorties ou non amorties, un intérêt annuel de 15 francs, la portion afférente aux actions amorties devant être versée au fonds d'amortissement, afin de compléter l'annuité nécessaire pour amortir le total de cette somme, comme il est dit ci-dessus ; et 3° s'il y a lieu, les retenues destinées à former le fonds de réserve mentionné à l'article précédent (réserve de cinq millions au moins alimentée par un prélèvement de 3 % au minimum sur le produit net, tant que ce chiffre de cinq millions n'est pas atteint).

L'article 54 prescrit, après les divers prélèvements rapportés ci-dessus, la distribution entre les actions des produits nets de l'entreprise, à raison de 1/600.000 par action. Toutefois, lorsqu'il a été attribué à l'ensemble des actions, à titre d'intérêt et dividende, une somme de 20 millions, il est, sur le surplus des produits, fait distraction de 15 % qui sont répartis par le Conseil d'administration entre les employés de la Compagnie, en proportion des traitements ou en raison des services, d'après les bases arrêtées par l'Assemblée générale. Lorsqu'il a été attribué à l'ensemble des actions une somme totale de 29 millions, le prélèvement à effectuer sur les produits nets excédants est réduit à 10 %. Lorsqu'il a été attribué à l'ensemble des actions une somme totale de 32 millions, le prélèvement à effectuer sur les produits nets excédants est réduit à 5 %.

La part totale, ainsi attribuée aux employés de la Compagnie d'Orléans, a été, pour l'année 1902, 2.100,515 francs 99 centimes.

### GARANTIE D'INTÉRÊT.

Le système de la garantie d'intérêt a été pour la première fois appliqué en 1835. Il assure aux porteurs de titres émis par les Compagnies un minimum de revenus, sous forme de sommes avancées aux concessionnaires et remboursables dans des conditions déterminées.

Nous avons vu, dans l'histoire des chemins de fer en France, les diverses variations qui se sont produites en cette matière. Actuellement, le fonctionnement de la garantie d'intérêt est réglé par les conventions de 1883, sauf pour les deux Compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, qui, à ce point de vue, sont toujours soumises aux clauses des conventions de 1859.

Nous avons aperçu déjà comment les conventions de 1883 ont élargi les limites de la garantie d'intérêt pour les Compagnies d'Orléans, de l'Ouest, de l'Est et du Midi. Elle fut généralisée aux obligations et aux actions de l'ancien comme du nouveau réseau, au lieu d'être restreinte aux obligations du nouveau réseau, comme elle l'est encore pour la Compagnie du Nord et pour celle de Paris-Lyon-Méditerranée.

Les Compagnies doivent rembourser au taux de 4 % les avances que leur fait le Trésor à titre de

garantie d'intérêt. Il y a exception pour la Compagnie du Midi. Aux termes de l'article 3 de la convention qu'elle a conclue avec l'Etat, le 3 novembre 1896, pour le rachat des canaux, le taux d'intérêt de sa dette a été abaissé de 4 à 3 %, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1898.

Le terme assigné au fonctionnement de la garantie d'intérêt varie suivant les Compagnies, d'après des contrats particuliers. La Compagnie de l'Est verra expirer la garantie le 31 décembre 1934 ; l'Ouest, le 31 décembre 1935. Pour le Nord et Paris-Lyon-Méditerranée, le terme de la garantie est fixé au 31 décembre 1914. Les conventions passées à ce sujet avec l'Orléans et le Midi étaient si équivoques qu'elles ont donné lieu à un procès fameux entre le Ministre des travaux publics et ces deux Compagnies. En 1894, le Ministre leur avait prescrit de mentionner sur leurs titres que la garantie d'intérêt expirait, en ce qui les concernait, le 31 décembre 1914. Les Compagnies refusèrent. Le Conseil d'Etat fut saisi de la question. Il décida, le 12 janvier 1895, que pour la Compagnie d'Orléans comme pour la Compagnie du Midi, la garantie d'intérêt n'avait d'autre terme que le terme même de leur concession, c'est-à-dire le 31 décembre 1956 pour l'Orléans, et le 31 décembre 1960 pour le Midi.

Le minimum de dividende garanti aux actionnaires est, pour la Compagnie du Nord, de 54 francs 10 centimes ; pour l'Orléans, de 56 francs ;



pour Paris-Lyon-Méditerranée, de 55 francs ; pour l'Ouest, de 38 francs 50 centimes ; pour l'Est, de 35 francs 55 centimes ; pour le Midi, de 50 francs.

Depuis l'année 1859, qui a fait de la garantie d'intérêt la clef de voûte de notre système de chemins de fer, le chiffre de la garantie a subi diverses fluctuations. En 1883, l'appel à la garantie avait cessé pour toutes les Compagnies. Mais la crise commerciale qui survint alors et se fit plus vivement sentir en France, où elle s'ajoutait aux ravages du phylloxera, amena une grande baisse dans les bénéfices des Compagnies. Les avances demandées à l'Etat atteignirent 43 millions en 1884 et 84 millions en 1886. En 1893, elles furent de 100 millions. Mais depuis cette époque, le chiffre de la garantie annuelle décroît graduellement. En 1896, il était de 35 millions, compensés en partie par un excédent de près de 6 millions versé à l'Etat par la Compagnie de Lyon, en remboursement d'avances antérieures. En 1899, il n'y a eu que le Midi et l'Ouest qui aient fait appel à la garantie.

La Compagnie du Nord est la seule qui n'ait jamais fait appel à la garantie de l'Etat. Avant 1883, la Compagnie de Lyon n'avait également jamais eu besoin des avances du Trésor.

Les appels à la garantie diminuent d'ailleurs beaucoup, et l'on peut prévoir qu'ils arriveront à cesser entièrement pour toutes les Compagnies. On

sait que c'est déjà chose faite pour la Compagnie de Lyon. Par une convention avec l'Etat, en date du 17 mai 1897, elle a réglé définitivement son compte de garantie. Elle a remboursé sa dette, en prenant à sa charge 6 millions des annuités qui étaient à la charge de l'Etat.

L'Etat, aujourd'hui, n'est plus créancier des Compagnies que pour la somme de 800 millions environ. La période des insuffisances cessera bientôt pour les Compagnies de l'Est et de l'Ouest ; on peut la prévoir pour celle du Midi. Quant à la Compagnie d'Orléans, elle est, dès aujourd'hui, entrée dans la période de remboursement.

En 1900, la Compagnie d'Orléans a remboursé 3.022.025 francs 68 centimes. La Compagnie de l'Est a remboursé 4.351.626 francs 35 centimes. En 1902, la Compagnie d'Orléans a remboursé 517.168 francs 73 centimes. Mais la Compagnie de l'Est a fait appel à la garantie pour la somme de 2.841.859 francs 88 centimes. La Compagnie de l'Ouest y a fait également appel pour 19.673.885 francs 73 centimes. La Compagnie du Midi y a eu recours pour 3.749.146 francs 97 centimes.

Quand les Compagnies auront restitué au Trésor ses avances par lui faites, à la période de remboursement succédera une autre période dans les rapports financiers de l'Etat et des grandes Compagnies. Ce sera la période de partage des bénéfices.

Cette période est déjà venue en ce qui touche

les rapports de l'Etat et de la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée. En 1899, celle-ci a versé à l'Etat, suivant les prévisions de la loi de finances, 500.000 francs à titre de part dans les bénéfices de l'exploitation.

Le partage des bénéfices avait l'air purement illusoire et théorique, il y a seulement quelques années. On eût passé pour bien optimiste si l'on avait seulement envisagé la possibilité d'un tel avenir. Aujourd'hui, cette situation ne paraît pas aussi impossible et semble même assez prochaine pour les Compagnies qui n'y sont pas encore arrivées. Cela vient de ce que les recettes des Compagnies continuent régulièrement leur marche ascendante (1).

Aux termes des conventions de 1883, le partage des bénéfices entre les Compagnies et le Trésor est ainsi établi. L'Etat touche les deux tiers des recettes nettes de chaque Compagnie, mais seulement après le remboursement intégral de la dette qu'elles ont envers le Trésor du chef de la garantie, et après le paiement à leurs actionnaires d'un supplément de dividende. Les conventions déterminent ainsi le

---

(1) M. Turrel, alors Ministre des travaux publics, a démontré, dans un intéressant discours qu'il a prononcé au Sénat à la séance du 11 février 1897, la probabilité d'un remboursement peu éloigné des avances totales faites par le Trésor à titre de garantie d'intérêt. (Voir le *Journal Officiel* du 12 février 1897.)

dividende réservé : pour la Compagnie du Nord, 88 francs 50 centimes ; pour le Paris-Lyon-Méditerranée, 75 francs ; pour l'Orléans, 72 francs ; pour l'Ouest, 50 francs ; pour l'Est, 50 francs 50 centimes ; pour le Midi, 60 francs. Cependant, il faut observer que la convention passée, en 1897, entre l'Etat et la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée, a établi que le prélèvement à effectuer, avant le partage avec le Trésor, serait réduit de 60 à 56 millions, de sorte qu'aujourd'hui le chiffre du dividende réservé se trouve abaissé, pour cette Compagnie, de 75 francs à 67 francs 50 centimes.

En ce qui concerne la Compagnie des Chemins de fer du Nord, il est à remarquer que, bien qu'elle n'ait jamais eu besoin de la garantie d'intérêt promise par l'Etat, bien que sa situation financière soit très brillante et que le cours de ses actions et de ses obligations soit sensiblement plus élevé que celui des autres Compagnies, l'époque du partage de ses bénéfices avec l'Etat est plus éloignée qu'on ne pourrait le supposer tout d'abord. Cela vient de ce que le dividende réservé avant partage étant, pour cette Compagnie, de 88 francs 50 centimes, l'actionnaire a encore à profiter d'une marge de bénéfices de 24 francs 50 centimes par titre, car les derniers dividendes distribués par le Nord se sont élevés à la somme de 64 francs.

Telles sont les grandes lignes du contrôle exercé

par l'Etat français sur les Compagnies de chemins de fer (1).

Ajoutons, pour terminer ces notions générales touchant l'action de l'Etat sur les grandes Compagnies, que, au point de vue du contrat de transport, les Compagnies de chemins de fer ne peuvent s'engager que suivant les termes formels de leur

---

(1) « Le monopole des Compagnies de chemins de fer est un monopole de l'Etat. Ce n'est pas le monopole d'une industrie libre accordé à une Compagnie qui en use à son gré et à son profit, c'est un monopole exercé au nom de l'Etat, sous son contrôle et sa surveillance directe. Et ce contrôle et cette surveillance s'exercent avec continuité, de la manière la plus efficace, non seulement pour ce qui concerne la partie technique de la construction et de l'entretien, non seulement pour ce qui concerne la partie commerciale, car aucun tarif n'est appliqué sans avoir été au préalable examiné, discuté par des fonctionnaires délégués spécialement à cet effet et approuvé par le Ministre des travaux publics, mais encore pour la gestion financière, qui est particulièrement soumise à un contrôle de tous les jours, qui est examinée dans tous ses détails. La surveillance de la gestion financière des grandes Compagnies est complète, elle est exercée par des commissions permanentes composées d'ingénieurs et d'inspecteurs des finances, chargés spécialement de vérifier tous leurs comptes, de contrôler le classement des dépenses d'établissement et d'exploitation. Et lorsqu'il y a des difficultés, le Conseil d'Etat les juge. Le contrôle de l'Etat s'exerce donc, comme je l'ai dit, sur tous les points, d'une manière complète et incessante, ce qui me permet de dire que ce monopole que vous attaquez n'est en réalité qu'une des formes de l'administration d'un des grands services de l'Etat. Si l'Etat exploitait lui-même, son rôle ne se bornerait pas

cahier des charges et que, pour la responsabilité qu'elles encourent envers les expéditeurs ou les destinataires et vis-à-vis des tiers, dans les transports qu'elles effectuent ou les dommages qu'elles peuvent occasionner par leur exploitation, elles sont soumises aux règles ordinaires du code civil et du code de commerce.



---

sans doute à une surveillance de toutes les parties de la construction et de l'exploitation, il deviendrait plus actif. M. Cézanne nous en a signalé les écueils et les difficultés. Mais l'Etat peut très bien, tout en se désintéressant pour une partie, obtenir, au moyen d'un contrôle rigoureux, des résultats semblables à ceux que lui assurerait une direction effective, sans en subir les inconvénients. » (*Discours de M. Caillaux, Ministre des travaux publics, à l'Assemblée nationale, dans la discussion des conventions de 1875. Moniteur Universel du 28 mai 1875.*)

## DEUXIÈME PARTIE.

---

### **Discussion sur le rôle de l'Etat en matière d'exploitation des Chemins de fer.**

---

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>.

##### *Discussion théorique. — Arguments présentés pour et contre l'exploitation directe par l'Etat.*

Nous allons résumer de notre mieux les arguments présentés en faveur des deux systèmes de l'exploitation par l'Etat et de l'exploitation par les Compagnies.

Nous n'entrerons pas dans la discussion sur le rôle de l'Etat dans la construction des chemins de fer. Ce serait tout à fait en dehors du sujet de notre étude. De plus, la controverse économique porte surtout sur l'exploitation ; elle est encore à l'ordre du jour et divise plus que jamais les auteurs et les hommes du métier. On discute beaucoup moins sur le rôle de l'Etat ou des Compagnies dans la construction. Cette période de construction est temporaire et toutes les théories à son sujet paraissent avoir fait preuve d'avantages égaux. Enfin, la discussion sur la construction des chemins de fer est

moins intéressante, car elle porte sur une entreprise telle qu'elle nécessite l'usage du droit régalien d'expropriation pour cause d'utilité publique et demande à être faite selon les règles des travaux publics, ce qui exige nécessairement l'intervention de l'Etat.

### 1<sup>o</sup> ARGUMENTS D'ORDRE POLITIQUE.

C'est là le point capital et qui sert, pour ainsi dire, de base et de principe à toute la discussion.

Les partisans de l'exploitation par l'Etat disent que les chemins de fer constituent un service public, comme les Postes et Télégraphes. Ils font valoir que le service des voies ferrées est encore plus important que celui des Postes, si important même que toute la vie économique, matérielle et sociale du pays en est impressionnée. Par conséquent, concluent-ils, l'Etat manquerait à son devoir s'il renonçait à exploiter lui-même (1).

---

(1) « Les Gouvernements forts et honnêtes se distinguent par leur vigilance à garder le dépôt sacré de la puissance publique. Or, il n'est pas une plus dangereuse aliénation que celle des grandes voies de circulation et du crédit. Abandonner les transports à des Compagnies, c'est abandonner le pouvoir de régler la consommation et la production, c'est aliéner le fondement même de la puissance publique. » (*Exposé des motifs du projet de loi pour le rachat des chemins de fer, déposé le 17 mai 1848, par M. Duclerc, Ministre des finances. Moniteur Universel du 19 mai 1848.*)



Ils ajoutent qu'en exploitant directement, l'Etat augmente son prestige et son influence, qu'il prend une part puissante, et cela à tout instant, à la prospérité commerciale et industrielle du pays.

De plus, ajoutent-ils, quand l'Etat exploite les lignes ferrées, il n'a en vue d'autre objet que l'intérêt général, alors que les concessionnaires se laissent guider uniquement par des vues personnelles et égoïstes, et qu'ils arrivent à sacrifier au leur intérêt de tous (1).

Enfin les Compagnies constituent un monopole redoutable, une oligarchie financière puissante et dangereuse dont l'Etat doit éviter la menace en se réservant l'exploitation des chemins (2).

---

(1) « Les Compagnies, de quelque manière qu'on les constitue, quelques précautions que l'on prenne, peuvent-elles fournir les garanties de modération, de justice, de retenue qu'exige l'immense pouvoir dont elles sont investies ? J'avoue que je ne le crois pas. »

(*Ibidem*).

