

**UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL — FACULTÉ DE DROIT
SECTION DES SCIENCES COMMERCIALES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**

ESSAI SUR LA POLITIQUE DES SUBVENTIONS

THÈSE

**présentée à la Faculté de Droit, Section des Sciences commerciales et économiques
de l'Université de Neuchâtel,
pour l'obtention du grade de Docteur ès sciences commerciales et économiques**

par

JEAN-LOUIS JUVET

Licencié ès sciences commerciales et économiques de l'Université de Neuchâtel

**IMPRIMERIE DE L'OUEST — BAUMANN & NICATY
NEUCHÂTEL — 1956**

Monsieur Jean-Louis Juvet est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences commerciales et économiques: *Essai sur la politique des subventions*. Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 12 juillet 1956.

*Le Directeur de la Section
des sciences
commerciales, économiques et sociales*
P.-R. ROSSET.

ERRATUM

Du début de la thèse à la page 112, lire *structurel* au lieu de *structural* imprimé par erreur. L'adjectif *structurel* est un terme conventionnel admis pour qualifier les structures économiques.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACF	Arrêté du Conseil fédéral
AF	Arrêté fédéral
C. F.	Constitution fédérale
LF	Loi fédérale
DFS	Droit fédéral suisse
O	Ordonnance
RO	Recueil officiel des lois
RS	Recueil systématique

**ESSAI SUR LA POLITIQUE
DES SUBVENTIONS**

A mes parents

Introduction

La politique des subventions qui semble avoir pour origine l'avènement du grand capitalisme a fait depuis de nombreuses années et fera encore l'objet de discussions passionnées.

La subvention est devenue aujourd'hui fréquemment synonyme de prodigalité, de favoritisme, sauf, évidemment, pour ceux qui en sont bénéficiaires. Aussi, nombreuses sont les publications qui ont systématiquement pris position pour ou contre ce problème.

Notre but est d'essayer, sans aucune idée préconçue, de placer la politique des subventions dans la théorie économique ; car on peut se demander quelle valeur aurait une théorie qui omettrait un phénomène important : et c'est le cas de la théorie économique vis-à-vis des subventions.

Donc, nous tenons à insister sur ce point, ce travail représente, avant d'être une histoire systématique ou une interprétation limitée à quelques secteurs des subventions, un essai d'intégration de la politique des subventions dans la théorie économique.

Il peut paraître antinomique de vouloir intégrer une politique quelconque dans la théorie économique, si l'on considère cette dernière comme un absolu, ainsi que les classiques du XIXe siècle — Marx y compris — l'ont fait ; mais si l'on se place à un point de vue institutionnaliste, c'est-à-dire en accordant, dans la théorie, une place au fait NATION, en attachant une importance réelle aux facteurs d'ordre social, de politique étrangère et d'ordre militaire, en reliant observation et doctrine, induction et déduction, une politique économique commune à plusieurs nations devient une des bases de la théorie économique. C'est pourquoi, la seule manière

de donner une signification quelconque à la politique des subventions consiste à la placer dans l'environnement, dans le contexte formé par l'économie nationale.

La première partie de ce travail est consacrée au développement des subventions. Nous y considérons trois sortes de subventions : les subventions administratives qui sont celles que verse l'Etat central aux collectivités subordonnées pour accomplir des tâches imposées par ce dernier, les subventions sociales qui ont pour but de venir en aide à certaines couches de population, de favoriser certaines oeuvres d'utilité publique, et les subventions économiques qui visent à maintenir ou à soutenir une structure de l'économie privée.

Les deux premières formes de subventions ressortissent plus au domaine politique qu'à celui de l'économie politique ; c'est pourquoi les deux premiers chapitres de cette thèse qui ont trait à ces subsides contiennent des conclusions restreintes. Par contre, les subventions aux collectivités privées qui entrent nettement dans le cadre de l'économie politique forment la base de la discussion de la deuxième partie de ce travail.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Les subventions administratives

A) Dans un Etat fédératif: La Suisse

Il eût peut-être été plus adéquat, dans cette section, de choisir les Etats-Unis au lieu de la Suisse comme exemple d'Etat fédératif, car ce pays tout comme la France et l'Angleterre a subi deux guerres qui, nous le verrons dans les deux prochaines sections, eurent une grande influence dans la politique des subventions administratives. D'autre part, les Etats-Unis ont subi une évolution très rapide durant ces dernières cinquante années dans tous les domaines et dans le secteur financier en particulier. N'oublions pas qu'en 1910, la plupart des Etats, aux Etats-Unis, n'avaient pas de budget¹. Le tableau ci-dessous donne une image assez suggestive du développement de l'aide aux Etats subordonnés par la caisse du Trésor²:

Années	Montants
1915	10.352.000 \$
1920	35.923.000
1925	147.351.000
1930	102.608.000
1935	342.030.000
1940	693.072.000
1945	624.510.000
1949	1.848.200.000

¹ Mac Donald (Austin): State Government and Administration, New-York 1951, p. 389 ss.

² Compendium of State finances des années mentionnées, Washington.

En 1949, les deux tiers du montant étaient destinés au service de santé et à la sécurité sociale et environ un quart à la construction de routes.

Depuis 1900, la sphère de l'autorité de chaque Etat s'est matériellement fort restreinte sous l'effet d'amendements formels, de décisions législatives, d'«informal brides»¹ et notamment de subventions administratives.

Peu à peu, une partie du pouvoir des Etats a passé dans les mains de l'Etat central, en dépit des très vives protestations des fédéralistes américains. Mais principalement depuis 1930, en particulier sous l'Administration Roosevelt, l'accentuation de la centralisation s'est fait sentir très profondément ; puis la guerre accéléra le mouvement qui effraya nombre de publicistes et d'hommes d'Etat ; cependant, comme le relève Mac Donald : «it is the product of economic forces that neither statesman, nor publicists have power to control»¹ et «the chief reason for the expansion of national power has been the broadening scope of modern civilization ; present-day industry pays scant attention to state boundaries»².

Il est clair que l'influence de ce développement des finances américaines n'a pas été sans transformer le régime constitutionnel américain³, non du point de vue formel, mais en fait⁴. Cette transformation sera d'ailleurs pareille en Angleterre où le système du «Local Government» n'en a plus que le nom.

Nous avons néanmoins choisi l'exemple de la Suisse qui nous touche de plus près que celui des Etats-Unis pour illustrer le développement des subventions dans un Etat fédératif. Notre pays, pas plus que les autres, n'a échappé à cet important problème des finances modernes. Cependant un Etat fédératif représente un cas bien particulier qui, théoriquement, pose des problèmes devant lesquels se heurtent financiers et hommes d'Etat.

L'unification d'un Etat unitaire ne pose en soi aucune question insoluble, si ce n'est la plus ou moins grande centralisation à laquelle peuvent se rallier un nombre plus ou moins grand d'adeptes. D'ailleurs le degré de centralisation s'intensifiera généralement,

¹ Mac Donald : op. cit. p. 29.

² Ibid : p. 29.

³ Ibid : p. 44.

⁴ Holcombe (Arthur N) : *State Government in the United States*, 3^{me} édition., Macmillan, New-York 1931, p. 10 ss.

⁵ Mac Donald : *Grants in aid to the States*, New-York 1932.

par exemple en France, sous l'influence du fait historique, de l'évolution de la politique sociale, de la prise de conscience des problèmes concernant la collectivité nationale, sans que pour autant les bases du système constitutionnel de l'Etat soient entamées. Les solutions auxquelles aboutit l'Etat unitaire ne relèvent que de la technique. Certes, les questions techniques peuvent soulever de grandes protestations de la part des collectivités subordonnées devant la restriction de leur liberté, mais ces protestations ne sont que platoniques et n'ont aucun fondement réel, sinon un attachement à la tradition. Elles ne représentent qu'une réaction saine par crainte que l'Etat n'abuse de ses droits. Mais répétons-le, il ne s'agit-là que d'une hiérarchie qui évolue vers la centralisation de toutes les compétences et, en particulier, des compétences financières ; l'Etat central empiète simplement sur les prérogatives des collectivités inférieures qui voient, par conséquent, leur liberté diminuer d'autant. Il n'y a là aucune question juridique épineuse.

Il n'en va pas de même, en ce qui concerne l'Etat fédéral, dans lequel les Etats subordonnés jouissent originellement et constitutionnellement de leur liberté. L'Etat central garantit l'existence des cantons¹, en Suisse.

De nos jours, le pouvoir financier est celui qui retient le plus l'attention. Il a pris dans la vie politique la première place et, en définitive, tous les autres pouvoirs dépendent directement ou indirectement de lui.

Il est donc loisible de dire que celui qui détient l'exercice de la fonction financière, possède également la liberté. Cette souveraineté, pour les cantons, délimitée nettement par la Constitution, comporte notamment la libre compétence financière. Or, il sera facile, en mesurant l'intrusion de la Confédération dans le domaine financier des cantons, de se rendre compte jusqu'à quel point, les Etats membres ont conservé leur autonomie.

Il ne suffit pas que l'organisation juridique d'un pays reste intacte ou presque pour que l'on puisse dire que la politique générale qui en découle en a fait autant. La C. F. ne prévoit pas d'impôts directs en faveur de la Confédération et, cependant, depuis la première guerre mondiale un tel impôt a été perçu ; la Constitution, de ce point de vue, n'a pas subi de changement, mais elle n'en a pas moins été détournée, par des mesures provisoires qui se prolongent

¹ Grisel : Cours Droit public, Université Neuchâtel, non polycopié.

indéfiniment, et qui prennent un caractère structural. Cela signifie donc que l'Etat fédéral n'a pas résisté, plus que les autres, sous la pression des nécessités de la vie internationale, des impératifs de la conjoncture et de la vie sociale, à l'évolution, pour ne pas dire la révolution des temps modernes. Il est d'ailleurs remarquable de signaler qu'en Suisse, l'ingérence de la Confédération dans les compétences fiscales cantonales s'est accompagnée parallèlement du développement des subventions administratives ; ce qui prouve que les deux mouvements financiers à sens inverse participent du problème de la répartition des ressources des diverses administrations du pays.

Le tableau ci-dessous représente les dépenses et les recettes ordinaires de la Confédération.

Années	Sommes en millions de francs	
	Dépenses	Recettes
1850	4,6	4,7
1860	8,6	8,4
1870	18,2	9,2
1880	21,7	23,1
1890	38,2	39,1
1900	60,2	58,5
1910	90,9	96,4
1920	276,9	177,4
1930	426,4	438,1
1935	524,6	505,1
1940	932,9	1.806,8
1945	1.513,4	2.323,1
1950	1.973,7	1.637,0
1953	1.974,8	1.884,1

Le tableau suivant représente les subventions versées par la Confédération depuis 1850. S'agissant des années antérieures à 1913, on ne possède guère de documents précis concernant les subventions ; ceux-ci¹ se basaient sur les comptes de la Confédération et les rapports de gestion du Conseil fédéral. Or, comme le fait remarquer le Bulletin de statistique suisse de 1924², ces études ne peuvent être considérées comme complètes pour trois raisons :

¹ Steiger J. : Finanzhaushalte der Kantone und der Gemeinden, Berne 1903 T. 2, p. 18, 42 ss, et 274 ss.

² Bulletin de statistique suisse : les subventions fédérales de 1913 à 1922, Berne 1924, p. 2.

1. «parce que toutes les subventions ne sont pas mentionnées d'une façon précise ni dans les comptes, ni dans les rapports de gestion, étant très souvent comprises dans de simples dépenses administratives sous un titre commun et général.»
2. «parce que fréquemment dans les sommes indiquées, les subventions proprement dites se trouvent augmentées de frais d'administration, tels que dépenses matérielles, traitements, salaires, etc.»
3. «parce que, de la nomenclature des dépenses, il n'est pas toujours possible de déduire assez clairement s'il s'agit de subventions ou de simples dépenses d'administration.»

Années	Subventions en millions de francs
1913	24
1915	20
1919	92
1922	166
1925	82
1930	105
1935	227
1940	170
1945	428
1948	604
1950	443
1951	414
1952	456

Ces chiffres proviennent des fascicules «Subventions fédérales et Parts légales» concernant les années 1935 et 1952. Il faut préciser, en effet, de quels bulletins ces indications sont tirées, car il existe, entre les publications du Bureau fédéral de statistique, des différences assez grandes, au sujet des subventions versées dans une année précise.

Par exemple, pour l'année 1917, le fascicule de 1913-1922 indique que la Confédération a distribué 26,9 millions de subventions, alors que celui de 1934 en porte 27,5 et ceci pour différentes années. Cette constatation n'a d'ailleurs pas grande importance, mais il fallait la signaler afin d'éviter toute contestation au sujet de ces sommes.

La suite de cette section sera divisée en deux parties : l'une

concernant l'évolution des subventions jusqu'en 1914, l'autre de 1914 à nos jours. Nous avons choisi 1914, plutôt que 1874, date de la révision de la Constitution, parce que la première guerre mondiale marquera un tournant assez net dans la politique de notre pays en matière financière, notamment en ce qui concerne les subventions extraordinaires qui n'existèrent pas jusqu'alors.

I. De 1848 à 1914

Avant 1848, il n'existait pas de finances fédérales proprement dites, puisqu'il n'y avait pas d'Etat fédéral¹ ; on ne peut donc pas pour cette époque parler de subventions, si ce n'est d'un modeste subside accordé lors des travaux de la Linth.

La Constitution de 1848 avait ménagé à l'Etat central des ressources très modestes — droits de douanes, régales des postes et des poudres — et le premier budget de la Confédération ne s'élevait qu'à trois millions. Par contre, la Constitution prévoyait déjà (art. 39 e C. F. de 1848²) qu'elle pourrait recourir à l'aide des cantons, en cas de besoins. Cet article est d'ailleurs resté sans effet puisqu'il n'a, jusqu'à aujourd'hui, jamais été appliqué, sauf en 1849.

Cependant cette première Constitution prévoyait déjà l'allocation de subventions (art. 21) pour des «travaux publics qui intéressaient la Suisse ou une partie considérable du pays», et l'article 2, d'autre part, permettait l'extension de l'aide de la Confédération à d'autres domaines et justifiait en même temps l'intervention financière de l'Etat central dans des buts d'intérêt général.

La correction des cours d'eau fut l'objet d'importants subsides de la part de la Confédération. D'un autre côté, l'application de l'art. 2 C. F. permit de subventionner l'agriculture déjà en 1859 pour des expositions et la formation de sociétés agricoles, en 1864 pour l'élevage chevalin et pour la lutte contre l'épizootie dès 1872.

La Constitution de 1874 marqua un pas certain vers la centralisation qui se fit naturellement sentir sur le plan financier. La Constitution prévoyait non seulement l'accroissement des charges militaires de la Confédération, mais également son intervention dans le domaine économique et social. Cette intervention financière de l'Etat central se manifestait tout d'abord dans l'art. 24 C. F. qui

¹ Jacot (Louis) : cours de science des finances, partie spéciale, p. 1, cours polycopié, Université de Neuchâtel 1950.

² Art. 42 f C.F. 1874.

dispose que la «Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées. Elle concourra à la correction et l'endiguement des torrents ainsi qu'au reboisement des régions où ils prennent leurs sources. Elle décrètera les mesures nécessaires pour assurer l'entretien des ouvrages et la conservation des forêts existantes».

Cette disposition est doublement intéressante. Elle tend à montrer que lors des inondations qui se produisirent en 1870, les autorités cantonales et communales ne furent pas à même, par leurs propres moyens, d'éviter ces catastrophes et elle ouvre, ainsi, la voie à l'intervention de la Confédération, au nom de la solidarité qui unit les diverses collectivités territoriales. Par ailleurs cette prise en charge par la Confédération ne s'accompagne d'aucune contre-prestation.

Ainsi se dégagent déjà les deux éléments fondamentaux de la politique des subventions : mise en évidence de l'intérêt général et non rentabilité directe de la subvention.

Déjà en 1871, lorsqu'il fut question de l'intervention de la Confédération, le Conseiller aux Etats Hallauer, dans un rapport du 15 mai à la Commission du Conseil des Etats, avait attiré l'attention sur ces points : «Il s'agissait ici, écrivait-il, d'entreprises qui ne sont pas rentables. Les travaux en question sont onéreux et, en général, ou ce n'est qu'après un grand nombre d'années que les avantages en deviennent évidents pour tous, ou l'oeuvre est essentiellement collective et les voisins, la contrée entière y sont aussi intéressés que ceux qui ont à en supporter les charges¹».

Cet article 24 C. F. fut à l'origine de la loi fédérale sur la police des eaux dans les régions élevées² de 1877. Il y est prévu, aux articles 9 à 12, les cas dans lesquels la Confédération accordera des subsides. Les versements de l'Etat central ne pourront dépasser le 40 %, en règle générale, des dépenses réelles.

Il faut croire que les avantages de la centralisation en matière d'endiguements furent évidents, puisque le 11 juillet 1897, le peuple et les Cantons étendirent la portée de l'art 24 C. F., en supprimant les mots du texte «dans les régions élevées», quoique les principaux bénéficiaires du régime antérieur — Lucerne, Nid-

¹ Cité par W. Rappart in : L'individu et l'Etat en Suisse, Zurich 1936, p. 405.

² LF du 22 VI 1877, RS 4,971 ss.

wald, Fribourg, Grisons et Valais — se soient opposés¹ à cette réforme.

L'article 24 C. F. sert également de base à la loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts². Cette loi chevauche à la fois le domaine public et le secteur privé. Les subsides pour les buts d'économie privée seront repris dans le chapitre III³. S'agissant du domaine public, les subventions ont principalement trait aux traitements du personnel forestier (art. 40) et aux cours de sylviculture (art. 41).

Dans la Constitution de 1874, l'indemnité que la Confédération payait depuis 1848 aux cantons, pour le rachat de la régle des postes, péages, etc., fut supprimée, privant ainsi les cantons de ressources dont ils avaient un large besoin, puisque leurs dépenses avaient triplé depuis 1850. Seuls les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais continuèrent à recevoir annuellement une indemnité globale de Fr. 530.000.— en raison des frais résultant pour eux de l'entretien des routes alpêtres internationales et de la suppression des importantes indemnités qu'ils recevaient auparavant ; Uri et Tessin bénéficiaient, en outre, d'une subvention de Fr. 40.000.— pour le déblaiement de la neige sur la route du Gothard, aussi longtemps que le tunnel qui devait relier les deux cantons ne serait pas terminé ; l'indemnité de Fr. 530.000.— fut doublée en 1925 (art. 30 C. F.).

L'art. 25 de la C. F. ouvre une nouvelle voie au subventionnement. Par cet article, la Confédération se réservait le droit de légiférer en matière de chasse et de pêche, principalement dans le dessein d'empêcher la disparition d'oiseaux utiles, de gibiers rares, etc. Cet article sert de base aux lois de 1875⁴, de 1888⁵, de 1904⁶ qui réglementent en détail l'exercice de la chasse et de la pêche, notamment en ce qui concerne les subsides que la Confédération accorde aux cantons pour la surveillance de la chasse et de la pêche.

En 1902, on vit apparaître une nouvelle subvention, en matière d'enseignement primaire.

¹ Voir Rappart (W.) : La Constitution fédérale de la Suisse 1848-1948, Neuchâtel 1948, p. 318.

² LF du 11. X. 1902, RS 9, p. 511 ss.

³ Cf. ch. III.

⁴ RO 2, 40

⁵ LF du 21. XII. 1888, RS 9, p. 555 ss.

⁶ LF du 24. VI. 1904, RO 20, 126 s.

Jusqu'alors l'instruction primaire était restée entièrement à la charge des cantons ; toutefois, la Confédération exigeait que l'instruction fût suffisante, gratuite, laïque et obligatoire (art. 27 C. F.).

En 1898, dix-neuf cantons saisirent le gouvernement fédéral d'une initiative tendant à l'institution d'une subvention en matière d'enseignement primaire¹. Tout d'abord, on se demanda si le recours à la procédure de la révision constitutionnelle serait nécessaire pour introduire cette nouvelle subvention, étant donné que la Confédération allouait de larges subsides à l'enseignement commercial qui atteignaient, en 1900, plus de deux millions ; devant la détermination de la minorité fédéraliste qui, craignant l'ingérence de la Confédération dans l'administration des cantons, réclamait des garanties, la révision constitutionnelle fut décidée et approuvée par le peuple et les cantons. L'exécution de l'article 27 bis C. F. adopté le 23 novembre 1902, prévoyant que des «subventions sont allouées aux cantons en vue de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire», fut réglée par la loi fédérale de 1903² qui octroie une aide proportionnelle à la population de résidence des cantons.

On peut se demander objectivement si l'intransigeance des fédéralistes au sujet de l'inscription dans la Constitution de l'aide de la Confédération aux cantons, en matière d'enseignement primaire, garantissait vraiment le principe du fédéralisme, ou, au contraire, concrétisait «solennellement»³ la centralisation politique de la Suisse. C'est en effet grâce à ces scrupules que «ce pas décisif de la Confédération dans la voie de l'Etatisme scolaire reçut la consécration solennelle d'une révision constitutionnelle»⁴.

2. De 1914 à aujourd'hui

a) Finances du pays

Les diverses réformes des finances fédérales avaient eu d'honnêtes résultats. Les cantons et la Confédération s'étaient adaptés

¹ FF 1901 III, 701 ss.

² LF du 25. VI. 1903, RS 4, p. 8 ss.

³ Conseiller National Motta cité par Rappart : L'individu et l'Etat en Suisse, op. cit., p. 463.

⁴ Ibid p. 464.

à l'évolution générale et l'on peut considérer que « malgré les fréquents déficits des budgets, la situation des finances, aussi bien cantonales que fédérales, était satisfaisante »¹.

Pourtant, la guerre allait complètement bouleverser cet équilibre relatif. Le premier effet du conflit mondial fut l'augmentation considérable des charges de la Confédération et des Cantons, d'une part, et, d'autre part, la réduction très importante des principales recettes de la Confédération : les recettes douanières qui diminuèrent de moitié.

Devant l'augmentation continue de ses tâches, le Conseil fédéral proposa l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, prévoyant la perception d'un impôt de guerre direct non renouvelable sur la fortune et le revenu. Il est clair que l'on se trouvait en face d'un empiètement de l'Etat central sur les compétences cantonales. Cependant, le peuple accepta le 6 juin 1915 cet article par 450.000 voix contre 27.500.

On s'aperçut rapidement que cet impôt unique ne suffirait pas à couvrir les frais occasionnés par la guerre. Deux initiatives socialistes, l'une tendant à l'introduction d'un impôt fédéral direct en 1918², l'autre concernant un prélèvement sur la fortune en 1922³, furent repoussées par le peuple et les cantons.

Par contre, un nouvel impôt de guerre, « non renouvelable », fut accepté en votation populaire, le 4 mai 1919 ; cet impôt temporaire devait faire l'objet de quatre perceptions. La Confédération marchait gaillardement vers l'introduction d'un impôt direct réservé jusqu'alors aux cantons seuls, sans que la solution légale qui était à la disposition du pouvoir central, c'est-à-dire celle des contingents cantonaux, ne fût jamais appliquée.

La période qui s'écoule entre 1920 et 1930 peut paraître équilibrée aussi bien en ce qui concerne les finances des cantons, que s'agissant de celles de la Confédération. Toutefois, cet équilibre fut plus souvent dû à la prospérité économique générale, qui dura de 1924 à 1929, qu'à la gestion exceptionnclle des deniers publics. La Confédération se voit de plus en plus chargée de dépenses et l'on ne se demande pas si elle pourra constamment les supporter. Principalement, cet accroissement de dépenses a pour cause le développe-

¹ Jacot (Louis) : Op. cit. p. 5.

² FF 1918 I 517/519.

³ AF du 8. II. 1923, RO 39, 44.

ment de la politique sociale et un accroissement important des subventions.

La crise de 1929 allait plonger les cantons tout d'abord, puis la Confédération dans une situation financière extrêmement difficile. L'Assemblée fédérale prit, le 13 octobre 1933, un arrêté d'urgence concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales. Cet arrêté prévoyait notamment une réduction des subventions de 20 % ; ainsi la Suisse inaugura, comme la France, une politique de compression budgétaire. Cependant, les mesures prises par les pouvoirs publics furent loin d'être suffisantes, car les diminutions de dépenses opérées sur certains postes du budget étaient largement compensées par de nouvelles dépenses. Aussi, le programme de 1933 fut-il remplacé par celui de 1936-1937, adopté par les chambres le 31 janvier 1936 et prorogé jusqu'en 1938. Cet arrêté servit de base au régime financier de 1939 à 1941¹, après qu'un projet de réforme constitutionnelle des finances fédérales eut échoué devant les chambres en 1938.

La deuxième guerre mondiale éclata, provoquant de nouvelles dépenses, sans que les dettes consécutives à la crise fussent éteintes. Le régime transitoire de 1938 fut prolongé une première fois en 1941 jusqu'en 1945, puis une deuxième fois en 1945². Il ne rentre pas dans le cadre de ce travail d'énumérer les détails de ces régimes financiers ; il suffit de dire que dix ans après la fin de la guerre mondiale la Suisse n'a pas trouvé un régime financier constitutionnel convenant au peuple suisse, puisque par deux fois des projets fédéraux ont été repoussés en 1950 et en 1954.

b) Les subventions

Depuis 1914, les subventions administratives, en Suisse, n'ont peut-être pas augmenté quant à leur nombre, par contre celles qui existaient déjà avant la première guerre mondiale ont pris de grandes proportions.

Dans le domaine des travaux publics, il faut tout d'abord rappeler que le subside versé aux cantons d'Uri, des Grisons, du Valais

¹ AF du 22. XII. 1938, RS 6, p. 31 ss.

² AF du 21. XII. 1945, RS 6, p. 50 ss.

et du Tessin pour l'entretien de leurs routes alpestres fut doublé par la révision constitutionnelle du 5 mai 1927 (C. F. art. 30). Il est intéressant de rapprocher cet article 30 C. F. de l'article 37 C. F. qui dispose que «la Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse» et qui mentionne, en outre, que «les sommes dues aux cantons désignés à l'article 30, à raison de leurs routes alpestres internationales, seront retenues par l'autorité fédérale si ces routes ne sont pas convenablement entretenues par eux». Il n'est certainement pas possible de faire mieux ressortir le caractère contraignant des subventions envers les cantons. La France et l'Angleterre n'agissent d'ailleurs pas différemment envers leurs communes ou paroisses ; cependant, l'Angleterre et la France sont des Etats unitaires qui peuvent exercer la contrainte à l'égard des collectivités subordonnées sans jamais aller à l'encontre de leur Constitution.