(2) « Que sera-ce, grand Dieu, quand, selon votre imprudent système, vous aurez constitué en intérêt collectif et en corporations industrielles et financières les innombrables actionnaires des 5 ou 6 milliards que l'organisation de vos chemins de fer agglomérera entre les mains de ces Compagnies ? Changez donc les tarifs alors ! Mais comment les changerez-vous ? Par la loi. Mais qui votera la loi ? Des actionnaires en majorité. Intervertissez donc les lignes. Mais qui votera les lignes ? Des actionnaires encore. Etablissez donc des lignes rivales ; mais qui votera ces lignes ? Des actionnaires en majorité. Améliorez, perfectionnez, changez les systèmes

Les partisans de la concession répondent tout d'abord que l'assimilation est impossible entre, d'une part, les Postes et Télégraphes et les Chemins de fer, d'autre part. Le service des chemins de fer présente, sans contestation, une organisation beaucoup plus importante et un ensemble de recettes incomparablement plus élevé que celui des Postes (1). De ce que l'Etat s'acquitte passablement

---

arriérés sur vos lignes. Mais qui votera ces améliorations, ces perfectionnements désirés, commandés peut-être par l'intérêt général du pays ? Qui ? Des actionnaires encore. C'est-à-dire que vous engagez à jamais et d'un seul mot la liberté, la concurrence, le produit, les améliorations de votre territoire tout entier. Le peuple aura beau demander, se plaindre, accuser les tarifs, il sera et vous serez pour des demi-siècles ou pour des quarts de siècles en la puissance des Compagnies. Vous leur asservissez et les intérêts du peuple et les intérêts généraux. Vous les laisserez, vous partisans de la liberté et de l'affranchissement des masses, vous qui avez renversé la féodalité et ses péages, et ses droits de passe et ses limites et ses poteaux, vous les laisserez entraver le peuple et murir le territoire par la féodalité de l'argent. Non, jamais Gouvernement, jamais nation n'aura constitué en dehors d'elle une puissance d'argent, d'exploitation et même de politique plus menaçante et plus envahissante que vous n'allez le faire en livrant votre sol, votre administration et 5 ou 6 milliards à vos Compagnies. Je vous le prophétise avec certitude, elles seront maîtresses du Gouvernement et des Chambres avant dix ans ». (*Discours de Lamartine à la discussion générale de 1838. Moniteur Universel du 10 mai 1838.*)

(1) Les recettes des Chemins de fer sont sept fois supérieures à celles des Postes en France et dix-huit fois en Angleterre.

d'un service relativement restreint, a-t-on le droit de conclure qu'il s'acquittera mieux que personne d'un autre service beaucoup plus étendu ? En outre, le service des Chemins de fer est infiniment plus complexe que celui des Postes et exige des tarifs plus nombreux et plus souples.

De plus, pourquoi veut-on, disent les défenseurs des Compagnies, faire à toute force de l'Etat le grand entrepreneur et le grand mandataire des citoyens ? Pourquoi semble-t-on refuser à ces derniers tout esprit d'initiative et d'organisation ? Si l'Etat exploitait directement, on en arriverait très vite au communisme (1), et l'on verrait se produire, d'un autre côté et dans tous les cas, les graves abus qui sont la conséquence nécessaire du fonctionnarisme exagéré.

D'après les adversaires de l'exploitation étatique, le rôle de l'Etat est donc exclusivement un rôle de

---

(1) « Dans l'ordre politique et social, le système de l'exploitation directe présente un danger que fait ressortir un homme d'Etat anglais, lord Derby, dans un discours récent : celui de mettre à la disposition des partis qui se succèdent au pouvoir la distribution de milliers d'emplois, de faire de l'Etat le plus grand industriel du pays, de l'obliger à prendre parti en cette capacité dans les questions si vivement débattues des rapports entre le capital et le travail. » (*Rapport de M. Waddington à la Chambre sur le projet de loi pour la fusion avec la Compagnie d'Orléans des Compagnies des Charentes, de la Vendée, etc. Journal Officiel du 28 février 1877.*)

tuteur, et il sort de ses attributions s'il prend la direction des voies ferrées.

Ils font aussi remarquer le nombre incalculable de procès et litiges de toute espèce que ne peut manquer de faire naître l'exploitation des voies ferrées, et ils disent que le chiffre en serait encore accru par la tentation qu'aurait le public de se plaindre de l'Administration et de soulever contre elle des difficultés, et aussi par celle qu'aurait l'Etat, chef d'un service public, de leur donner trop facilement satisfaction. Le Gouvernement serait sans cesse accusé et n'oserait point mécontenter les citoyens dont il s'est chargé de gérer les intérêts (1).

Ils insistent sur ce fait que les Compagnies concessionnaires peuvent se dégager de toute préoccupation politique, repousser les plaintes mal fondées et vexatoires, donner à l'exploitation le caractère industriel et commercial qu'elle doit avoir. Ils affirment qu'elles ont avantage à satisfaire le public et à ne pas sacrifier, comme le prétendent leurs adversaires, l'intérêt général, pour cette excel-

---

(1) « Il y aurait quelque inconvénient à laisser l'Etat exposé aux demandes, aux exigences du public en matière de transport et de tarifs. Autant son intervention comme juge et comme arbitre dans ces questions paraît désirable et même indispensable, autant un intermédiaire intéressé paraît-il nécessaire pour recevoir les réclamations du public et pour y résister au moins dans la mesure des intérêts légitimes de l'exploitation. » (M. Richard Waddington, *Ibidem.*)



lente raison que leur prospérité personnelle en est la conséquence.

Enfin, disent les partisans des Compagnies, leur refuser le droit d'exploiter, c'est détruire dans l'esprit du pays toute faculté d'initiative et refuser aux citoyens le droit de se réunir et de grouper leurs efforts pour entreprendre des œuvres utiles à la collectivité. Ce sont là des facultés maîtresses ne pouvant, chez les peuples qui les conservent, produire que des effets salutaires à la prospérité nationale (1).

#### 2° ARGUMENTS D'ORDRE MILITAIRE.

Le rôle évidemment supérieur que les chemins de fer sont appelés à jouer en cas de guerre pour la mobilisation et la concentration des troupes, a poussé certains partisans de l'exploitation étatique des voies ferrées à dire qu'un engin si précieux et si

---

(1) « Le projet attaque l'esprit d'association dans deux ordres : dans l'ordre industriel et dans l'ordre politique. Dans l'un comme dans l'autre, il cherche à faire prévaloir cette funeste tendance en vertu de laquelle l'action de l'Etat vient absorber tous les jours davantage l'action des individus et toutes les forces de la vie sociale. » (*Discours de Montalembert à l'Assemblée Nationale lors de la discussion du projet de loi de 1848 pour le rachat des chemins de fer. Moniteur Universel du 23 juin 1848.*)

redoutable au point de vue stratégique et militaire ne devait pas être laissé aux mains des particuliers, que l'Etat ne devait confier à personne les secrets importants et décisifs de sa défense territoriale et qu'il avait le devoir d'en réserver la garde à lui seul.

Les partisans du système des concessions font valoir que, malgré l'incontestable valeur de l'argument, le danger n'est pas aussi grave qu'on le croit, que rien n'autorise à suspecter *a priori* le patriotisme des concessionnaires, que l'Etat les choisit en pleine connaissance de cause et qu'il est absolument libre de prendre à cet égard certaines mesures conventionnelles pour se réserver l'usage entier des chemins de fer en cas de guerre.

### 3° ARGUMENTS D'ORDRE TECHNIQUE.

Ceux qui veulent maintenir les voies ferrées sous la direction unique de l'Etat disent que l'industrie des chemins de fer comporte des progrès incessants. Ces progrès, les Compagnies sont dans l'impossibilité de les faire, à cause de l'obligation où elles sont de compter avec leurs actionnaires et de leur distribuer les dividendes les plus élevés qu'elles peuvent atteindre. L'Etat, au contraire, être désintéressé et qui ne meurt pas, a devant lui des siècles pour aller de l'avant, pour ne pas reculer

devant des remaniements techniques complets et des expériences coûteuses (1).

Ils disent aussi que les Compagnies, n'ayant point de concurrence de fait à redouter, peuvent agir à leur guise, sans aucun souci des intérêts nationaux, qu'elles peuvent favoriser tel ou tel

---

(1) « Mais, disent les préopinants, l'Etat est incapable. L'Etat est incapable ? Je vais commencer par vous demander à vous si les Compagnies, de quelque nature qu'elles soient, ont donné jusqu'ici tant de preuves de leur merveilleuse capacité. Rien de grand ne s'est fait, de grand, de monumental en France, et je dirais dans le monde, que par l'Etat : et comment cela serait-il autrement ? Vous avez beau calomnier la force publique, la puissance de l'association universelle et gouvernementale n'a-t-elle pas des conditions de capacité et d'omnipotence mille fois supérieures à celles des associations individuelles ? Comparerez-vous de bonne foi des associations individuelles, qui ne sont fondées que transitoirement sur le désir d'un lucre incertain, qui cherchent leurs instruments et leur personnel où elles peuvent, et pour ainsi dire au hasard, qui sont obligées d'opérer dans un temps donné, à tout prix, bien ou mal, sans pensée d'avenir, d'honneur, de gloire, de solidarité permanente avec leur œuvre, les comparerez-vous avec l'Etat, être universel et impérissable, qui a sous la main et préparés d'avance dans des noviciats honorables, dans des corps spéciaux, où l'honneur d'un seul est l'honneur de tous, les instruments de ses entreprises, et qui peut, à son gré, par sa toute puissance législative, varier, modifier, perfectionner ses moyens d'action, parce qu'il n'est commandé que par le bien public, parce qu'il a en vue, non pas le lucre, non pas l'exécution littérale d'un cahier des charges, mais l'intérêt de tout le pays et de tous les temps ? » (*Discours de Lamartine. — Loc. cit.*)

centre et établir entre les expéditeurs des inégalités injustes (1). Elles ne diminueront, d'autre part, jamais leurs taxes, car elles ne pensent qu'à augmenter toujours leurs dividendes. L'Etat, tout au contraire, n'a pas ces préoccupations pécuniaires et ne poursuit que le bien-être égal pour tous.

De plus, les Compagnies n'ont pas une administration plus habile, plus souple, plus responsable et plus active que l'Etat. Le formalisme et la lenteur reprochés aux administrations gouvernementales est un vain mot. L'Etat exploite aussi bien que les particuliers et, par surcroît, sa responsabilité existe aussi bien et mieux même que celle des Compagnies concessionnaires (2).

---

(1) « Imaginez les combinaisons légales les plus ingénieuses, les plus compliquées, les plus rigoureuses, vous n'empêcherez jamais une Compagnie de chemin de fer de peser, suivant son caprice ou son intérêt, sur telle ou telle branche d'industrie ou de commerce ; vous ne l'empêcherez jamais, si cela lui plaît, de favoriser telle maison au détriment de telle autre. Or, dans certains cas, c'est le prix du transport qui fait la valeur de la marchandise. Quelques centimes de plus ou de moins, c'est pour le commerçant la ruine ou la fortune. Vous donnerez donc à une Compagnie industrielle le pouvoir de gouverner le développement général et jusqu'au développement individuel de la richesse. »  
(*M. Duclerc. — Loc. cit.*)

(2) « Vous dites que l'Etat n'a pas de responsabilités. Mais où est donc la responsabilité des Compagnies ? La responsabilité des Compagnies, daignez vous en rendre compte sans illusion, Messieurs, elle est tout entière dans



Les défenseurs de l'exploitation par les Compagnies répondent que les chemins de fer doivent, avant tout, être dirigés d'une façon commerciale qui se plie aux productions, aux spécialités géographiques et climatériques des régions et non d'une façon fixe et immuable. Par conséquent, cette direction économique ne sera jamais imprimée à l'exploitation des chemins de fer, avec les règles mathématiques, officielles et rigides des administrations gouvernementales.

De plus, bien que, abstraitement parlant, les employés de l'Etat ne soient pas différents de ceux des Compagnies, ni inférieurs à eux, ils n'obéissent cependant pas, en fait, aux mêmes principes, et fatalement ils agissent ainsi, puisqu'ils servent un maître différent et que ce maître est un Etat souverain. De même, le recrutement des employés de l'Etat sera nécessairement variable et subor-

---

l'action ou dans le coupon d'action de 1.000 francs, de 500 francs, de 250 francs que chacun des sociétaires a engagé dans l'opération. Je vous demande si c'est là une responsabilité bien rassurante pour une œuvre nationale, et qui doit être éternelle comme la nation... La responsabilité de l'Etat, au contraire, c'est la responsabilité à cette tribune, c'est la responsabilité devant les électeurs, c'est la responsabilité devant les contribuables, devant le présent, devant l'avenir. A des ouvrages qui doivent durer autant que les générations, il faut une responsabilité qui ne meure pas, et l'Etat seul la présente. » (*Discours de Lamartine. — Loc. cit.*)

donné à la politique, aux influences gouvernementales.

Et quelque fortement organisée que soit l'exploitation par l'Etat, elle ne peut donner que des résultats précaires, car on ne saurait concilier l'administration des Chemins de fer avec la hiérarchie administrative, qui veut que chaque employé en doive référer à son supérieur immédiat avant de prendre une détermination et d'agir. Dans l'administration par les particuliers, au contraire, le directeur de la Compagnie n'a qu'à donner un ordre pour qu'il soit au loin promptement exécuté, sans avoir à descendre plusieurs échelons et suivre une interminable filière. Les besoins de l'industrie sont par les Compagnies rapidement connus et satisfaits, tandis que la lenteur, la paperasserie et la routine des administrations publiques sont justement proverbiales.

Enfin, disent les partisans des Compagnies, on ne peut sérieusement soutenir qu'elles n'aient une liberté d'action et une initiative supérieures à celles des administrations d'Etat. Et quand on parle de la responsabilité de l'Etat, on ne s'aperçoit pas qu'il y a une contradiction dans les termes, et que l'Etat, souverain et au-dessus des lois, ne peut avoir de responsabilité vraie, mais un semblant seulement, puisque c'est lui-même qui sera appelé, comme Etat, à se contrôler et à se juger comme exploitant.

•

#### 4° ARGUMENTS D'ORDRE FINANCIER.

A l'appui de l'exploitation par l'Etat on invoque les arguments suivants : tout le bénéfice recueilli par les actionnaires et les obligataires, qui est partout supérieur à l'intérêt des emprunts du Trésor, devrait rester à l'Etat au lieu d'aller inégalement enrichir les particuliers. De la sorte, l'Etat exploitant pourrait plus facilement, étant plus riche, faire des améliorations et abaisser les tarifs.

Ceux qui préconisent l'exploitation par les Compagnies font valoir, au contraire, que l'Etat ne saurait exploiter aussi économiquement que l'industrie privée à cause du gaspillage et du coulage inhérents à toute administration publique. De plus, disent-ils, l'Etat se priverait des impôts qu'il perçoit sur les Compagnies concessionnaires et sur leurs actions et obligations.

L'Etat n'oserait point, quand il le faudrait, faire appel à l'emprunt, de peur de porter atteinte à son crédit qu'il a un intérêt de premier ordre à conserver intact pour les circonstances graves.

Ce crédit, cependant, serait entamé et les particuliers seraient mécontents par ce fait que les tarifs imposés aux marchandises et aux voyageurs par l'Etat exploitant, prendraient, aux yeux des citoyens qui les acquittent, l'aspect de véritables mesures

fiscales. L'Etat ne pourrait éviter cela, quelques réductions de taxes qu'il consentît pour sauvegarder l'opinion et quelque augmentation qu'il apportât au nombre des trains.

Enfin les tarifs auraient la mobilité des taxes douanières et flotteraient suivant les idées libre-échangistes ou protectionnistes du Gouvernement, ce qui serait contraire aux intérêts du commerce national, qui doit avoir la certitude et la stabilité dans les prix de transports.



## CHAPITRE II

### **Discussion spéciale au point de vue français sur le rôle à attribuer à l'Etat dans l'exploitation des voies ferrées.**



Nous avons tâché de résumer avec impartialité la forme actuelle de la discussion sur le rôle que doit prendre l'Etat dans l'exploitation des Chemins de fer. Nous avons voulu montrer, sous leur expression la plus habituelle, les arguments principaux généralement invoqués pour et contre chaque système. Nous voudrions maintenant examiner le problème du rôle de l'Etat dans l'exploitation des Chemins de fer, en ce qui concerne spécialement la France.

Théoriquement, l'exploitation par les Compagnies nous paraîtrait le système le meilleur et nous repousserions en principe l'exploitation par l'Etat. Mais nous croyons que l'examen théorique de la question n'a qu'un pur intérêt spéculatif et que la discuter ainsi n'est qu'un exercice d'écolier. Le problème demande à être envisagé en rapport avec un pays donné et il doit se discuter pratiquement.