L'influence de la Confédération en matière routière ne s'est d'ailleurs pas limitée aux prescriptions fixées à l'article 30 C. F. Se fondant sur l'article 37 bis C. F., (cette décision aurait pu aussi bien avoir pour base l'art. 23 C. F.) l'Assemblée fédérale a, par son arrêté du 21 septembre 1938¹, décidé de verser aux cantons des subventions pour l'entretien de leurs routes publiques ouvertes aux automobiles. A cette fin, la moitié du revenu annuel qui provient du droit d'entrée supplémentaire perçu sur la benzine fut bouffié aux cantons selon des prescriptions fixées à l'article 3 de l'arrêté. Cette répartition a été modifiée par l'arrêté fédéral du 21 décembre 1950², pris en application de l'arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération 1951-1954³.

D'autre part, dans le but d'adapter les routes des Alpes aux exigences du trafic automobile et, en même temps, de favoriser le développement du tourisme, les chambres fédérales accordèrent en 1935⁴ un appui financier temporaire aux cantons alpestres.

Il est à noter que nous n'avons signalé que des arrêtés de portée générale ; pourtant, la Confédération est intervenue dans bien d'autres cas, à titre particulier ; une solution générale à ce problème est d'ailleurs en voie d'élaboration.

¹ AF du 21. IX. 1938, RS 4, 1090.

² AF du 21. XII. 1950, RO 1951, 167 ss.

³ AF du 29. IX. 1950, RO 1950, 1507 ss.

⁴ AF du 4. IV. 1935, RS 4, 1092 ss.

En ce qui concerne la police des eaux, la loi de 1877¹ est toujours en vigueur. En marge de cette loi, des arrêtés ont fleuri par dizaines dans le domaine de la régularisation des lacs et la correction des cours d'eau. L'entreprise de la Linth particulièrement a fait l'objet de deux lois² et de nombreux arrêtés.

En matière d'enseignement, les subventions versées par la Confédération s'élèvent environ à 18 millions par an pour ces dernières années. Les subventions à l'école primaire ont toujours pour base la loi fédérale de 1903. En 1930, l'Assemblée fédérale édicta une nouvelle loi sur l'enseignement professionnel. Divers arrêtés avaient précédemment été à l'origine de subsides aux établissements assurant la formation professionnelle ; les termes de la loi de 1930³ sont assez vagues pour permettre à l'Etat central un large subventionnement des institutions d'enseignement professionnel : enseignement professionnel industriel, enseignement commercial, enseignement ménager, cours de toutes sortes, orientation professionnelle, enseignement agricole et forestier, construction de locaux d'enseignement professionnel. D'autre part, depuis 1947⁴, la Confédération subventionne les écoles suisses à l'étranger.

Un groupe de dépenses qualifiées de subventions dont il n'a pas été question dans ce chapitre et qui ne sera pas mentionné non plus dans les chapitres suivants constitue en réalité des dépenses normales de l'Etat : tels sont les subsides accordés à des établissements publics nationaux, dotés de la personnalité publique et de l'autonomie financière et dont le budget, équilibré par le budget de l'Etat, échappe au vote préalable du Parlement. Par leur nature, ces établissements apparaissent comme des démembrements de la personnalité de l'Etat, et les attributions dont ils bénéficient doivent être regardés moins comme des subventions que comme un morcellement des chapitres correspondants du budget général. Les contributions versées par l'Etat, par exemple, au fonds et caisse de retraite des employés des services publics ne constituent par des subventions proprement dites.

La Suisse donne encore une image inachevée du développement des subventions administratives. Le fait que notre pays a

¹ LF du 22. VI. 1877, RS 4, 971.

² LF du 6. XII. 1867, RS 4, 1070 ss.
LF du 3. II. 1939, RS 4, 1084 ss.

³ LF du 26. VI. 1930, RS 4, 37 ss.

⁴ AF du 26. III. 1947, RS 4, 22 ss.

été épargné par deux grandes guerres est certainement à l'origine de l'étendue relativement faible de l'intervention du pouvoir central dans les affaires publiques cantonales. Nous n'avons pas l'intention de discuter (en vain probablement !) le grand problème du fédéralisme et de la centralisation ; cependant, sans vouloir entrer dans les détails, on peut dire que le fédéralisme n'est pas un état de fait statique et immuable, et qu'il doit constamment être repensé soigneusement sur des bases politiques, économiques et sociales présentes, et non dans un esprit visant une situation politique vieille d'un siècle. Centralisation et fédéralisme, qui apparaissent souvent comme des contraires, se complètent, car «derrière la centralisation et derrière le fédéralisme, il y a les grandes forces vives de notre vie publique : unité nationale, démocratie, indépendance intellectuelle¹».

S'il est des domaines dans lesquels l'intervention de l'Etat central est devenue nécessaire, alors qu'elle ne l'était pas hier, il serait faux de généraliser un raisonnement hâtif qui consisterait à dire : puisqu'il est normal que l'Etat central vienne en aide, dans certains secteurs, aux finances régionales, pourquoi ne le ferait-il pas pour l'ensemble de leurs besoins en s'appropriant toutes les ressources des collectivités subordonnées ? Cette proposition, quoique logique en apparence, ne résiste pas à l'examen. Chaque pays, et en particulier la Suisse, a des problèmes auxquels seule une solution unique peut convenir ; mais, d'autre part, dans chaque partie constituante du pays, il y a des questions qui l'intéressent elle seule, ou qui ne peuvent être résolues que dans un esprit lui convenant ; si bien qu'en fait, l'interdépendance générale et la tendance à l'autarcie sont deux données antinomiques dont l'action s'exerce simultanément et forment les sources vives d'une unité nationale et d'une diversité régionale que l'on ne saurait opposer dans un but de simplification.

¹ Fleiner (Fritz) : *Centralisation et Fédéralisme en Suisse*, traduction française Georges Werner, Zurich 1918, p. 182.

B) Dans un Etat à « self local government » : l'Angleterre ¹

Tout comme la France, la Suisse et les autres pays ayant une économie libre, l'Angleterre n'a pas échappé au développement des subventions. Dans ce pays pourtant, la politique financière a suivi une voie très particulière qui caractérise bien un Etat aussi traditionnaliste. En effet, bien qu'étant unitaire par sa Constitution, l'Angleterre a toujours poursuivi une politique de « local autonomy », parce que les gouvernements locaux existaient déjà plusieurs siècles avant l'apparition d'une autorité centrale.

En principe, donc, chaque unité locale anglaise représente une réalité distincte de l'Etat central ; d'autre part, conséquence logique du principe précédent, les dépenses de l'administration locale devaient être compensées par des recettes essentiellement locales. Nous disons « devaient », car les charges devenant toujours plus grandes, l'Etat central assumait peu à peu les dépenses des autorités locales en leur versant des subventions. On peut diviser le développement des subventions en Angleterre en trois grandes périodes : des origines à la réforme de Goschen en 1888, puis de 1888 à 1929 et, enfin, de 1929 à aujourd'hui.

I. Des origines à la Réforme de Goschen

Avant le XIX^e siècle, les systèmes d'impôts anglais étaient multiples, mais avaient presque tous pour assiette la « Poor Rate » instituée par Elisabeth I en 1601. Cet impôt avait pour but de subvenir aux besoins des indigents à la charge des autorités locales ; il avait pour base, cela va de soi, à l'époque, la taxation de la propriété foncière. Avec la révolution industrielle et le triomphe du libre-

¹ Bibliographie générale : Webb (Sydney) : Grants in aid, a criticism and proposal, London, Longman Green and Co 1920. — Sevet (Léon) : Les subventions de l'Etat aux finances locales dans le royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande., Paris, Paulin, 1912. — Chérioux (J.), Denis (B.), Guillaume (M.) : Etudes politiques anglo-saxonnes, Paris, Foulon 1938. — Grice (Watson) : National and local finances, London, King and Son 1910. — Matthey : La place des subventions dans les finances locales anglaises, Thèse Paris 1948. — Laufenbrger (Henri) : Finances comparées : Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Suisse, U.R.S.S., Paris 1947. — Lhomme (Jean) : La politique sociale de l'Angleterre contemporaine, presses universitaires de France, Paris 1953. — Redlich et Hirst : Le gouvernement local de l'Angleterre, traduction Ouelid, Paris 1911. — Worswick and Ady : The British economy, Clarendon Press, Oxford 1952.

échange de l'école de Manchester sur le protectionnisme, l'économie de ce système fiscal se trouva bouleversée. La richesse qui, jusqu'alors, était entre les mains des propriétaires fonciers devint hientôt l'apanage des industriels et des commerçants ; d'autre part, en même temps, se développait dans les villes un prolétariat auquel il fallait souvent venir en aide. Le système de la « Poor Rate » devenait donc éminemment injuste, puisqu'il ne reposait que sur une fraction de la population dont la capacité fiscale était diminuée à la fois de manière absolue, en ce qui concerne ses biens dont la valeur avait nettement baissé, et relative, par rapport à d'autres couches de population enrichies par le commerce et l'industrie. Dans ces conditions, seul le gouvernement central qui pouvait atteindre toutes les sources de richesses du pays était à même de rétablir un équilibre que les conditions économiques avaient renversé.

C'est ainsi que la subvention fit son apparition ; mais au lieu de dégénérer, comme en France, en une multiplicité de subsides particuliers, la subvention anglaise devint subvention unique et prit rapidement, dans les ressources locales, une place essentielle, allant même jusqu'à dépasser les revenus tirés des impôts.

Selon Sydney Webb¹, le véritable départ des subventions en Angleterre fut l'année 1846, date du « Corn law repeal act », quoique auparavant, on ait déjà rencontré diverses formes de subventions.

Les charges entraînées par les guerres contre Napoléon et une grave crise économique provoquèrent une hausse considérable de la « Poor Rate ». Cependant, les impôts allant toujours en augmentant, l'attention du parlement fut attirée, en 1834, par Lord Althorp sur cette situation. Une commission se réunit pour étudier dans quelle mesure on pourrait décharger quelque peu les propriétaires terriens. On ne prit pas en considération la taxe des pauvres qui était en voie de réforme, mais l'on s'attacha spécialement, sur les conseils de Sir Robert Peel, à examiner la loi sur la taxation des chemins qui formait une des sources principales de revenus des communes ; en conséquence, la commission invitait le gouvernement à venir en aide aux contribuables locaux qui, selon le rapport de Peel, devaient se charger de dépenses dépassant largement le cadre local. C'est en se fondant sur ce rapport qu'une subvention de 104.000 Livres fut accordée aux autorités locales pour la construction de 700 établissements scolaires de 1835 à 1839. Auparavant,

¹ Webb : Op. cit. p. 7.

alors que la discussion sur le sujet était à peine ouverte, une subvention avait déjà été votée le 17 août 1833 en faveur de la «British and Foreign school» et de la «National School», pour la création d'écoles primaires.

D'autre part, la moitié du montant du budget des localités concernant les frais de poursuites devant les tribunaux fut mis à la charge de l'Etat central, avec une partie des frais découlant du transfert des prisonniers des prisons locales aux prisons centrales. Cette dépense nouvelle représentait à l'époque plus de 100.000 Livres. Par contre, le Parlement refusa de prendre sur son budget les dépenses de police qui ne cessaient de s'accroître.

L'Ecole de Manchester, en faisant triompher le libéralisme, porta un grand coup à l'agriculture anglaise. Sir R. Peel, quoique représentant conservateur à la Chambre, s'était nettement tourné, sur ce point, vers les tendances libérales. L'abolition des droits de douane fut obtenue à la faveur de la famine en Irlande en 1846. Cette abolition écarta le parti conservateur du pouvoir pour une vingtaine d'années et donna à la politique des subventions un essor nouveau.

Sir R. Peel remarqua fort bien les aspects de l'évolution qui venait de s'opérer. D'une part, le gouvernement ne pouvait laisser reposer les charges locales sur les propriétaires terriens, d'autre part, il pensa qu'il fallait encourager les magistrats locaux à assurer une gestion saine des services publics. Avec la subvention, Sir R. Peel faisait d'une pierre deux coups : en accordant la subvention, le Trésor venait en aide aux autorités locales et, en même temps, il contrôlait l'utilisation des subsides accordés. Ces tendances nettement centralisatrices de R. Peel furent approuvées par le Parlement. Il faut ajouter que Peel était fervent partisan de la spécialité de la subvention, c'est-à-dire qu'il désirait que la subvention fût versée pour des services déterminés et non point destinée à combler un déficit général du budget local.

Vers 1850, le Parlement revint sur la décision qu'il avait prise en 1839 de ne point verser d'indemnité pour le service de police aux autorités locales. Cependant, sa décision alla à l'encontre des principes posés par Peel : la nouvelle subvention avait un caractère forfaitaire, ce qui lui enlevait son élément qualificatif. Il suffisait, en effet, que le «Home service» délivrât à la localité un certificat attestant que le service de police était suffisant et bien organisé,

pour que le Chancelier de l'Échiquier versât à la Commune un subside déterminé.

Une autre tendance qui souleva des protestations fut la suivante : le 2 avril 1853 une nouvelle subvention fut accordée aux établissements d'enseignement dans les districts ruraux. Ce subside était versé à la condition qu'un certain nombre forfaitaire d'enfants suivissent les classes, que l'instituteur fût diplômé et que les trois quarts des élèves se présentassent à l'examen de l'inspecteur. Puis, en 1858, une commission recommandait au Parlement de verser une subvention scolaire proportionnelle à la fréquentation moyenne, subvention qui tint compte de l'état de l'école, et à laquelle devait collaborer le comté pour chaque enfant ayant subi un examen en calcul, lecture et écriture !

Devant les protestations, ce système fut assoupli l'année suivante.

On s'éloigna encore plus des principes de Peel lorsque fut instaurée la subvention reposant sur les biens domaniaux. On fit remarquer que les biens domaniaux représentaient pour la commune des manques à gagner considérables puisqu'ils étaient exempts d'impôts ; et c'est pourquoi le Parlement décida d'attribuer une subvention, en 1860, de 35.000 Livres, dite « in lieu of rates » qui devait être répartie entre les communes où existaient des biens domaniaux. Cette subvention s'étendit bientôt à tous les biens d'Etat se trouvant sur les territoires communaux. De ce fait, la subvention atteignit rapidement 170.000 (1874). C'était la première subvention dite générale, c'est-à-dire sans affectation déterminée ; son seul but était de venir en aide au contribuable local pour l'ensemble des dépenses du budget de la localité.

Vers 1870, une réforme de l'enseignement s'imposa sous la pression de l'opinion publique. L'administration tolérait deux sortes d'enseignements : l'un qu'elle créait et qui dépendait des autorités locales, l'autre encouragé par l'initiative privée. Les écoles créées par des institutions privées ne bénéficiaient de l'aide de l'Etat qu'à la condition qu'elles se conformassent aux règles posées pour les écoles publiques. L'opinion fut nettement divisée sur la question de savoir si l'Etat qui subventionnait des écoles privées pouvait également leur imposer des obligations. Cette division fut à l'origine du retour des conservateurs au pouvoir.

La dernière subvention de l'ancien système, c'est-à-dire la sub-

vention pour un but déterminé, date de 1873. Elle fut créée pour venir en aide aux services de santé des autorités locales ; elle devait notamment servir au paiement des traitements des officiers de santé et des inspecteurs des naissances. L'Etat prenait à sa charge la moitié du traitement de ces officiers, moyennant qu'il pût contrôler leurs nominations et leurs révocations ; en outre il exigeait que ces officiers fussent compétents et, partant, bien rétribués.

Cet ancien système fit bientôt place au système qui avait déjà vu le jour en 1860 avec la subvention compensatrice des exemptions de taxes sur les revenus domaniaux par la subvention générale, dont le principal artisan devait être Goschen.

2. De la Réforme de Goschen à 1929

Déjà, en 1870, alors qu'il était président d'une commission chargée d'enquêter sur la situation des taxes locales, Goschen avait proposé une refonte de tout le système fiscal anglais. En 1873, plusieurs propositions furent présentées à la Chambre des Communes qui auraient nécessité un complet changement du système fiscal. C'est pourquoi Sir Stafford Northcote préféra augmenter le montant des subventions pour venir en aide aux localités, en leur versant les excédents budgétaires.

Cependant, devant l'augmentation des dépenses locales et des «grants in aid», l'opinion fut alertée. Deux tendances se faisaient face. La première critiquait le système des subventions qui ne pourraient jamais compenser l'augmentation des nouvelles charges qui pesaient sur les localités, et proposait le transfert d'impôts encaissés par l'Etat central aux localités. L'autre opinion prétendait que l'on s'était trop écarté du principe de la spécialité institué par Sir Peel, que l'on avait engagé le gouvernement dans la voie de la prodigalité.

Devenu Chancelier de l'Echiquier, Goschen insista sur le problème des finances locales en présentant son «budget speech» de 1887. Sa première proposition pratique fut de demander le transfert aux autorités locales du montant des taxes sur les voitures et de supprimer la subvention pour l'entretien des grandes routes. En dépit d'une farouche opposition à ce projet, notamment de Lord R. Churchill, le budget fut voté, faisant passer l'aide de l'Etat aux localités pour l'entretien des routes, de 240.000 Livres à plus de 500.000 Livres. En outre, en attendant une réforme complète du système fiscal, prévoyant la suppression des subventions à caractère

spécial, Goschen proposa l'augmentation générale des subventions aux collectivités subordonnées.

En 1888, Goschen proposa deux séries de réformes : l'une portait sur la suppression de la plupart des subventions et sur leur remplacement par le produit de diverses taxes qui, auparavant, revenaient de droit à l'Etat central ; l'autre concernait l'ouverture à la Banque d'Angleterre d'un compte spécial qui devait permettre la simplification des méthodes comptables. Ainsi furent supprimées les subventions suivantes :

Angleterre et	Routes à péages	£ 250.000
Pays de Galles :	Subventions de la poor law	290.000
	Pouraires criminelles	145.000
	Police	1.430.000
	Aliénés, indigents	485.888
Ecosse :	Routes	35.000
	Assistance médicale	20.000
	Police	155.000
	Aliénés, indigents	90.000
	Total année 1888	£ 2.900.000¹

L'idée centrale de Goschen était de donner aux autorités locales des revenus permanents plutôt que de leur attribuer des crédits annuels.

Le Parlement accepta de transférer aux localités deux sortes de droits : tout d'abord les droits de licences estimés à l'époque à deux millions neuf cents mille livres, puis le 40 % des « probate duties » (droits sur l'enregistrement des testaments) dont le rendement s'élevait environ à cinq millions de livres.

Par contre, le Parlement refusa d'augmenter les droits de licence sur les chevaux et les charrettes qui auraient dû servir à l'entretien des routes.

D'autres subventions ne furent pas supprimées, par exemple la subvention « in lieu of rates », dont il a été question plus haut.

La réforme de la comptabilité fut réalisée par la création à la Banque d'Angleterre d'un compte spécial, appelé « Local taxation account », sur lequel devaient être versées les nouvelles recettes que l'Etat venait d'attribuer aux autorités locales. La difficulté surgit

¹ D'après Redlich and Hirst : Le Gouvernement local de l'Angleterre, Op. cit., p. 252-253.

dans la façon de répartir ces recettes assignées, problème qui se compliquait encore de par la création des Bourgs et Comtés. Finalement, on décida de verser les droits de licence aux Bourgs et Comtés proportionnellement au produit fourni par ces droits dans leur circonscription.

Pour les «*Probate duties*» et, plus tard, pour les surtaxes établies sur les bières et sur les alcools, on prit pour base de répartition les anciennes subventions.

Le sens profond de la réforme de Goschen fut l'abandon total du principe de Robert Peel qui désirait que la subvention fût destinée à encourager l'efficacité des services locaux et à assurer le minimum national de services publics. Le subside avait perdu toute spécialité et toute proportionnalité avec le but à atteindre. Cependant, peu de temps après la réforme de Goschen, les anciennes subventions réapparurent, ce qui ne manqua pas de créer une certaine confusion dans les finances, et, dans le fond, de consacrer l'échec de la réforme de 1888.

Comme il a déjà été relevé ci-dessus, les surtaxes sur la bière et l'alcool vinrent tout d'abord, en 1890, augmenter le «*Local taxation account*» qui reçut également, à partir de 1909, une somme de 40.000 Livres qui devait être versée aux Conseils de Comté proportionnellement aux droits de licence perçus au cours de l'année précédente dans leurs circonscriptions.

Au fur et à mesure que le montant des recettes assignées augmentait, les subventions spéciales réapparaissaient, en particulier en ce qui concerne le domaine scolaire ; en 1891, le Parlement attribua une subvention annuelle de 10 shillings par élève de 3 à 15 ans, pour généraliser, autant que possible, la gratuité de l'enseignement. Puis l'enseignement des enfants aveugles et sourds fut subventionné dès 1893, celui des anormaux dès 1899. Toutes les subventions scolaires furent unifiées, en 1900, en une seule : la «*block grant*».

Dès 1910, l'enseignement secondaire reçut également une aide de 800.000 Livres qui remplaçait une attribution précédente sur la surtaxe des alcools.

Les principes de Goschen disparaissaient devant l'avalanche des nouvelles subventions ; aussi, les critiques se firent de plus en plus nombreuses, demandant la révision du système. Après que Lord Balfour eut déposé un rapport, qui n'eut pas de suite, au Parle-

ment en 1896, Lord George réunit une nouvelle commission pour étudier la question. Ce «Comittee», dans son rapport de 1914, se prononça pour l'abolition des principes de Goschen.

Mais la guerre mondiale empêcha toute réforme et détourna les autorités du problème des finances locales. La guerre entraîna inévitablement un accroissement des dépenses locales et en même temps favorisa le développement des doctrines sociales ; l'Etat accepta de participer à la création de centres de puériculture, de maternités, de dispensaires anti-tuberculeux.

Au sortir de la guerre, le gouvernement central subventionna un nouveau domaine, celui de l'habitation. Ce «Housing Act» obligeait les autorités locales à veiller aux besoins de leurs habitants, à réaliser des plans de construction. Cette loi fut modifiée par la suite en 1923, puis en 1927.

L'après-guerre remit complètement en question le problème des finances locales. Diverses commissions déposèrent des rapports qui n'eurent aucune suite. En fin de compte, le gouvernement vota le «Local government act» de 1929 qui s'inspirait d'un rapport de Chamberlain présenté en 1918.

3. Evolution depuis 1929

A cette époque, le système des finances locales reposait, d'une part, sur l'institution des subventions générales dont la clef de répartition datait de l'époque de Goschen et, d'autre part, sur les nombreuses subventions du type Peel qui s'étaient peu à peu ajoutées aux subsides du type Goschen.

Le législateur se trouvait devant deux possibilités : la première qui consistait à nationaliser les services locaux et, par conséquent, à charger le budget de l'Etat des frais y relatifs ; la seconde qui avait pour but la refonte de l'ancien système et l'adaptation aux conditions économiques nouvelles de l'aide financière de l'Etat central. La première solution fut d'emblée écartée, étant donné l'attachement traditionnel du peuple anglais au «Local government» ; aussi, la seconde proposition donna-t-elle naissance au «Local government act» de 1929 qui abandonnait le système de Goschen. Cette réforme comprenait deux séries de dispositions : d'une part, la suppression de recettes, d'autre part, une compensation à cette suppression ; elle visait à remédier à trois défauts principaux de l'ancien système : 1) l'assiette de l'impôt, 2) la clef

de répartition des subventions, 3) la question des collectivités deshéritées.

Le premier point fut résolu par la suppression d'impôts locaux, notamment ceux sur les terres de culture ; les impôts sur les mines, ateliers, usines, chemins de fer furent dégrévés dans une proportion de 75 %.

Sous le deuxième point était désignée la suppression de nombreuses subventions, à l'exception de quelques-unes telles que les subventions à l'enseignement et à la police qui, dans la mesure où elles étaient payées par le «Local taxation account», passaient sous la direction des ministères intéressés sans modification dans leur mode de répartition.

Concernant le troisième point, une formule de répartition fut élaborée pour tenir compte des besoins respectifs des collectivités bénéficiaires, en se référant à la population et à la valeur locative.

En compensation de la suppression des anciennes subventions et des dégrèvements, une somme générale fut versée aux Bourgs et Comtés par le Chancelier de l'Échiquier. La contre-partie des dégrèvements (loss of rates) fut invariablement fixée à 23 millions de Livres et la compensation des subventions supprimées s'éleva invariablement à 9 millions. Enfin une troisième somme variable (additional sum) qui représentait le montant nécessaire à l'adaptation au cycle et aux conditions particulières, fut fixée pour une première période de trois ans à 3 millions de Livres.

Mais cette formule qui, grâce à la souplesse que lui donnait l'«additional sum», semblait devoir être définitive, ne mit pas un terme au développement des subventions en Angleterre. En effet, de nouvelles subventions virent à nouveau le jour en marge du système établi, alors que d'autres subventions qui avaient été supprimées en 1929 réapparurent parallèlement. En 1930, une subvention en faveur de l'habitation fut votée ; ce subside était non plus versé en fonction du nombre d'habitations construites, mais proportionnellement au nombre de personnes logées. En 1935, cette aide fut complétée par une action en faveur de la construction rurale.

Comme la guerre de 1914-1918, la guerre de 1939-1945 eut une grande influence sur le développement de la politique sociale en général et des subventions en particulier. Ce mouvement s'amplifia avec l'arrivée au pouvoir du parti travailliste en 1945.

Tout d'abord la guerre aérienne allait provoquer l'extension de l'aide de l'Etat pour la protection de la population. L'Echiquier prit à sa charge jusqu'à 85 % des dépenses relatives à la création d'abris. D'autre part, la destruction des villes amena l'Etat central à aider la remise en fonction des services publics anéantis.

La fin de la guerre provoqua une nouvelle réorganisation du système des subventions en 1944, en 1946, pour aboutir à la grande réforme de 1948 : le nouveau «Local government act» ou «Exchequer equalization Act» qui remplaça l'«Act» de 1929.

Ainsi que nous l'avons vu¹, la réforme de 1929 avait consisté en un certain nombre de dégrèvements remplacés par une subvention générale, d'une part ; d'autre part, une série de subventions particulières avaient été supprimées et remplacées par une subvention générale ; enfin, une innovation, la «weighted population», ou système de la population pondérée avait augmenté les revenus des collectivités déshéritées.

Cette dernière subvention devenait nettement un facteur de péréquation des moyens financiers entre collectivités.

Cependant, la «weighted population» avait soulevé de nombreuses critiques, notamment à propos de la différence opérée entre les villes pauvres et les villes riches qui ne semblait pas assez prononcée. C'est dans le sens de la meilleure adaptation du système aux conditions économiques de chaque cité que va se faire la réforme de 1948. Les villes déshéritées, désormais, reçoivent une subvention générale qui tient particulièrement compte de leur situation préétablie. La subvention qui compensait tous les dégrèvements, datant de 1929, fut supprimée et remplacée à partir du 1er avril 1948 par l'«Exchequer equalization grants». Ce subside fut complété provisoirement, afin de ne pas créer de troubles financiers dans les collectivités décentralisées et de permettre à ces dernières de s'adapter au nouveau système, par des subventions transitoires («Transitional grants» jusqu'en 1953)².

* * *

L'Angleterre a donc connu trois périodes tout à fait distinctes dans sa politique des subventions : la première, inspirée par Peel, qui vit naître la subvention à caractère spécial, qui correspond bien

¹ Cf. p. 29 s.

² Sur ces derniers points, voir Matthey : op. cit.

au temps du libéralisme intégral, c'est-à-dire au temps de l'effici-
cience ; puis apparaît la subvention générale de Goschen qui fait
ressortir les problèmes sociaux et le relativisme d'une économie
en constant mouvement, c'est-à-dire d'une économie dans laquelle
s'opèrent de constants décalages ; enfin, la troisième forme de
subvention accentue encore cette prise de conscience des écarts
qui peuvent intervenir entre villes riches et villes pauvres : c'est
l'époque de l'introduction de la «weighted population» et des
«Equalization Grants».

Cependant, il faut se rendre compte que le terme de «Local
government» ne correspond plus à rien aujourd'hui, si l'on con-
sidère ce qu'il représentait il y a un siècle et plus. «The local go-
vernments are now the creatures of the state»¹.

Quoique l'opinion soit assez divisée quant à l'opportunité de
l'introduction des subventions en Angleterre², leur apparition a
nettement égalisé les sources de revenus entre l'Etat central et
les gouvernements locaux ; elles ont permis la répartition des char-
ges publiques de manière assez équitable entre les diverses loca-
lités ; d'autre part, cette aide a évidemment affermi le pouvoir de
l'autorité centrale.

Aussi, il faut bien le reconnaître — n'en déplaise à Sydney
Webb qui détestait le «bureaucratic system»³ européen et de la
France en particulier — le système du «local government» s'est
transformé complètement au point que la différence entre le «Lo-
cal government» et un Etat unitaire européen quelconque s'est
considérablement amenuisée. Il n'est plus possible de parler d'au-
tonomie locale, mais tout au plus d'administrations locales
indépendantes. En perdant leur liberté financière, les localités
subordonnées ont perdu en même temps leurs caractéristiques
politiques et sociologiques ; il va de soi que nous ne portons
aucun jugement de valeur négatif sur cette évolution qui,
historiquement, peut paraître nécessaire ; nous tenons simplement
à mettre en évidence un phénomène financier contemporain si im-
portant qu'il a bouleversé un régime juridique. Il n'y a pas de
doute sur cette question : l'Angleterre s'est transformée constitu-

¹ Dillon cité par Garver (F.B.) : The subvention of the State finances of
Pennsylvania, Th. Chicago 1919, p. 1.

² Webb (Sydney) : Op. cit. p. 4, p. 6.

³ Ibid : Chap. III et IV.

tionnellement et comme l'a écrit le professeur Jennings : « bien que les auteurs étrangers qui, commentant notre système, continuent à parler de l'Angleterre comme du pays du « Self local government », il est bien évident qu'il n'existe plus rien de semblable »¹.

Pourtant, en faisant abstraction du côté juridique et constitutionnel de la question, il est un point des plus intéressants et importants à relever dans la politique anglaise des subventions mise en parallèle avec la politique d'autres pays continentaux, de la France, par exemple, dont il sera question plus bas² : chaque fois que le système a menacé de tomber dans l'incohérence et l'anarchie complète, une réforme totale est intervenue mettant fin à l'ancien système pour en créer un nouveau qui tienne compte de l'évolution économique et sociale. Ce trait, qui fait de l'Angleterre le seul pays au monde dans lequel on trouve une politique déterminée des subventions administratives, est, à notre avis, certainement dû à l'homogénéité gouvernementale qui permet l'introduction d'un programme unique, voire des idées d'un seul homme, comme ce fut le cas pour Peel, Goschen et en partie pour Chamberlain.

¹ Jennings cité par Matthey : Op. cit. p. 120.

² Cf. 35 ss.

C) Dans un Etat typiquement unitaire : La France ¹

En France également s'est posé cet important problème des subventions administratives. On peut même se demander si ces problèmes ne sont pas plus aigus dans ce pays que dans le nôtre, ce qui tendrait à prouver aux politiciens suisses, partisans de la centralisation, que la suppression du fédéralisme dans notre pays ne serait pas une solution adéquate au grave problème de la réforme des finances fédérales.

La France a subi diverses influences dans ses finances publiques depuis la fin de l'Ancien Régime à nos jours ; en même temps qu'elle passait de la Royauté à la République, puis à l'Empire, pour revenir à la République en 1870, après avoir flirté quelque temps avec la Restauration et le Second Empire, elle connaissait également diverses tendances dans la direction de son économie : physiocratie, libéralisme intégral, puis des formes plus ou moins teintées d'interventionnisme.

I. Fin de l'Ancien Régime

Il faut d'emblée remarquer que vers la fin de l'Ancien Régime, on ne trouve pas de véritable politique de subventions, au sens où on l'entend actuellement, c'est-à-dire un régime cohérent dans lequel l'Etat central distribue aux collectivités subordonnées pour aider leur gestion financière des subsides extraordinaires ou permanents, généraux ou spéciaux. D'ailleurs, il faut remarquer qu'à cette époque les délimitations de compétences entre l'Etat central et les collectivités subordonnées sont très lâches, voire même inexistantes, car l'Etat central considère souvent les Communes et les districts plus comme des groupements de personnes et d'intérêts que comme des unités administratives subordonnées. L'Etat intervenait surtout en tant qu'autorité judiciaire pour mettre fin aux

¹ *Bibliographie générale* : *Laufenburger (Henri) : Finances comparées : Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Suisse, U.R.S.S., Paris 1947.* — *Desbats (A. Gabriel) : De la répartition des fonds de subvention générale entre les Départements, Nancy, Berger-Levrault 1911.* — *Boulouis (Jean) : Essai sur la politique des subventions administratives, Paris, Colin 1949.* — *Henriet (Pierre) : Les subventions de l'Etat aux Communes, Thèse Paris 1934.* — *Goy (Louis de) : Les subventions de l'Etat et la mesure de leur effet utile au point de vue départemental. Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas, Paris Roustesn 1912.* — *Brochier (Hubert) : Finances publiques et redistribution des revenus, Foulon, Paris 1950.* — *Girolami (Jérôme) et Delaporte (Jean) : Les subventions de l'Etat aux collectivités locales, Paris 1934.*

subversions, pour contraindre les magistrats à une gestion plus honnête ; d'où, la plupart du temps, une diminution de l'autonomie des villes, qui pouvait aller jusqu'au remplacement des magistrats locaux par des officiers royaux. Il était naturel que le roi protégéât ses sujets communaux afin qu'il pût d'autant mieux les surcharger d'impôts.

Il faudra attendre la fin de l'Ancien Régime, pour que, notamment en matière d'assistance, on voie apparaître la subvention administrative ; auparavant, on rencontrait parfois l'exemption d'impôts, et la correspondance des intendants royaux laisse supposer que le roi intervenait auprès de certaines villes du royaume en mauvaise posture financière.

Parmi les premières subventions royales citons celles, versées par Necker, qui avait pour but de venir en aide aux enfants abandonnés.

En général, la politique des subventions de l'Ancien Régime suivit le sens indiqué par Necker, c'est-à-dire que son champ d'action resta fort restreint¹.

2. De la Révolution à 1870

La Révolution de 1789 marqua dans l'histoire des finances françaises le début du développement des services publics, sur une large échelle ; c'est également l'époque de l'anarchie et de la débâcle des finances locales.

Cette déconfiture des finances locales aboutit naturellement à l'intervention de l'Etat dans les comptes des districts et des villes en particulier. Au début, les versements faits par l'Etat ne pouvaient guère porter le nom de subventions, car ils conservaient le caractère d'avances, en principe remboursables. Mais en fait, les bénéficiaires ne remboursaient jamais l'Etat central, de sorte que nous nous trouvons en présence d'une subvention générale.

Paris, la première, vit ses revendications aboutir et reçut en mars 1791 Fr. 3.000.000.—, somme à laquelle vinrent s'ajouter d'autres subsides. Puis les autres villes et, enfin, la province bénéficièrent de l'aide de l'Etat. En outre, ce dernier devait abandonner aux municipalités $\frac{1}{10}$ me du produit de la vente des biens nationaux ce qui ne put d'ailleurs pallier à la détresse des finances locales.

¹ Sur tous ces points, voir Marion : Histoire financière de la France depuis 1715, Paris 1914-1931 (6 vol.).

Les avances de l'Etat devaient en principe être remboursées ; cependant, en 1793, Comban, Président du comité des finances, fit connaître qu'aucun versement de la part des communes n'avait encore été opéré. Devant cet état de fait, le pouvoir central, par décret du 14 mai 1793, dispensa les communes de tout remboursement. Cette décision détermina par la suite, notamment sous le Directoire, la promulgation de toute une série de lois ayant pour but d'équilibrer les budgets locaux : loi du 29 nivôse de l'an V, du 17 thermidor de l'an V, loi du 15 frimaire de l'an VI, etc.

Il est à noter que parallèlement au développement de l'aide aux communes, les services publics prirent une relativement grande extension : aide aux pauvres, enseignement public qui, grâce à l'influence de Condorcet, devint, pour quelques années, gratuit et obligatoire ; ces progrès furent de courte durée, à cause des frais élevés qu'ils mettaient à la charge du Trésor. A partir de 1794, l'Etat central supporta tous les frais de travaux publics.

Contrairement à la Constituante, la Législative et ensuite la Convention, véritable embryon de socialisme imposé par l'opinion publique, le Consulat et l'Empire furent presque constamment défavorables au développement des subventions administratives. Au contraire, les guerres nombreuses entreprises par l'Empereur nécessitèrent l'appel aux budgets locaux pour financer la caisse de l'Etat. De plus, les finances publiques se déchargèrent très souvent de leurs obligations normales sur les caisses communales. Ces nouvelles charges étaient parfois de manière détournée : par décret du 9 avril 1811, les départements, arrondissements et communes devenaient propriétaires, sans contre-prestation, des édifices et bâtiments nationaux ; ces derniers ne procurant naturellement aucun revenu imposaient une nouvelle source de dépenses importantes à leurs nouveaux propriétaires.

Le régime de la monarchie parlementaire inaugura un climat plus favorable au développement des subventions, en dépit de l'époque du libéralisme intégral dans laquelle il se place. C'est en effet un paradoxe de remarquer que ce fut l'influence libérale qui donna à la politique de subventions un nouvel élan.

En tout premier lieu ce sera l'enseignement public qui sera bénéficiaire de l'aide de l'Etat. Une ordonnance du 14 février 1830 et la loi du 28 juin 1833 prévoient une participation régulière de l'Etat aux dépenses de l'instruction primaire. Puis d'autres domaines

furent touchés par les subventions, notamment l'assistance publique qui se vit octroyer des fonds en faveur des aliénés (loi du 30 juin 1838) : dans ce cas, la subvention était versée par le département ; il en fut de même pour l'entretien des voies de communication (loi du 21 mai 1836).

Sous le Second Empire, la politique des subventions connut un regain de faveurs à partir de 1860 environ, c'est-à-dire à partir de l'époque souvent dénommée «L'Empire libéral».

En 1861, un crédit de 25 millions, à répartir sur les années allant de 1861 à 1868, est alloué par le Parlement, pour la construction de chemins d'intérêt commun ; puis viennent la loi du 12 juillet 1865 concernant les subventions aux chemins de fer locaux, la loi du 10 avril 1867 pour l'augmentation des subsides en faveur de l'instruction publique, la loi du 11 juillet 1868 octroyant une aide aux départements qui développent leur réseau routier.

En résumé, l'époque qui se déroule de la fin de l'Ancien Régime à 1870 se distingue, quant aux subventions, par des avances non remboursables de l'Etat central dans trois domaines : instruction publique, assistance publique et travaux publics.

3. De 1870 à nos jours

Dans presque tous les autres pays, la fin du XIXe siècle marqua la naissance de la notion d'intérêt général. Il en fut de même en France particulièrement sous l'influence déterminante du «bloc républicain» soutenu par le parti radical. Un fait étonnant est à noter : aussi bien les républicains que les radicaux étaient partisans de la décentralisation du pouvoir ; mais, engagés sur le chemin de l'autorité gouvernementale, ils ne pratiquèrent pas moins une politique de subventions, ce qui, tout naturellement, orienta et lia leur fortune politique.

On peut discerner depuis lors deux directives dans la politique des subventions françaises :

- a) développement des services publics qui représenta, en quelque sorte, la continuation normale de la politique pratiquée dans les années antérieures ;
- b) intervention de l'Etat, sous forme de subventions, au gré de la conjoncture politique, économique et financière. Cette forme d'extension du pouvoir se caractérisa par une série de décisions

des plus contradictoires, prises au gré des circonstances et, la plupart du temps, sans plan déterminé.

a) Extension des services publics

L'accroissement du nombre des services publics eut pour but de donner un essor nouveau aux anciens services ou de rendre un caractère public à ceux qui se trouvaient dans les mains privées. En même temps qu'ils étaient créés, une subvention y relative se trouvait immédiatement octroyée aux administrations décentralisées chargées d'exécuter l'obligation que leur imposait l'Etat central. Ce système s'est développé ainsi jusque sous l'actuelle IV^e République.

En matière scolaire, nous trouvons les lois du 16 juin 1881 concernant la gratuité, puis du 28 mars 1882 sur l'obligation ; la loi sur la gratuité fut complétée par celle du 30 octobre 1886.

S'agissant de l'assistance publique, divers textes de lois furent adoptés, notamment la loi du 16 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, la loi des 27 et 28 juin 1904 sur l'assistance aux enfants, la loi du 4 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, la loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses. Le lendemain de la guerre 1914-1918 vit éclore une nouvelle série de lois importantes concernant l'assistance publique : loi du 15 avril 1916 sur la création de dispensaires d'hygiène sociale, la loi du 20 juin 1918 sur les primes de natalité, la loi du 7 septembre 1919 sur la création de sanatoria.

Le secteur de l'hygiène sociale se vit également attribuer de nombreuses subventions : loi du 5 juin 1875 sur la reconstruction et l'approbation des prisons départementales.

Mentionnons enfin le décret du 19 avril 1918 qui pose les bases de l'aide de l'Etat aux fonds départementaux de chômage.

b) Les interventions de l'Etat au gré de la conjoncture

Dans ce domaine, l'intervention du gouvernement français est dominée par l'anarchie des décisions pour deux raisons : tout d'abord, la nouveauté du problème — quoique les crises ne datent pas de ce siècle — a désarmé le législateur obligé de réagir devant l'ampleur des phénomènes cycliques ; et, deuxièmement, il est un lieu commun de relever que la France n'a jamais connu de gouvernement stable depuis la première guerre mondiale. Ainsi, aucune

politique à longue échéance n'a eu aucune chance de succès de voir le jour. Les hésitations entre la déflation et l'inflation, la dépréciation de la monnaie française, se sont soldées, du point de vue départemental, par un déficit budgétaire allant en s'augmentant.

Dès le début de la crise 1930-1936, le gouvernement français tenta de venir en aide aux départements et communes en détresse. Le 19 mars 1931, le Parlement vota une loi, selon laquelle l'Etat allouait tout d'abord 450 millions de francs, puis 3.476 millions de francs en subventions pour la création d'un outillage national. En outre, une caisse de crédit aux départements et communes fut créée et qui devait accorder des subventions indirectes aux collectivités locales, sous forme de bonification d'intérêts.

Cependant, cette générosité ne dura guère. Dès 1932, une politique de déflation, soutenue par une compression budgétaire, changea complètement la tactique précédente. On jugea que les dépenses les plus facilement compressibles étaient les subventions accordées aux administrations locales, sans qu'auparavant on eût esquissé la moindre réforme des finances. Ceci était éminemment injuste envers les communes et départements qui devaient supporter les mêmes charges avec des revenus nettement diminués et sans aucune possibilité pour eux de les augmenter ; la loi des finances du 31 mai 1933 prescrivit une réduction de 5 % sur les dépenses publiques, mais cette réduction était portée à 10 % sur tous les chapitres de subventions.

Le déficit ayant atteint 10 milliards, le gouvernement, proposa en juin 1933, une nouvelle réduction de 25 % des subventions. Le Parlement refusa cette proposition ; le gouvernement atteignit pourtant son but par voie de décret. Toutefois, il faut remarquer que les restrictions apportées sur certains budgets étaient largement compensées par d'autres dépenses. Par exemple, le Parlement, par son vote du 7 juillet 1934, acceptait le plan Marquet, plan d'équipement national qui fixait le montant des crédits alloués pour des grands travaux. Les sommes destinées à ces subventions étaient fournies à l'Etat par le Fonds commun du Travail, géré par la Caisse des dépôts et consignations. Le montant total des sommes versées à l'Etat fut fixé à 2.897 millions.

L'avènement du « Front populaire », en 1936, bouleversa complètement la politique suivie jusqu'alors. La politique déflationniste appliquée depuis 1930 n'ayant eu aucun effet salutaire sur la dé-

pression, il apparut au nouveau gouvernement que la seule manière de sortir du marasme était de pratiquer une politique inflationniste. Il va sans dire que la politique des subventions subit, par cette décision, un élan nouveau.

Le gouvernement se proposait d'éliminer le chômage, de relever les salaires, par la création de grands travaux et la suppression du prélèvement sur les traitements. Cette décision eut naturellement pour effet de grever encore plus les budgets locaux ; aussi l'Etat se chargea-t-il de contribuer à leur allègement.

Le nouveau gouvernement commença par abroger, par une loi du 18 août 1936, le décret du 30 juin 1934 qui fixait le nombre des subventions accordées par l'Etat, ainsi que celui du 30 octobre 1935 qui imposait aux collectivités le remboursement des frais de contrôle et d'étude des travaux d'équipement rural.

En outre, un crédit de 20 milliards fut accordé aux ministères de l'agriculture, de l'intérieur, de l'éducation nationale et de la santé publique pour la réalisation de travaux relevant de leurs compétences.

Jusqu'à la fin de l'année 1936, de nombreuses subventions virent le jour, et d'autres furent développées.

A titre d'exemple, nous en citerons quelques-unes : adjonction à l'article 108 de la loi des finances qui imposait à l'Etat de prendre à sa charge 50 à 80 % des frais d'intérêts et d'amortissements de l'électrification rurale ; augmentation des avances pour la construction de bâtiments scolaires ; subventions exceptionnelles destinées à alléger les charges de la voirie, de l'assistance, par la loi du 13 novembre 1936 ; subventions pour la lutte contre l'incendie, etc.

1937 marqua un nouveau tournant de la politique française des subventions. Durant l'année 1936, d'importantes sommes avaient été mises à la disposition du ministère de l'intérieur ; aux 200 millions qu'il avait reçus devaient s'ajouter d'autres tranches ; mais vers le milieu de l'année 1937, le ministère des finances diminua ces tranches tout d'abord de 50 %, puis de 80 %. En novembre, les attributions devinrent pratiquement nulles. D'autre part, certains travaux, que le gouvernement formé par le Front populaire s'était empressé de subventionner virent leurs attributions diminuées, voire même supprimées ; par exemple, l'écoulement en surface des eaux usées ne reçut dès lors aucune subvention.

En 1938, les grands travaux connurent un regain de faveur.

Un décret du 24 mai 1938 mettait 6 milliards à la disposition des différents ministères pour la réalisation d'un plan de travaux ruraux et urbains. Cependant, la situation des finances locales restait désastreuse. La réforme des finances françaises devait se faire attendre longtemps encore, si l'on en jugeait par le nombre des projets déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale ; le gouvernement décida, par décret du 17 juin 1938, sur le conseil de la commission des finances, d'instituer la première subvention générale de la III^e République. Nous avons vu précédemment qu'à ses débuts, sous l'Ancien Régime, la subvention était parfois apparue sous la forme de subvention générale. Ainsi, la nouvelle subvention, dite la « subvention Marchandeu », donnait une direction révolutionnaire au régime financier de l'Etat français.

La subvention Marchandeu eut pour effet de supprimer une partie des ordres de grands travaux prévus par des décrets précédents. C'est ainsi qu'un décret du 12 novembre 1938, complété par un décret du 21 avril 1939, allait interrompre les travaux commencés au début de 1938 seulement !

En 1941, la loi du 14 septembre supprima purement et simplement une série de subventions décrétées précédemment (depuis 1871), en les remplaçant par une aide unique. D'autre part, les subventions spéciales, existant encore, étaient susceptibles d'être supprimées par des décrets contresignés par les secrétaires d'Etat à l'intérieur et aux finances. C'est pourquoi, au lendemain de la libération, la question des finances locales pouvait être considérée comme résolue ; pourtant, au contraire, le problème apparut sous un nouveau jour, son vrai jour peut-être, cela d'autant plus que la nouvelle Constitution de la IV^e République du 27 octobre 1946, dans son article 87, prévoit que les collectivités locales s'administrent librement. Il est clair que la liberté n'existe pour une commune ou un département, que si ceux-ci peuvent se procurer les moyens de vivre et de survivre. Or, il saute également aux yeux, qu'au lendemain de la libération, les communes avaient un urgent besoin de fonds pour reconstruire leurs bicos détruits par la guerre, moderniser leur infrastructure économique restée en arrière pendant six années ; par conséquent, la subvention unique de 1941 ne suffisait pas, et de loin, à subvenir à tous ces besoins accumulés.

Que pouvait faire le gouvernement, lui-même surchargé de dépenses ? Il essaya tout d'abord d'intervenir en créant la subven-

tion d'équilibre, dans une ordonnance du 8 août 1945, puis une nouvelle subvention, dite «subvention spéciale d'équilibre», le 31 décembre de la même année ; c'est alors que furent proposés divers projets de réforme de la fiscalité locale, dans lesquels on trouve généralement mentionnées l'impossibilité et l'irrationalité de l'interdépendance locale sans ressources propres à soutenir décemment cette interdépendance. Cependant, si cette réforme fait depuis bientôt dix ans l'objet de nombreuses discussions à l'Assemblée Nationale, on est en droit de penser que la solution qui sera peut-être un jour adoptée ne doit guère susciter d'espoirs. D'ailleurs, depuis la libération, le nombre des subsides particuliers est allé en augmentant ce qui a naturellement fait passer au second plan le principe de la subvention unique qui est pourtant toujours versé aux collectivités locales.

* * *

Au terme de cette rapide étude sur la politique française des subventions, il est difficile de résumer notre pensée sinon, comme nous l'avons déjà dit, par le terme incohérence. Si, jusqu'à 1930 environ, les collectivités locales ont joui d'une liberté assez grande, elles ont depuis cette époque vu leur fortune politique trop liée à celle de l'Etat central. Cette situation eût exigé non pas des solutions à la petite semaine, mais une réforme de structures profonde de tout le système financier français. Le gouvernement français s'est heurté à un double problème : d'une part, les collectivités locales ont eu brusquement à faire face, sous l'effet de la conjoncture, à des obligations nouvelles, avec des moyens financiers réduits ; d'autre part, le gouvernement central qui aurait dû les secourir substantiellement, a dû supporter également des charges accrues non seulement sous la pression de la conjoncture, mais également à cause du développement de la politique sociale.

Aussi, la France, aujourd'hui, doit se poser la question de savoir si elle va continuer à observer une Constitution qui, du point de vue de ses finances, est caduque, ou si, tenant compte des réalités économiques, elle va s'orienter vers une nouvelle répartition des charges et des compétences.

Conclusions sur les subventions administratives

Trois causes principales sont à l'origine du développement des subventions administratives. Mentionnons tout d'abord la notion

d'intérêt général qui, en s'étendant toujours davantage, créa pour les collectivités subordonnées des charges qu'elles pouvaient difficilement ajouter à celles qui grevaient déjà leurs budgets. Ce fut l'origine, par exemple, des subventions à l'enseignement.

La deuxième raison de la politique de subsides est due à la prise de conscience grandissante de la solidarité qui unit toutes les parties intégrantes d'un pays, quelle que soit sa Constitution. Ce caractère fit en outre ressortir que l'Etat central ne pouvait exiger de la part des autorités locales des dépenses non proportionnées à leurs revenus : d'où le versement, par exemple, de fortes indemnités aux cantons montagnards pour l'entretien de leurs routes.

Le troisième facteur a un caractère plus financier. Nous avons vu dans les études qui précèdent que l'Etat central s'était souvent arrogé des revenus auxquels les autorités décentralisées avaient droit précédemment, principalement s'agissant des impôts directs ; de sorte qu'il a bien fallu combler la diminution de revenus par diverses subventions. Ce fut, en Angleterre, l'origine des subventions générales. En Suisse, le phénomène a certes été moins violent, mais il n'en reste pas moins qu'un impôt fédéral direct existe depuis la première guerre mondiale, dont les gouvernements cantonaux doivent tout de même tenir compte dans l'imposition de leurs contribuables, s'ils ne veulent pas juguler l'essor économique de leurs contrées ; d'où une diminution indirecte du revenu des cantons.

Les subventions administratives ont pris deux formes principales : la subvention dite spéciale, versée à l'autorité locale pour un service déterminé, généralement sous le contrôle de l'Etat central, et la subvention dite générale, encore inconnue en Suisse, qui a peu à peu remplacé, en Angleterre, les subventions spéciales et qui est devenue la principale source de revenu des paroisses et comtés.

Mais quel est le meilleur système ? Cela dépend essentiellement de l'application qui en sera faite. Les financiers anglais, dont le pays est le seul qui connaisse une politique définie des « Grants in aid », qu'il refond lorsque l'anarchie tend à multiplier des inconvénients à l'application des principes fondamentaux, pensent nettement que leur système est le meilleur. La combinaison des subventions spéciales et générales ne leur paraît pas être un grave handicap : « It is, as experience has shown, quite practicable to

combiae the convenience of a fixed aggregate grant to the Chancellor of the Exchequer, with the paramount consideration of making the subvention to each Local Authority vary in the desired relation according to the extent or efficiency of the service, or to the changing poverty of the district»¹.

Il est clair que la subvention générale évite une partie du contrôle de l'administration supérieure ; la somme reçue par telle paroisse doit permettre à cette dernière de subvenir à ses besoins et de remplir les obligations que lui impose l'Etat central. Donc, une certaine liberté existe quant à l'utilisation de la subvention ; pourtant, cette liberté est bien relative, car elle dépend essentiellement de la bonne volonté de l'administration centrale qui peut, en tout temps, nous l'avons vu en France, réduire les subsides accordés ; enfin, les autorités locales n'ont plus guère que le visage de quémandeurs et perdent par là toute originalité et indépendance.