On pourrait, en effet, si l'on s'attardait sur le terrain théorique, découvrir aux deux systèmes des avantages et des inconvénients dont la balance serait peut-être égale, si l'on supposait surtout, en ajoutant abstraitement des éléments nouveaux de discussion, un Etat idéal et une Société concessionnaire sans défauts. — Mais en fait, il nous semble difficile de donner de bonne foi une réponse absolue et universelle à la question. Suivant les pays, l'exploitation des Chemins de fer doit nécessairement varier. Il faut qu'elle s'adapte à beaucoup de circonstances complexes, telles que la configuration géographique, la richesse du sol, la situation politique, les tendances économiques et les facultés d'initiative privée de l'industrie d'une nation. Tous ces éléments sont essentiellement variables et relatifs. Il n'est pas contestable que l'on ne saurait demander aux Etats-Unis, pays neuf, merveilleusement pourvu de capitaux et de matières premières, où les terrains sont bon marché et les capitaux aventureux, où l'initiative privée est très développée et ne connaît point d'entraves, d'adopter sans examen tel régime parce qu'il a réussi dans un autre pays, en Allemagne, par exemple, dont la situation physique et économique est très différente par beaucoup de côtés. L'on ne saurait davantage se flatter d'établir un système d'exploitation pouvant convenir également à la France et à l'Angleterre et y produire

des effets qui ne soient pas diamétralement opposés.

En ce qui touche la France, le régime d'exploitation directe par l'État lui serait, à notre avis, très funeste. Nous ne basons pas notre opinion sur des principes *a priori* ou sur des raisonnements théoriques, puisque nous venons de dire qu'aucun régime en lui-même n'était ni bon ni mauvais et qu'il ne fallait pas juger un système abstraitement, mais seulement relativement à une nation déterminée et dans son application concrète à tel ou tel peuple. Nous fondons notre avis sur des particularités, sur des raisons propres à notre pays.

Nous croyons que le régime actuel de nos Chemins de fer est parfaitement approprié à notre caractère politique, à notre situation économique et au génie de notre race, sauf quelques très légères restrictions de détail que nous signalerons ultérieurement. Il a donné des résultats excellents et, comme le dit un partisan de notre système, non suspect de partialité, M. Richard de Kaufmann, « la politique française des Chemins de fer est » parvenue à constituer un outillage de transport d'une grande puissance et à en élever le » rendement proportionnellement au nombre des » habitants, au-dessus de ce qui a été réalisé par » n'importe quelle autre nation. » (1)

---

(1) *Die Eisenbahnpolitik Frankreichs*, t. II, p. 824.

Un changement radical de régime des voies ferrées serait mauvais, quel qu'il soit, qu'on voulût livrer à l'Etat seul l'exploitation de nos Chemins de fer, ou qu'on voulût arriver à donner aux Compagnies concessionnaires la complète indépendance. Ce serait oublier à tort les origines du régime actuel, dont l'influence a toujours été heureuse et les effets bienfaisants. Ainsi que le disait à la Chambre des députés, M. Emile Loubet, « il y a là une expérience du passé dont il faut » tenir compte, qui doit servir de guide à ceux qui » ne sont pas aventureux et qui n'aiment pas les » expérimentations sur des milliards et des milliards, et je suis de ce nombre. » (1)

C'est d'ailleurs un des arguments les plus forts que l'on puisse opposer au rachat que de vouloir rompre avec le passé et modifier inutilement un régime de Chemins de fer qui n'a donné que de bons résultats, sans avoir des chances suffisantes d'obtenir aussi bien. (2)

---

(1) Discours prononcé lors de la discussion des conventions de 1883. — *Journal Officiel* du 17 juillet 1883.

(2) On ne peut guère espérer mieux et nous ne savons pas si nous n'aurions point plus mal. C'est l'idée qu'exprimait M. Isaac Pereire, l'un des ingénieurs dont le nom restera attaché à l'histoire de la construction des Chemins de fer français, quand il écrivait : « Diviser ce qui a toujours été uni, vouloir que l'Etat se sépare des Compagnies qui l'ont si puissamment secondé dans la création du premier et du



Vouloir établir chez nous des Compagnies libres, ce serait tenter ce qui n'a été possible que dans deux pays, et tout à fait différents du nôtre : les Etats-Unis et l'Angleterre. Ce serait vouloir une chose qui paraît, économiquement parlant, irréalisable. Il paraît inutile d'insister sur cette idée. Il faut d'ailleurs reconnaître que personne ne pense à libérer les Compagnies du contrôle incessant de l'Etat (1) et que c'est la tendance inverse qui serait plutôt dans beaucoup d'esprits. On se souvient avec raison que la situation de nos Chemins de fer ne serait pas ce qu'elle est, c'est-à-dire prospère et forte, si notre législateur avait permis d'établir au hasard les voies ferrées, et que, grâce à la méthode qui fut suivie, les tracés ont été sérieusement étudiés et presque toujours utilement conçus, à part la préoccupation constante de centralisation, qui a fait sacrifier beaucoup de lignes à celles qui relient les centres à la capitale. L'Etat, sachant qu'il n'était point exposé à des charges trop onéreuses, a pu accorder aux Compagnies une garantie d'intérêt qui, jointe à leur gestion toujours intelli-

---

second réseau, qu'il construise et exploite seul, en dehors d'elles ou en concurrence avec elles, les lignes complémentaires du réseau national, ce serait s'engager dans l'inconnu et s'exposer à compromettre à la fois l'œuvre du passé et l'œuvre de l'avenir. » (*La question des Chemins de fer*, p. 194.)

(1) Voir cependant pages 106 et 107, note 1.

gente et sage, a mis leur crédit au niveau du sien et leur a facilité l'émission de près de 36 millions d'obligations qui sont devenues un de ces placements chers aux capitalistes français, et qu'on a coutume d'appeler « les valeurs de tout repos » (1). Comme l'établissait M. de Lapparent, dans un article du *Correspondant* du 10 février 1897, la dixième partie du patrimoine total de la France est représentée par les actions et obligations de Chemins de fer. Enfin les Compagnies ont été, avec raison, contrôlées par le Gouvernement. L'organisation de ce contrôle, nous l'avons vue plus haut. Sa mise en pratique est très délicate et nous ferons à ce sujet quelques réserves que nous développerons dans la suite.

Il faut bien reconnaître, de plus, qu'aucun autre système que le système suivi n'était possible en France. En effet, les événements qui se sont passés sous le règne de Louis-Philippe, sous la deuxième République, et pendant les premières années du

---

(1) « Le crédit public est aujourd'hui intimement lié à celui des grandes Compagnies financières. Les titres des Chemins de fer, répartis entre une multitude de mains diverses et émis le plus souvent avec la garantie du Trésor, constituent une partie notable de la richesse mobilière du pays, qui s'est associée avec l'Etat pour l'accomplissement d'une œuvre d'utilité publique, et mérite à ce point de vue une sollicitude spéciale. » (*Exposé des motifs du projet de loi relatif aux conventions de 1859. Moniteur Universel du 23 février 1859.*)

règne de Napoléon III, démontrent avec clarté que les capitaux étaient alors timides et que, si elle n'avait pas eu la protection de l'Etat, l'initiative privée eût été sans doute impuissante à conduire à bonne fin la tâche énorme que comportait la prompte transformation des moyens de transport. (1)

Vouloir racheter les Chemins de fer et en donner la direction à l'Etat, ce serait un changement aussi périlleux que celui de la liberté absolue des Compagnies, ce serait un abus aussi anti-économique et aussi grave pour la prospérité des voies ferrées françaises, sinon pire. En effet, l'exploitation d'Etat

---

(1) « On paraît disposé à attaquer, — on l'a fait dans plusieurs occasions, — l'organisation actuelle de notre réseau français. Pour moi, Messieurs, je suis de ceux qui admirent beaucoup cette organisation et rendent hommage à ceux qui l'ont établie ; cette organisation d'ailleurs est beaucoup plus la résultante des faits et des circonstances que de la volonté de ceux mêmes qui l'ont créée. Ils n'ont été dirigés, conduits, dominés que par un sentiment : la volonté de satisfaire aux plus urgents besoins du pays, d'arriver au résultat qu'il réclamait, d'obtenir la création d'un réseau de Chemins de fer. Ce point de départ arrêté, cette donnée admise, ils ont fait ce que la nécessité leur a imposé, ce que les circonstances ont exigé pour arriver à ce résultat, et, je n'hésite pas à le dire, le système qu'ils ont adopté, si j'en juge par les résultats constatés aujourd'hui, est le meilleur qu'on ait pu choisir. » (*Discours prononcé par M. Caillaux, Ministre des travaux publics, à l'Assemblée nationale dans la discussion des conventions de 1875. Moniteur Universel du 25 mai 1875.*)

ne paraît pas pouvoir s'acclimater chez nous et pour de multiples causes.

Au point de vue politique, en premier lieu, tous les arguments relatifs à cet ordre d'idées, invoqués contre l'exploitation par l'Etat, en général, s'appliquent tout spécialement à la France.

L'Etat français, en effet, est, de par sa constitution actuelle, une République parlementaire. Il s'ensuit donc que, le Gouvernement étant le résultat de l'élection, il est par là même soumis à des influences politiques irréductibles. Les hommes qui sont au pouvoir sont enclins, par un sentiment fort naturel du reste, à contenter avant tous autres citoyens ceux qui les ont élus et qui peuvent les réélire. Et ce n'est que le plus rarement possible, à regret presque, qu'ils donnent des emplois et des faveurs à ceux qui appartiennent à un parti politique différent de celui qu'ils représentent.

Quelles que soient les convictions que l'on possède, à quelque discussion que l'on s'adonne, il est difficile de ne pas reconnaître la vérité de cette constatation et des conséquences économiques qui en découlent : à savoir qu'en vertu même du jeu de nos institutions, telles que les a établies la Constitution de 1875, l'Etat ne peut pas, malgré tout et quelle que soit la nuance de ses opinions politiques, représenter tous les citoyens français, puisqu'il est la résultante de l'élection. Il représente d'abord ceux qui l'ont créé par leur vote, le parti politique

dont il est l'organe. Donc l'Etat ne peut, chez nous, être impartial, par la raison même des forces qui l'engendrent et qui le soutiennent. Par suite, il ne peut exploiter économiquement, c'est-à-dire d'une façon conforme aux intérêts de la vie économique de la collectivité. Le jour où un parti différent sera arrivé aux affaires, le jour où un ministre nouveau sera à la tête du service des Chemins de fer, il en résultera nécessairement une orientation différente de leur direction, sinon des changements dans le personnel et une altération dans le fonctionnement général des voies ferrées.

Le jour où la majorité parlementaire change, en un mot, les votes des lois changent et tout s'en ressent. Les régions représentées par les députés et les sénateurs qui voient leur parti au pouvoir et qui en sont les soutiens, ont beaucoup plus de chance que les autres d'obtenir dans leurs lignes des améliorations. L'électeur de la majorité sera puissant. Comme le constate M. Richard de Kaufmann, « le Ministre propose et l'électeur dispose, et cela en France plus qu'ailleurs, car les Ministres changent plus souvent que les députés. » Il ne faut point l'oublier pour apprécier la capacité d'exploitant qu'offre cette entité fatidique, ce symbole imposant, mais qui chez nous représente, en réalité, assez peu de chose, et qu'on appelle « l'Etat. »

Si on ajoute à cela que les Français ont l'esprit frondeur, que la liberté de la presse y est aussi

large qu'on la puisse imaginer, que notre pays est plus que tout autre divisé par les passions politiques, que le Gouvernement est toujours contraint de se préoccuper des critiques et des mécontentements que pourraient soulever ses actes, ne doit-on pas conclure que le souci de ne pas s'aliéner l'esprit et le vote de certains citoyens rendra l'action de l'Etat inégale, lente et partiiale ?

De plus, en France plus qu'ailleurs, le fonctionarisme et la centralisation augmentent et pèsent sur l'administration du pays (1). Que serait-ce le jour où l'Etat, ayant la direction de l'exploitation des Chemins de fer, commanderait le travail de tous les employés des voies ferrées et grossirait de 260.000 personnes son armée de dociles fonctionnaires ?

---

(1) « Suivant nous, il faut abandonner l'exécution des Chemins de fer, grands ou petits, à l'esprit d'association partout où il a produit des Compagnies sérieuses, fortement et moralement constituées...; il nous semble nécessaire de mettre des bornes à l'esprit de monopole qui domine évidemment l'administration française. »

(ARAGO. *Rapport au nom de la Commission chargée de l'examen du projet de loi de 1838*. *Moniteur Universel du 26 avril 1838*).

Cf. Montalembert, *loc. cit.* : « Et je ne parle pas seulement ici dans l'intérêt de l'industrie particulière, je parle aussi dans l'intérêt de l'Etat, de l'Etat pour lequel on veut ajouter le poids insupportable de la centralisation industrielle à celui de la centralisation administrative sous lequel il ploie déjà. »

Sans vouloir répéter ici les critiques d'ordre général indiquées plus haut sur les rouages de l'administration, ni en exagérer la valeur, il faut bien reconnaître que ces critiques portent tout spécialement en ce qui concerne la France et que, comme l'a dit M. Emile Loubet, alors député de la Drôme, « le fonctionnaire qui est fait pour le service de l'Etat, si bon, si intelligent, si dévoué que vous le supposiez, finit par se préoccuper fort peu des intérêts de l'Etat, des intérêts industriels, commerciaux qu'il a mission de défendre ; il s'occupe beaucoup de faire augmenter son traitement le plus qu'il peut, et il sert le public le moins possible » (1).

Le Ministre des travaux publics qui commanderait le travail d'une masse de 260.000 agents disséminés sur tout le territoire, aurait une puissance inquiétante dont il serait trop facile d'abuser, et pourrait à son gré arrêter, avec la circulation terrestre, la vie économique du pays. On comprend que les socialistes seuls puissent logiquement désirer l'exploitation par l'Etat et qu'ils en fassent un des articles principaux de leur programme (2).

---

(1) *Loc cit.* — *Journal officiel du 17 juillet 1883.*

(2) La nationalisation des voies ferrées se trouve dans les programmes socialistes, comme celle des mines, des raffineries de sucre et de pétrole, etc. Le rachat serait considéré, avant tout, comme un triomphe pour le parti socialiste.

Il est à remarquer que, dans les programmes électoraux et les professions de foi des candidats à la Chambre, les députés

Les dangers économiques résultant de l'abus du fonctionnarisme que créerait la quantité de places à distribuer par l'Etat exploitant, ont frappé des hommes, comme M. Isaac Pereire, qui n'était pourtant pas l'avocat des Compagnies et qui a proclamé que les « intérêts de l'Etat » lui étaient « plus chers que ceux de ces grandes associations financières ». C'est en considérant les suites politiques que l'exploitation directe entraînerait, que M. Pereire signalait les inconvénients du rachat, et cela pour défendre les « intérêts de l'Etat ». Ceux qui suivent les fluctuations de la vie parlementaire

---

qui promettent à leurs électeurs le rachat sont ceux qui appartiennent au parti révolutionnaire, socialiste ou radical-socialiste. C'est ce qui ressort du rapport de M. Barodet sur les programmes et engagements électoraux dans les élections de 1893. C'est également ce qu'on peut constater dans le « Barodet » qui vient d'être distribué aux membres du Parlement sur les dernières élections.

Notons aussi que c'est dans cette même partie du Parlement que se trouvent les signataires de la proposition Guillemet. (Voir plus loin, page 146.)

Enfin nous relevons, dans le discours prononcé à Saint-Mandé, le 30 mai 1896, par M. Millerand, au banquet des municipalités socialistes, cette phrase : « N'est pas socialiste, à mon avis, quiconque n'accepte pas la substitution nécessaire et progressive de la propriété sociale à la propriété capitaliste ; c'est-à-dire qu'il ne saurait s'agir seulement de la transformation de ces trois catégories de moyens de production et d'échange qu'on peut qualifier de classiques : le crédit ou la banque, les transports par voie ferrée, les exploitations minières..... »



depuis quelques années et qui voient les continuelles ingérences politiques dans les questions qui sembleraient y être le plus étrangères et au milieu des corps publics qui devraient y être le moins sujets, ne peuvent que s'approprier la phrase qu'écrivait déjà, en 1879, M. Pereire et approuver les vues du grand ingénieur français : « Le Gouvernement se trouverait à la merci de toutes les sollicitations, et la politique ne tarderait pas à envahir ce domaine, au grand détriment du service; car il est plus difficile de remplacer un chef de gare qu'un sous-préfet » (1).