Par contre, la subvention spéciale ne va pas aussi loin dans la restriction de la liberté locale. Cette limitation ne s'étend qu'à un seul objet, ce qui permet tout de même à la collectivité décentralisée d'agir dans une sphère moins étroite que dans le cas où l'autorité locale dépend complètement, du point de vue financier, de l'autorité centrale.

Cependant, cette question de distinction entre subvention générale et subvention spéciale ne peut être jugée « in abstracto » et sans référence au climat politique. On pourrait, en effet, être tenté de penser que le système anglais est plus contraignant que les autres systèmes en vigueur et que, par conséquent, les collectivités locales du Royaume-Uni ont perdu tout caractère propre. Or, il n'en est rien, alors qu'en France, où la subvention générale n'est encore qu'une exception, les communes sont totalement dépourvues des moyens qui pourraient leur permettre de recouvrer la prospérité.

Il faut donc rechercher ailleurs que dans le système lui-même la source du malaise financier consécutif à l'introduction des subventions administratives. La grande différence qui sépare les systèmes anglais et français ne réside pas tant dans leur application pratique, que dans l'esprit qui les anime. La France, par tradition, et cela depuis Richelieu, voire même plus tôt, est centralisatrice. Sa politique a constamment tendu à dépouiller les communes et

¹ Webb : Op. cit. p. 92.

départements (Duchés, comtés, etc.) de leurs libertés. D'autre part, l'Etat central français a souvent laissé la charge de dépenses qui, il y a quelques décennies, n'avaient qu'une portée restreinte, aux autorités locales, charges qui prennent aujourd'hui, sans qu'aucun rapport nouveau ne les compense, une place importante dans les budgets : tels sont les dépenses des services publics et, quelquefois, des services sociaux.

De son côté, l'Angleterre, également par tradition, cultive son système de «Local Government». La liberté relative qui en découle, quoique très fragile, permet néanmoins une certaine concurrence entre villes tout à fait salubre pour les finances locales. La centralisation, dans ce pays, ne trouve pas sa source dans un désir immodéré de transférer à l'autorité centrale un pouvoir que lui disputent les collectivités subordonnées, mais dans la nécessité des temps. Aussi, chaque fois que la centralisation d'un service ou le transfert d'un revenu de la caisse locale à celle de la nation s'est présenté, en même temps était discutée la question de savoir comment les paroisses et comtés allaient s'accommoder de ces décisions. De sorte que si aujourd'hui on ne peut proprement pas parler de liberté locale dans les finances anglaises, il faut remarquer que l'on ne rencontre pas en Angleterre de crises aussi aiguës qu'en France.

Les critiques principales qui ont été émises à l'encontre des subventions sont les suivantes¹ :

Critiques d'ordre administratif

- a) Les subventions vont à l'encontre des libertés des collectivités et entravent leurs initiatives.
- b) Elles abaissent la moralité de l'administration locale en les réduisant au rôle de quémandeur.
- c) Elles sont arbitraires par essence et consacrent le régime du bon plaisir.
- d) Elles poussent les autorités locales à des dépenses inconsidérées par l'appât qu'elles font miroiter à leurs yeux.

Critiques d'ordre financier

- a) Elles constituent une mauvaise recette et poussent les autorités locales au gaspillage parce qu'elles les soustraient au contrôle des contribuable.

¹ Voir notamment Henriot (P.) ; Op. cit. p. 166 ss.

- b) Leurs bases de répartition sont défectueuses et ne réalisent pas l'ajustement des recettes aux charges locales.
- c) Elles sont souvent allouées et payées après beaucoup trop de formalités et de retards.
- d) La politique des subventions est une solution de paresse qui permet d'ajourner indéfiniment une réforme d'ensemble des finances.

Aux Etats-Unis, où la Cour suprême a le droit de se prononcer sur la constitutionnalité des lois, un cas très intéressant s'est présenté en 1923. Un groupe de contribuables ainsi que l'Etat de Massachusetts contestèrent la constitutionnalité de la loi sur l'hygiène. Après les avoir déboutés, pour des motifs qu'il n'y a pas lieu de relever ici, la Cour profita de l'occasion pour décréter la constitutionnalité des subventions que les Etats ne sont pas obligés d'accepter, pour autant qu'ils exécutent les obligations que leur imposent les lois fédérales : «probably, dit la Cour, it would be sufficient to point out that the powers of the States are not invaded, since the statute imposes no obligation, but simply extends an option which the State is free to accept or reject»¹.

En définitive, on remarque que le fond du problème des subventions administratives procède directement de la politique, domaine sur lequel nous ne voulons nullement empiéter. L'apport de l'économiste en cette matière est très limité ; nos recherches nous ont conduit à exposer trois cas concrets, dont on pourra, semble-t-il, tirer un enseignement.

Cependant, avec les subventions administratives, l'Etat central possède une arme redoutable, pour lutter contre les effets de la conjoncture ; c'est pourquoi, nous retrouverons cette forme de subsides dans le dernier chapitre de ce travail.

¹ Mac Donald : Op. cit. p. 43 ; voir également Holcombe : Op. cit. p. 10.

CHAPITRE II

Les subventions aux collectivités d'utilité publique et à buts sociaux

A) Marché du travail

1. Service de placement

Comme dans les autres pays d'Europe où le libéralisme économique avait été la source du développement de l'industrie, la question d'un chômage plus ou moins permanent se posa en Suisse vers la fin du XIXe siècle ; la protection de l'ouvrier avait déjà fait l'objet d'une intervention juridique de la part de la Confédération en 1877, par l'introduction de la loi sur les fabriques. Cependant, la situation économique exigeait que l'ouvrier fût non seulement protégé dans son travail, mais encore lorsqu'il n'en avait point. Une tentative révolutionnaire tendant à donner une solution à ce problème échoua en 1894 : une initiative concernant l'introduction d'un droit au travail avait été lancée par le parti socialiste, mais elle fut rejetée en votation populaire. Par contre, un postulat fut accepté par les chambres invitant le Conseil fédéral à présenter un rapport sur la question de savoir comment la Confédération pourrait éventuellement s'intéresser aux institutions destinées à fournir des renseignements et à protéger les ouvriers contre les conséquences d'un chômage involontaire. Après diverses discussions et amendements, un projet d'arrêté du Conseil fédéral

fut accepté par les chambres en 1909¹. Par cet arrêté, la Confédération s'engage à verser des subsides aux établissements publics de placement, aux associations de secours en nature et à l'association suisse du travail, sous certaines conditions fixées à l'article 2.

En 1922, la Suisse adhéra à la Convention de Washington de 1919, selon laquelle les Etats qui l'avaient acceptée s'obligeaient à prendre des mesures, en vue d'instituer des bureaux publics de placement. En 1922, la Suisse estimait avoir rempli cette condition, en se fondant sur l'arrêté du Conseil fédéral du 29 octobre 1919 sur l'assistance-chômage. Cependant, cet arrêté, pris en vertu des pleins pouvoirs du Conseil fédéral, fut abrogé le 1er juillet 1924, si bien qu'il n'existait plus aucune base légale, à cette époque, obligeant les cantons à maintenir un service public de placement. Aussi, en date du 11 novembre 1924, le Conseil fédéral prit-il une ordonnance, sur le service de placement, qui contenait les prescriptions nécessaires à l'exécution de la Convention de Washington².

Les dispositions de la loi de 1909 restant inchangées, elles continuèrent dès lors à servir de base au versement de subsides de la part de la Confédération aux offices de placement.

A la suite de l'introduction, en 1947, dans la Constitution fédérale d'un article 34 ter, lettre e, l'aide de la Confédération pour le service de placement a pris une forme constitutionnelle. Cette aide a été fixée par la loi fédérale sur le service de l'emploi de 1951³ à 10 à 30 % des frais concernant le personnel et le matériel de bureau.

2. Lutte contre le chômage

En 1915, le Conseil fédéral envoya aux gouvernements cantonaux une circulaire, les invitant à combattre le chômage, par la création d'occasions de travail. La Confédération, de son côté, ferait son possible pour procurer du travail aux chômeurs en subventionnant divers travaux publics et en exécutant des constructions⁴. En 1919, le Conseil fédéral, en vertu de ses pleins pouvoirs

¹ AF du 29. X. 1909, RO 26, 93 ss.; RS 8, 652.

² O du 11. XI. 1924, RS 8, 655 ss.

³ LF du 22. VI. 1951, FF 1951 II 529 ss.; subventions : p. 533 s.

⁴ FF 1915 III 365 — 368.

prit deux arrêtés relatifs à la lutte contre le chômage. Dans le premier¹, la Confédération encourageait la construction de bâtiments, en accordant des subsides aux propriétaires et des prêts à 4 % sur gage immobilier. La subvention se montait de 5 à 15 % du coût de la construction ; quant aux prêts ils pouvaient atteindre 30 % des frais de construction. Le second arrêté² envisageait la création de travaux dits de chômage ; la Confédération, aux termes de cet arrêté, s'engageait à verser aux cantons des fonds, pour l'exécution de travaux, qui, légalement, ne pouvaient être considérés comme subventions.

En 1921, le nombre des chômeurs complets avait encore augmenté ; dans son message du 7 octobre 1921, le Conseil fédéral demanda aux chambres de lui ouvrir de nouveaux crédits afin de subventionner à nouveau des travaux exécutés par les cantons. Ces crédits furent accordés par les Chambres³ et renouvelés en 1922⁴. A partir de 1923, la crise s'étant atténuée, les crédits furent supprimés.

La crise des années trente allait à nouveau poser de graves problèmes aux autorités fédérales. Dès 1931, la Confédération accorda aux cantons des aides pour des travaux, ainsi qu'elle l'avait fait auparavant. Puis, l'Assemblée fédérale, dans le but de lutter contre le chômage, accorda des subventions de fabrication à des établissements privés, pour autant que cette aide ne dépassât pas la somme que la Confédération aurait vraisemblablement dû dépenser pour des allocations de crise aux chômeurs⁵. Ces subventions à des entreprises privées n'ont pas le même caractère que celles dont il sera question dans le prochain chapitre ; elles étaient versées seulement lorsque les entreprises prouvaient qu'elles acceptaient des commandes pour maintenir leur main-d'œuvre au travail et que le subside ne leur valait aucune sorte de bénéfice. Cette forme de subventionnement est d'un type plus social qu'économique.

D'autre part, la Confédération créa diverses occasions de travail, par exemple en faisant exécuter par les CFF des ouvrages extraordinaires, en subventionnant l'introduction de nouvelles

¹ ACF du 25. V. 1919, RO 35, 339 — 341

² ACF du 23. V. 1919, RO 35, 342 — 345.

³ AF des 20 et 21. X. 1921, RO 37, 749 — 750.

⁴ AF du 13. X. 1922, RO 38, 541 — 542.

⁵ AF du 18. III. 1932, RS 3, 601 *ss.*

industries (radio, auto). La Confédération, dès 1936, décida de favoriser la colonisation¹ en accordant aux citoyens qualifiés une aide pour leur permettre de s'établir dans les pays d'outre-mer.

En 1938, puis en 1939, à la fois dans le but de lutter contre le chômage et de renforcer la défense nationale, les chambres ouvrirent des crédits considérables. Le premier se montait à plus de 70 millions² et le second à 327 millions³. Il était spécifié dans ces arrêtés que les subventions devaient être versées spécialement dans les régions où sévissait le chômage ; en dehors des questions militaires qu'ils touchaient, ces crédits devaient permettre de limiter le chômage par de nouvelles créations de possibilités de travail, par la construction de nouvelles voies de chemins de fer, par un renforcement de l'aide au tourisme, par des secours à l'industrie et à l'artisanat sans travail. Mais, rappelons-le encore une fois, ces subventions ne visaient strictement que des buts sociaux ; leur dessein était la lutte contre le chômage et non l'aide à des industries à la veille de la faillite.

Du point de vue financier, l'article 3 de l'arrêté fédéral de 1939 est une innovation révolutionnaire : il autorise le Conseil fédéral à déplacer, à l'intérieur de chaque groupe de crédits, ceux d'une rubrique à une autre, ce qui va à l'encontre du principe jusqu'ici sacro-saint, en matière financière, de la spécialité.

La guerre changea la situation, en ce sens que le chômage rétrograda dans une forte mesure. Pourtant, le Conseil fédéral prit, en 1942, un arrêté⁴ réglant la création de possibilités de travail pendant la crise qui, éventuellement, suivrait la guerre. Dans cet arrêté, le Conseil fédéral se déclarait favorable à l'idée d'accorder des subventions pour de multiples buts fixés à l'article 5, parmi lesquels figuraient : le tourisme, le développement de la capacité de production des exploitations, la création de nouvelles industries, la recherche scientifique, etc.

Encore une fois, la condition nécessaire au versement de la subvention était le chômage : «L'octroi de l'aide fédérale suppose la menace du chômage ou le manque d'occupation dans la branche pour laquelle l'aide est envisagée (article 6)». Cet arrêté de 1942,

¹ AF du 20 VI 1936, RS 8, 606 ss.

² AF du 11. XI. 1938, RS 8, 611 ss.

³ AF du 6. IV. 1939, RS 8, 612 ss.

⁴ ACF du 29. VII. 1942, RS 8, 622.

fut suivi d'un arrêté¹ fixant l'exécution du précédent et prévoyant une aide supplémentaire dans certains cas.

Depuis l'introduction, en 1947, des articles économiques dans la Constitution, la Confédération s'est réservé le droit de prendre conjointement avec le canton des dispositions pour prévenir les crises économiques et pour combattre le chômage (article 31 quin-ques CF) ; la Confédération a en outre le droit de légiférer sur l'aide aux chômeurs (article 34 ter).

3. Assistance et assurance chômage

En mars 1912, une motion fut déposée par plusieurs députés au Conseil national, invitant le Conseil fédéral à présenter un rapport et des propositions sur la façon dont la Confédération pourrait s'intéresser à la situation des chômeurs et à les encourager financièrement. La motion fut acceptée pour étude. Monsieur Schulthesa, Conseiller fédéral, fit d'emblée remarquer qu'on ne pouvait songer à subventionner les syndicats seulement, comprenant des ouvriers qualifiés et donc moins exposés au chômage. Pendant la première guerre mondiale, le Conseil fédéral se vit contraint, étant donné la crise économique très dure que le pays traversait, de prendre, dans le cadre de ses pleins pouvoirs, des dispositions pour venir en aide aux chômeurs. C'est ainsi qu'en mars 1917, le Conseil fédéral créa un fonds du chômage², auquel on attribua la somme de 3 millions de francs fournis par l'impôt sur les bénéfices de guerre en 1915. Ce fonds devait permettre à la Confédération de compléter, par des subsides, les prestations faites par les cantons, les communes et même les entreprises privées.

Une commission, composée d'un nombre égal de délégués patronaux et ouvriers, elabora, en 1918, un nouveau projet sur « l'assistance en cas de chômage dans les exploitations industrielles et les métiers » qui servit de base à un nouvel arrêté du Conseil fédéral³, tendant à limiter le temps de travail dans les exploitations où il y avait pénurie de travail, afin que le maximum de main-d'œuvre pût être employée ; la Confédération dans ces cas, s'engageait à verser des indemnités pour le temps chômé. Il faut en-

¹ ACF du 6. VIII. 1943, RS 8, 630.

² ACF du 24. III. 1917, RO 33, 156 s.

³ ACF du 15. VIII. 1918, RO 34, 815 ss.

suite mentionner l'arrêté du Conseil fédéral 1919¹ sur l'assistance aux chômeurs qui fixait dans quels cas et par qui des indemnités pouvaient être versées aux sans-travail. Cet arrêté fut supprimé en 1924, lorsque la situation économique du pays se fut améliorée.

Dans son message du 17 septembre 1923, le Conseil fédéral recommandait aux chambres de diminuer de plus en plus les subventions pour des travaux de secours, et d'introduire ou d'encourager l'assurance contre le chômage². Ainsi naquit la loi fédérale concernant l'allocation de subventions pour l'assurance chômage³. Les caisses de chômage privées et publiques admises à recevoir des subsides de la Confédération pouvaient obtenir dorénavant des indemnités pouvant aller de 30 à 40 % des montants des aides journalières payées par les caisses en application de leurs statuts.

La crise des années trente fut à l'origine de l'augmentation des subsides fédéraux aux caisses de chômage, en même temps que s'accroissait l'aide des cantons. Divers arrêtés d'urgence furent pris pour combattre le chômage en 1931⁴, 1932⁵, 1936⁶ et 1939⁷. Puis durant la guerre, le Conseil fédéral prit deux arrêtés réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise pouvant résulter de la guerre⁸ et l'aide aux chômeurs dans la gêne⁹.

Tous les arrêtés qui viennent d'être cités n'ont plus aucune portée pratique, depuis la révision constitutionnelle de 1947, par laquelle la Confédération a reçu le droit de légiférer en matière d'assurance-chômage (art. 34 ter, lettre f C.F.). Cet article a donné naissance à la loi fédérale sur l'assurance chômage de 1951¹⁰.

Selon cette nouvelle loi, les indemnités sont payées aux chômeurs pendant un laps de temps variant de quatre-vingt-dix jours à cent vingt jours (art. 32). Les subventions que la Confédération alloue aux caisses sont calculées proportionnellement aux dépenses de ces dernières et selon un système prévu aux articles 43 et 44.

¹ ACF du 29. X. 1919, RO 35, 915 ss.

² FF 1923 II 850,

³ LF du 22. X. 1924, RO 41, 239 ss.

⁴ RO 47, 806.

⁵ RO 49, 237.

⁶ RO 52, 1040.

⁷ RO 56, I.

⁸ ACF du 14. VII. 1942, RS 8, 655 ss.

⁹ ACF. du 23. XII. 1942, RS 8, 716 ss.

¹⁰ LF du 22. VI. 1951, FF 1951 II 503 ss.

B) Réduction du coût de la vie

Après la dévaluation du franc du 26 septembre 1936, les autorités fédérales craignirent que les prix ne subissent une hausse générale qui irait à l'encontre du but poursuivi par cette opération. C'est pourquoi, le Conseil fédéral prit un arrêté¹ sur les mesures extraordinaires qu'il pensait devoir fixer pour éviter la hausse des prix. En 1939, à la veille de la guerre, il compléta cet arrêté par un nouvel arrêté sur la répression des contraventions aux prescriptions précédentes².

Dès le début de la guerre, on se rendit rapidement compte que l'on pourrait parer à la hausse des prix par un seul contrôle. C'est pourquoi, dans le dessein de combattre la hausse des prix des produits de première nécessité et de grande consommation, de nombreuses décisions furent prises soit par le Conseil fédéral, soit par les départements intéressés ; environ 1.200 millions de francs furent dépensés par la Confédération, en dix ans, pour éviter une hausse du prix des produits suivants :

- Pain (dépense combinée avec les subventions pour l'approvisionnement en blé)
- Céréales fourragères
- Pommes de terre
- Lait
- Huile de colza
- Graisses alimentaires
- Combustibles, etc.

En 1950, cette aide s'élevait encore à plus de 40 millions. Cependant, dès l'année suivante, elle rétrograda fortement et elle ne concerne plus pour ces dernières années que le prix du lait.

D'autre part, afin d'atténuer la crise du logement, et en même temps, pour éviter que le prix des logements nouvellement construits ne soit trop élevé, la Confédération prit des mesures pour favoriser la construction pendant la guerre³. On relèvera qu'il a

¹ ACF du 27. IX. 1936, RS 10, 883 ss.

² ACF du 30. I. 1939, RS 10, 884.

³ ACF du 16. III. 1942, RO 58, 252.

ACF du 30. VI. 1942, RO 58, 618.

O du département fédéral de l'économie publique du :

6. VII. 1942, RO 58, 675 et du

25. III. 1943, RO 59, 252.

déjà été question de subventions fédérales pour la construction dans la section concernant le marché du travail ; il peut donc sembler paradoxal de trouver ce même genre de subvention, du point de vue juridique, sous deux rubriques différentes. La raison de cette division en deux groupes distincts d'un seul subside est strictement économique. Cette distinction gagne en souplesse ce qu'elle perd en précision. Les encouragements à la construction que la Confédération accordait en temps de crise, par exemple lors de la guerre 1914-1918, avaient pour but principal la lutte contre le chômage, alors que les subventions versées par la Confédération pendant la guerre 1939-1945, pour l'augmentation du nombre des logements, ne visaient que la réduction du coût ou, du moins, le blocage des loyers. On le voit immédiatement : la différence entre les deux subventions est essentielle, mais elle n'apparaît peut-être pas assez clairement si on ne la considère que d'un point de vue juridique.

A la fin de la deuxième guerre mondiale, les subventions fédérales pour la construction privée furent supprimées. Seul le personnel de la Confédération¹ reçoit encore des subsides pour la construction de logement ; en 1952, cette aide se montait à plus de 5 millions de francs.

En 1950, l'Assemblée fédérale décida d'allouer des subventions pour la construction d'abris antiaériens² ; cette aide s'élève à 10 % des frais et la Confédération oblige les cantons et les communes à opérer un versement d'une subvention d'un montant double (20 %) au moins (article 3).

C) Assurance vieillesse et survivants

Depuis son entrée en vigueur, le 20 décembre 1946³, l'assurance vieillesse et survivants forme une rubrique des plus importantes parmi les diverses subventions versées par la Confédération, puisque, mis à part les versements faits au fonds et retirés de

¹ AF du 8. X. 1947, RS 10, 936.

² AF du 21. XII. 1950, RO 1951, 467 ss.

³ LF du 20. XII. 1946, RS 8, 451 ss.

Modifications : LF du 21. XII. 1950, RO 1951, 393.

LF du 1. II. 1952, RO 1952, 923.

LF du 25. IX. 1952, RO 1952, 1055.

excédents de recettes des fonds centraux de compensation¹, l'Etat verse annuellement plus de 100 millions à l'A.V.S. En outre, l'Etat peut se charger d'une partie des contributions cantonales, contribution qui s'éleva ces dernières années à environ 5 millions.

Dans le cadre de l'assurance vieillesse, il y a encore lieu de noter l'aide complémentaire apportée par la Confédération à la vieillesse et aux survivants, aide qui a plutôt un caractère d'assistance, mais que la statistique fédérale place sous la même rubrique que l'A.V.S.

D) Assistance

En principe, en Suisse, l'organisation de l'assistance est laissée entièrement au soin des cantons et les interventions de la Confédération ne se font qu'à titre exceptionnel.

La première intervention de la Confédération, sans tenir compte de la loi fédérale de 1875 concernant les frais d'entretien et de sépulture des ressortissants², eut lieu en 1909. La question alors en litige était celle des frais de rapatriement des étrangers établis en Suisse. Jusqu'alors, chaque canton supportait les frais de transport de l'indigent sur son territoire, ce qui occasionnait de grandes complications. Le Conseil fédéral se déclara pour le principe de la participation de la Confédération aux frais de rapatriement des indigents étrangers. Après divers échanges de points de vue, une Convention fut finalement signée, d'une part entre les cantons et, d'autre part entre la Confédération et les cantons, mettant à la charge de la Confédération les frais de renvoi d'étrangers indigents. Cette Convention fut approuvée par les Chambres le 23 juin 1909³.

En 1918, en vertu de ses pleins pouvoirs, le Conseil fédéral prit un arrêté⁴ pour venir en aide aux réfugiés russes, arrêté approuvé par les Chambres en 1926⁵.

Jusqu'en 1922, les femmes réintégrées pouvaient, le cas échéant, tomber à la charge de leur commune d'origine, ce qui était souvent la cause du refus de la réintégration ; c'est pourquoi le Conseil

¹ AF du 8. X. 1948, RO 1949, 81, modifié par: AF du 5. X. 1949, RO 1951, 33.

² LF du 22. VI. 1875, RS 8, 719.

³ AF du 23. VI. 1909, RO 25, 573 ss.

⁴ ACF du 1. VIII. 1918, RO 34, 1179.

⁵ AF du 20. XII. 1926, Burckhardt IV, p. 468.

fédéral, en insistant sur le fait que l'indigence ne devait pas être un motif au refus de la réintégration, proposa aux Chambres un projet d'arrêté¹ dans lequel la Confédération se déclarait prête à rembourser aux cantons qui en feraient la demande, pour une durée de 10 ans à compter de la réintégration, la moitié des frais d'assistance qu'entraînerait pour eux ou leurs communes, la réintégration d'anciennes Suissesses et de leurs enfants. Ce projet d'arrêté resta longtemps en suspens et, en 1928, par la révision de l'article 44 C. F., le 5 mai, il devint sans objet.

D'autre part, la question de secours aux Suisses victimes de la guerre fut soulevée après la première guerre mondiale, comme elle le fut après la seconde. En 1919, un million fut accordé par le Conseil fédéral aux Suisses de l'étranger tombés dans l'indigence, et plus particulièrement à ceux qui vivaient en Russie² ; puis en 1923, les Chambres prirent un arrêté³, en vertu duquel le Conseil fédéral était chargé d'accorder des secours, sans obligation de remboursement, aux Suisses qui, par suite des circonstances de la guerre, étaient tombés, à l'étranger, dans le besoin. A cet effet, un crédit de 5 millions était ouvert, à répartir sur les prochains budgets.

Il y a encore lieu de mentionner les subventions aux services de secours sanitaires volontaires, notamment à la Croix-Rouge⁴.

Avant l'entrée en vigueur de l'assurance vieillesse et survivants, toute aide à la vieillesse était du ressort de l'assistance, quoique l'introduction constitutionnelle de cette assurance eût déjà été fixée en 1925 par l'article 34 quater C. F. Pourtant en 1928, le Conseil fédéral déposa un projet d'arrêté allouant une subvention aux vieillards indigents, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'assurance vieillesse et survivants. Les Chambres en acceptant ce projet autorisèrent le Conseil fédéral à verser à la Fondation suisse pour la vieillesse une subvention d'au maximum Fr. 500.000.—. Cette aide, accordée pour 4 ans au plus, fut ensuite renouvelée en 1933, 1938 et 1941⁵.

La deuxième guerre mondiale reposa le problème de l'aide non

¹ FF 1922 I, 314 s.

² FF 1919 III, 128 s.

³ AF du 21. VI. 1923, RO 39, 354 s.

⁴ Voir Burckhardt DFS IV, 786 ss.

⁵ AF du 16. III. 1929, RO 1945, 399 s.

seulement aux Suisses de l'étranger, mais aussi aux indigents étrangers dont la Croix-Rouge s'occupait. En 1946, les Chambres acceptèrent un arrêté¹ qui prévoyait l'octroi d'une aide extraordinaire à nos compatriotes tombés dans l'indigence, par suite de la guerre. Tenant compte des systèmes généralement adoptés par les cantons, selon lesquels chaque cas d'indigence est liquidé pour lui-même et non selon des barèmes établis, l'arrêté précise que les prestations seront fixées d'après la gravité des cas (art. 3). Un crédit de 75 millions fut ouvert au Conseil fédéral pour remplir cette tâche. D'autre part, dans son ordonnance² d'exécution du précédent arrêté, le Conseil fédéral a établi que la Confédération peut également subventionner le rapatriement des Suisses à l'étranger ; elle met à leur disposition des homes dans le cas où ils ne pourraient pas se loger. En outre, les Suisses rapatriés, en plus de l'assistance qu'ils recevront de leur commune d'origine ou de domicile, recevront, selon les cas, à titre d'assistance améliorée, une aide supplémentaire de la part de la Confédération.

La Croix-Rouge internationale, a également touché, pour ses diverses œuvres, une somme de 5 millions de francs³, qui fut fixée, pour les années suivantes, à 7,5 millions⁴.

Concernant la participation de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents, divers arrêtés ont été pris par l'Assemblée fédérale, après la guerre 1939-1945 en 1947⁵, en 1948⁶ et en 1951⁷.

E) Hygiène publique

I. Assurance maladies et accidents

Le 26 octobre 1890, le peuple suisse accepta un article 34 bis C. F. autorisant la Confédération à introduire l'assurance maladies et accidents. Après qu'un premier projet eut échoué le 20 mai 1900

¹ AF du 17. X. 1945, RS 8, 733 ss.

² O du 27. XII. 1945, RS 8, 735 ss.

³ AF du 19. XII. 1945, RS 8, 755.

⁴ AF du 5. IV. 1946, RS 8, 756.

⁵ AF du 16. XII. 1947, RS 8, 757.

⁶ AF du 21. XII. 1948, RO 1948, 1217.

⁷ AF du 26. IV. 1951, FF 1951, II 21.

devant le peuple, le Conseil fédéral, pensant que ce rejet était principalement dû à la forme de la loi proposée et non au fond, prépara un nouveau projet qui fut déposé en 1906. Après avoir diversement amendé le projet, la nouvelle loi fut votée le 13 juin 1911¹.

Les subsides versés chaque année aux caisses maladies par la Confédération furent les suivants : Fr. 3.50 pour les enfants jusqu'à l'âge de quatorze ans, subsides augmentés par des arrêtés fédéraux de portée limitée en 1948² et en 1950³ ; Fr. 3.50 pour les assurés du sexe masculin et Fr. 4.— pour les assurés du sexe féminin et Fr. 5.— si la caisse assure à la fois les soins médicaux et pharmaceutiques, ainsi qu'une indemnité journalière d'au moins Fr. 1.— (article 35) ; ces indemnités furent également augmentées par les mêmes arrêtés cités ci-dessus. D'autre part, la Confédération accorda une aide supplémentaire aux personnes habitant des contrées montagneuses (article 37) ; en outre, dans le cas où les cantons déclarent l'assurance obligatoire et s'ils prennent à leur charge une partie des contributions d'assurés indigents, la Confédération apporte une aide égale au tiers de la prestation fournie par le canton (article 38).

En ce qui concerne l'assurance accidents, la Confédération créa une Caisse Nationale Suisse d'Assurance en cas d'Accidents à Lucerne. Les subsides dont la Confédération se charge sont nombreux : fonds de réserve (article 49), frais d'administration (article 51)⁴, primes (articles 108 et 117).

2. Maladies transmissibles et épidémies

La première intervention de la Confédération, par voie législative, date du 2 juillet 1886⁵ ; elle permet à la Confédération de lutter contre la variole, le choléra asiatique, le typhus pétéchial et la peste, en portant à la charge de l'Etat central la moitié des frais

¹ LF du 13. VI. 1911, RS 8, 283 ss.

Modifications : 1947 : RO 1948, 321

1952 : RO 1952, 1044.

² AF du 12. III. 1948, RO 1948, 785.

³ AF du 29. IX. 1950, RO 1951, 37.

⁴ Contributions suspendues pendant le régime transitoire des finances fédérales : AF du 22. XII. 1938.

⁵ LF du 2. VII. 1886, RS 4, 359 ss.

occasionnés aux cantons dans l'exécution des mesures prescrites par la loi (article 5, 6 et 7).

En 1909, une motion fut déposée sur le bureau du Conseil National invitant le Conseil fédéral à étudier la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de réviser l'article 69 C. F., afin de pouvoir lutter efficacement contre la tuberculose. Le 4 mai 1913, l'actuel article 69 C. F. fut accepté par le peuple suisse. En 1921, la loi sur les épidémies de 1886 fut modifiée, en ce sens qu'une nouvelle série de maladies contagieuses pouvaient dorénavant être combattues grâce à l'aide de la Confédération¹.

Avant 1928, date de la loi concernant la lutte contre la tuberculose, la Confédération intervint relativement souvent pour favoriser les œuvres antituberculeuses². Par son message du 1er mai 1925, le Conseil fédéral soumit aux chambres un projet de loi sur la tuberculose³ qui devait se placer sous le signe de la collaboration des autorités publiques et de l'initiative privée. Cette loi fut votée par les Chambres fédérales le 13 juin 1928⁴. L'article 14, qui prévoit des subventions de 25 % des dépenses des cantons, fut complété par une ordonnance spéciale du 4 janvier 1929⁵ réglant le paiement des subventions fédérales aux organismes de lutte contre la tuberculose. Cette ordonnance prévoit non seulement des subventions aux cantons mais aussi pour la construction ou l'acquisition d'établissements destinés aux malades.

3. Contrôle des denrées alimentaires

L'article 69 bis C. F., introduit le 11 juillet 1897 donne le droit à la Confédération de légiférer sur le commerce des denrées alimentaires et sur le commerce d'autres articles de ménage. C'est en exécution de cet article et en se fondant sur le message du Conseil fédéral du 28 février 1899 que l'Assemblée fédérale promulgua la loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires du 8 décembre 1905⁶.

¹ LF du 18. II. 1921, RO 37, 533 ss.

² Par exemple: AF du 2. II. 1922, RO 38, 317 ss.
AF du 14. XI. 1922, RO 39, 46.

³ FF 1925 III, 9 ss.

⁴ LF du 13. VI. 1928, RS 4, 377 ss.

⁵ O du 4. I. 1929, RO 45, 7 ss.

⁶ LF du 8. XII. 1905, RS 4, 475 ss.

L'article 11 de la loi de 1905 prévoit que la Confédération contribue par un subside de 50 % à la création et à l'installation de nouveaux laboratoires, ainsi qu'à la transformation et à l'extension de laboratoires existants ; le trésor participe aux frais d'entretien et d'exploitation des laboratoires, aux traitements des chimistes, du personnel des laboratoires, des inspecteurs des denrées alimentaires et aux frais des cours d'instruction organisés par les cantons.

De multiples ordonnances d'exécution de la loi sur le commerce des denrées alimentaires ont vu le jour depuis 1905, cependant, la loi elle-même est restée inchangée.

F) Culture, science, beaux-arts

Depuis les débuts de sa constitution en Etat fédératif, la Suisse a toujours encouragé le développement de la culture, des arts et de la recherche scientifique. Les premiers subsides versés le furent à titre individuel. Mais vers la fin du 19^{me} siècle, plusieurs arrêtés fédéraux de portée générale donnèrent un développement à la culture et aux sciences.

En 1886, un arrêté fédéral concernant la participation de la Confédération à la conservation et à l'acquisition d'antiquités nationales¹ encourageait le gouvernement fédéral, à la fois, à acquérir, lorsque la situation financière de l'Etat le permettait, des antiquités nationales intéressantes et à subventionner des fouilles, recherches et conservation de biens de valeur artistique. En 1890, les Chambres décidèrent de créer un musée national² ; les crédits qui le soutiendraient, ne devaient en rien diminuer les subventions octroyées par l'arrêté de 1886 (article 4). Le siège de ce musée national fut fixé à Zurich³.

D'autre part, en 1887, l'avancement et l'encouragement des arts fut également l'objet de subsides⁴. Un crédit de 100.000.— francs fut prévu annuellement ; par la suite, il fut à plusieurs reprises réduit, puis ramené à la somme initiale, selon l'état des finances fédérales. Dès 1898, la Confédération encouragea les artistes individuellement⁵ à poursuivre leurs études.

¹ AF du 30. VI. 1886, RS 4, 230.

² AF du 27. VI. 1890, RS 4, 235.

³ AF du 18. VI. 1891, RS 4, 239 s.

⁴ AF du 22. XII. 1887, RS 4, 208 ss.

⁵ AF du 18. VI. 1898, RO 16, 849.

Dans son message du 9 juin 1917¹, le Conseil fédéral proposa aux chambres d'encourager également les arts appliqués, car l'arrêté de 1887 ne concernait pas les arts décoratifs et industriels. Le Conseil fédéral estimait que ce serait un bienfait pour l'industrie que de verser des subventions régulières à des associations qui elles-mêmes soutenaient cette forme de l'art. Les propositions du Conseil fédéral furent acceptées et développées dans un arrêté du 18 décembre 1917².

En 1911, l'Assemblée fédérale édicta une loi sur la bibliothèque nationale³, créée par arrêté fédéral du 28 juin 1894, dont le siège était fixé à Berne. En plus des crédits que la Confédération accorde à cet établissement depuis lors, il faut signaler les aides que reçoivent également les bibliothèques publiques qui se proposent d'acquérir des collections d'«*Helvetica*», et notamment la bibliothèque bourgeoise de Lucerne. La Fondation suisse de la «*Bibliothèque pour tous*» est créditée d'un subside annuel⁴.

On sait que, selon l'article 116 C. F., le français, l'allemand, l'italien et le romanche sont considérés comme langues nationales ; or, les minorités linguistiques que sont les Tessinois et les Romanches risqueraient de voir leur idiome disparaître, s'ils n'étaient pas soutenus pour le maintenir. C'est pourquoi, en 1931, la Confédération accordait au Tessin une subvention pour la protection et le développement de sa culture. Puis en 1942, les chambres décidèrent d'accorder⁵ une aide aux vallées grisonnes de langue italienne ou rhéto-romanche, tout en augmentant celle qui concernait le Tessin.

D'autre part, la société «*Pro-Helvetia*», fondée en 1949⁶, qui a pour tâches de maintenir le patrimoine spirituel, d'encourager les créations d'esprit en s'appuyant sur les forces vives des différentes régions linguistiques, de promouvoir des échanges entre ces milieux et de faire connaître à l'étranger les œuvres et les activités de la Suisse, reçoit, annuellement, un subside d'au minimum Fr. 600.000.-.

Dans le domaine scientifique, nombreuses sont les subventions

¹ FF 1917 III, 407.

² AF du 18. XII. 1917, RO 33, 1111 s.

³ LF du 29. IX. 1911, RS 4, 192 ss.

⁴ AF du 23. VI. 1921, RS 4, 205 ss ; remplacé par AF du 1. IV. 1949, FF 1949 I, 659.

⁵ AF du 21. IX. 1942, RS 4, 261 s.

⁶ AF du 28. IX. 1949, RO 1949, 1439 ss.

accordées à des sociétés de recherche scientifique et sans but lucratif : la station centrale de météorologie ¹, la station suisse d'essais de St-Gall ², la recherche dans le domaine de l'énergie atomique ³, etc. D'autre part, depuis la fondation du «Fonds national suisse de recherche scientifique» ⁴, la Confédération verse chaque année à cette institution la somme de 2 millions de francs, somme qui sera portée à 4 millions à partir de la troisième année de son existence.

Les subventions pour la culture et la science sont relativement petites, et elles n'ont pas toutes été mentionnées ci-dessus, telles celles qui sont versées à l'Ecole polytechnique fédérale. Le Fonds national suisse pour la recherche scientifique marque déjà un grand pas en avant, mais qui devrait être encore plus important, car n'oublions pas que la Suisse a toujours été un laboratoire qui doit non seulement être maintenu, mais encore développé. S'il est vrai que l'utilité directe de la recherche scientifique et désintéressée n'apparaît pas immédiatement, on sait que cette étude est à la base de la science appliquée ; on a trop tendance à l'oublier dans un pays comme la Suisse, pour qui les exportations intellectuelles et celles de produits de première qualité peuvent seules assurer la vie.

G) Formation militaire hors service, sport

Dans la loi fédérale sur l'organisation militaire, la Confédération a prévu diverses subventions ⁵. Tout d'abord, l'Etat encourage toute formation physique de la jeunesse, elle organise des cours de moniteurs (articles 102-104). Les sociétés de tir reçoivent chaque année des fonds de la part de la Confédération qui institue également des cours de tir (article 125). En outre, la Confédération peut subventionner toute institution qui a pour but le développement des aptitudes militaires, à la condition que ces organismes se soumettent à ses prescriptions et à son contrôle (article 126).

Durant la guerre, on voulut rendre obligatoire l'instruction phy-

¹ LF du 27. VI. 1901, RS 4, 284 ss.

AF du 9. XII. 1921, RS 4, 286 s.

² AF du 19. VI. 1936, RS 4, 278.

³ AF du 18. XII. 1946, RS 4, 283 s.

⁴ AF du 21. III. 1952, RO 1952, 579 s.

⁵ LF du 12. IV. 1907, RS 5, 5 ss.

sique pour les jeunes gens ; cependant, ce projet de loi fut repoussé par le peuple. C'est alors que le Conseil fédéral rendit une ordonnance encourageant la préparation à l'entrée à l'école de recrues, sans qu'il y ait obligation pour les jeunes gens de s'y conformer¹. Des cours qui, actuellement, ont perdu leur caractère para-militaire sont organisés durant toute l'année par l'école fédérale de gymnastique de Macolin, largement soutenue par l'aide de l'Etat.

Conclusion sur la politique sociale

Dans la théorie classique, l'Etat agit au mieux lorsqu'il agit le moins possible. Il se borne à remplir le rôle du gendarme et de l'huissier. Cependant, lorsqu'on considère ce qu'ont fait les libéraux eux-mêmes de l'Etat, on est bien forcé de concevoir aujourd'hui l'Etat, comme un Etat providence ou un Etat social.

Au cours du XIX^{me} siècle l'égalité juridique entre citoyens supprime toutes les inégalités, sauf celle qui provient d'une inégale répartition de la richesse, d'où il s'ensuit que la distribution inégale des richesses, la misère sont parfaitement naturelles et justes. Certains auteurs, particulièrement dans l'école historique allemande² ont expliqué cette forme de fatalisme par une argumentation de caractère religieux : calvinisme ou puritanisme. Le Dieu de Calvin oblige l'homme à travailler le plus possible pour ne pas penser au mal et à accumuler, comme preuve de ce labeur, une fortune dont le chrétien ne jouira pas. Aussi, le pauvre prend-il, dans une société édifiée sur de tels principes, une place extrêmement ambiguë : sa misère le met au rang des mauvais chrétiens.

Pourtant, surtout par suite de l'influence du développement de partis et de doctrines de gauche, la liberté individuelle s'est restreinte et la doctrine libérale ne se ramène aujourd'hui plus qu'à la sauvegarde de certaines libertés essentielles et fondamentales³ :

1. Liberté de penser.

¹ O du 1. XII. 1941, RO 57, 1405 ss, remplacée par :
O du 7. I. 1947, RS 5, 134 ss.

² Aron (Raymond) : La sociologie allemande contemporaine,
F. Alcan, 1935, Nouvelle encyclopédie ph., coll. dir. H. Delacroix.

³ Beveridge (W.) : Du travail pour tous dans une société libre, trad. Laufobnrger
Paris 1945, p. 20 s.

2. Liberté d'association.
3. Liberté de choisir un emploi.
4. Liberté de disposer d'un revenu personnel.

D'autre part, les individus ont non seulement pris la tendance à se faire protéger, dans leur personne physique, mais encore du point de vue matériel, par l'Etat : c'est le passage de l'Etat gendarme à l'Etat social.

Aussi, en abandonnant le principe de Jefferson qui ne voulait donner de privilège à personne, les Etats modernes se sont condamnés à en donner à tout le monde¹ ; mais, où la situation se complique encore plus, c'est que ceux-là même qui se prétendent les tenants d'une liberté totale et n'accordent qu'une part congrue, dans l'économie à l'Etat, recourent à ses bons offices lorsqu'ils se trouvent dans la difficulté.

Ainsi de politique qu'elle était à l'origine, la fonction de l'Etat est devenue triple : politique, économique et sociale.

Deux reproches essentiels peuvent être faits au libéralisme intégral, au sortir de ce chapitre sur les subventions de caractère social : tout d'abord, du point de vue strictement social, le libéralisme, de par sa nature, n'a pas apporté, aux individus, la sécurité ; il s'est révélé, si l'on regarde un siècle et demi en arrière, que l'homme a plus besoin de sécurité que de compétition. Même le grand entrepreneur, et c'est là sa faute, a besoin d'éliminer ses concurrents ou de s'allier à eux pour éviter la lutte². La lutte est nécessaire pour celui qui veut vaincre ; elle ne l'est plus pour celui qui a vaincu ! Deuxièmement, le libéralisme intégral a été incapable d'engendrer le plein emploi et de le maintenir. C'est principalement ces deux raisons qui ont incité les individus à se tourner vers l'Etat pour réaliser les deux buts que sont : sécurité et plein emploi.

Avant la guerre 1939-1945, un grave divorce existait entre la théorie et la réalité ; les gouvernements, pour la plupart, se situant politiquement au centre-droite, se virent obligés de prendre des décisions exactement contraires aux théories qui les avaient portés au pouvoir. C'est pourquoi, les mesures prises alors par les gou-

¹ Lippman : Colloque p. 149, cité par Diesterle (Pierre) in : Au-delà du capitalisme, p. 430.

² Chamberlin (E.-H.) : La théorie de la concurrence monopolistique, P. U. F., Paris 1953.

vernements, particulièrement pendant la crise, prenaient le nom de remèdes accidentels, de simples corrections, plutôt que de réformes. Une telle politique manquait non seulement de coordination, elle était « contradictoire »¹.

Mais peu à peu, depuis la dernière guerre mondiale, un mariage de raison entre la politique libérale et la politique étatiste, dans lequel nous vivons, s'est établi. Certains aimeraient mieux voir l'une ou l'autre des parties s'affirmer comme la seule dominante des économies occidentales.

Ce besoin de sécurité des individus a conduit les Etats à introduire, tout d'abord, l'assistance publique, puis l'assurance chômage, les assurances maladies et accidents, l'assurance vieillesse. On le voit, cette forme d'aide de l'Etat dépend plus de la maturité politique d'un pays que des propositions d'un économiste. C'est pourquoi, nous n'allongerons pas cette digression sur la politique sociale. La question importante du plein emploi qui, par contre, tombe nettement dans le domaine de l'économiste, sera reprise dans le dernier chapitre de ce travail sur la politique conjoncturelle.

Il y a cependant, une subvention sociale qui mérite quelques éclaircissements : c'est celle qui concerne la réduction du coût de la vie. Son principe est fort simple : lorsque le gouvernement juge qu'un produit de grande consommation est trop cher, il verse un montant au producteur, de façon à ce que celui-ci vende son produit à un prix inférieur. Il peut arriver que le gouvernement ne débourse rien en pratiquant une péréquation, c'est-à-dire en élevant le prix d'un produit et en transférant la différence entre prix imposé et prix réel du marché aux commerçants qui sont obligés de vendre d'autres produits, jugés indispensables, à des prix inférieurs à ceux du marché libre.

Mais la plupart du temps, le Gouvernement n'agit pas par péréquation ; il opère une compression des prix par des subventions. Généralement, l'introduction de subventions concernant le coût de la vie s'explique ainsi : en temps de pénurie, lorsque les prix ont tendance à s'élever, le gouvernement introduit tout d'abord le contrôle des prix afin d'empêcher une hausse inflationniste des prix, puis les pouvoirs publics distribuent des subventions pour maintenir l'offre ; enfin, dernier stade, dans le but de freiner la demande, le

¹ Angelopoulos (Angelos) : L'Etat et la prospérité sociale, Paris 1949, Librairie du droit et de la jurisprudence, p. 28.

rationnement est introduit¹. C'est à peu près ce qui se passa en Suisse durant la guerre, lorsque la Confédération subventionna divers produits de consommation courante. Heureusement, à la fin de la guerre, ces subventions ont rapidement diminué².

Ces subsides, répétons-le, avaient leur origine dans un fait bien précis : la guerre qui engendra la pénurie. Mais, on peut penser qu'une fois la guerre terminée, afin d'éviter une brusque hausse des biens subventionnés, le gouvernement hésite à baisser ses subsides, comme par exemple, en Angleterre, où les subventions concernant le coût de la vie atteignaient leur maximum en 1949, soit 484 millions de Livres³, c'est-à-dire les $\frac{3}{4}$ des subventions sociales.

Lorsqu'au temps de guerre, la pénurie impose à l'État de prendre des mesures anti-inflationnistes, il est compréhensible que la subvention intervienne. Mais au temps de paix, lorsque les produits sont abondants, quelle est l'influence ou l'incidence des subsides ? En fait, chacun, économiquement fort ou économiquement faible, bénéficie du système ; pourtant, le pauvre en jouit plus que le riche, puisque celui qui reçoit un revenu inférieur dépense plus, proportionnellement, dans des achats de produits subventionnés. Mais le riche jouit tout de même, en partie, de l'aide de l'État. Par contre, le riche — si la subvention est compensée par des impôts — représente la source principale de la subvention. Ce système, du point de vue social, paraît équitable. Pourtant, il ne nous semble pas complètement satisfaisant pour différentes raisons. Nous ne pensons pas que le « blocage » des prix, dans quelques secteurs, apporte aux classes inférieures les bienfaits que l'on pourrait espérer ; il y a tout d'abord gaspillage de fonds dans l'attribution de subventions à la classe riche, si faibles soient-elles ; ensuite, le maintien du coût de la vie à un niveau relativement bas pour les petits salariés est un argument à deux tranchants : en cas de hausse générale du coût de la vie, les classes laborieuses pourraient avoir des difficultés accrues à obtenir des augmentations de salaires, pour la raison que leurs dépenses ne concernent la plupart du temps que des produits subventionnés n'ayant subi aucune hausse. Enfin, du

¹ Lhomme (Jean) : La politique sociale de l'Angleterre, P. U. F., Paris 1953, p. 342.

² Voir supra chap. II, lettre B.

³ The Economist 1949-1950, notamment janvier 1950.

point de vue financier, il y a une grande difficulté à déterminer d'avance la somme que le gouvernement désire attribuer à la réduction du coût de la vie ; en temps de guerre, le rationnement indique presque certainement ce montant, mais en temps de paix, lorsque le marché rationnel créé par la pénurie sera supprimé, on pourra assister à des phénomènes de substitutions d'achats en faveur des produits subventionnés et provoquer des fluctuations de prix inconsiderées dans le marché des produits ainsi délaissés. D'autre part, dans l'état actuel de la politique de plein emploi adoptée par presque tous les gouvernements occidentaux, les prix ont toujours une tendance à s'élever ce qui, naturellement, entraîne des versements toujours plus forts de la part des pouvoirs publics. L'exemple de l'Angleterre, à ce sujet, entre les années 1945-1950, est flagrant.

Deux solutions nous paraissent plus logiques : ou bien, on supprime les subventions concernant le coût de la vie, ou abaisse le taux des impôts, spécialement de ceux frappant les classes aisées et l'on augmente les salaires inférieurs ; ou bien, en supprimant les subventions, l'Etat s'engage à élever les subventions directes aux familles jouissant d'un revenu inférieur à un montant déterminé ou aux familles nombreuses, comme cela se fait en France. Nous penchons pour la première solution, quoiqu'elle comporte le risque de mettre en marche la spirale vicieuse des salaires et des prix ; cependant, ces risques peuvent, en partie, être contenus, en supprimant progressivement les subsides sur les différents produits. La seconde solution nous plaît moins, parce que l'ouvrier plutôt que de toucher un salaire social, c'est-à-dire en rapport avec le revenu national, reçoit un salaire d'agent de production dont le taux est difficilement déterminable, car les patrons auront peut-être tendance à le rapporter à la prime sociale versée par l'Etat : l'exemple de la France est manifeste.

Heureusement, la Suisse n'a pas eu de tels problèmes à résoudre, comme l'Angleterre, ni travaillistes et conservateurs s'y sont heurtés depuis dix ans. Le Chancelier de l'Echiquier Butler est arrivé à réduire ces subventions, en partie, ces dernières années ; mais, dans un tel domaine, il est très difficile de revenir en arrière, particulièrement en période de plein emploi, lorsque les risques d'inflation sont toujours latents.

La conclusion qui s'impose à la fin de ce chapitre sur les subventions sociales est la suivante : sans discuter de l'opportunité de

l'introduction d'une telle politique qui ressortit au domaine essentiellement politique, il est possible de dire que lorsque l'Etat désire soutenir une couche de population (pauvres, vieillesse), lorsqu'il se fait fort de favoriser un idéal social quelconque (assurances sociales), il doit le faire directement en faveur de ceux que l'action étatique intéresse, afin que, le but atteint, il puisse éventuellement sans autre supprimer son aide, sans pour autant créer des difficultés à l'économie entière du pays.

Un dernier mot sur les subventions considérées comme sociales : nous avons été à la fois enthousiasmé et déçu par l'ampleur qu'a prise l'aide de la Confédération à la recherche scientifique ; enthousiasmé par les possibilités offertes à tous les chercheurs, quelle que soit leur fortune, de poursuivre des études, par les moyens mis à la disposition des établissements de recherche sans but lucratif ; mais déçu encore une fois par l'échec du libéralisme intégral dont les représentants n'arrivent pas, dans notre pays, ainsi que cela se passe aux Etats-Unis, à fournir de larges aides à la recherche, en particulier aux Universités. J. Akerman écrit¹ : «Les temps modernes sont caractérisés par le fait que la science, qui peu à peu envahit les laboratoires expérimentaux des usines et s'intègre en fait dans le programme de production, se trouve de plus en plus à la base des découvertes, tandis que l'expérience pratique sert de moins en moins de point de départ à la pensée scientifique abstraite».

Steinmetz, l'éminent savant américain, qui disposait à la General Electric Company d'un laboratoire mieux pourvu que ceux de la plupart des Universités américaines, conseillait toujours à ses collaborateurs de s'en tenir à des visées purement théoriques, persuadé que les corollaires d'ordre technique n'en seraient pas pour autant négligés². En période de prospérité, on a trop souvent, dans notre pays, tendance à oublier ces principes ; il est regrettable que ce soit l'Etat qui doive s'en préoccuper.

¹ Akerman (J.) : Cycles et Structures, P. U. F., Paris 1955, p. 47.

² Ibid, p. 48.