Ne semble-t-il pas, au contraire, que l'exploitation par des Sociétés est plus conforme aux principes de notre constitution républicaine que l'exploitation par l'Etat, commencement de la mise en pratique du système des communistes : l'Etat souverain dispensateur de toutes choses ? (2)

---

(1) ISAAC PEREIRE. — *La question des Chemins de fer*, p. 44.

(2) « Si donc il est vrai que la démocratie consiste dans l'émancipation graduelle et progressive de l'individu, le meilleur usage que cet individu affranchi par elle puisse faire de ses forces, c'est de les associer avec d'autres forces, c'est l'association des petites forces, l'association des petites fortunes, les seules d'ailleurs que la démocratie comporte et laisse subsister à la longue; c'est cette association qui peut seule donner aux pays démocratiques la force créatrice que les pays monarchiques ou aristocratiques trouvent dans un autre ordre d'institutions, mais dont aucun pays ne peut se passer ». (MONTALEMBERT. — *Discours à l'Assemblée nationale de 1848. Loc. cit.*)

Au point de vue militaire, on nous objecte que l'Etat aurait besoin d'avoir entre ses mains la direction des Chemins de fer, qui ont une importance capitale en temps de guerre.

On oublie tout d'abord que les diverses Compagnies ont toujours fait preuve, pendant les guerres de Crimée, d'Italie et plus récemment dans la guerre désastreuse de 1870, d'un patriotisme qui mérite les éloges de tous, que les résultats du régime de nos Chemins de fer ont été aussi bons pendant la guerre que pendant la paix et que, durant les hostilités franco-allemandes, on a pu voir, suivant la parole du Ministre des travaux publics de 1875, « ce que nos grandes Compagnies ont apporté de secours et d'aide » (1).

L'insinuation que voudraient lancer contre les grandes Compagnies françaises certains de leurs adversaires au sujet de la présence dans leur Conseil d'administration de quelques rares membres de nationalité étrangère, n'est pas digne d'une loyale discussion.

De plus, l'objection de principe, quoiqu'elle ne laisse pas de faire quelque impression auprès du public, est dénuée de tout fondement. En effet, l'Etat a toujours eu la disposition des voies ferrées en cas de guerre, et ce droit a toujours paru suffisant.

---

(1) *Discours de M. Caillaux à l'Assemblée nationale. (Moniteur Universel du 28 mai 1895.)*

même à des adversaires des Compagnies. M. de Freycinet disait, en 1895, à la tribune du Sénat : « Au point de vue militaire, nous nous trouvons placés dans des conditions qui nous sont indispensables. Il n'y a pas beaucoup à regretter dans l'œuvre de la République depuis seize ans ». (1)

Aujourd'hui, à la suite des malheurs de 1870, sont intervenus entre les Compagnies et l'Etat de nouveaux accords qui donnent à l'autorité militaire, dans des conditions de sécurité peut-être encore plus grandes qu'auparavant, l'usage entier des Chemins de fer au cas de mobilisation. Ces conventions, qui font l'objet des règlements du 1<sup>er</sup> juillet 1874 et du 29 octobre 1884, donnent à l'Etat des garanties indiscutables au point de vue de la défense nationale. (2)

---

(1) *Journal officiel du 27 mars 1895.*

(2) *Chambre des députés, séance du 16 juillet 1883.*

M. EMILE LOUBET. — On a dit que la défense du pays était impossible si cinq ou six grands réseaux étaient laissés entre les mains de ces Compagnies qui constituent l'oligarchie financière et qui sont composées d'hommes qui menacent constamment la sécurité du pays.

Mais est-ce que nous sommes dans une situation analogue à celle de l'Allemagne? Est-ce que nous avons un nombre presque incalculable de Compagnies différentes, dans des régions diverses, cherchant à se fédéraliser ou à s'isoler de la mère-patrie? Nous sommes, au contraire, dans un pays centralisé à l'excès; si nous devons nous plaindre, c'est de cette centralisation excessive. Les Compagnies sont placées

L'on pourrait même retourner contre eux l'objection que nous adressent les partisans de l'exploitation directe par l'Etat et prétendre que l'Etat a peut-être moins lieu de craindre pour la défense de ses frontières avec les agents des Compagnies qu'avec ceux qu'il aurait sous ses ordres en exploitant directement. Loin de nous la pensée de supposer un instant que les agents des Compagnies passés au service de l'Etat aimeront moins leur pays et ne lui sacrifieront pas d'aussi bon cœur leurs peines et leur vie ! Mais ils seront devenus moins responsables,

---

sous le contrôle absolu de l'Etat... Je persiste à croire qu'avec le droit de réquisition dont l'Etat dispose, droit qu'il a exercé et qui n'a jamais été ni contesté, ni critiqué, avec la force dont il dispose, ce n'est pas un argument sérieux dont il faille tenir grand compte pour apporter ici des raisons qui relèvent plutôt du sentiment que de la logique et qui ne peuvent avoir, quant à l'issue du grand débat engagé devant nous, aucune portée. C'est au moins mon avis.

M. EDOUARD LOCKROY. — Dites tout de suite que nous n'avons pas besoin de défendre nos frontières !

M. EMILE LOUBET. — Je n'ai jamais dit qu'il ne fallait pas défendre nos frontières. Je suis comme vous, autant que vous, désireux de les voir défendre le plus efficacement possible, mais je crois que les moyens dont nous disposons sont suffisants et que ceux que mes honorables contradicteurs voudraient mettre entre les mains de l'Etat n'amélioreraient nullement la situation. Je ne suis pas de ceux qui pensent qu'il ne doit plus y avoir de frontières : je suis Français, patriote, et je ferai tous mes efforts pour que nos frontières ne soient pas dégarnies, accessibles à nos voisins, je ne veux pas dire nos ennemis. (*Journal officiel du 17 juillet 1883.*)

par conséquent moins puissants. L'ancien directeur de Compagnie sera sans qualité pour prendre des décisions importantes quand il sera un des rouages de l'administration de l'Etat. A cet égard, l'histoire de la guerre de 1870 fournit quelques traits intéressants que rapporte M. Jacqmin, directeur de la Compagnie des Chemins de fer de l'Est, dans son ouvrage sur « *Les Chemins de fer pendant la guerre* ». On a attendu pendant deux jours des instructions pour faire sauter le tunnel des Vosges, et quand les instructions sont arrivées, il n'était plus temps. D'autre part, quand les Allemands sont entrés, le 12 octobre 1870, à trois heures de l'après-midi, à Epinal, les ingénieurs de la Compagnie de l'Est prirent d'eux-mêmes les mesures nécessaires, sans solliciter d'instructions. Ils firent sauter, le lendemain matin, le grand viaduc de Xertigny et, pendant toute la durée de la guerre, la circulation des trains fut interrompue. S'ils eussent demandé des ordres à Tours, la réponse eût trouvé les Allemands en possession du viaduc.

Au point de vue technique de même, quand on objecte aux Compagnies le peu d'élasticité de leurs tarifs et les vices de leur système d'exploitation, on oublie ou l'on feint d'oublier qu'elles sont depuis leur origine sous la tutelle de l'Etat, que celui-ci intervient dans tous leurs actes au point de vue technique comme au point de vue commercial et financier. On feint d'oublier que les Compagnies ne peuvent

exécuter le moindre travail, ni engager une dépense quelconque, ni changer un tarif, ni modifier l'horaire d'un train, sans s'être munies d'une autorisation préalable que le Ministre peut toujours leur refuser. On ne peut guère vouloir davantage, ni concevoir un régime qui sauvegarde mieux les intérêts publics, car le prétendu monopole des Compagnies s'exerce, en somme, sous la tutelle étroite de l'Etat. (1)

---

(1) Cette solution ne paraît pas encore suffisante à certains théoriciens que le régime français ne satisfait pas précisément parce qu'il est mixte. Ils voudraient la liberté absolue de l'initiative privée sans soutien d'aucune nature de la part de l'Etat. C'est la thèse qu'a défendue M. Camille Pelletan, lors de la discussion des conventions Raynal, dans le discours qu'il prononça à la Chambre des députés le 21 juillet 1883. Il s'exprimait ainsi :

« Si la question se posait entre l'industrie de l'Etat et l'industrie privée, elle ne serait pas douteuse pour moi et, je crois, pour le plus grand nombre de mes amis. Nous croyons l'industrie privée cent fois supérieure à l'industrie d'Etat ; nous croyons qu'il faut, en toute occasion, substituer l'industrie privée à l'industrie d'Etat, parce que l'industrie d'Etat n'est garantie que par le souci très abstrait de l'intérêt public et par la surveillance très lointaine d'un gouvernement centralisé, tandis que l'industrie privée a deux stimulants incomparables : la concurrence et le besoin de vivre ; la concurrence qui condamne le négligent à la ruine, et le besoin de vivre, c'est-à-dire le plus âpre, le plus éveillé, le plus infatigable des surveillants.

« Mais, en matière de Chemins de fer, il n'y a pas de concurrence, ou du moins la concurrence restreinte, accidentelle,

On reproche, en effet, aux Compagnies d'être des monopoles dangereux. A cet égard, trop d'hommes ont des idées fausses et l'esprit troublé par des fantômes de privilèges et de féodalité. Ils devraient se souvenir que l'Etat est le tuteur des Compagnies, que leur prétendu monopole s'exerce sous un contrôle direct, et qu'ils se contredisent apparemment quand, pour renverser ce monopole qu'ils jugent redoutable, ils préconisent le plus périlleux de tous les monopoles : celui de l'Etat.

Si on organisait les Chemins de fer d'Etat, l'ex-

---

devient l'exception, l'anomalie, au lieu d'être la loi, et quel besoin de vivre, quel besoin d'économie pour vivre peuvent avoir des Compagnies qui savent qu'en vertu de la garantie d'intérêt l'argent des contribuables est toujours là pour payer les déficits de leur mauvaise administration !

» Eh bien ! je vous dis : oui, l'industrie d'Etat est très inférieure à l'industrie privée, mais il y en a une qui est inférieure à toutes les deux, parce qu'elle n'a que les défauts de toutes les deux, parce qu'elle n'a ni la concurrence comme stimulant, ni l'intérêt général pour règle, parce qu'elle peut être, impunément et à la fois, avide comme le négoce et arrogante comme le pouvoir : c'est l'industrie qui s'exerce, avec le privilège d'Etat, pour des intérêts particuliers ; c'est le monopole des grandes Compagnies, c'est ce monopole qui, chaque fois qu'il réclame une prérogative ou qu'il veut combler ses déficits, dit : « Je représente un grand intérêt d'Etat, donnez-moi ce privilège ; ouvrez-moi le budget », et qui, chaque fois qu'il faut faire un sacrifice aux intérêts publics, se retourne et dit : « Moi, un intérêt d'Etat ? Non, je ne suis plus qu'une industrie privée ! » Et il en est forcément ainsi. » (*Journal officiel du 22 juillet 1883.*)

ploitation serait-elle meilleure ? L'Etat offre-t-il des qualités d'exploitant sur lesquelles on puisse fonder des espérances ? C'est le point qu'il faut examiner avec attention.

L'Etat serait-il un exploitant meilleur que les Compagnies, plus actif, moins formaliste, plus au courant du progrès ? Il est permis de ne pas le croire.

Nous pensons que l'Etat ne cesserait pas d'être, du jour au lendemain, ce qu'on l'a accusé d'être, avec quelque raison, dans tous les services qu'il a jusqu'ici dirigés. Quand on lit les rapports sur les différents budgets, on constate qu'ils sont pleins de critiques à l'adresse de tous les services : guerre, marine, postes et télégraphes, téléphones, tabacs, allumettes. Il suffit, à cet égard, de feuilleter le rapport de l'exercice 1899, œuvre de M. Camille Pelletan, qui est émaillé d'aperçus fort instructifs. Il dit, page 13 : « La ressource cherchée dans les 14 millions de mandats-poste a une origine assez singulière et très regrettable : des vices déplorables de comptabilité et une inexactitude passée à l'état d'habitude dans la constatation des résultats obtenus ». A la page 25, le rapporteur rappelle aux ministres « que leur premier devoir était leur devoir envers l'intérêt général ; que ce qui faisait le premier article de leur mandat et l'honneur de leurs fonctions, c'était d'être précisément chargés d'imposer aux services placés sous leurs ordres tout ce



qui était nécessaire à la bonne gestion des affaires de la patrie française, et que, loin d'être en droit d'opposer une résistance sourde à ce que le Parlement leur demandait en ce sens, à ce que le respect de la loi exigeait d'eux à cet égard, c'était à eux qu'il appartenait de prendre au besoin l'initiative et de déployer spontanément la plus grande énergie pour faire prévaloir les besoins généraux du pays sur les tendances de la fraction de la bureaucratie et des fonctionnaires dont ils avaient la direction ».

Et les mêmes plaintes se retrouvent dans les derniers rapports sur le Ministère de la marine, sur le Ministère des finances, sur le service de la fabrication des allumettes, etc.

Admettons que ces critiques soient exagérées : elles semblent cependant établir que les services administratifs ne sont pas parfaits. Il faudrait supposer qu'un seul, celui des Chemins de fer, ferait exception.

Ce serait d'autant plus extraordinaire que ce service, disposant de 260.000 places, serait vite la proie des nuées d'électeurs toujours à l'affût des fonctions publiques. Et quelles seront les garanties qu'offriront ces nouveaux agents ?

Ce seront des fonctionnaires. Et sans vouloir ici redire les critiques énoncées déjà, sans essayer de tracer la psychologie du fonctionnaire français, il est bon de faire remarquer que l'activité de ces agents sera moindre que celle des Compagnies

probablement, et, en tout cas, qu'elle ne lui sera pas supérieure. Le fonctionnaire des Chemins de fer se dira, comme les autres, qu'il ne désire pas avoir grand' chose à faire, qu'il ambitionne un avancement tranquille et qu'il est content de « ne point avoir de responsabilité ».

Au point de vue de l'exploitation, nous croyons qu'il n'y a rien de préférable à augurer du chef de gare devenu fonctionnaire public : il sera indifférent aux choses de la localité dans laquelle il passe et se considère comme un étranger.

L'on verra la politique intervenir dans le choix et l'avancement des agents. C'est elle qui réclamera l'ouverture de nouvelles gares. Les surenchères électorales et les arrangements entre hommes politiques presseront sur le personnel. L'employé de chemin de fer sera, comme le cantonnier ou le petit employé d'administration, l'électeur dont on recherche le concours, et il sera, en même temps, aussi changeant qu'un sous-préfet, au lieu d'être longtemps au même poste qu'il connaît et auquel il s'intéresse, comme actuellement.

De plus, où serait l'intérêt personnel de l'exploitant ? C'est le cas de répéter ce que disait à la tribune de la Chambre M. Emile Loubet, dans la séance du 16 juillet 1883, lors de la discussion des conventions Raynal : « On se plaint que les fonctionnaires de l'Etat travaillent peu et demandent » à être payés beaucoup, qu'ils ne sont pas com-

» plaisants pour le public. qu'ils n'ont pas cette  
» intuition commerciale et industrielle, ce stimulant  
» de l'intérêt privé — c'est la vérité, il faut bien la  
» constater, quelque triste qu'elle puisse être —  
» stimulant qui est l'agent le plus puissant pour  
» arriver aux perfectionnements graduels, suc-  
» cessifs, dans tous les systèmes et dans toutes les  
» administrations publiques, grandes et petites ». Et il ajoutait : « L'industrie privée est soucieuse de  
» ses intérêts et ne veut effectuer que les travaux  
» qui doivent lui donner un produit rémuné-  
» rateur ». (1)

Il est à craindre que le manque d'activité, de vigilance et d'initiative manque aussi bien aux agents supérieurs de l'administration des Chemins

---

(1) C'est aussi l'idée que Berryer exprimait dans la discussion générale de 1838 : « C'est par l'association, disait-il, qu'il faut enrichir le pays en profitant des avantages qu'elle peut offrir. Nous avons pensé que les Chemins de fer devaient être surtout conduits suivant l'excellente opinion que M. le Président du Conseil a exprimée devant la Chambre des Pairs, opinion qu'il n'est pas inutile de vous rappeler. M. le Président du Conseil disait à cette époque : « L'industrie particulière a seule le secret du juste rapport des avantages et des dépenses ; elle seule sait approprier les travaux à leur fin ; elle seule sait éviter les folles dépenses où entraîne précisément le grandiose dans les travaux qui ne le réclament pas ». (*Moniteur Universel du 9 mai 1838.*)

Voir également le *Rapport de M. Waddington à la Chambre en 1877* (*loc. cit.*) : « Nous trouvons l'Etat comme exploitant en Belgique, en Allemagne et en Hongrie. D'après le dire de

de fer exploités par l'Etat. Les ingénieurs d'Etat, fait remarquer M. Isaac Pereire, quel que soit leur talent, « talent que nous sommes les premiers à reconnaître », ne sont pas pénétrés de « l'esprit de réserve et de prévoyante économie » qui anime les grandes Compagnies. « Les questions d'argent leur sont généralement indifférentes. Ils ont besoin d'être guidés, contenus par une administration prévoyante, agissant sous l'impulsion de l'intérêt privé ». (1)

En outre, si l'Etat exploitait, ce ne sont plus ceux qui courent les risques qui dirigeraient l'entreprise, comme dans le système actuel. En effet, où se trouve la responsabilité de l'Etat ? L'exploitation gouvernementale supprimerait la responsabilité actuelle des transporteurs, si bien organisée par cette immixtion de l'autorité supérieure dans la vie des Compagnies, que les multiples agents de contrôle ont le droit d'inspecter dans tous les détails.