CHAPITRE III

Les subventions aux collectivités privées

A) Industrie, artisanat, commerce

I. Hôtellerie

Jusqu'à la première guerre mondiale, notre hôtellerie jouit d'une prospérité qui semblait ne devoir jamais s'arrêter. Pourtant, le conflit engendra une diminution brusque des revenus de cette industrie et, déjà en 1915, elle demandait notamment l'application stricte de l'article 805 C. C., l'introduction du warrant hôtelier, la remise des intérêts des fermages et des intérêts hypothécaires, etc.¹. Le Conseil fédéral ne put donner suite à cette requête ; par contre, il accordait, sous certaines conditions, des sursis aux propriétaires pour le paiement de leurs intérêts et le remboursement de capitaux².

La fin de la guerre coïncida avec une crise qui n'arrangea pas les comptes de l'hôtellerie suisse. En 1919, la Société suisse des hôteliers proposa au département de l'Economie publique, la création d'une caisse de secours par la Confédération et l'interdiction de construire de nouveaux hôtels jusqu'en 1929.

Après discussion, on tomba finalement d'accord pour créer une

¹ Burekhardt : DFS IV, 163 ss.

² O du 2. XI. 1915, RO 31, 333 s.

société fiduciaire hôtelière, dont la Confédération prendrait la moitié des actions¹.

En 1922, le Conseil fédéral proposa aux chambres d'allouer une subvention de 5 millions de francs à la Société fiduciaire de l'industrie hôtelière ; ce subside fut accordé² ; et en 1924, la Confédération concédait, à nouveau, une aide de 3 millions à cette industrie³. La période qui se déroula jusqu'à 1930 fut prospère et la Confédération n'intervint qu'en 1932⁴, puis en 1935⁵, pendant la grande crise mondiale. La reprise des affaires, dès 1936, ne fut que de courte durée pour l'hôtellerie ; en 1940 et en 1942, la Confédération apporta son aide à la Société fiduciaire. La fin de la guerre ramena la prospérité à cette industrie ; quoique la Confédération n'ait pris aucun engagement formel envers l'industrie hôtelière⁶, il est certain que l'État se portera toujours au secours de ce secteur important de l'économie nationale.

2. Industrie de la broderie

On sait que l'industrie de la broderie est une des ressources principales de la région est de la Suisse ; en 1920, la crise qui suivit la première guerre mondiale fut d'autant plus forte, pour ce secteur, que les changements de mode et la forte concurrence étrangère virent s'ajouter aux effets de la crise.

La situation devint extrêmement critique en 1922 et l'intervention de la Confédération nécessaire. Un plan de secours fut créé selon lequel il s'agissait de créer une Société coopérative fiduciaire de la broderie, à laquelle la Confédération remettrait des fonds substantiels. Les Chambres accordèrent à la nouvelle société un crédit de 6 millions⁷ qui devait lui permettre de réaliser diverses tâches, notamment de verser des subventions pour mettre hors service des métiers à la navette et pour démolir d'anciens métiers à la main. En 1925, la situation ne s'étant pas améliorée, une nouvelle subvention de un million de francs fut accordée à la société

¹ AF du 16. IV. 1921, RO 37, 309.

² AF du 30. VI. 1922, RO 38, 446.

³ AF du 15. X. 1924, RO 40, 455 s.

⁴ AF du 30. IX. 1932, RO 48, 493.

⁵ AF du 5. IV. 1935, RO 51, 234.

⁶ LF du 28. IX. 1944, RO 60, 843.

⁷ AF du 13. X. 1922, RO 38, 544 s.

fiduciaire¹ pour l'assainissement des conditions de salaires et de travail.

Pendant la crise 1929-1936, la Confédération organisa une «Caisse de crise des brodeurs-façonniers suisses sur machine à navette», à laquelle elle était autorisée à accorder, ainsi qu'à la société fiduciaire des subventions d'un montant maximum de 2 millions cinq cent mille francs². En plus, l'État accordait à la société fiduciaire une avance de un million pour lui permettre de poursuivre sa tâche, notamment pour continuer à retirer des machines à broder de l'exploitation. Puis la situation sembla s'améliorer jusqu'en 1940, époque où la Confédération intervint à nouveau³. En 1945, la Société fiduciaire fut réorganisée en un «Fonds de solidarité de la broderie suisse au métier à navette»⁴ qui dura jusqu'en 1948, date à laquelle le fonds reçut un statut définitif⁵ ne prévoyant l'intervention de l'État qu'en temps de crise.

3. Horlogerie

En 1921, environ 30.000 ouvriers horlogers chômaient ; la Chambre suisse de l'horlogerie et les associations horlogères, craignant l'émigration de l'industrie horlogère dans les pays à monnaie dépréciée, pays où la main-d'œuvre était meilleure marché, demandèrent un secours à la Confédération, secours devant permettre aux industriels de vendre leurs marchandises à des cours moins élevés, de pratiquer en quelque sorte un dumping. Une aide financière, à titre exceptionnel et temporaire fut accordée par les Chambres⁶. Le 12 décembre 1921, le Conseil fédéral nomma une commission de surveillance pour veiller à la bonne utilisation des subsides accordés.

En juillet 1922, le crédit de 5 millions octroyé l'année précédente était épuisé ; un nouveau crédit de 6 millions fut alors accordé à titre provisoire⁷.

¹ AF du 14. XII. 1925.

² AF du 23. XII. 1932, RS 10, 486.

³ AF du 9. IV. 1940, RO 56, 1207.

⁴ ACF du 28. XII. 1945, RS 10, 488.

⁵ AF du 23. VI. 1948, RO 1948, 1137.

⁶ AF du 6. XII. 1921, RO 37, 863 s.

⁷ AF du 12. X. 1922, RO 38, 543.

Dès 1924, on estima que l'aide de la Confédération avait atteint ses buts : diminution du chômage et reprise des exportations. Aussi l'aide de l'Etat cessa-t-elle sur l'invitation du Conseil fédéral.

Dès le début de la crise 1929-1936, l'intervention de l'Etat devint urgente. En 1931, le Conseil fédéral fut autorisé à participer, au nom de la Confédération, à la « Société générale de l'horlogerie suisse S. A. »¹, pour un montant de 6 millions de francs. Il était en outre habilité à prêter à cette société 7 millions et demi de francs, sans intérêts, remboursables par annuité de 1 million, à partir du 1er juillet 1934. Aujourd'hui, cette somme est complètement remboursée.

Les années qui s'écoulerent depuis 1936 furent des années de reprise, puis d'extrême prospérité pour l'horlogerie suisse, de sorte que l'Etat n'eut plus à soutenir cette industrie, du moins sous la forme de subventions. Le 22 juin 1951, l'Assemblée fédérale a voté un arrêté sur les moyens de maintenir notre industrie horlogère. Cependant, les chambres n'ont pas précisé si elles entendaient le faire par le moyen de subventions.

4. Expansion commerciale et des exportations

L'Union suisse des paysans, l'Union suisse des arts et métiers et l'Union suisse du commerce et de l'industrie adressèrent en 1907 un mémoire à la Confédération, dans lequel, ces associations demandaient la création d'un « Comité permanent des expositions » qui pourraient déployer pour notre pays une activité féconde. La Confédération décida d'allouer un subside aux associations mentionnées ci-dessus pour la création d'un « Office central suisse pour les expositions »². Pendant la guerre 1914-1918, son activité se trouvant ralentie, cet office fonda, d'entente avec la Chambre suisse du commerce, un « Bureau suisse de renseignements pour l'achat et la vente de marchandises » qui publiait un livre d'adresses de producteurs-exportateurs suisses.

Dès 1927, furent fondés, à Lausanne et à Zurich, des Offices suisses d'expansion commerciale, issus de la fusion de l'Office central suisse des expositions et du Bureau suisse de renseignements

¹ AF du 26. IX. 1931, RS 10, 431 ss.

² AF du 8. IV. 1908, Burckhardt, DFS 5, 394.

pour l'achat et la vente de marchandises ¹, qui reçurent dès lors de la Confédération, deux subventions : l'une fixe, l'autre variable.

Par suite de la crise, la Confédération créa une nouvelle aide aux industriels : une aide pour la création de travail productif, en 1932 ², aide qu'elle renouvela en 1935. Cette aide fut fortement critiquée : elle était généralement versée à fonds perdu, avec quelquefois, seulement, l'obligation de remboursements, sous certaines conditions. En 1934, la Confédération décida, en s'inspirant de ce qui avait été introduit à l'étranger, de garantir les risques à l'exportation ³, afin d'encourager les exportateurs qui craignaient, particulièrement à cette époque de dévaluation, des risques monétaires, des difficultés de transferts de fonds. C'était donc une forme certaine de subventionnement ; le 6 avril 1939, l'Assemblée fédérale, transforma l'arrêté de 1934, en une loi fédérale ⁴, à laquelle vint s'adjoindre un règlement d'exécution du Conseil fédéral du 27 juillet 1939 ⁵. Dans cette garantie, il n'est pas tenu compte du bénéfice (article 4 LF), puisque la loi a été édictée pour développer les possibilités de travail (article 1 LF). En général la garantie des risques s'applique à soixante-dix pour cent de la somme perdue, et au maximum à quatre-vingts pour cent (article 4 LF). Depuis 1946, celui qui désire se faire garantir contre le risque à l'exportation doit payer une prime à la Confédération, ce qui a transformé cette garantie en une simple assurance.

5. Divers

Tout d'abord nous mentionnerons le travail à domicile que la Confédération a encouragé depuis 1933, en portant chaque année à son budget un montant assez important y relatif ; d'ailleurs en 1949 ⁶, la Confédération a réaffirmé sa ferme intention d'encourager le travail à domicile dans un arrêté du 15 février.

La propagande touristique, que l'on aurait pu étudier dans la section concernant l'hôtellerie, a également reçu depuis longtemps

¹ AF du 31. III. 1927, RS 10, 504 : pour les années 1947-1954, la subvention fixe se montait à Fr. 1.500.000.—.

² AF du 18. III. 1932, RO 48, 148.

³ AF du 28. III. 1934, RO 50, 253.

⁴ LF du 6. IV. 1939, RS 10, 495 ss.

⁵ Régl. d'ex. du 27. VII. 1939, RS 10, 498 ss.

⁶ AF du 15. II. 1949, RO 1949, 540.

l'appui de la Confédération. Dès 1917¹, le Conseil fédéral jugea qu'il était nécessaire d'encourager le tourisme dans notre pays et accorda à un premier Office du tourisme une subvention de Fr. 120.000.— qui alla constamment en augmentant. Pourtant, les C. F. F. et l'hôtellerie entreprenaient séparément leur propagande ; aussi on pensa réduire les frais et, peut-être, augmenter l'efficacité de la publicité en coordonnant les deux efforts. C'est pourquoi dès 1939 «l'Office central suisse du tourisme» fut créé pour effectuer une propagande générale ; cet Office reçut dès lors une substantielle aide de la Confédération².

A diverses reprises, la Confédération apporta son aide, dans des situations assez particulières : par exemple, après la première guerre mondiale, elle est intervenue en faveur des personnes assurées auprès de compagnies allemandes en déconfiture : d'autre part, dans la faillite du Comptoir Suisse d'Escompte de Genève et de la Banque populaire suisse, l'Etat prit à sa charge une partie des capitaux sociaux, ce qui est nettement une forme de subventionnement.

Au début de la deuxième guerre mondiale, l'Etat central favorisa le développement d'une usine d'essence synthétique, dont nous aurons à reparler longuement dans la deuxième partie de ce travail³.

B) Transports

I. Chemins de fer privés (4)

On sait que le percement du Gothard est dû à l'initiative privée et à celle des cantons. Cependant, en cours de construction, les frais dépassèrent les possibilités des organisateurs et l'Italie, la Suisse et l'Allemagne accordèrent à ce travail une subvention totale d'environ 70 millions de francs en 1871, à laquelle vint s'en ajouter une autre en 1878 partagée également entre les trois pays mentionnés. Cependant, les cantons non intéressés au percement de ce tunnel s'élevèrent contre le subventionnement du Gotbard alors que les cantons à l'Est et à l'Ouest de la Suisse ne recevaient aucune

¹ ACF dn 28. IX. 1917, RO 33, 857-858.

² AF dn 21. IX. 1939, RO 56, 943.

³ Voir Partie II, chapitre-II.

⁴ Voir Troxler (Just-Martin) : Das Zusammenwirken von Bund und Kantonen bei Finanziellen Hilfeleistungen an den Betrieb Schweizerischen Privatbahnen, Thèse Berne 1948.

aide pour développer leurs moyens de transport. Finalement, la loi concernant les subsides pour les chemins de fer des Alpes¹ donna satisfaction à chacun, en laissant entendre que d'éventuelles subventions seraient versées à d'autres entreprises de transports.

Cette loi fut appliquée lors du percement du Simplon en 1887 et du Lötschberg en 1907. D'autre part, les chemins de fer rhétiques, qui appartiennent au canton des Grisons, reçurent également en 1898 et en 1907² des subventions d'un caractère spécial ; elles prirent la forme d'actions de subvention de deuxième rang, c'est-à-dire qu'en principe elles n'étaient pas versées à fonds perdu par la Confédération. En 1921, la compagnie avait reçu 26 millions de francs de la part de la Confédération qui figuraient comme tels dans le bilan grison, mais avaient été complètement amortis dans le bilan fédéral ; dès lors, la Confédération consentit à un amortissement de 80 % sur ce capital, à la condition que ses droits restassent les mêmes qu'auparavant³.

Dès 1919, la Confédération décida de donner son appui financier aux sociétés privées de chemins de fer désireuses d'introduire la traction électrique sur leurs lignes⁴. Les principaux bénéficiaires furent les cantons de Berne et des Grisons et, notamment, la ligne Berne-Neuchâtel, par arrêté du 13 décembre 1927⁵.

Comme dans les autres secteurs économiques, la crise eut une influence très néfaste sur les transports publics ; dans un arrêté fédéral de 1933, la Confédération décida d'intervenir auprès des compagnies de chemins de fer et de navigation privées⁶. Le 6 avril 1939, les Chambres votèrent une loi⁷ concernant l'aide aux compagnies de transports, loi, selon laquelle, la Confédération est autorisée à venir en aide aux compagnies privées de chemins de fer et de navigation qui sont obérées ou qui, en raison de leur importance économique et militaire, intéressent l'ensemble du pays. Les arrêtés fédéraux du 26 juin 1945, puis du 26 janvier 1951⁸ fixèrent la participation de la Confédération à l'aide de ces entreprises.

¹ LF du 22. VIII. 1878, RO 4, 1.

² AF du 18. VI. 1907, RO 23, 583 ss.

³ Rapp. gest. C. F, 1921, 524.

⁴ LF du 2. X. 1919, RO 36, 19-22.

⁵ RO 43, 579.

⁶ RO 49, 247 ; arrêté remplacé par AF du 22. X. 1937, RO 54, 49.

⁷ LF du 6. IV. 1939, RS 7, 248 ss.

⁸ RS 7, 252.

2. Aviation

Depuis la deuxième guerre mondiale, l'aviation civile a pris un essor considérable. Il est apparu à la Confédération qu'il était des plus nécessaire, pour le bien du pays, d'apporter une aide à ce nouveau moyen de transport. L'Assemblée fédérale se fondant sur les articles 23 et 37 ter de la Constitution et le Message du Conseil fédéral du 13 février 1945, décida¹ d'allouer des subventions pour la construction d'aéroports continentaux (participation 30 %), d'un aéroport intercontinental (participation 35 %) et pour l'amélioration d'aérodromes régionaux. Cet arrêté fut ensuite complété par un arrêté du 13 juin 1946².

La loi du 21 décembre 1948 sur la circulation aérienne ajouta d'autres frais à la charge de la Confédération³. Aujourd'hui, elle se charge des frais d'assurance de vol⁴. Elle s'est même chargée d'aider la «Swissair» à compléter son parc d'avions ; notamment, elle a participé dans une très forte proportion à l'achat de deux avions à long rayon d'action.

C) Agriculture

L'agriculture joue dans notre économie un rôle des plus importants ; elle a été et elle sera toujours une des préoccupations majeures des autorités fédérales. D'autre part l'agriculture, dans l'économie moderne, occupe une place assez particulière et pose non seulement des problèmes pratiques à résoudre, mais encore donne au théoricien matière à réflexion. C'est pourquoi, dans la seconde partie de ce travail, il sera question de l'agriculture sous un angle théorique.

Vers la fin du siècle dernier, la situation de l'agriculture suisse était devenue particulièrement critique ; elle avait subi l'influence de la crise générale qui sévit dans l'agriculture européenne après les années soixante-dix. Le prix du blé était particulièrement tombé, alors que l'économie laitière soutenait la concurrence étrangère. A cette époque, où l'industrie suisse se développait à grands pas

¹ AF du 22. VI. 1945. RS, 736 ss.

² RS 7, 740 ss.

³ RO 1950, 471.

⁴ FF 1948 III, 564.

et avait besoin de débouchés étrangers, l'augmentation des droits de douane sur les produits agricoles ne pouvait être envisagée. Seule une aide directe, sous forme de subventions de la part de l'État pouvait maintenir l'agriculture dans un état quelque peu décent.

En outre diverses épidémies, contre lesquelles il fallait lutter de toute urgence, firent leur apparition. Le phylloxéra venu de France alarmait de même les autorités. Diverses mesures furent prises en faveur de l'agriculture, souvent par les cantons, quelquefois soutenus par la Confédération (1872 lutte contre les épidémies dans le bétail, 1877 lutte contre le phylloxéra et les épidémies, 1884 arrêté fédéral concernant l'encouragement de l'agriculture).

En 1893, l'Assemblée fédérale vota une première loi¹ sur l'amélioration de l'agriculture en général. Par cette loi, la Confédération s'engageait à subventionner l'enseignement de l'agriculture, l'amélioration de l'élevage du bétail, l'amélioration du sol, l'assurance du bétail, l'assurance contre la grêle, les sociétés agricoles, les expositions agricoles, l'établissement de statistiques cantonales agricoles, etc. On le voit, cette première loi marquait à la fois une intervention nette de l'État central dans le domaine privé et la ferme intention de maintenir une agriculture aussi forte que possible dans le pays.

En 1919, une motion fut déposée par 40 députés au Conseil National, invitant le Conseil fédéral à examiner la possibilité de compléter la loi de 1893 sur l'encouragement agricole, afin de l'adapter aux exigences modernes. La motion fut adoptée et en mars 1929, seulement, une nouvelle loi², modifiant celle de 1893, fut promulguée. Cette loi accordait une attention spéciale aux régions montagneuses, à la situation difficile des petits cultivateurs ; elle encourageait les cantons à prendre des initiatives en faveur de l'agriculture en leur allouant, à cet effet, des subsides.

Cependant, il y a lieu de remarquer qu'une loi fédérale, telle que, par exemple, la loi sur l'agriculture de 1893, renouvelée en 1929, s'applique à la tendance générale de l'économie agricole, c'est-à-dire sur une moyenne et que, par conséquent, une telle loi a un caractère *structural* ; elle considère en quelque sorte une économie donnée comme statique et en dehors des contingences *conjoncturelles*, insaisissables par avance ; et voici pourquoi, hors

¹ LF du 22. XII. 1893, RS 9, 3 ss.

² LF du 5. X. 1929, RO 46, 5-7.

du cadre de la loi, l'Etat se voit souvent obligé d'intervenir sous la pression du fait présent que la loi ignore. Nous reviendrons d'ailleurs sur cette opposition de la statique structurale et de la dynamique conjoncturelle dans la seconde partie de ce travail. Cette constatation explique fort bien l'intervention de la Confédération dans les crises que subit l'agriculture. On peut d'ailleurs appliquer le même raisonnement à d'autres branches de l'économie.

Or donc, la Confédération dut apporter une aide supplémentaire à l'agriculture dès 1922, pendant la dépression économique. Tout d'abord, le gouvernement fédéral intervint à diverses reprises pour faciliter l'écoulement des produits laitiers dont l'augmentation de production aurait pu causer des chutes de prix catastrophiques pour les paysans¹.

En 1928, les Chambres publièrent un nouvel arrêté² accordant une aide provisoire en vue d'atténuer la crise agricole pour l'achat d'engrais, de fourrages, de semences et de bétail et pour la couverture de dépenses destinées au maintien des entreprises agricoles.

La grande crise des années 1930 et suivantes fut particulièrement ressentie par l'agriculture suisse qui a toujours été fortement endettée, pour des raisons qu'il n'y a pas lieu d'étudier ici, de sorte qu'elle n'eut pas seulement à subir les conséquences de la mévente de ses produits, mais également les suites de la déflation monétaire : les dettes contractées par les paysans, avant 1930, avaient conservé leur valeur nominale, alors que le franc, par rapport aux prix, avait augmenté de valeur. En 1932, l'Assemblée fédérale accorda une aide financière temporaire aux agriculteurs dans la gêne³, et en 1934, la Confédération développa cette aide par un nouvel arrêté⁴ puis en 1940 les Chambres votèrent une loi sur le désendettement de domaines agricoles⁵, par laquelle la Confédération, de concert avec les cantons, sous certaines conditions, peut se charger d'une partie des amortissements des dettes paysannes.

En 1947, à la suite de l'adjonction à la Constitution fédérale des articles économiques, l'aide à l'agriculture reçut en quelque sorte une sanctification constitutionnelle dans l'article 31 bis, lettre

¹ AF du 20. I. 1922, RO 38, 9-10.

AF du 7. IV. 1922, RO 38, 338-339

² AF du 28. IX. 1928, RS 9, 74.

³ AF du 30. IX. 1932, RS 9, 75.

⁴ AF du 28. III. 1934, RS 9, 78.

⁵ LF du 12. XII. 1940, RS 9, 79 ss.

b : «La Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie d'édicter des dispositions ... b) pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale». Se fondant sur cet article, le Conseil fédéral présenta le 19 janvier 1951, un projet pour une nouvelle loi sur l'agriculture¹. Les subventions versées à l'agriculture jusqu'alors y furent confirmées. D'autre part, ce qui distingue cette loi des précédentes, c'est qu'elle représente non seulement quelques recettes à appliquer au domaine agricole à la suite de la pression des événements, mais encore qu'elle s'élève au-dessus des contingences occasionnelles pour tenter de donner à l'agriculture suisse un régime qui la considère dans son ensemble ; si le côté économique de la question y occupe une place de choix, on y trouve également de nombreuses dispositions d'ordre juridique.

Il y a lieu de mentionner encore trois lois d'une moindre importance du point de vue des subventions fédérales, encore en vigueur : la loi fédérale du 13 juin 1917 sur les mesures à prendre pour combattre les épizooties, la loi fédérale du 1er avril 1938 concernant l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables et la loi fédérale du 29 mars 1950 sur la lutte contre la tuberculose bovine.

D) Approvisionnement en blé

Avant la guerre 1914-1918, le commerce du blé, en Suisse, était entièrement laissé à l'initiative privée, ce qui laisse entendre que seule la spéculation, le souci du bénéfice, était à la base de ce commerce. Pour un pays comme le nôtre, cela pouvait signifier, en temps de guerre, la famine à brève échéance, si l'on songe qu'en août 1912, il n'y avait, dans notre pays, qu'une réserve égale à 1000 wagons de blé, alors que la consommation annuelle s'élevait à environ 45.000 wagons.

En 1908, une motion invitait déjà le Conseil fédéral à présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'introduire, dans un bref délai, le monopole fédéral du commerce des céréales et de la farine. Cette motion trouva un écho favorable dans les milieux paysans, mais se heurta à une

¹ FF 1951 I, 141 ss.

vive opposition des organisations commerciales et industrielles.

D'autres motions furent présentées demandant au Conseil fédéral de prendre des mesures pour augmenter l'approvisionnement en blé, puis réclamant une aide fédérale pour l'encouragement de la culture du blé.

En 1914, en vertu de ses pleins pouvoirs, le Conseil fédéral se vit obligé d'introduire le monopole d'importation du blé¹. Ce monopole ne fut supprimé qu'en 1924 par un arrêté d'urgence. Cependant, l'importation de blé, dans l'avenir, devrait être subordonnée à une autorisation de la Confédération, obligeant l'importateur à prendre en charge une partie du blé indigène. En outre, en 1925, l'Assemblée fédérale compléta l'arrêté de 1924², en ce sens qu'elle fixait des prix maxima pour le blé pris en charge et faisait supporter, par la Confédération, la prime de mouture.

Cependant, la grave question de l'introduction constitutionnelle d'un monopole du blé restait toujours en suspens. Certains pensaient qu'un plan d'approvisionnement en blé du pays ne pouvait se faire que par l'introduction d'un monopole, alors que d'autres prétendaient, au contraire, que ces deux questions étaient totalement différentes. Après qu'un projet eut échoué devant le peuple le 5 décembre 1926, l'affaire fut reprise et un nouveau projet de réforme constitutionnelle tendant à l'introduction d'un article 23 bis, dans la Constitution, fut adopté en votation populaire le 3 mars 1929. Par cet article, la Confédération se réserve le droit d'entretenir des réserves de blé pour assurer l'approvisionnement du pays et elle encourage la culture du blé dans le pays, ce qui laisse bien entendre qu'elle s'engage à verser, dans l'avenir, des subventions constantes pour la culture du blé en Suisse.

Se fondant sur cet article 23 bis C. F., l'Assemblée fédérale promulgua, le 7 juillet 1932, une loi fédérale sur le ravitaillement en blé³, dans laquelle étaient fixées la réserve que la Confédération désirait maintenir, la prise en charge du blé indigène, la surveillance du trafic du blé, la sauvegarde des intérêts des consommateurs et diverses dispositions pénales. Cette loi fut suivie d'un règlement d'exécution du 4 juillet 1933⁴ et de nombreuses ordonnances, no-

¹ Sur tous ces points voir Bueckhardt : DFS V, 765 ss.

² AF du 27. III. 1925, RO 41, 439 ss.

³ LF du 7. VII. 1932, RS 9, 431 s.

⁴ Règl. d'ex. du 4. VII. 1933, RS 9, 444.

tamment pendant la guerre, réglant l'approvisionnement de la Confédération. Alors que durant la première guerre mondiale, la production indigène ne couvrait que le 15 % des besoins du pays, pendant la seconde guerre, cette proportion monta à 40%; et il y a lieu de remarquer que vu l'augmentation de la population, la consommation en blé avait, elle aussi, haussé, ce qui prouve le louable effort fourni par l'agriculture suisse pendant ces dernières décades.

E) Régie des alcools

En 1885, un article 32 bis fut annexé à la Constitution fédérale, en vue de limiter les abus dus à l'alcoolisme. Cet article ne concernait pas les vins, mais les alcools distillés. Par la suite, divers projets tendant à la révision de cet article échouèrent, notamment deux fois devant le peuple : la première fois, le 25 octobre 1903¹, la seconde le 3 juin 1923². La situation devenait assez critique, car la Confédération n'avait guère de pouvoir pour limiter la consommation de «schuaps» qui allait croissant, sans que le gouvernement pût légalement élever les prix des alcools indéfiniment³. D'autre part, dans les années 1925, la régie des alcools avait de graves soucis en ce qui concerne l'amortissement des déficits considérables résultant de l'appui accordé aux producteurs de fruits. Vraisemblablement, il allait devenir impossible à la Confédération de verser les subsides aux cantons et cela pour plusieurs années.