Quand l'exploitant est un particulier, l'Etat est là

---

certaines écrivains autorisés, l'exemple ne serait pas très encourageant à suivre. Les dépenses de personnel, de matières, de traction sont comparativement élevées. la ligne est gérée administrativement et non commercialement : l'Etat ne sait pas faire du commerce et de l'industrie ; ses agents n'ont pas, vis-à-vis du public et dans les affaires purement industrielles et commerciales, les qualités que, seul, le stimulant de l'intérêt et de l'initiative peut donner. »

(1) Op. cit., p. 45.

pour le contrôler. Mais qui peut contrôler l'Etat ? Personne n'est, en fait, dans l'administration publique, responsable au sens juridique du mot. Il n'y aurait de responsabilité que celle que nous trouvons dans le texte de notre constitution parlementaire actuelle, c'est-à-dire celle du Ministre qui occupe momentanément le département des travaux publics. L'Etat se contrôlerait lui-même et la seule ressource serait une interpellation à la Chambre ou au Sénat. On sait ce que valent de telles garanties.

Il n'y a, d'ailleurs, qu'à envisager les services exploités par l'Etat, pour voir que l'irresponsabilité est le principe de l'exploitation par l'Etat. Par la loi du 24 novembre 1850, l'Etat n'est soumis à aucune responsabilité à raison du service de la correspondance privée par voie télégraphique. Il n'est passible d'aucune indemnité en cas de retard ou de perte dans la distribution des courriers. Serait-il invraisemblable que l'Etat, seul exploitant des voies ferrées, sans aucune concurrence environnante, fit appliquer ce même principe en matière de Chemins de fer ?

On peut craindre, en résumé, que l'Etat, exploitant les voies ferrées, non seulement n'apporte pas d'avantages au régime actuel, mais encore ne compromette ses mérites et sa valeur. L'Etat, quelque puissance que ce mot évoque dans certains esprits, quelque variété et quelque compétence,

presque universelle, que ce nom représente à un très grand nombre de personnes, peut-il réaliser cette dualité : l'Etat entrepreneur, commerçant et responsable, et l'Etat protecteur des intérêts généraux et irresponsable ? Nous ne le pensons pas pour les raisons précédemment déduites.

Au point de vue financier, on ne saurait sérieusement discuter la supériorité du système actuel et l'opposer à celui de l'exploitation par l'Etat.

En premier lieu, si l'Etat exploitait directement, comment oserait-il par l'emprunt se procurer les ressources qui sont fréquemment nécessaires pour les voies ferrées, alors que déjà, aujourd'hui, pour les emprunts ordinaires, le Ministre des finances hésite, choisit avec mille précautions l'heure où l'opinion publique ne sera pas mécontentée et où l'emprunt a des chances de ne point paraître impopulaire ? (1) On redoute de trop souvent faire appel

---

(1) « Il est donc indispensable de recourir à l'industrie privée, et lorsqu'un homme aussi convaincu que moi de l'excellence de la centralisation avoue l'impuissance de l'Etat, on peut l'en croire. L'impuissance de l'Etat vient de la terreur que vous éprouveriez si on demandait cinq ou six cents millions pour les Chemins de fer... J'ai la conviction qu'après l'Etat il n'y a que les Compagnies, aidées par la garantie d'intérêt, qui puissent exécuter. »

THIERS. — *Discours à la Chambre des députés lors de la discussion de la garantie d'intérêt à accorder à la Compagnie d'Orléans. (Moniteur Universel du 13 juin 1840.)*

aux capitalistes et d'affaiblir le crédit de l'Etat. Que sera-ce quand l'exploitation des lignes ferrées obligera plus fréquemment le Trésor à renouveler l'appel à l'épargne des citoyens et aux petites économies des contribuables ? Alors le crédit de l'Etat et celui des Chemins de fer seront confondus et il n'y aura qu'un crédit : celui du Gouvernement qui aura converti en titres du Trésor les titres des Compagnies.

Dans le régime actuel, les emprunts des Compagnies réussissent parce que leur situation est florissante, leur administration bien dirigée et parce que leur crédit s'unit, sans se confondre, à celui de l'Etat. Mais est-ce à dire que si les Compagnies, seules, ou l'Etat, de lui-même, empruntaient, les choses marcheraient aussi bien ? C'est fort peu probable, surtout pour la dernière hypothèse : le crédit des deux y perdrait sans doute. L'Etat, sans les Compagnies, aurait-il un crédit suffisant pour exploiter ? Nous ne le pensons pas. Nous croyons que si, par exemple, à la fin du règne de Louis-Philippe, ou sous le second Empire ou même sous la République actuelle, le Gouvernement avait eu à emprunter les 11 milliards 400 millions que les Compagnies ont dû se procurer, la crainte de grossir démesurément la dette publique et la nécessité de ménager le crédit auraient eu cette conséquence que notre réseau serait aujourd'hui bien moins avancé qu'il ne l'est. L'intérêt du crédit

public gagne au régime actuel des voies ferrées et celui des Compagnies aussi. (1)

En second lieu, au point de vue des tarifs, la situation serait-elle modifiée en mieux si l'Etat exploitait ? D'aucuns le prétendent, oubliant sans doute la part actuelle du Gouvernement dans l'établissement des taxes : les maxima des cahiers des charges, l'homologation ministérielle, etc. Il nous semble, au contraire, que la situation actuelle ne pourrait être rendue meilleure si l'Etat exploitait lui-même.

En effet, qu'arriverait-il ? L'Etat serait sujet à des sollicitations politiques et électorales de toute nature pour l'établissement des taxes. De deux choses l'une alors, et ce dilemme ruine les argu-

---

(1) *Séance du 16 juillet 1883. — Chambre des Députés. (Extrait du Journal Officiel du 17 juillet 1883.)*

M. EMILE LOUBET. — « Qu'on le veuille ou non, le crédit de l'Etat importe à tous, le crédit de l'Etat est ce qui nous importe le plus. Nous sommes ici, nous qui votons l'impôt, obligés chaque jour de nous rappeler qu'au crédit de l'Etat et à sa prospérité est attachée la prospérité commerciale, industrielle, économique et politique du pays, et quand on aura apporté des critiques contre l'oligarchie financière, contre ces puissants qui enserrent le pays, qui le menacent par l'extension même de leur puissance, je me demande si on peut pousser ce raisonnement jusqu'au bout et si on ne voit pas, au contraire, qu'il va tout à fait à l'opposé du but que l'on doit s'efforcer d'atteindre, que tout le monde doit désirer : le raffermissement du crédit public, l'élévation des cours. »  
*(Rumeurs sur quelques bancs.)*



ments financiers en faveur du rachat : ou l'Etat abaissera les taxes, ou il ne les abaissera pas. S'il les abaisse, il ira de détaxe en détaxe, car on demandera sans cesse la diminution des tarifs, qui seront passés à l'état d'impôt, comme on demande aujourd'hui des dégrèvements sur les droits d'enregistrement. Dans ce cas, la balance sera en état de déficit croissant. Pour combler les vides budgétaires, on créera de nouveaux impôts, et l'on redemandera sous une forme nouvelle ce qu'on aura accordé sous le nom de détaxes des Chemins de fer ; ce qui sera, de plus, très injuste, car tout le monde paie des impôts, mais tout le monde ne profite pas également des Chemins de fer. Les taxes varieront avec les majorités parlementaires. (1)

Si l'Etat maintient les taxes, ce qui est aussi très possible, il taxera le rapport des Chemins de fer à tant de millions, comme il taxe à tant de millions le rendement net des postes et télégraphes. Les taxes seront fixes au moins pendant la durée annuelle de la loi de finances. L'année suivante, elles seront peut-être modifiées sous l'influence de considé-

---

(1) Cette hypothèse est confirmée par les faits. M. Marcel Peschaud, dans des articles récents de la *Revue politique et parlementaire* (numéros des 10 mai et 10 juin 1903), sur les réseaux d'Etat et les tarifs, a montré, avec des chiffres à l'appui, que dans les pays où l'Etat a racheté les lignes ferrées, les taxes n'ont jamais été abaissées, du moins de façon définitive.

rations financières ou économiques nouvelles, au gré d'un déficit budgétaire ou sous l'influence des idées protectionnistes ou libre-échangistes d'une majorité parlementaire.

Dans les deux cas, c'est l'instabilité des tarifs avec toutes ses conséquences commerciales et industrielles et la déception pour ceux à qui l'on fait briller les promesses d'abaissements des taxes. Sous une forme ou sous une autre, les citoyens paieraient pour alimenter le Trésor qui aurait à solder les intérêts des dettes nouvelles contractées par le rachat.

Il faut se rappeler, au sujet des taxes de transport, le rôle si utile de tampon que jouent les Compagnies entre le Gouvernement et le public. Elles sont obligées d'opposer d'assez nombreux refus aux demandes peu justifiées d'abaissement de tarifs qui leur sont faites. Si le Gouvernement exploitait lui-même, il serait assuré de mécontenter beaucoup de monde et de perdre beaucoup d'amis. Les Compagnies n'ont pas à redouter cela et sont, par leur nature même, au-dessus de toute préoccupation politique.

Si l'Etat exploitait, les influences politiques pénétreraient sans doute dans l'établissement des tarifs, comme elles influent à présent sur certains points de la construction. On sait que le voisinage des gares s'obtient pour certaines localités plutôt que pour d'autres, à cause de la façon plus propice dont leurs députés ou sénateurs sont notés auprès du pouvoir. Nous pouvons en citer un exemple récent. Une

loi du 28 juillet 1881 avait déclaré d'utilité publique le chemin de fer de Nontron à Sarlat, avec raccordement par Condat à la ligne de Brive à Périgueux. Le projet allait devenir définitif et la procédure d'enquête préalable à la construction allait être terminée, lorsque, lors de la dernière enquête, dite enquête des stations, la commune de Terrasson eut l'idée de demander une modification au tracé de la ligne. Elle voulait obtenir que le raccordement fût opéré sur son territoire et non à Condat. Le désir de la population de Terrasson fut porté auprès du Gouvernement par l'organe autorisé et écouté de certains de ses représentants politiques. Le succès couronna ces démarches et le Gouvernement crut même pouvoir modifier, sans recourir aux Chambres, le tracé indiqué par la déclaration d'utilité publique. Mais le Conseil d'Etat émit l'avis que le Ministre ne pouvait pas se permettre de déroger, par la promulgation d'un décret, à la loi de 1881. On eut alors recours à la loi, on la fit voter sans peine. On obtint ainsi la modification du tracé et le raccordement par Terrasson, par la loi du 29 novembre 1896.

Au point de vue financier, l'exploitation par l'Etat, faisant des Chemins de fer un service public, rendrait impossible l'équilibre du budget. Les arguments relatifs à cet ordre d'idées ont surtout été exposés par Léon Say. Il dit que l'ordre dans les finances exige la formation de budgets préalables,

basés sur des prévisions de recettes et de dépenses qui ne laissent que le moins de place possible à l'aléa. Par suite, les difficultés de ces prévisions sont accrues singulièrement par l'introduction dans le budget de ressources et de dépenses industrielles. La part laissée à l'imprévu et à l'incertain devient très large et il en peut résulter une grande confusion dans les opérations budgétaires. Que deviendrait le budget et comment pourrait-on le calculer s'il englobait dans le mouvement de ses recettes et de ses dépenses l'industrie des transports par Chemins de fer ? On y jetterait la confusion, on y introduirait « une cause constamment agissante d'imprévu qui produirait ses effets dans les deux sens, sur les recettes et sur les dépenses ». Le danger est d'autant plus grand que les Chemins de fer représentent un mouvement financier de plus de deux milliards, en recette et en dépense. (1)

On objecte à cela que les prévisions budgétaires comportent toujours de l'aléa, sans comprendre pour cela les voies ferrées, et qu'on ne sait jamais, par exemple, quelle somme la perception des impôts indirects fera tomber dans les caisses du Trésor. Cette remarque ne saurait en rien atténuer l'argument de Léon Say. De ce que le budget présente

---

(1) Voir l'article de Léon Say au sujet de l'équilibre du budget dans ses rapports avec l'exploitation par l'Etat, dans le *Journal des Economistes*, numéro de décembre 1881.

déjà de graves causes de doute et d'aléa, il ne s'ensuit pas qu'il n'y ait aucun inconvénient à y introduire par surcroît un nouvel élément très important d'incertitude.

De plus, toujours au point de vue financier, si l'Etat français voulait aujourd'hui exploiter lui-même et qu'il rachetât les Chemins de fer, il devrait supporter de très lourdes charges pécuniaires.

Le droit pour l'Etat de racheter et les obligations que lui imposerait le rachat à l'égard des Compagnies, résultent des articles 36 et 37 du cahier des charges de chacune des grandes Compagnies et de l'article 17 des conventions de 1883. Aux termes de ces textes, l'Etat, s'il rachetait les voies ferrées, devrait payer aux Compagnies : d'abord une annuité établie d'après le produit net moyen des sept dernières années, déduction faite des deux plus mauvaises années. Cette annuité ne pourrait pas être inférieure au produit net de la dernière des sept années, c'est-à-dire de la dernière année écoulée avant l'opération du rachat. Il devrait payer cette annuité pendant toutes les années restant à courir jusqu'à l'expiration de la concession (1). Il devrait

---

(1) La dernière annuité, c'est-à-dire le produit net des six grandes Compagnies, a été, pour 1900, de 575 millions 653.000 francs. Cela montre l'inconvénient du rachat au point de vue de la dette publique. Elle est déjà assez inquiétante, puisqu'elle comprend 35 milliards, pour qu'on hésite à l'augmenter d'un milliard environ que l'Etat aurait à

aussi supporter les dépenses de construction des lignes exploitées depuis moins de quinze années et évaluées d'après leur coût de premier établissement. Enfin il aurait à rembourser, dans les trois mois du rachat, le matériel roulant et les autres objets mobiliers, estimés à dire d'experts.

Les charges créées par le rachat seraient encore augmentées par ce fait que l'Etat perdrait une partie de sa créance sur les Compagnies dont la dette serait supérieure à la valeur de leur matériel (1).

On voit donc nettement que, quoi qu'on en ait dit et quoi qu'on répète, l'opération du rachat ne peut pas comporter de bénéfice direct et immédiat pour l'Etat, puisqu'il doit toujours verser à la Compagnie dont il a racheté le réseau, pendant toute la durée de sa concession, une annuité qui ne peut être inférieure au produit net de la dernière année, majorée même de la somme avancée par le Trésor pour la garantie d'intérêt, si la Compagnie rachetée y avait eu recours.

---

verser en capital aux Compagnies. De plus, l'Etat devrait inscrire au livre de sa dette le capital que représentent les obligations et les actions des Compagnies. L'annuité que l'Etat aurait à payer aux obligataires et actionnaires, étant de 570 millions environ par an, c'est un capital de 19 milliards que l'on devrait ajouter au Grand-Livre.

(1) C'est le cas, à l'heure actuelle, pour la Compagnie du Midi.