Dans un Message du 26 janvier 1926, le Conseil fédéral déposa un nouveau projet de révision des articles 31 et 32 bis C. F., dans lequel l'exécutif remarquait que la Suisse était le seul pays du monde où la distillation et la vente des eaux-de-vie était entièrement libres ; le Conseil fédéral proposa aux Chambres l'introduction du monopole. Après que le projet eut été amendé et accepté par les deux Conseils, il fut également accepté en votation populaire le 6 avril 1930⁴. Outre le fait qu'il limite et réglemente la production et la vente de boissons distillées, l'article 32 bis autorise la Confédération à encourager la production de fruits de table et l'emploi de matières distillables indigènes pour l'alimentation ou l'affouragement.

¹ FF 1903 III, 932.

² FF 1923 II, 547 ss.

³ LF du 22. VI. 1907, RO 23, 588 ss.

⁴ FF 1930 I, 385 ss.

Se fondant sur cet article 32 bis C. F. et le Message du Conseil fédéral du 1er juin 1931, l'Assemblée fédérale promulgua la loi fédérale sur l'alcool de 1932¹, modifiée par la loi de 1949². Dans ses articles 24, 24 his, 24 ter et 24 quater, cette dernière enjoint à la Confédération d'encourager la culture des fruits de table, avec la collaboration des cantons ; elle autorise le Conseil fédéral à prendre des mesures pour adapter la production des pommes de terre et des fruits aux possibilités d'écoulement et permettre d'utiliser les excédents sans distillation ; elle autorise le Conseil fédéral à limiter l'importation de fruits et pommes de terre, pour favoriser les ventes de produits indigènes.

F) Sylviculture

Cette section pourrait aussi bien figurer dans le premier chapitre de cette thèse que dans le présent chapitre. Pourtant, s'il a déjà été question de l'article 24 C. F. dans le chapitre concernant les subventions administratives, il semble que juridiquement, la sylviculture ressortit au domaine de l'économie privée, même si l'Etat, les Cantons et les communes sont souvent propriétaires de forêts et quoique la loi fédérale de 1902³ sur la police des forêts établisse des règles différentes pour les forêts appartenant à des collectivités publiques et les forêts appartenant à des particuliers. Il est vrai, qu'avant d'être amendé, en 1897, l'article 24 C. F. ne s'appliquait qu'aux forêts des Alpes et des Préalpes, ainsi qu'en témoigne la loi fédérale de 1876⁴. Les cantons intéressés étaient obligés pour maintenir leurs forêts en bon état d'avoir à leur service un personnel qualifié ; les cantons recevaient pour des cours de sylviculture et pour la plantation de forêts des subsides, de la part de la Confédération qui se montaient jusqu'à 70 % des dépenses.

La correction des eaux du Jura fut à l'origine de la révision de l'article 24 C. F., dans lequel les mots « dans les régions élevées » furent supprimés, ce qui portait son champ d'application à la Suisse entière.

Ainsi, la loi de 1902 prévoit que la Confédération peut subven-

¹ LF du 21. VI. 1932, RS 6, 853 ss.

² LF du 25. X. 1949, RO 1949, 72 ss.

³ LF du 11. X. 1902, RS 9, 711.

⁴ LF du 24. III. 1876, RO 2, 353.

tionner l'établissement de chemins de dévestitures et de toutes les autres installations destinées au transport des bois (art. 25) ; elle paie 50 à 80 % des frais de création de nouvelles forêts protectrices (les forêts protectrices sont celles qui se trouvent dans le bassin de réception des torrents et celles qui, par leur situation, assurent protection contre les influences climatologiques nuisibles, les avalanches, les chutes de pierre, les éboulements, etc. ; la distinction entre forêts protectrices et non protectrices est laissée au soin des cantons, sous la surveillance de la Confédération), et elle se charge de diverses dépenses dont, par exemple, une bonne part des frais de remaniements parcellaires (article 42).

En outre, la Confédération contribue, par des subventions, aux frais de traitements des fonctionnaires forestiers (art. 40) et aux dépenses pour des cours de sylviculture (art. 41). Remarquons que ces deux articles rentreraient plutôt dans le cadre des subventions administratives.

En 1946, par suite des défrichements nombreux en vue d'étendre les cultures agricoles pendant la guerre, l'Assemblée fédérale a pris un arrêté¹ pour encourager l'afforestation dans des régions montagneuses et pour restaurer les forêts protectrices. Dans ces deux cas, la Confédération s'engage à verser d'importantes subventions.

Il faudrait, en outre, mentionner dans cette section, diverses mesures prises, à plusieurs reprises, par l'Etat central, en faveur de la sylviculture, dans des circonstances particulières : par exemple, pendant la crise 1929-1936, lors d'incendies de forêts ou de chutes d'avalanches.

¹ AF du 20. XII. 1946, RS 9 531 ss.

SECONDE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

De la structure

Si ce travail se plaçait entièrement dans la ligne de la théorie classique de Ricardo, ou plus près de nous d'Alfred Marshall, il va de soi qu'il n'y aurait pas grand chose à dire du point de vue théorique sur la politique des subventions, sinon à la condamner sans rémission. Il serait, en effet, assez aisé, en appliquant les théories de l'entreprise à l'échelle de la nation ($\sum x = X$), de prouver qu'en subventionnant des groupements privés, la nation s'appauvrit. Cela est peut-être possible, si l'on considère le problème d'un point de vue absolu, sans tenir compte, des contingences et facteurs sociaux, psychologiques, historiques, etc. ; cela est encore juste, si l'on considère l'économie mondiale comme UNE économie et non comme un ensemble d'économies nationales juxtaposées, à la fois indépendantes et interdépendantes. Mais, jusqu'à nouvel avis, la réalité n'est pas telle que nous l'ont présentée les classiques et nous sommes presque tenté de dire avec M. Charles Mayer¹ : « Il n'y a pas de vérité première. Cependant, nous sommes bien forcés d'en admettre quelques-unes, mais en nous gardant d'en être dupes, c'est-à-dire en n'oubliant pas que nos principes d'action sont arbitraires, qu'ils n'ont que la valeur qu'il nous plaît de leur attribuer. Il serait donc absurde de vouloir imposer la société au nom de principes imaginaires. Inversement, proclamer que ce qui existe est ce qui doit être, répugne à notre conscience. Il faut

¹ Mayer (Charles) : L'économie au service du progrès, Paris 1948, p. 399.

donc nous contenter de prendre le monde tel qu'il est en cherchant à l'améliorer seulement de façon pratique et utilitaire et non en raisonnant dans l'absolu».

Les économistes contemporains en essayant de s'élever au-dessus de la conception micro-économique pour entrer dans un monde macro-économique, c'est-à-dire en considérant des phénomènes globaux, irréductibles à l'atomicité, ont ouvert à l'économie politique des voies nouvelles qui permettent d'expliquer des faits que l'économie classique n'avait entrevus. Cette nouvelle manière de comprendre la science économique constitue un rapprochement de la science et de la réalité des plus intéressants ; elle est représentée notamment en France par André Marchal, Pierre Dieterlen, Jean Lhomme, François Perroux, en Suède par Johan Akerman, aux Etats-Unis par Veblen, Mitchell, Leontief, etc.

L'un des problèmes centraux que se posent actuellement les économistes que nous venons de mentionner est la question des structures. Certes, dans n'importe quel ouvrage de science sociale ou de science politique, il est constamment parlé de structures, sans que ces dernières soient l'objet d'une définition quelconque. On pourra rétorquer que chacun en a une notion plus ou moins claire ; pourtant, lorsqu'on y regarde de plus près, on s'aperçoit que la structure se confond souvent avec l'institution, qu'elle s'amalgame à la norme, alors que chacun de ces termes doit ou devrait avoir une signification propre. «Ce qui est nécessaire, c'est la mise au point des désignations¹», quoique ce souci de précision ne soit pas particulier aux Américains et Anglais qui en font facilement fi. Par exemple, W. Leontief² a écrit un ouvrage important sur la structure de l'économie américaine, sans que jamais il ne précise ce qu'il entend par structure. Il y a d'ailleurs, une nette différence entre la manière de penser des économistes français, soucieux de respecter la logique cartésienne, et celle des économistes anglo-saxons qui ne précisent l'objet de leur pensée et de leurs recherches qu'au fur et à mesure de l'avance de leurs travaux, sans, à la base de leurs recherches, fixer nécessairement d'hypothèses précises ; cette conception du travail peut paraître

¹ Confucius cité par Louis Baudin in *L'économie dirigée à la lumière de l'expérience américaine*, Paris 1941, p. 2.

² Leontief (W.) : *The structure of American economy 1919-1929*, Harvard University Press 1941.

choquante à première vue ; pourtant, nous sommes bien obligés de reconnaître qu'en matière économique, les anglo-saxons sont nos maîtres.

Donc, depuis quelques années, la question épineuse des structures préoccupent nombre d'économistes. Il en est d'elles, aujourd'hui, comme des notions de capital, d'intérêt, il y a un siècle : une certaine anarchie et la confusion règnent à leur sujet. C'est un des mérites de l'école française d'avoir essayé d'approfondir ce problème, sans l'avoir résolu, d'ailleurs, à la satisfaction générale. Mais n'y a-t-il pas déjà grand mérite à soulever un problème qui se révèle des plus importants pour la compréhension du monde économique moderne ? De plus en plus, se rendant compte de l'importance de « l'interférence de l'économie et du social »¹, l'économiste a tendance à aborder l'étude des données que le sociologue et l'historien se partageaient, et c'est souvent en adoptant les méthodes du sociologue, quand il en a (!), qu'il va étudier la question des structures.

Dans la théorie classique et autonome, il n'est pas de place pour les structures ou, plutôt, ce serait un pléonasme que d'en parler dans un système considéré comme statique et définitif, car elles sont des parties intégrantes du système et comme lui immuables. Les classiques ne pouvaient prévoir la transformation du monde économique et son aboutissement actuel, c'est-à-dire la formation de tendances oligopolisatrices, ~~l'intervention toujours plus profonde de l'Etat, la prise de conscience toujours plus grande des groupes économiques qui empêchent par leur poids le jeu des lois classiques de fonctionner.~~ C'est ce qui faisait dire à Charles Gide : « Ce que les économistes libéraux décrivent, c'est non pas le monde tel qu'il est, mais tel qu'il devrait être »², à quoi on pourrait ajouter : c'est un monde tel qu'il fut. Jean Marchal a résumé le problème des classiques d'une manière extrêmement concise, dans un article de la Revue économique³ ; il y écrit : « Présentée trop souvent comme théorie indépendante des structures, valable sans limitation de temps, la théorie classique est en réalité une théorie sur structures périmées ».

¹ Marchal (André) : La pensée économique en France depuis 1945, PUF, Paris 1953, p. 39.

² Gide (Charles) : La Coopération, Paris, Larose 1900, p. 211.

³ Marchal (Jean) : Théorie réaliste de la répartition, Revue économique 1948, No 2, p. 148.

Voici pourquoi Friedrich Hayek, en tant que brillant représentant de la théorie classique dans les temps présents, ne connaît pas de théorie des structures et s'élançait de toutes ses forces à l'assaut du réalisme économique moderne¹.

Depuis la fin de la première guerre mondiale, et ensuite, plus particulièrement, après la crise de 1929, les économistes ont tenté de relier l'explication économique aux changements qui s'opèrent dans l'«environnement» ; par environnement, il faut notamment comprendre les structures. Wagemann peut être considéré comme l'un des initiateurs de talent de cette nouvelle orientation. En 1929, il publiait un important ouvrage², dans lequel il tentait de donner une première explication des structures, en classant les économies selon leurs proportions respectives en main d'œuvre, machines et capitaux.

Types de structures

Il va sans dire que les différents types de structures ne seront pas tous décrits en détail ici. Cependant, il est nécessaire de les passer rapidement en revue, étant donné qu'ils interfèrent tous les uns sur les autres. Il semble que l'on peut diviser ces divers types en quatre grands groupes : les structures physiques, les structures institutionnelles, les structures sociales, les structures économiques.

A) Les structures physiques

Les structures physiques font depuis longtemps l'objet de diverses études de la part des géographes. Mais dans la mesure où l'on recherche les effets de l'environnement géographique sur l'orientation économique et sociale, on entre dans le domaine du sociologue et de l'économiste. L'organisation de l'espace intéresse, en somme, les géographes parce que espace, les économistes parce que organisation.

Si l'on peut considérer que la structure géographique influence la vie économique d'un pays, il ne faudrait pas tomber dans le

¹ Hayek (Friedrich) : *Scientisme et science sociale. Essai sur le mauvais usage de la raison*, Plon, Paris 1953.

² Wagemann : *Struktur und Rythmus der Wirtschaft*, Berlin 1929.

fatalisme de Ratzel¹ qui pensait que la situation du pays, l'espace et les frontières étaient déterminants pour un genre de vie sociale ; ce qui est parfaitement faux, car on trouve facilement des civilisations, des vies sociales très différentes dans des conditions géographiques semblables. Cependant, il est possible de dire que la nature offre à l'homme certaines possibilités objectives, mais qu'il dépend essentiellement de lui de les mettre en valeur, d'où l'on tombe dans une forme de probabilisme accepté par les géographes modernes.

Dans une société non évoluée, la structure physique formera la base de tout le système économique, mais au fur et à mesure du développement de la technique et de l'industrialisation, cette infrastructure passera à un plan d'égalité, sinon d'infériorité, par rapport aux nouvelles structures engendrées par la société.

Les deux caractéristiques de la structure physique sont sa permanence et sa matérialité. La permanence se doit naturellement pas être considérée comme absolue, car elle peut subir l'empreinte de l'homme, mais sa rigidité lui donne un caractère d'une très forte stabilité.

B) Les structures institutionnelles

Ce sujet, laisse les économistes extrêmement divisés. Pour les uns, l'institution est une structure, pour les autres, la structure doit nettement se distinguer de l'institution. Pierre Dieterlen écrit dans son ouvrage « Les normes économiques »² : « Les institutions économiques sont sujettes aux évolutions rapides et aux révolutions multiples qui se produisent dans le domaine politique. La structure, au contraire, est fonction de conditions techniques et matérielles dont l'évolution est relativement lente et dont les révolutions sont exceptionnelles ».

Essayons de tirer au clair le problème. Selon la célèbre définition d'Hauriou, « une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social »³.

¹ Ratzel (Friedrich) : Die Erde und das Leben. Eine vergleichende Erdkunde, Leipzig, Bibl. Institut 1902, 2 vol.

² Dieterlen (Pierre) : Les normes économiques, mesures de quelques unes d'entre elles. Paris, Imprimeries nouvelles 1943, p. 7.

³ Hauriou cité par De Pasquier (Claude) in : Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit, Nenchâtel et Paris 1942, p. 287.

Trois conditions sont donc nécessaires pour que naissent une institution : tout d'abord un milieu social qui, ensuite, engendre une idée ; et, enfin, la consécration juridique de cette idée. Cependant, les conditions énumérées ci-dessus sont des conditions formelles qui n'ont pas nécessairement pris sur la réalité ; pour l'économiste, cette dernière constatation implique immédiatement un critère nouveau, de l'institution en tant que structure : c'est la vie. Nous prendrons deux exemples tirés de la Constitution fédérale suisse pour illustrer ce raisonnement. Dans son article 42 f, la Constitution fédérale prévoit que «Les dépenses de la Confédération sont couvertes, notamment, par les contributions des cantons que règlera la législation fédérale, en tenant compte surtout de leurs richesses et de leurs ressources imposables». Cet article, repris en 1874 de la Constitution de 1848 (article 39), n'a jamais été appliqué ; nous n'avons pas l'intention d'en rechercher les causes dans ce travail ; il s'agit simplement ici de constater un fait objectif. Il est impossible de dire que la Confédération, vu l'état de ses finances, n'a pas eu besoin de faire appel aux contingents des cantons : ses dettes sont par trop éloquentes.

~~Dans le cas de cet article 42 f C. F., nous croyons qu'il est possible de dire qu'on se trouve en présence d'une institution, mais qui n'a pas du tout le caractère d'une structure.~~

Par contre, se fondant sur l'article 24 C. F., qui prévoit que «la Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts», le gouvernement fédéral, est intervenu à maintes reprises, auprès des cantons pour les aider à supporter les charges que leur occasionnaient les endiguements, la correction des cours d'eau, etc.

Dans ce cas, l'article 24 C. F. est non seulement une institution, mais il a également un caractère structural certain.

On voit donc clairement pourquoi cette section s'intitule «structures institutionnelles» et non pas «institutions» seulement, ce qui impliquerait que toute institution correspond à une structure.

L'institution, pour être considérée comme structure, doit être *vivoce* ; et par ce mot *vivoce*, il ne faut pas seulement entendre que l'institution doit être animée de la vie, mais encore qu'elle doit être apte à une longue vie. Voici donc une deuxième caractéristique de la structure institutionnelle : sa durée. En effet, on ne peut

dire qu'un texte de loi voté au cours d'une année et supprimé au cours de l'année suivante représente une structure ; qu'on se souvienne, par exemple, des nombreuses lois, concernant les subventions, votées par le parlement français, au cours des années 1930-1933, qui furent supprimées à peine entrées en vigueur, quoique leur effet, en principe, dût s'étendre sur de nombreuses années.

C) Les structures sociales

Dans les structures sociales, il faut également comprendre les structures mentales et psychologiques. Les structures sociales comportent l'étude des groupes sociaux, des formes de sociabilité, de l'importance des groupes sociaux et de leur activité. C'est l'étude des groupes sociaux qui, dans une large mesure, a limité la portée des théories psychologiques de l'École de Vienne de Carl Menger, en montrant combien il est hâtif de généraliser les observations, faites sur un individu agissant rationnellement, à l'ensemble de la société.

Selon Jean Lhomme¹, la structure sociale correspond à des rapports résultant à la fois : « 1. de l'existence dans un groupe de différents individus ; 2. de l'existence de divers groupes qui sont alliés, adversaires ou indifférents et qui se trouvent donc en liaison, en opposition ou en état de neutralité, les uns vis-à-vis des autres. »

Quant au sociologue Gurvitch, il donne de la structure sociale la définition suivante² : « La structure sociale globale est un équilibre relatif de la société globale, consistant dans le fait que les groupements et organisations qui leur sont superposés, les formes de sociabilité, les réglementations sociales, les déterminismes sociaux sont rangés dans une échelle hiérarchique particulière qui fait une société globale. Les structures sont armées par des signes, signaux, symboles etc.³ qui donnent à une société globale une certaine soli-

¹ Lhomme (Jean) : La notion de structure sociale. Revue des sciences économiques, Liège 1949, p. 104.

² Gurvitch (Georges) : Cours professé à la Sorbonne ca 1953-1954, non polycoché.

³ Georges Gurvitch emploie un vocabulaire souvent équivoque, qu'il a pour ainsi dire créé et auquel il faut toujours se référer si l'on veut pouvoir suivre, dans ses définitions interminables et ténébreuses, sa pensée. Notamment, pour la signification particulière qu'il donne à « signes », « symbole », « valeurs collectives », etc., on consultera son ouvrage : La vocation actuelle de la sociologie, Presses Universitaires, Paris 1950, p. 57 à 88.

dité que n'ont pas les autres éléments de la vie sociale, ni les groupements particuliers».

Ces deux définitions renferment à peu près les mêmes éléments, — quoique la première fasse une plus large place à l'individu — en ce sens qu'elles mettent toutes les deux un très fort accent sur l'existence simultanée de divers groupements qui, chez Jean Lhomme, peuvent être «alliés, adversaires ou indifférents», qui, chez Gurvitch, sont simplement en «équilibre relatif». Cette expression «équilibre relatif» paraît assez heureuse, car, à la fois, elle signifie que les structures ont un équilibre parce qu'elles sont vivaces et qu'elles durent dans le temps, mais que d'autre part, cet équilibre (parce que durable) peut n'être que relatif, par le fait que certains groupes souffrent de leur situation par rapport à celle d'autres groupes.

La structure sociale la plus importante dans notre société moderne correspond certainement à la classe sociale, par opposition à la caste, aux Indes, ou à la division de la société en états au Moyen-Age. Aujourd'hui, on sait parfaitement que l'une des sources de la stagnation du Moyen-Age a pour principale raison la division, dans cette époque, en états immuables¹; cette constatation garde également toute sa valeur, voire même augmente sa véracité, dans le cas des castes hindoues qui, quoique existant au côté de sociétés économiquement très développées, restent fortement attachées à une forme de vie économique totalement différente de la nôtre.

Le déchirement des cadres sociaux immuables et l'apparition des classes sociales ouvertes, en principe, à tous, mais en fait, fermées à beaucoup, marquent un tournant décisif de l'histoire vers le relativisme et la dynamique sociale, sources constantes de transformations et d'évolutions.

Il est un fait indéniable : depuis que la société connaît une division en classes sociales, c'est-à-dire depuis environ un siècle et demi, le monde n'a jamais connu de changements si rapides dans ses structures.

«La division en classes sociales, écrit Jean Lhomme², est une division à l'état pur ; la structure sociale la plus parfaite, en logique,

¹ Pour Durkheim, cette stagnation est le fait de la très faible croissance de la population ; mais, comment alors expliquer la situation de l'Inde ?

² Lhomme (Jean) : Op. cit., p. 105.

est celle qui se fonde sur les classes» et, plus loin, «nous éliminerons toute autre considération, pour ne plus porter notre attention que sur une seule sorte de structure sociale : la structure de classe¹».

Mais se pose alors une question non moins importante : qu'est-ce qu'une classe sociale ? Une discussion sur ce problème nous entraînerait trop loin en dehors du présent sujet, c'est pourquoi, tout en reconnaissant une certaine valeur aux théories de la classe sociale de Marx, de Max Weber, de Schmoller, de Sorokin, de Lucaks, de Schumpeter, de Halbwachs, nous ferons nôtre la conception de Gurvitch ; ce dernier² considère la classe sociale comme un ensemble suprafonctionnel, c'est-à-dire comme un groupement aux fonctions multiples qui tend à cumuler toutes les fonctions de la nation. Il est donc important d'avoir une notion claire de la structure sociale d'un pays, lorsqu'on veut essayer d'élaborer un programme économique, particulièrement dans le domaine des subventions ; car chaque groupe social ou chaque classe prétendant recevoir une aide quelconque de l'État, se place souvent dans une optique qui fait abstraction des autres groupements sociaux, pour les raisons invoquées par Gurvitch. Aussi, appartiendra-t-il au politicien, à l'économiste et au sociologue de replacer chaque entité sociale dans le cadre général de la nation, ce qui n'est pas aussi facile qu'on pourrait le penser au premier abord.

D) La structure économique

Il semble que l'étude des structures économiques, au point de vue théorique — l'étude des structures se justifiant, dans un but pratique, dans n'importe quel système — se révèle nécessaire dès que les divergences notables interviennent entre la théorie générale d'un système et son application pratique. Preons un exemple simple, pour illustrer ce raisonnement : en Suisse, l'hôtellerie n'est pas une industrie rentable ; dans ce cas, la théorie classique suggère de supprimer cette industrie et pourtant elle est un élément nécessaire à l'équilibre économique national. Cette opposition entre la théorie et la pratique, entre la déduction et l'induction, oblige

¹ Lhomme (Jean) : Op. cit., p. 105.

² Gurvitch (Georges) : *Conception de la classe sociale de Marx à nos jours*, Paris 1954.

l'économiste à toujours garder une fenêtre ouverte sur la vie réelle et à constamment vérifier la vérité de sa quiétude.

Cette constatation conduit tout naturellement à un éclectisme dans les solutions adoptées par la politique économique, éclectisme qui peut paraître tout simplement opportuniste, alors qu'en fait, il représente un essai d'approche scientifique de la réalité par tous les faibles moyens mis à la disposition de l'économiste.

Alors qu'il est possible d'étudier la lumière comme un phénomène ondulatoire ou comme un phénomène corpusculaire, de même, il y a deux manières d'observer la réalité économique, toutes deux utilisables selon le but à atteindre : la première consiste à passer de l'étude du micro-économique au macro-économique, en considérant les données économiques sous un angle conjoncturel ; la seconde a pour base les seuls éléments globaux, c'est-à-dire le monde macro-économique, ce que nous appellerons l'aspect structural de l'économie.

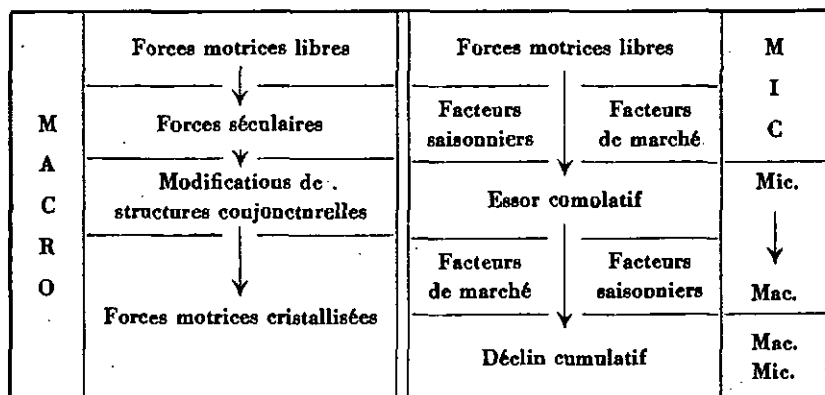
La première méthode fournira la base de la discussion du chapitre concernant les subventions et la politique conjoncturelle. Cependant, il est peut-être bon de rappeler en quelques mots ce que renferme cette conception du micro-macro-économique et la conception macro-économique seule.

Dans une économie où le plein emploi est constant, où la demande et l'offre s'équilibrent, l'étude des quantités globales suffit à la compréhension du système. Pourtant une telle situation ne se rencontre que dans les ouvrages classiques et dans les robinsonnades modernes où, en définitive, la somme des éléments individuels donne un total qui correspond à ce qu'on appelle la macro-économique. Nous le répétons : si l'économie d'un pays donné a vraiment un caractère statique, la vision atomiste de cette économie est possible et juste, par ailleurs.

Mais tel n'est pas le cas, surtout dans le monde moderne où les crises succèdent aux guerres et les guerres aux révolutions. Dès qu'on entre dans le jeu de l'économie pratique, on ne découvre que déséquilibres en tous sens, situations « ex-post » qui ne recouvrent pas les calculs « ex-ante » des producteurs, chômage périodique et permanent, etc.

Aussi, quoique l'analyse économique ne concerne qu'un seul objet, elle doit selon nous se dérouler sur deux plans : l'un statique ou structural, l'autre dynamique ou conjoncturel.