Par contre, l'on s'aperçoit que le rachat ne saurait être qu'onéreux puisque, outre cette annuité à verser, le Trésor doit payer en capital une somme qui n'a d'autre contre-partie que la dette actuelle de garantie des Compagnies. Cette somme que l'Etat aurait à retenir est de 700 millions environ pour toutes les Compagnies. Or, le matériel roulant et objets mobiliers des quatre Compagnies seulement d'Orléans, de l'Ouest, du Midi et de l'Est, est estimé, d'après M. Bourrat, le fervent partisan du rachat, à 570 millions, malgré le taux arbitraire de dépréciation de 45 à 60 % qu'il a adopté avec beaucoup d'exagération (1). Les dépenses de premier établissement à rembourser peuvent s'évaluer à 800 millions approximativement, car il est difficile d'établir

---

(1) M. Paul Leroy-Beaulieu, dans deux articles publiés par l'*Economiste français*, les 16 et 30 décembre 1899, a démontré de façon remarquable l'absolue fausseté des calculs de M. Bourrat. Elle résulte de deux chefs : d'abord, il ne faut pas examiner en bloc les Compagnies, mais chacune d'elles isolément, car elles ne sont pas solidaires et elles sont libérées, quelle que soit leur dette, par l'abandon à l'Etat de leurs matériel et approvisionnements. De plus, le matériel et l'outillage des Compagnies, ainsi que les approvisionnements, se composant de charbon, de rails et de diverses pièces de machines, ont doublé de prix depuis quatre ans à cause de l'augmentation énorme du prix du fer, de l'acier et des machines.

Pour les six grandes Compagnies, la valeur du matériel et des approvisionnements peut s'évaluer sans exagération à 2 milliards 100 millions.

exactement ce chiffre qui varie avec l'époque du rachat.

Et on voit d'autant mieux vers quelles incertitudes coûteuses, vers quelles expériences coupables se dirigent les vues du rachat, quand on pense que, par le jeu de l'amortissement automatique des Compagnies, l'Etat deviendra forcément, de 1950 à 1960, sans qu'il lui en coûte rien, propriétaire des lignes ferrées. A quoi bon racheter une propriété dont il est déjà nu-propriétaire et même, à certains points de vue, usufruitier, qu'il peut surveiller et contrôler par des pouvoirs très étendus et dont il doit, à jour fixe, être le seul propriétaire ?

Enfin, si l'Etat rachetait les Chemins de fer et se mettait à la tête de leur exploitation, il perdrait tous les profits qu'il retire aujourd'hui de l'exploitation des lignes ferrées par les Compagnies. Or, ces profits sont plus larges qu'on ne croit. Voyons par quoi ils sont formés.

Ils sont de deux sortes : les uns consistent en perception d'impôts ; les autres, en économies réalisées.

En ce qui concerne les impôts touchés par l'Etat du fait des Chemins de fer, rappelons que ces impôts sont de deux espèces. Il y a d'abord des taxes sur les transports ; elles ont donné, en 1897, 90 millions qui se décomposent ainsi : 52 millions d'impôt sur les billets de voyageurs et 38 millions d'impôt sur les récépissés délivrés aux expéditeurs par les Com-



pagnies. Il y a, de plus, les droits de timbre sur les actions et obligations de Chemins de fer, d'une part ; l'impôt de 4 % sur les valeurs mobilières, d'autre part. Le droit de timbre a rendu, en 1897, la somme de 30 millions, et l'impôt de 4 % a rapporté 28 millions. Au total, l'Etat touche, du fait des Compagnies de Chemins de fer, 148 millions d'impôt.

Ce n'est pas tout. L'Etat réalise aussi des économies du fait des Compagnies. L'évaluation du Ministère des travaux publics l'estime à 74 millions par an pour tout ce qui regarde les administrations des postes et télégraphes, de la guerre, de la marine, des douanes, des contributions indirectes et des prisons. Il faut remarquer que cette somme est celle qui résulte non pas des calculs des Compagnies, mais de l'aveu du Gouvernement : ce qui, joint aux impôts, donne un ensemble de profits de 222 millions. Il convient d'y ajouter le remboursement des frais de contrôle par les Compagnies, soit quatre millions.

On arrive alors à cette conclusion que si l'Etat a consacré 4 milliards et demi en subventions aux Compagnies de Chemins de fer, il en retire annuellement (en comptant les 14 millions de bénéfices de l'exploitation du réseau de l'Etat) 240 millions. L'Etat a donc fait un placement à plus de cinq pour cent. Ce taux est très supérieur au montant des dividendes distribués aux actionnaires

des six grandes Compagnies. Cela n'empêche pas des adversaires de ces dernières, imbus du préjugé de leur puissance exagérée et hantés du fantôme de leur « féodalité financière », de parler couramment des profits énormes qu'elles réalisent. Ils négligent de s'en rapporter à des chiffres et ne se rendent pas compte du petit nombre de lignes qui réellement sont productives. Il n'y a, en fait, que cinq mille kilomètres de chemins dont l'exploitation rapporte de gros bénéfices. Ils comprennent, pour le réseau du Nord, les lignes de Paris en Belgique par Amiens et Dunkerque ; pour celui de Paris-Lyon-Méditerranée, les lignes de Paris à Marseille et de Tarascon à Nice ; pour le réseau d'Orléans, les lignes de Paris à Bordeaux et d'Orléans à Limoges ; pour l'Ouest, les lignes de Paris au Havre et à Rennes ; pour l'Est, les lignes de Paris à Avricourt et à Belfort ; pour le Midi, la ligne de Bordeaux à Cette.

On oppose à la somme des profits retirés par l'Etat de l'exploitation des Compagnies, que si l'Etat se privait de ces avantages, il serait en même temps et par contre délivré des charges que les Compagnies font peser sur le Trésor. Mais cette objection est plus apparente que réelle. Si l'Etat est obligé de consentir d'importants sacrifices sous forme de subventions, nous avons vu qu'il fait là, en définitive, un placement avantageux. De même, si la garantie d'intérêt a exigé et doit continuer à

exiger des millions quelque temps encore, il faut se souvenir que les sommes ainsi engagées ne sont pas de vraies dépenses, mais seulement des avances que les Compagnies, qui ne l'ont pas déjà fait, ont l'obligation de rembourser et avec un taux d'intérêt de quatre pour cent. Il faut aussi se rappeler que l'Etat partage déjà des bénéfices avec la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée et que, ainsi que nous l'avons déjà vu, on peut envisager avec quelque certitude l'époque peut-être prochaine où l'Etat partagera les recettes avec d'autres Compagnies. Enfin, et surtout, ne perdons pas de vue que, dans les conventions signées entre l'Etat et les Compagnies, il se trouve une clause en vertu de laquelle les lignes concédées, les stations et tous les bâtiments des gares deviendront, à l'expiration des concessions, la propriété de l'Etat. Nous concluons donc que, comme l'a dit à la Chambre M. Paul Beauregard, dans la séance du 29 décembre 1899, lors de la discussion du budget des Chemins de fer de l'Etat, « le rachat, ce serait tout simplement la ruine des finances du pays ».

C'est à dessein que nous avons omis de mettre au rang des objections que l'on oppose, en général, contre l'exploitation par l'Etat, et aussi au rang de celles qui sont faites en sa faveur contre l'exploitation des Compagnies, toutes les considérations tirées de la comparaison avec les pays étrangers. De tels arguments nous semblent sans

fondement sérieux, dans quelque sens qu'on les dirige, car, ainsi que nous l'avons dit plus haut, le problème du régime des Chemins de fer ne comporte pas de solution absolue et universelle, mais doit se résoudre par des systèmes différents et relatifs, suivant le pays que l'on envisage. Vouloir tirer objection contre l'exploitation par l'Etat français de l'exemple des Etats-Unis, c'est comparer entre eux deux pays totalement dissemblables. De même, vouloir introduire chez nous le régime d'exploitation étatique en invoquant les résultats du système allemand, c'est tenter une assimilation entre deux nations qui n'ont pas la moindre analogie d'organisation, ni politiquement, ni économiquement.

Nous n'avons également rien dit au sujet du réseau de l'Etat. Quelques polémistes ont l'habitude de reprocher au Gouvernement la façon dont il a exploité son réseau et de vouloir prouver son incapacité absolue en la matière par les résultats de son trafic et par leur comparaison avec ceux des autres réseaux français. Cet argument ne nous paraît pas décisif. Il faut se rappeler les circonstances dans lesquelles le réseau a été constitué et l'Etat appelé à exploiter. Au point de vue économique, le réseau de l'Etat n'est pas comparable à celui des grandes Compagnies. Son action est bornée, et il ne peut correspondre, soit avec Paris, soit avec les grands centres de consommation ou de

production, qu'en empruntant les lignes des Compagnies voisines auxquelles il doit naturellement abandonner une partie de sa recette. De quelque côté qu'on l'envisage, on le trouve enchevêtré dans les réseaux qui l'avoisinent : il fait double emploi avec l'Orléans en long et avec l'Ouest en large. On sent que toutes ses lignes ont été la suite non d'un plan préconçu et étudié, mais de pressions d'événements ou de pures spéculations. Il est certain que les conséquences financières de cette entreprise sont faibles et qu'on a la part belle pour proclamer l'incapacité de l'Etat comme exploitant. Mais si on se souvient des causes qui ont donné naissance à son réseau, il est difficile de lui reprocher en bonne justice les résultats peu brillants de son exploitation. Qu'on lui reproche d'avoir eu tort de persister dans l'exploitation d'un réseau à peine viable, d'avoir été imprudent de le garder définitivement, même quand les événements ne l'y forçaient plus ; qu'on dise aussi qu'en matière économique l'Etat, en principe, produit à plus de frais que les simples particuliers. Mais qu'on ne fasse pas, à propos de son réseau, un grief trop lourd à l'Etat et qu'on ne tire pas de cette expérience, qui n'est point assez concluante, des résultats exagérés.

Il faut reconnaître cependant que le chiffre du coefficient d'exploitation du réseau de l'Etat est bien fait pour faire mal présumer de ses facultés d'exploitant. En 1900, ce coefficient était de 72 %, alors

que pour la moyenne des autres réseaux il n'atteignait que le chiffre de 53 %<sup>(1)</sup>

Qu'après cette écrasante constatation, les partisans du rachat ne viennent pas vanter les qualités du réseau de l'Etat et tenter de faire revivre la légende du réseau modèle. Comme a répondu Léon Say : « C'est un modèle à ne pas suivre ». A ce propos, le rapport qu'avait présenté M. Bourrat pour le budget de 1900, est empreint d'un optimisme évidemment très exagéré, et le portrait qu'il trace du réseau de l'Etat est d'une flatterie un peu trop bienveillante. Il a été habilement réfuté, au point de vue technique et économique, à la tribune de la Chambre des députés (2), par M. Paul Beauregard, qui a montré combien son collègue avait tort de vouloir faire croire que « dans ces landes désertes du domaine des administrations, il y aurait une riante oasis où fleuriraient toutes les vertus », et que « cette oasis serait l'administration du réseau de l'Etat ».

Au sujet de ce réseau, nous voudrions simplement émettre quelques critiques sur le système actuel de nos voies ferrées, ou plutôt montrer quels changements utiles on pourrait y apporter, sinon dès aujourd'hui, du moins dans l'avenir.

---

(1) Voir l'appendice, à la fin du volume, relativement aux résultats de l'exploitation pour l'année 1902.

(2) Voir le *Journal Officiel* du 20 décembre 1899.

La constitution du réseau de l'Etat a eu l'inconvénient de compliquer notre système de Chemins de fer et de le rendre quelque peu hybride, en introduisant, au milieu des réseaux concédés, ces lignes peu importantes, il est vrai, bien que leur longueur soit supérieure à 3.000 kilomètres, mais qui n'en constituent pas moins un septième réseau. Ce septième réseau est un vrai réseau d'Etat, donc tout différent par bien des côtés des six autres, notamment par son organisation financière et sa personnalité juridique (1). Pour uniformiser l'ensemble des Chemins français, pour généraliser un système qui a fait ses preuves et démontré par l'expérience

---

(1) Le réseau de l'Etat est un établissement public et les grandes Compagnies ne le sont incontestablement pas. Elles doivent leur personnalité civile à leur caractère de sociétés commerciales, dont une fiction de la loi a fait des personnes morales. Le réseau de l'Etat, malgré ses apparences de société commerciale, ne doit sa personnalité civile qu'à celle de l'Etat. Il est une branche de l'administration française, une personne morale émanée de l'Etat. C'est ce qu'a mis en relief une décision du Tribunal des conflits du 22 juin 1889, qui admet cependant que l'administration du réseau de l'Etat peut être actionnée, pour les litiges causés par son exploitation, devant les tribunaux judiciaires. Une contestation entre un particulier, qui prétend que le réseau de l'Etat a encouru une responsabilité à son égard par le fait de son exploitation, et l'administration de ce réseau est de la compétence des tribunaux judiciaires ; et un litige né entre cette même administration et l'un de ses agents est de la compétence des tribunaux administratifs.

ses très réels avantages, il faudrait que l'Etat abandonnât son réseau et s'interdît d'exploiter.

Cet abandon du réseau de l'Etat, déjà entrevu par Léon Say, peut se concevoir de deux façons. On peut d'abord céder le réseau de l'Etat par le moyen d'une vente à une société nouvelle. Ce mode de cession nous paraîtrait défectueux au point de vue économique, car il ne ferait pas disparaître les causes intrinsèques de non-viabilité du réseau. Les lignes de l'Etat resteraient ce qu'elles sont aujourd'hui, c'est-à-dire composées de tronçons distincts, séparés, sans attache à une artère importante ; les conditions géographiques resteraient les mêmes : donc on conserverait la cause principale de l'insuccès de son exploitation.

Un autre système nous semble le seul pratique : c'est celui qui consisterait dans la rétrocession du réseau de l'Etat aux deux Compagnies d'Orléans et de l'Ouest, dont il est enveloppé de toutes parts et auxquelles aboutissent ses tronçons. De la sorte, le réseau actuel de l'Etat serait absorbé, confondu dans les réseaux limitrophes. La fusion de ce réseau dans celui des grandes Compagnies ne pourrait avoir pour l'intérêt public et pour l'intérêt de l'Etat que les meilleurs résultats, et les Compagnies qui le rachèteraient auraient aussi des chances d'y trouver leur avantage.

Les causes de faiblesse du réseau d'Etat qui sont de deux sortes, géographiques et administratives,



disparaîtraient par le fait même qu'il deviendrait partie intégrante des réseaux limitrophes. L'antagonisme qui existe entre les lignes d'Etat et les lignes avoisinantes serait supprimé, pour le plus grand bien des intérêts économiques des contrées ainsi parcourues, et les détournements de trafic, possibles aujourd'hui, n'auraient plus de raison d'être.

Les grandes Compagnies d'Orléans et de l'Ouest devront faire des sacrifices pour accepter l'annexion des lignes dont le prix d'achat grèvera leur budget. Leurs recettes seront diminuées des moins-values possibles résultant, au début, de l'exploitation des lignes improductives vendues par l'Etat et de la construction de celles qui lui ont été attribuées; mais elles trouveront une compensation dans l'augmentation de leurs débouchés et dans un nouveau courant de trafic.

Pour l'Etat, il gagnera une augmentation dans les profits qu'il retire déjà des Compagnies de Chemins de fer. Le réseau d'Etat n'étant actuellement constitué qu'avec les ressources du Trésor et ne comprenant ni actionnaires, ni obligataires, les Compagnies qui l'absorberont devront créer des obligations dans le but de se procurer les sommes nécessaires à cet achat de nouvelles lignes. Cette émission d'obligations entraînera avec elle la perception par l'Etat des impôts existant actuellement sur les valeurs mobilières et sur les Chemins de fer, que nous avons vus plus haut. Les bénéfices indi-

rects dont nous avons déjà parlé, que l'Etat retire des Compagnies, seront aussi accrus par cette cession de son réseau.

Nous sommes persuadé que cette vente du réseau de l'Etat ne serait pas impossible, car les circonstances se sont modifiées depuis 1878 et il n'est plus aujourd'hui indispensable de prolonger cette anomalie, de conserver cette situation si étrange et si périlleuse que toujours on l'a déclarée provisoire sans oser définitivement la consacrer. Le réseau français deviendrait, de la sorte, uniforme. Le service des Chemins de fer, qui importe si étroitement à la vie économique, a toujours été parfaitement assuré par les Compagnies concessionnaires, et leur exploitation, surveillée par l'Etat, a donné des résultats tels qu'il semble désirable d'étendre à tout le pays un régime qui a été un bienfait pour les régions diverses où il s'est exercé.

Nous nous permettrons de formuler une autre critique au sujet de notre système actuel d'exploitation des lignes ferrées. Il nous semble que le contrôle de l'Etat sur les Compagnies, utile et même indispensable au début, est actuellement devenu trop rigoureux et trop étroit. La tutelle, en laquelle l'Etat a tenu et tient encore enserrés les concessionnaires, devrait, à présent que l'expérience a fait l'éducation des Compagnies, montré leur force, la valeur de leur action et donné la mesure de leur capacité, aller en s'atténuant et en se ralentissant peu à peu.

Dans les commencements de l'industrie des Chemins de fer, dans la période hésitante et incertaine de leur création, cette tutelle s'expliquait aisément. A l'heure actuelle, est-elle aussi impérieuse et aussi nécessaire ? Loin de nous la pensée de vouloir entièrement exonérer les Compagnies du contrôle de l'autorité étatique : ce serait ruiner le système français dont nous faisons l'apologie il y a un instant. Il est hors de discussion que l'Etat ne peut ni ne doit se désintéresser d'une industrie comme celle des transports, qui touche de si près aux intérêts économiques du pays. Il est des points sur lesquels tout spécialement l'autorité publique doit se faire sentir. Mais le jour viendra peut-être où les pouvoirs publics seront tentés d'abuser des droits qui leur appartiennent et où, sous des apparences de concession d'exploitation, ce sera l'Etat qui dirigera lui-même les Chemins de fer par une action prédominante et déguisée, sans oser ouvertement en opérer le rachat.

Cette critique est-elle absolument éventuelle et trop prématurée ? Nous ne le croyons pas. La direction toujours sage des Compagnies devrait pousser l'Etat à leur donner quelques libertés d'allure et à leur permettre, non pas une exploitation autonome, mais certaines facultés dont le Gouvernement pourrait être porté à refuser arbitrairement l'autorisation. C'est ainsi que nous voudrions voir les Compagnies devenir maîtresses sinon d'une manière absolue, du

moins dans une large mesure, de leurs tarifs et de leurs horaires. Pour cela, l'homologation ministérielle des tarifs devrait être définitive et non provisoire, et les réductions de taxe devraient pouvoir être librement consenties par les Compagnies elles-mêmes. Les droits extraordinaires du Ministre en la matière du tarif exceptionnel et des frais accessoires devraient disparaître et les Compagnies avoir plus de latitude et de stabilité à l'égard de ces taxes. Telle était l'opinion qu'exprimait à la Chambre des députés, M. Félix Faure, le 15 mars 1886 (1). Il demandait « une amélioration à la situation qui a été faite aux Compagnies ». « En ce qui concerne l'avenir, disait-il, il faut veiller avec soin au maintien de ces tarifs spéciaux de gare à gare ; il faut enfin que l'expérience d'un demi-siècle ne soit pas, du jour au lendemain, sacrifiée à l'amour des mathématiques. Cette solution, nous la trouverons non pas dans les théories qu'on a exposées, mais en laissant aux Compagnies de Chemins de fer, en laissant au public, qui marche avec les Compagnies, un peu de liberté... Il est, à mon avis, préférable d'intervenir le moins possible dans les affaires économiques. Il faut laisser à ces intérêts la liberté de se mouvoir et ne pas

---

(1) *Discussion de l'interpellation de MM. Thévenet et Jamais sur l'homologation des nouveaux tarifs de Chemins de fer. (Journal Officiel du 16 mars 1886.)*

les entraver en leur imposant des règles trop absolues ».

Cette liberté plus grande donnée aux Compagnies n'empêcherait pas l'Etat de se réserver un pouvoir souverain pour les cas peu probables où les Compagnies viendraient à négliger certaines régions ou certains transports ou à en favoriser d'autres avec partialité.

En principe donc, les Compagnies de Chemins de fer devraient pouvoir régler, sans avoir à solliciter d'autorisation, ce qui concerne le service proprement dit de leurs lignes, dans des limites à déterminer par voie de conventions. Si l'Etat conserve ainsi jusqu'à la fin le droit de refuser selon son gré les changements de tarifs ou d'horaires de trains, s'il lui est toujours possible de modifier et d'amender les règlements dont les Compagnies lui demandent l'homologation, il pourrait en arriver, sous l'empire de préoccupations politiques et électorales, à abuser de ses pouvoirs et à fausser le système actuel de nos Chemins de fer en méconnaissant les principes qui ont présidé à sa formation.

Les objections que l'on pourrait nous faire au sujet de l'abus possible par les Compagnies des facultés plus grandes qui leur seraient conférées, trouvent leur réfutation dans ce fait d'expérience que les Compagnies exploitent commercialement leurs chemins, qu'elles ont tout avantage à satisfaire les commerçants et les industriels sans dis-

tion et que leur intérêt propre est lié à l'intérêt général.

Nous voudrions aussi, à part des circonstances exceptionnelles et que l'on devrait prévoir et spécifier, voir prononcer pour l'avenir l'abrogation pure et simple du décret du 27 mars 1852. Ce décret a été rendu pendant la période dictatoriale qui a suivi le coup d'Etat de 1851. Il a donc force de loi, puisque la Constitution du 14 janvier 1852, dans son article 58, a déclaré que les décrets rendus par le Prince-président « à partir du 2 décembre jusqu'à cette époque (c'est-à-dire quand les grands corps d'Etat, organisés par la Constitution, seront constitués), auront force de loi ». Ce décret dit que le Gouvernement a le droit de révoquer tous les employés du service actif des Chemins de fer.

Le Gouvernement n'a pas usé souvent de ce droit. Il s'en est cependant servi quelquefois. On cite, à ce propos, — et nous nous rappelons avoir entendu M. Alglave rapporter le fait dans son *Cours de science financière*, — l'exemple de ce chef de gare qui fut révoqué par le Ministre parce qu'il était accusé d'avoir assisté, sans émettre de protestations, à une réunion électorale dans laquelle des orateurs avaient vanté une candidature qui ne plaisait pas au Gouvernement.

On ne peut guère contester l'arbitraire de ce décret et l'esprit peu libéral qui l'anime. Entre les mains du Gouvernement, c'est une arme dangereuse

dont il sera tenté, aux heures de crise et de politique de parti, d'abuser contre ceux qui n'ont pas les faveurs du pouvoir. Un tel décret ne fait rien moins, en somme, que donner à l'Etat la faculté de composer à sa guise et de modifier selon son gré et d'après les dispositions politiques du moment, le personnel des Compagnies de Chemins de fer. C'est le cas de rappeler ce que nous avons eu déjà l'occasion de dire relativement aux dangers résultant du droit pour l'Etat de commander une masse de 260.000 agents, comme en comprend le service des Chemins de fer.

On pourrait aussi se demander si le législateur ne devrait pas, à raison des lourdes charges qui pèsent sur les Compagnies de Chemins de fer et des multiples opérations commerciales qu'elles sont chaque jour obligées de faire, les exonérer dans certains cas d'une partie de leur responsabilité à l'égard des tiers, en sanctionnant par des textes de loi la jurisprudence actuelle des voies ferrées. Il est à remarquer, en effet, que le code civil et le code de commerce sont bien antérieurs à la transformation des moyens de transport causée par l'invention des Chemins de fer, et que l'industrie des transports sur rails comporterait, à elle seule, à raison du nombre incalculable d'opérations qu'elle exécute, une législation écrite toute particulière.

Le rachat des Chemins de fer est une question

trop à l'ordre du jour pour que nous n'essayions pas, en terminant cette étude, de nous rendre compte de l'état de l'opinion publique et des tendances actuelles de la législation à ce sujet.

*Le rachat et l'opinion publique.* — L'opinion publique, souvent influencée par des considérations d'ordre peu technique et peu économique, accorde beaucoup de poids aux arguments tirés en faveur du rachat de l'intérêt stratégique des Chemins de fer et de la richesse énorme qu'elle dit avoir été acquise par les Compagnies.

Mais, d'autre part, elle a peu de confiance dans le fonctionnement sûr et rapide de nos administrations publiques ; les lenteurs routinières, les formalités minutieuses de l'administration ainsi que l'apathie inébranlable du fonctionnaire sont l'objet de plaisanteries passées en proverbe.

Cela indique-t-il un état d'esprit quelconque du public non technique ? Il est malaisé de s'en rendre compte : il ne paraît pas, au fond, ajouter un grand intérêt à la question du rachat, ni se douter de l'importance et des suites d'une telle opération. Evidemment, les Compagnies ne lui sont pas très sympathiques, et il ne se fait pas toujours scrupule de leur causer des ennuis quand il le peut. Mais il ne semble pas davantage leur préférer les administrations d'Etat, telles que les douanes ou les postes. Il se dit que « ce serait toujours la même chose » si



l'Etat exploitait, que rien ne serait changé dans la manière d'être des employés à son égard, que le fonctionnement ordinaire des Chemins de fer serait tel qu'auparavant, que les tarifs ne seraient pas modifiés, ou tout au moins pas abaissés, et que l'on ne trouverait aucune différence dans l'usage quotidien que chacun fait des lignes ferrées.

L'opinion publique, en un mot, n'est pas passionnée pour la question du rachat des Chemins de fer et elle paraît même assez indifférente à ce sujet.

*Le rachat et le Parlement.* — Tout autre est l'attitude du public technique et parlementaire, et il ne se passe pas d'année, pour ainsi dire, que la presse n'enregistre un écrit nouveau pour ou contre le rachat et que la Chambre ou le Sénat n'entende quelque proposition à cet égard.

Les économistes sont partagés sur la question. Les députés et les sénateurs sont aussi très divisés et l'on peut dire que le rachat est en France un thème inépuisable de controverses. Malheureusement, parmi les partisans et les adversaires du rachat, la distinction est difficile à faire entre ceux qui sont convaincus et ceux qui ne le sont pas. D'aucuns sont sincères et désintéressés ; d'autres, au contraire, défendent l'exploitation par l'Etat pour être agréables au Gouvernement, ou l'exploitation par les Compagnies pour être agréables à ces dernières et désagréables au premier.

Il est difficile de se faire une idée de l'état d'opinion exact du monde parlementaire à l'égard de la question qui nous occupe. Ce qui est certain, c'est que le rachat a des partisans, qu'il passionne profondément les économistes et qu'il est énergiquement discuté. Ce qui est hors de doute aussi, c'est qu'il y a loin de la théorie à l'exécution et que, malgré ses fidèles défenseurs, la question du rachat se résout toujours, dans celle de nos assemblées législatives où elle est discutée, par la négative. Jusqu'ici toutes les propositions de rachat ont avorté. M. Alfred Picard disait, après les conventions de 1883, qu'elles avaient été « une défaite pour les partisans de l'exploitation par l'Etat ou de l'affermage à courte durée » (1). Aujourd'hui, ils ont essayé beaucoup d'autres défaites, mais ils ne veulent pas se considérer comme battus et ils poursuivent leurs efforts. Les partisans du système actuel soutiennent également la lutte avec énergie, et il est à croire que l'on discutera encore bien longtemps sans oser confier à l'Etat l'exploitation de nos Chemins de fer et opérer le rachat, même partiel, des réseaux des Compagnies.

Nous disons « le rachat partiel », car certains partisans du rachat ont depuis longtemps imaginé, pour arriver à leurs fins, ce moyen de demander d'abord le rachat des Compagnies dont la dette est

---

(1) *Traité des Chemins de fer*, tome 1, page 159.

la plus considérable. Ils affirment que, dans ce cas, l'opération se réduit à une simple opération d'écritures. C'est ce qu'on exprime couramment pour la Compagnie du Midi, dont le gage est inférieur à la valeur de la dette ; pour l'Ouest, dont la dette est de 333.750.000 francs. Mais qui oserait prétendre cependant qu'il n'y a pas intérêt pour l'Etat à diminuer sa dette et non à l'accroître ? Si l'Etat devenait le débiteur de tous les obligataires des Compagnies, même en ne prenant que les plus endettées, ne courrait-il pas un grand danger au point de vue de son crédit, danger que nous avons signalé ? N'y aurait-il aucun inconvénient pour le Trésor à inscrire, du jour au lendemain, sur le livre de sa dette, déjà trop lourde, des milliards en plus ? C'est ce que faisait ressortir M. Raynal, dans un récent discours au Sénat, à propos de la discussion du budget de 1900.

Nous allons faire brièvement l'histoire du rachat en France devant le Parlement.

Le rachat fut discuté pour la première fois en 1848. L'initiative du projet émanait du Gouvernement provisoire. Il était empreint d'une tendance plus politique qu'économique. Il était présenté par le ministre des finances, M. Duclerc, au nom de la commission exécutive de l'Assemblée nationale qui comprenait les noms d'Arago, Marie, Lamartine, Garnier-Pagès et Ledru-Rollin. Le projet avait

été présenté le 17 mai. Après quelques jours de discussion, où l'on entendit le fameux discours de Lamartine, le général Cavaignac annonça, le 3 juillet, que la proposition était retirée.

Le deuxième projet de rachat date de 1872 ; son but était de faciliter la libération du territoire. Il fut déposé à l'Assemblée nationale, le 3 février, par Clément Laurier. Ses principaux signataires étaient : Gambetta, Edgar Quinet, Laurent Pichat, Henri Brisson, Colas, René Goblet, Challemel - Lacour. Cette proposition de loi comprenait deux articles, qui étaient ainsi rédigés :

« Article premier. — A dater de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement exercera son droit de rachat sur les Chemins de fer, conformément aux articles 36 et 37 du cahier des charges des concessions. »

« Article 2. — Les Chemins de fer rachetés et à racheter par l'Etat seront donnés en hypothèque, avec affectation spéciale et privilégiée, à l'emprunt de 3 milliards de francs qui sera émis pour la libération du territoire. »

Comme le précédent, ce projet de rachat fut retiré par ses auteurs.

Depuis, les propositions de rachat ont été fréquentes. Nous allons citer les principales.

En 1879, M. Wilson, dans le rapport qu'il fit sur

la proposition de M. Jean David, relativement à l'exécution du plan Freycinet, demanda le rachat de la Compagnie d'Orléans. M. Wilson s'était toujours montré particulièrement hostile à cette Compagnie.

La même idée fut reprise, en 1880, par M. Baihaut, dans le rapport qu'il soumit à la Chambre sur un projet de loi de M. Varroy, relatif à une convention avec l'Orléans. Il concluait, comme M. Wilson, au rachat total de la concession de cette Compagnie.

En 1886, quand on a discuté à la Chambre la réforme des tarifs de Chemins de fer, M. Wilson et quelques autres députés présentèrent le rachat comme la meilleure solution. Leur tentative n'aboutit à rien.

En 1892, la question a encore reparu à la Chambre : un groupe de députés proposa le rachat du réseau de l'Ouest.

En 1897, au Sénat, M. Monestier, sénateur de la Lozère, défendit une proposition de loi portant rachat des réseaux du Midi et de l'Ouest. Ses efforts restèrent sans résultat.

Le 13 mars 1899, M. Guillemet, député de la Vendée, déposa sur les bureaux de la Chambre un projet de loi pour le rachat des réseaux de l'Ouest et du Midi et leur fusion avec le réseau de l'Etat pour former un réseau national qu'on aurait appelé Ouest et Sud-Est. Les principaux

signataires de la proposition Guillemet étaient : MM. Bourrat, Dejeante, Pelletan, Groussier, Mesureur, Sembat, Zévaès, Rouanet, Millerand et Viviani.

Le 21 mars 1899, M. Vacher, député de la Corrèze, a déposé un projet de résolution tendant à la nationalisation des voies ferrées, mais demandant seulement le rachat des réseaux d'Orléans, de l'Ouest, de l'Est et du Midi.

La commission des Chemins de fer de la Chambre avait chargé M. Bourrat, député des Pyrénées-Orientales, de faire une étude des deux propositions Guillemet et Vacher. M. Bourrat se mit à l'œuvre avec grand zèle et il a rédigé un réquisitoire violent contre les Compagnies. Ce projet de rapport, dont la Commission reçut le texte en 1900, fit beaucoup de bruit. Après quelques séances, la Commission des Chemins de fer a permis à M. Bourrat de transformer son projet de rapport en proposition de loi. Cette proposition nouvelle devait venir en discussion à la Chambre au mois de juin dernier. Mais les débats en ont été ajournés sans date fixe.

Les Chambres de commerce et les Conseils généraux paraissent, moins encore que le Parlement, si possible, disposés à admettre le rachat des Chemins de fer.

Déjà, en 1883, M. Loubet en faisait la constatation dans le discours qu'il prononça à la Chambre.

lors de la discussion des conventions Raynal, dans la séance du 16 juillet.

« Il y a 83 Chambres de commerce en France, disait-il ; 66 se sont occupées de la question du rachat des Chemins de fer. Savez-vous combien il y a eu de Chambres de commerce favorables au rachat ? Une, et encore je me trompe : ce n'est que subsidiairement que cette Chambre, la Chambre de commerce de Rouen, si éclairée, si compétente, demandait le rachat... 65 Chambres de commerce se sont prononcées contre le rachat.

» Quant aux Conseils généraux, savez-vous combien se sont prononcés en faveur de l'opération du rachat ? Sur 46 Conseils généraux qui se sont occupés de la question, 46 se sont prononcés contre le rachat ; 10 Chambres syndicales ont émis la même opinion ; 5 Tribunaux de commerce ont étudié la question, pas un n'est favorable à l'idée du rachat. » (1)

A l'heure actuelle, l'opinion des Chambres de commerce n'a pas changé. Comme en 1880, elles ont recommencé, en 1899, la campagne contre les projets de rachat.

80 Chambres de commerce, sur 83 qui ont examiné la question, se sont nettement prononcées contre l'exploitation par l'Etat. Seule, celle de Perpignan

---

(1) *Journal Officiel* du 17 juillet 1883.

s'est déclarée favorable au rachat. Celles de Foix et de Tulle se sont montrées incertaines, mais plutôt peu favorables aux Compagnies.

La Chambre de commerce de Bordeaux, dans sa séance du 9 janvier 1900, sur les conclusions de M. Segrestaa, son vice-président, s'exprimait ainsi : « Exploitation plus onéreuse, accroissement de charges du budget : tel serait, en résumé, le résultat de l'expérience que l'on voudrait tenter en France.

» Il nous semble, quant à nous, que le maintien du régime actuel qui, sous le contrôle et la surveillance de l'État, bientôt l'associé des Compagnies, peut se prêter à toutes les améliorations rendues nécessaires par le progrès de chaque jour, est la conclusion rationnelle... » (1)

Cette délibération de la Chambre de commerce de Bordeaux a d'autant plus de valeur que M. Bourrat, par lettre du 24 novembre 1899, avait demandé à la Chambre de Bordeaux d'approuver sa proposition de rachat.

Quelques semaines après, la Chambre de commerce de Marseille concluait comme celle de Bordeaux, en proclamant que ce serait trahir « notre

---

(1) *Rapport de M. Maurice Segrestaa à la Chambre de commerce de Bordeaux sur la question du rachat des Chemins de fer.*



passé de liberté commerciale, de liberté du travail », que de ne pas s'élever « avec la plus grande énergie contre la proposition de rachat ».

De même, la Chambre de commerce de Lyon, sur les conclusions du rapport de son président, s'est déclarée, dans sa séance du 9 février 1900, « nettement défavorable aux divers projets de rachat des Compagnies de Chemins de fer ». Elle a pensé que « le rachat actuel serait non seulement une mesure financière dangereuse, mais un acte économique préjudiciable aux intérêts du commerce et du pays tout entier » (1).

Enfin la Chambre de commerce de Paris a adopté, le 14 février 1900, sur un rapport de M. Sciama, cette résolution :

« Considérant que le rachat des Chemins de fer et leur exploitation par l'Etat ne pourraient recevoir de solution partielle et devraient s'étendre à l'ensemble des réseaux ; qu'une telle mesure entraînerait une charge de près de trois milliards pour le Trésor, sans autre compensation que l'espérance des plus-values de recettes futures ; que l'Etat, par suite de l'étendue du réseau national et des conditions de son budget, pourrait difficilement réaliser un progrès notable ou une réduction de tarifs,

---

(1) *Rapport de M. Auguste Isaac à la Chambre de commerce de Lyon sur le projet de rachat des grandes Compagnies de Chemins de fer.*

et qu'il aurait, au contraire, toute facilité d'élever ces tarifs, en temps de crise, pour trouver des ressources immédiates ; qu'il est inexact de représenter l'Etat comme désarmé vis-à-vis des Compagnies...

» Emet le vœu que le Parlement, se rendant compte de leur danger pour la prospérité du pays, rejette tous les projets de rachat des Chemins de fer qui lui sont soumis ».

Le rachat des Chemins de fer n'a donc pu aboutir, malgré les efforts des membres du Parlement qui en font une partie de leur programme. Rien n'autorise à croire que l'avenir leur donnera satisfaction, et qu'un jour prochain l'Etat sera à la tête de l'exploitation d'un réseau national de voies ferrées, composé de la fusion des sept réseaux actuels. Nous inclinons à penser, au contraire, avec une notable partie des économistes et des hommes politiques, que la France a un intérêt très grand à précieusement garder intacts les principes du régime de ses Chemins de fer. Ce régime est une des causes de sa prospérité, de l'aveu même des nations étrangères, et il serait coupable, moins d'un demi-siècle avant la période d'expiration des concessions, ce qui est peu dans la vie d'un peuple, de tenter l'expérience incertaine et dangereuse du rachat.

Nous croyons fermement que si l'Etat, dans un moment d'égarement, s'avisait de prendre en main

l'exploitation des Chemins de fer, la vie économique de notre pays en serait gravement atteinte, surtout si les tendances de nos gouvernants s'accusaient dans le sens de la restriction de la liberté et vers la lutte politique à outrance. Cette direction, que certains hommes d'Etat semblent vouloir donner aux affaires publiques, ne pourrait malheureusement que s'accroître dans la situation nouvelle et toute-puissante que le rachat créerait à l'Etat.

**Vu et approuvé la thèse de M. Sarlat :**

*Le Président,*

**PAUL BEAUREGARD.**

**Vu :**

*Le Doyen,*

**GLASSON.**

**Vu et permis d'imprimer :**

*Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,*

**L. LIARD.**





**Tableau indiquant la longueur des réseaux français au 1<sup>er</sup> Janvier 1903  
et les résultats de leur exploitation pendant l'année 1902 (1).**

RÉSEAUX.	LONGUEUR exploitée.	RECETTES.	DÉPENSES.	PRODUITS NETS.	Coefficient d'exploitation (2)
Nord . . . . .	3,935 k.	235,121,779 fr. 98	128,840,644 fr. 85	106,281,135 fr. 13	54 fr. 80
Paris-Lyon-M..	9,790	450,258,449 fr. 60	228,968,913 fr. 22	221,289,536 fr. 38	50 fr. 85
Orléans . . . . .	8,087	232,678,951 fr. 70	112,395,161 fr. 45	120,283,790 fr. 25	48 fr. 31
Est . . . . .	5,677	183,902,795 fr. 19	106,203,089 fr. 34	77,699,705 fr. 85	56 fr. 425
Ouest . . . . .	5,787	181,028,209 fr. 25	103,791,960 fr. 30	77,236,248 fr. 95	57 fr. 33
Midi . . . . .	3,562	110,758,170 fr. 90	53,491,848 fr. 41	57,266,322 fr. 49	48 fr. 30
Totaux et moyennes des six grandes Compagnies.	36,838 k.	1,393,748,356 fr. 62	733,691,617 fr. 57	660,056,739 fr. 05	52 fr. 16
Etat . . . . .	2,916 k.	50,442,131 fr. 41	37,764,088 fr. 08	12,678,043 fr. 33	74 fr. 87
Totaux des sept réseaux.	39,754 k.	1,443,055,838 fr. 03	771,455,705 fr. 65	672,734,782 fr. 38	

(1) D'après les comptes rendus des Assemblées générales annuelles des grandes Compagnies et d'après les comptes d'administration publiés par la Direction des Chemins de fer de l'Etat.

(2) C'est-à-dire le rapport pour cent des dépenses aux recettes. Par exemple, la Compagnie du Nord dépense 54 fr. 80 pour 100 fr. de recettes.



# TABLE DES MATIÈRES.

---

## PREMIÈRE PARTIE

	Pages.
<b>Des différents systèmes usités pour l'exploitation des Chemins de fer. . . . .</b>	<b>3</b>
<b>CHAPITRE I<sup>er</sup> — SYSTÈME INDIVIDUALISTE. . . . .</b>	<b>5</b>
§ I. — <i>Régime des Compagnies libres. . . . .</i>	5
1 <sup>o</sup> Angleterre. . . . .	5
2 <sup>o</sup> Etats-Unis. . . . .	9
§ II. — <i>Régime des Compagnies fermières. . . . .</i>	14
1 <sup>o</sup> Hollande. . . . .	15
2 <sup>o</sup> Italie. . . . .	17
<b>CHAPITRE II. — SYSTÈME DE L'EXPLOITATION DIRECTE PAR L'ÉTAT. . . . .</b>	<b>20</b>
1 <sup>o</sup> Allemagne. . . . .	20
2 <sup>o</sup> Autriche-Hongrie. . . . .	24
3 <sup>o</sup> Belgique. . . . .	37

	Pages.
CHAPITRE III. — SYSTÈME MIXTE ADOPTÉ EN FRANCE. . .	30
§ I. — <i>Histoire des Chemins de fer en France.</i> . . . .	30
§ II. — <i>Organisation actuelle du régime économique d'exploitation.</i> . . . . .	45
1° Contrôle technique. . . . .	48
2° Contrôle des tarifs. . . . .	51
3° Contrôle financier. . . . .	62
4° Garantie d'intérêt . . . . .	67
5° Partage des bénéfices . . . . .	70

## DEUXIÈME PARTIE

<b>Discussion sur le rôle à accorder à l'Etat en matière d'exploitation des Chemins de fer.</b> . . . . .	75
CHAPITRE I <sup>er</sup> . — DISCUSSION THÉORIQUE. — ARGUMENTS PRÉSENTÉS POUR ET CONTRE L'EXPLOITATION DIRECTE PAR L'ÉTAT. . . . .	75
1° Arguments d'ordre politique. . . . .	76
2° Arguments d'ordre militaire. . . . .	81
3° Arguments d'ordre technique. . . . .	82
4° Arguments d'ordre financier. . . . .	87
CHAPITRE II. — DISCUSSION SPÉCIALE AU POINT DE VUE FRANÇAIS SUR LE RÔLE À ATTRIBUER À L'ÉTAT DANS L'EXPLOITATION DES VOIES FERRÉES. . . .	89
I. — <i>Avantages du système actuel. — Ses causes historiques.</i> . . . . .	90



	Pages.
II. — <i>Raisons qui demandent son maintien.</i> . . . . .	91
<i>a Raisons politiques</i> . . . . .	96
<i>b Raisons d'ordre militaire.</i> . . . . .	102
<i>c Raisons techniques.</i> . . . . .	105
<i>d Raisons financières.</i> . . . . .	114
1° Arguments relatifs au budget. . . . .	119
2° Charges pécuniaires que le rachat ferait peser sur l'Etat. . . . .	121
3° Impôts perçus par l'Etat du fait des Compagnies. . . . .	124
4° Economies réalisées par le Gouvernement. . . . .	125
III. — <i>Modifications possibles au régime actuel.</i> . . . . .	130
1° Au point de vue de la vente du réseau de l'Etat. . . . .	131
2° Au point de vue du contrôle de l'Etat. . . . .	134
IV. — <i>Le rachat et l'opinion publique.</i> . . . . .	140
V. — <i>Le rachat et le Parlement.</i> . . . . .	141
APPENDICE. — <i>Tableau statistique indiquant la longueur des sept réseaux français et le chiffre des bénéfices réalisés en 1902</i> . . . . .	153

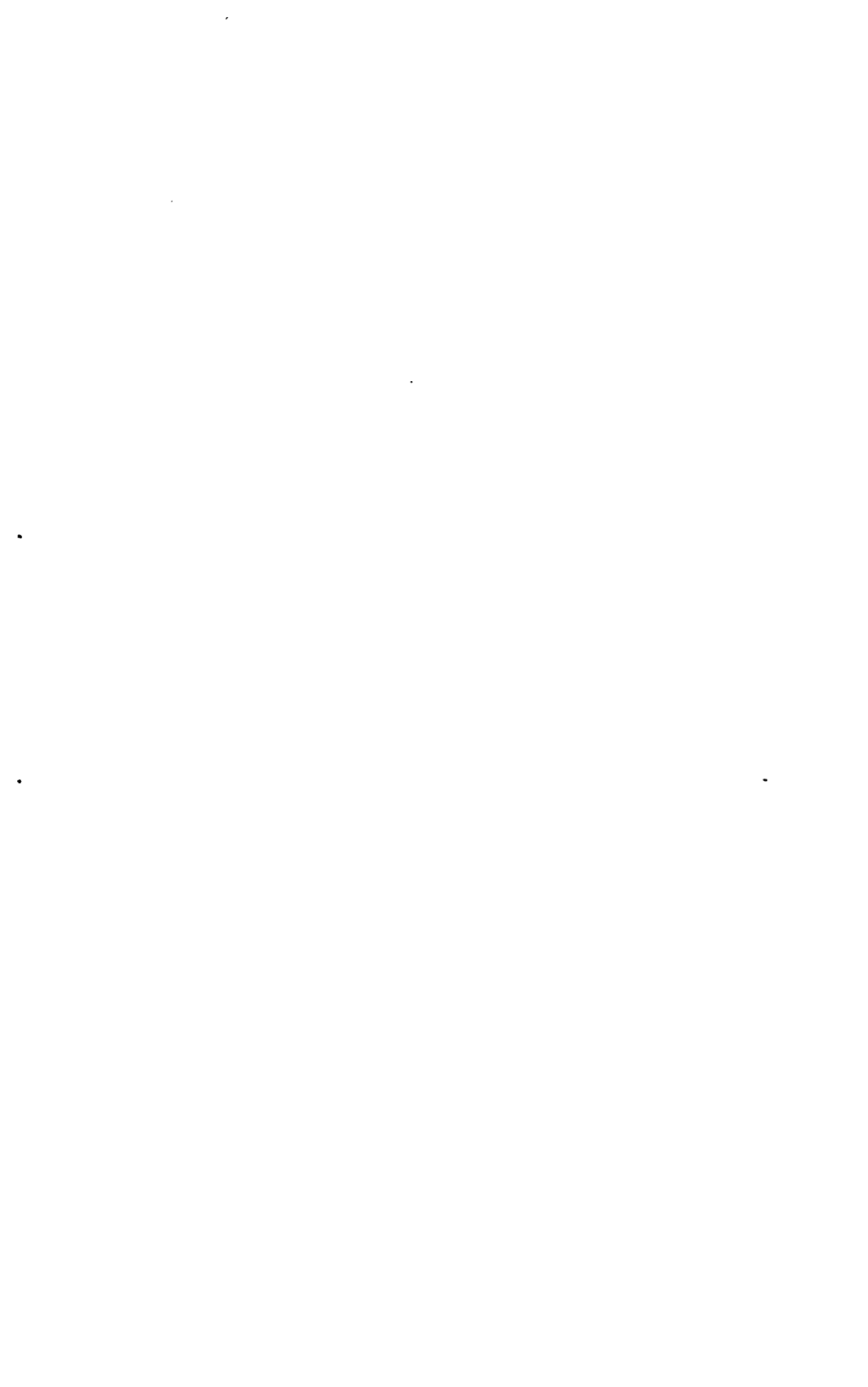














**RETURN TO** **CIRCULATION DEPARTMENT**  
**202 Main Library**

<b>LOAN PERIOD 1</b> <b>HOME USE</b>	2	3
4	5	6

**ALL BOOKS MAY BE RECALLED AFTER 7 DAYS**

1-month loans may be renewed by calling 642-3405

6-month loans may be recharged by bringing books to Circulation Desk

Renewals and recharges may be made 4 days prior to due date

**DUE AS STAMPED BELOW**

A. CIR. SEP 4 1978	

UNIVERSITY OF CALIFORNIA, BERKELEY

FORM NO. DD6, 60m, 11/78

BERKELEY, CA 94720





U. C. BERKELEY LIBRARIES



C041818362

HE1051

S2

194410

70

Sarlat