Ci-dessous, nous reproduisons un schéma de l'économiste suédois Akerman ¹.



Un premier coup d'oeil sur ce tableau montre que la partie gauche représente l'analyse statique et la partie droite l'analyse dynamique d'une économie donnée. L'explication de la partie droite du tableau peut se résumer ainsi : dans une période de « reprise » conjoncturelle, l'attention de l'économiste ou de l'homme d'Etat se portera sur l'entreprise individuelle qui, en se développant au côté d'autres entreprises considérées de même, favorise l'augmentation du niveau de vie général de la population. Cette recrudescence des affaires qui correspond dans un graphique cyclique à la période comprise entre le fond de la dépression et le sommet de la prospérité va peu à peu détacher l'économiste de la notion « entreprise », pour le fixer sur des contingences concernant l'ensemble de l'économie du pays, dans le but de tenter de maintenir un certain équilibre dans la période de prospérité : dans ce cas l'homme d'Etat concentrera son attention sur des « macrocosmes » tels que : taux général de l'intérêt, de l'escompte, révision générale du système fiscal, emprunts ou remboursements de dettes, etc. Il se produit sous l'impulsion de phénomènes se déroulant en microsphère un essor cumulatif qui conduit, en fin de compte, à adopter des solutions ayant pour scène la macrosphère. Prenons un exemple pour illustrer ce raisonnement : pendant la période de crise 1930-1936, le gouvernement fédéral chercha à relancer par

¹ Akerman (Johan) : Structures et cycles économiques, P. U. F., Paris 1955, p. 33.

divers moyens, notamment sous formes de subventions¹, certaines industries, à en créer de nouvelles, dans le but de réamorcer une économie stagnante. La période de prospérité revenue a tout naturellement conduit le gouvernement à prendre des décisions d'ordre général : emprunts ayant comme objectif principal la lutte contre l'inflation, stérilisation de fonds, etc. Il va de soi, que cette démonstration, pour des besoins de clarté, ne fait pas état des décisions gouvernementales contraires à la thèse qui vient d'être développée (décisions globales en temps de crise et solutions particulières en temps de prospérité), le monde économique réel n'exprimant que des tendances et jamais des états absolus. Une étude de la politique des États-Unis serait certainement plus significative encore pour la démonstration de ces propositions.

Dans la période de dépression succédant à la crise interviendra l'opération contraire.

Examinons maintenant la partie gauche du tableau représentant en quelque sorte, le point de vue statique de l'observation d'une économie donnée.

Il existe, aux yeux de l'économiste, en dehors des variations relativement rapides dues aux influences directes de la conjoncture, des forces que l'on peut considérer, dans un moment donné, comme immuables, quoique dans le temps elles changent et sont à la base de l'évolution de la conjoncture : ce sont les structures économiques entraînées par ce qu'Akerman considère dans son tableau comme forces motrices libres. L'étude de ces structures, que les Anglo-saxons négligent assez souvent pour étudier la réalité d'un point de vue dynamique en courte période, en construisant des modèles théoriques mathématiques², devrait cependant précéder l'analyse de courte période, puisque les structures sont souvent à l'origine des tensions et déséquilibres ressentis en courte période. La première approche de la structure devra donc se faire dans le temps. Depuis Alfred Marshall³, les économistes ont volontiers divisé le temps en trois périodes :

1. La période infra-courte qui correspond à un instant donné : ce sera, par exemple, un jour quelconque dans la formation des

¹ Voir première partie de ce travail, chapitres II et III.

² Voir, par exemple, le modèle présenté par R. M. Goodwin in : *Economie appliquée* de janvier-juin 1954.

³ Marshall (Alfred) : *Principes d'économie politique*, Paris Giroud 1909.

prix. Ainsi que le remarque Jean Marchal¹, en pratique, on est amené à donner une certaine « épaisseur » de temps à cette période.

2. La période courte qui se distingue par la constance de l'outillage pendant son déroulement. Cette période doit être suffisamment longue pour que les fabricants aient la possibilité d'accroître ou de diminuer le volume des produits offerts en augmentant ou en diminuant leur personnel, sans toutefois changer le potentiel de leur outillage.

3. La période longue qui se distingue par la possibilité de varier l'outillage existant. Elle doit être assez longue pour que les entrepreneurs aient le temps de construire de nouvelles usines ou d'en faire disparaître selon les besoins du marché. Cependant, cette dernière période est relativement difficile à déterminer ; car si les périodes précédentes ne peuvent varier logiquement au-delà d'un certain quantum, cette dernière peut s'étendre à l'infini et quitter le terrain de l'économie politique pour rejoindre celui de l'histoire économique. Aussi, comme il convient naturellement de placer la structure dans la longue période, la question de savoir sur quel laps de temps s'étend la structure va se poser. Si nous voulons serrer la réalité de près et obtenir quelque succès par l'étude des structures, il s'agit de choisir un temps, une période-délai, comme le dit Jean Lhomme², qui puisse être accepté par toutes les théories contradictoires concernant la structure. Nous pensons que 10 ans, au maximum 12 ans, vont satisfaire le chercheur. Certes, il est clair que la structure, selon le commun bon sens, se déroule très souvent au-delà de 10 ou 12 ans, si bien qu'on a pu dire qu'elle avait des influences séculaires. Mais pourquoi alors 10 ans ? En voici la raison : nous venons de voir que l'analyse d'une économie nationale pouvait se dérouler sur deux plans différents : l'un conjoncturel, l'autre structural ; cependant, si l'on veut pouvoir travailler sur les deux plans dans un but commun, un temps également commun d'analyse doit relier les deux observations. Pensant que le dynamique doit l'emporter sur le statique, nous avons choisi 10 ans qui correspondent environ au temps maximum de déroulement d'une phase conjoncturelle.

¹ Voir Marchal (Jean) : Cours d'économie politique, Paris Médicis 1950, p. 539 ss.

² Lhomme (Jean) : La structure économique et sociale, Revue économique, novembre 1954, p. 845 ss.

Après avoir tenté de fixer une limite de temps à l'étude de la structure, il convient de la fixer dans l'espace, ce qui revient, en quelque sorte, à en faire un dénombrement. La détermination de cet «espace-lieu»¹ ne peut se faire d'une manière aussi objective que lorsqu'il s'est agi de limiter la structure dans le temps. La division, opérée par Colin Clark, de la société en trois états, primaire, secondaire et tertiaire, marque déjà un grand pas vers la conception de structure, mais elle n'en est qu'une infime partie.

En Suisse, rien n'a encore été fait dans le domaine pratique, faute peut-être de base théorique ou de moyens financiers, pour construire un schéma systématique des structures. Aux Etats-Unis, un essai très intéressant a été mené à l'Université de Harvard, sous la direction du professeur Wassili Leontief². Ce dernier, cherchant à ne pas tomber dans les travers des théories sans faits ou dans les dédales d'une accumulation croissante de faits sans théorie, a tenté d'établir la structure de l'économie américaine. La méthode rappelle fort celle du docteur Quesnay pour lequel il avoue avoir une grande admiration. Donc, voulant utiliser à la fois la méthode abstraite et l'observation positive, il a proposé son fameux système «in-put - out-put» et dressé des tableaux appelés matrices ou damiers. Pour construire ces tableaux, Leontief a divisé l'économie américaine en 42 catégories. Sur une série de lignes horizontales, il indique les «out-puts» de chaque catégorie, c'est-à-dire les valeurs livrées par celle-ci aux autres catégories. Sur des colonnes verticales sont indiqués les «in-puts» de chaque catégorie, c'est-à-dire les valeurs obtenues par celle-ci de chacune des autres. Etant donné que chaque chiffre d'une ligne horizontale appartient en même temps à la ligne verticale, la sortie d'une structure quelconque est en même temps l'entrée d'un autre secteur. Les divers chiffres ainsi recueillis ne sont pas de pures suppositions ou abstractions, tels ceux qui figurent souvent sur les modèles théoriques, mais sont issus de la réalité, de statistiques officielles ou d'enquêtes techniques. Ainsi, la ligne 14, relative à la catégorie «métaux bruts» nous apprend que celle-ci a très peu de «sorties» vers l'agriculture (catégorie 1) ou l'industrie du bois (catégorie 5), ou même les «foyers domestiques» (catégorie 42), mais que ses clients principaux se

¹ Lhomme (Jean): op. cit.

² Leontief (Wassili): Op. cit. Voir également A. Chahert: le système d'in-put-out-put de W. Leontief et l'analyse économique, Economie appliquée Janvier-Mars 1950.

trouvent dans la catégorie 15, «métaux fabriqués» et surtout auprès des firmes de la même catégorie 14. La lecture de la colonne 14 nous apprend que les «entrées» pour la catégorie «métaux bruts» proviennent surtout des «foyers domestiques» (catégorie 42) — en effet la plus grande partie de ses frais consiste en salaires — et qu'elle paie des frais relativement élevés à l'industrie des transports (catégorie 23). Ces études ont trouvé, aux Etats-Unis, voire même en France, des échos les plus favorables aussi bien dans les milieux universitaires que dans les administrations officielles. Leontief pense que grâce à son système, connaissant un niveau donné de production dans chaque secteur, le politicien sera mieux à même d'intervenir contre les effets de la conjoncture, notamment contre les goulots d'étranglement qui seraient selon les économistes modernes très souvent à l'origine de récessions.

Le reproche essentiel que l'on a fait à Leontief, c'est le caractère trop statique de son système ; aussi a-t-il tenté de donner un certain dynamisme¹ à son damier ; mais dans quelle mesure cet essai ne va-t-il pas retomber dans le domaine de l'abstraction pure ? Autre reproche grave que l'on a fait à Leontief, c'est d'avoir adopté des coefficients techniques trop rigides, réputés constants, alors qu'en fait ils ne le sont pas. Mais en dépit de ces griefs, il semble que le système Leontief devrait pouvoir trouver un bon accueil dans les pays européens, car, à notre connaissance, c'est l'un des premiers travaux d'importance qui donne à l'homme d'Etat des possibilités très larges de conduire l'économie d'un pays.

Mais, comme nous l'avons déjà dit plus haut, Leontief n'ayant pas donné dans son ouvrage une définition, même vague de ce qu'il entend par structure, il ne satisfait pas complètement notre besoin d'englober, dans les structures économiques des notions d'un tout autre aspect que celles envisagées dans l'étude précitée. Par contre il serait vain d'en vouloir donner une définition ou plutôt une série exhaustive. Nous entendrons, par structure économique, la structure des activités économiques, traduites si possible en pourcentage. Ces activités, pour être considérées comme structure devront répondre à la condition essentielle suivante : dans le cas où elles subiraient une transformation radicale ou seraient supprimées, l'économie totale devrait en subir le contre-coup, ce qui limite

¹ Boudeville (J.-R.) : Leontief et l'étude du circuit économique, Revue économique, novembre 1953.

sérieusement la ramification de la structure en infimes subdivisions secondaires.

Voici, ci-après, les activités principales que le statisticien devrait connaître pour pouvoir établir un tableau d'ensemble des structures d'un pays :

I. Activité économique

Production : rapport entre les quantités produites et les quantités consommées,

— rapports entre la production agricole et industrielle.

— rapports entre les différents secteurs de l'activité industrielle.

Main-d'oeuvre : rapport entre la population active et la population totale.

— division de la population selon le système Colin Clark.

Structure des entreprises : proportions des petites, moyennes et grandes entreprises, entreprises capitalistes, nationalisées, semi-publiques.

Indice du progrès technique, etc.

II. Répartition du revenu national

Répartition entre les diverses couches de population. Affectation du revenu, selon les couches de population. (Propension marginale à consommer.)

Tendances d'égalisation du revenu entre les diverses catégories sociales.

III. Marché monétaire et marché financier

Rapport entre le taux de l'intérêt à court et à long terme. Rendement des actions et des obligations.

IV. Marché des marchandises

Rapport entre les prix de gros et les prix de détail, prix industriels et prix agricoles, prix industriels et prix des services tertiaires (s'il est possible de les évaluer), prix des produits finis et des matières premières, prix des biens de consommation et prix des biens de production.

V. Relations avec l'extérieur

Rapport entre la production intérieure et les importations, entre la consommation intérieure et les exportations, entre les prix intérieurs et les prix internationaux, rapport entre la balance commerciale et la balance des comptes, etc.

VI. Relations entre le secteur public et le secteur privé

Rapport entre la dette publique et le revenu national, les dépenses publiques et le revenu national, rapports entre les émissions publiques et les émissions privées, entre les émissions publiques et le revenu national, entre les émissions publiques et l'investissement privé. Rapport entre la masse monétaire existant sur le marché, la dette publique et les émissions publiques, etc.

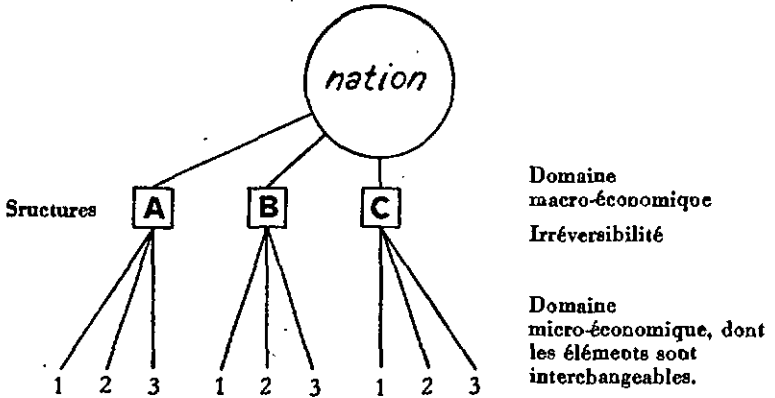
Si certains indices sont relativement faciles à calculer, il n'en va pas de même pour tous, et particulièrement dès qu'il s'agit de connaître des éléments du secteur privé. C'est regrettable ; dans un pays aussi libéral que les Etats-Unis, le développement du contrôle statistique, aussi bien financé par le secteur privé que par les administrations publiques, met au service de l'économiste une arme qui lui permet de réagir avec beaucoup plus de sécurité qu'en partant de l'abstraction pure ou de l'intuition seules.

Il va de soi qu'une étude simultanée de toutes ces structures conduit à la confusion ; un choix est donc nécessaire selon le but que l'on poursuit. Dans le cas des subventions l'étude devra se faire sur le rapport entre le revenu national et les diverses catégories sociales qui en jouissent ; puis un examen portant sur la tendance à l'égalisation ou à la disproportion entre le revenu global des groupes sociaux et de la population relative qui en jouit. Ce travail, en quelque sorte, est celui de Leontief, et il est permis d'espérer qu'une telle étude sera exécutée en Suisse dans un prochain avenir. Elle nécessite naturellement un travail d'équipe que l'office fédéral de statistique devrait pouvoir exécuter.

Ainsi, peu à peu nous arrivons à dégager cette notion de structure économique qui sera pour nous :

La structure économique est formée par l'ensemble des tendances directrices, des dominantes d'une économie dont l'influence se manifeste sur une longue période. La structure se caractérise par son manque de souplesse et, par là, s'oppose aux effets de la conjoncture auxquels elle se trouve constamment opposée et dont elle ne subit que lentement l'influence. La structure se distingue de phénomènes économiques secondaires qui pourraient éventuellement lui être assimilés par le fait qu'en disparaissant ou en subissant une transformation essentielle, elle provoque dans les autres structures un déséquilibre sensible.

Il est possible de désigner la structure, achématiquement de la manière suivante :



E) Equilibre et déséquilibre de structures ⁽¹⁾

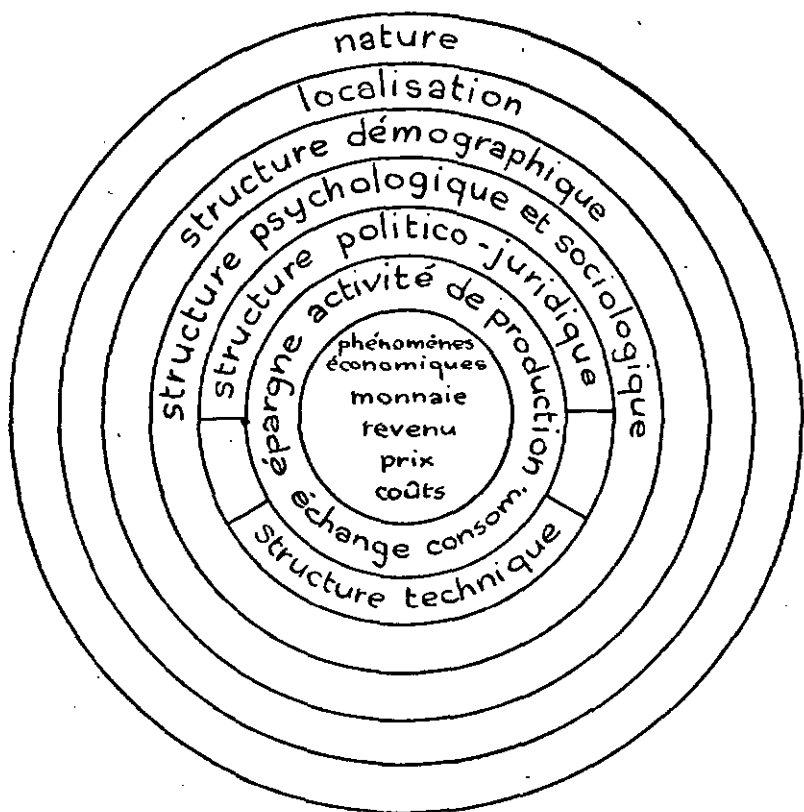
Dans la définition ci-dessus, il a été fait allusion au déséquilibre pouvant intervenir entre les structures d'un pays. Par ce mot déséquilibre il faut entendre changement. Nous n'employons pas le terme équilibre au sens classique de J.-B. Say, mais dans un sens plus relatif. Les structures d'un pays quelconque sont en équilibre simplement lorsqu'elles durent dans le temps ; elles peuvent ainsi contenir des inégalités de fait entre elles, telles que chômage dans un secteur et suremplei dans un autre, salaires élevés dans une branche de l'industrie, alors qu'ils sont bas dans une autre, etc. L'importance dans ce que nous appelons équilibre, c'est que l'état de chose s'étende sur un assez grand laps de temps. Ainsi, un déséquilibre intervenant dans la structure nationale ne sera pas nécessairement synonyme de recul, mais ne signifiera rien d'autre qu'un changement intervenu dans l'aspect structural, source d'un nouvel équilibre ou de déséquilibres successifs. Cette conception de l'équi-

¹ Après avoir abandonné l'équilibre de J.-B. Say qui correspondait, à l'époque, à une réalité, celui de Wolras pour lequel il n'était qu'un moyen d'analyse, de nombreux économistes modernes ont pris l'habitude de renoncer à ce terme. S'il fut longtemps considéré comme une tendance naturelle de l'économie, ou un idéal à proposer aux dirigeants de la politique économique, aujourd'hui, les économistes ont plutôt tendance dans leurs études à examiner les différences entre les valeurs anticipées et les valeurs réalisées (Valeurs *ex ante* et *ex post*), en abandonnant totalement la notion d'équilibre. Voir à ce sujet, notamment, James (Emile) : Cours d'histoire des doctrines économiques, Les Cours de droit, Paris 1953-1954, p. 224-227.

libre économique se rapproche de la notion de l'équilibre utilisé par Gurvitch dans sa définition de la structure sociale.

L'équilibre chez Jean-Baptiste Say¹ ne représentait qu'une norme à laquelle l'économie revient constamment, une moyenne que le marché tend à rejoindre sans cesse ; et, au fond, notre conception de l'équilibre diffère de celle des classiques dans le fait que nous considérons l'équilibre comme un simple état susceptible de subir des changements dans le temps.

F) Plasticité des structures



¹ A propos de la notion de l'équilibre économique chez les classiques, voir Marchal (Jean) : Cours d'économie politique, Licence 2ème année, Les Cours de droit, Paris 1950, p. 383 ss.

Déjà, une approche approximative de la structure s'est révélée extrêmement difficile ; la difficulté s'augmente encore lorsqu'on essaie d'observer ses variations et surtout les forces qui la font varier. Comme il l'a déjà été noté plus haut, la structure varie extrêmement lentement et l'étude envisagée tous les 10 ou 12 ans révélerait certainement peu de changements notables. Il faut cependant remarquer que certaines structures évoluent plus lentement que d'autres, que les grandes révolutions techniques les font souvent varier par violents à-coups. Monsieur R. Clémens¹ a représenté schématiquement le degré de plasticité des structures (voir page 105).

Au centre du système de Monsieur Clémens se trouvent les éléments économiques spécifiques qui peuvent être étudiés sous l'angle de la structure par le moyen des pourcentages. Puis viennent des éléments dont l'évolution ne dépend pas seulement de faits économiques, mais de l'influence due à d'autres structures. Et plus on remonte les cercles concentriques, plus on rencontre des éléments stables, pour en arriver à la nature, presque immuable, en passant par la population, dont la variation pourra s'observer au cours d'une génération. Les structures politico-juridiques et techniques sont la plupart du temps les bases matérielles et immatérielles de l'évolution des structures économiques. En outre, les structures politico-juridiques peuvent avoir un caractère extrêmement stable, dans le cas de la formation du droit des contrats, du droit de propriété, etc., ou une nature plus fluide et changeante en ce qui concerne par exemples, la fiscalité, le crédit, les droits de douane, etc.

Il est clair que certains facteurs structureaux ont un rôle plutôt statique et sont remorqués, pour ainsi dire par des « forces motrices » selon l'expression de J. Akerman². Ces forces, au nombre de 8, seraient les suivantes :

1. La technique
2. La population
3. Le mouvement des idées
4. Les changements politiques
5. Le développement du crédit

¹ Clémens (René) : Rapport présenté au Congrès des économistes de langue française (Mai 1952) : Prolégomènes d'une théorie de la structure, *Revue d'économie politique*, Nov.-déc. 1952, p. 993 ss.

² Akerman (Johan) : *Cp. cit.* p. 47-195.

6. La croissance des groupes

7. L'évolution des rapports entre l'agriculture et l'industrie

8. La modification des rapports des revenus.

Cependant, ces huit forces motrices n'ont pas toutes, à notre sens, une valeur égale ; très souvent, une variation de l'une détermine un changement dans l'autre. Par exemple, une découverte technique engendre presque automatiquement un mouvement du facteur crédit ; la plupart du temps, un changement politique sera précédé d'un mouvement d'idées ; la croissance des groupes sera presque toujours fonction de l'évolution des cadres de la population et des idées ; enfin les changements dans la répartition des revenus auront pour origine le développement de la technique et l'orientation des idées. Si bien qu'en définitive, il est possible de réduire les huit forces motrices de J. Akerman aux trois forces suivantes : technique, population et mouvement des idées.

Pourtant, si les forces ci-dessus mentionnées forment la plupart du temps les causes de la transformation de la structure économique, dont l'effet est souvent mesurable statistiquement, elle n'en sont pas pour autant les seuls facteurs d'évolution. Des phénomènes d'ordre purement psychologique ou sociologique sont susceptibles de provoquer, dans un monde de relative liberté, des troubles assez importants, pouvant conduire à un changement de structure.

Eofin, un élément qui joue un rôle égal aux forces dominantes dont nous venons de parler, c'est la conjoncture aussi bien économique qu'historique, qui influence toutes les structures. Par exemple, en période de prospérité, on assiste fréquemment à une surcapitalisation, dont tous les économistes conjoncturistes ont parlé ; en période de dépression ce surplus de capital sera résorbé, mais laisse toujours un résidu qui représente un changement de structure. Du point de vue de la conjoncture historique, la guerre amène ordinairement un reclassement des structures économiques. Pour terminer, relevons une caractéristique des plus importantes de la structure : la structure est irréversible. Donc, il serait vain ou faux de vouloir la faire revivre lorsqu'elle tend à disparaître.

G) Structure et idéal économique

Toute société moderne s'enorgueillit d'avoir à la base de son activité économique un idéal. On peut, sans beaucoup se tromper, dire qu'il existe à ce propos deux idéaux bien distincts : l'un, le

communisme, l'autre, un certain attachement à la liberté individuelle. Il ne sera pas discuté ici du premier ; quant au second, nous l'avons appelé un « certain » attachement à la liberté, parce que le mot liberté a pris tant de sens qu'il est presque devenu un véritable tabou. Cependant, même si cette liberté est considérée au sens de J.-J. Rousseau, il faut bien reconnaître qu'elle prend souvent des formes convenant à ceux qui s'en réclament. Ainsi, le paysan se montre généralement anti-étatiste, attaché à sa « liberté », désireux de conduire son train de campagne selon son propre gré ; mais lui fait-on remarquer que sa liberté et son aisance relative tiennent en définitive aux subventions versées par l'État, il ne trouve pas sa situation en contradiction avec son idéal. Prenons un autre exemple frappant et actuel : tous les businessmen et hommes d'État américains se prétendent les plus fervents défenseurs de la liberté que l'on puisse rencontrer dans le monde. Leur arrive-t-il de voir la vie de l'une de leurs industries mise en danger, que ces messieurs s'empressent d'augmenter leurs droits de douane, sous prétexte que l'industrie en question a un caractère stratégique et une grande importance du point de vue de la défense nationale. Ce n'est certes pas dans un esprit de malice que nous avons choisi ces exemples, mais pour montrer que l'attachement des hommes à une forme de vie qui leur convient est quelquefois plus forte que la soif de réaliser un idéal de pureté. Ce sont certainement des observations de cette espèce qui ont fait écrire à Joseph Schumpeter : « Le système classique n'a pas été tué par ses ennemis, il est mort de paralysie »¹. Il est certain que l'intérêt de la plupart des hommes ne réside pas dans une lutte continuelle dans le but d'obtenir plus de biens pour satisfaire leurs besoins ; l'effort de celui qui détient un minimum de bien-être est de conserver ce qu'il possède en essayant de l'arrondir, sans pour autant constamment mettre en jeu ce que le passé lui a apporté. La société, à de rares exceptions, ne vit pas dans un but unique ; elle confère, en son sein, les antinomies qui sont à la base de toute la vie d'un groupe quelconque : « la vocation à la stabilité »² et la tendance à l'expansion. Pourtant, il est alarmant de noter qu'aujourd'hui, la vocation à la stabilité semble trop souvent l'emporter sur l'esprit

¹ Schumpeter (Joseph) cité par André Marchal in : *Méthode scientifique et science économique*, Paris Médecis 1953, p. 101.

² Flamant (Maurice) : *Structure économique et période longue*, *Revue économique*, novembre 1954, p. 947.

dynamique. « On peut même dire que le succès du libéralisme devint la source de son déclin ¹ », écrit Hayek, et encore : « Le succès déjà atteint rendit l'homme de moins en moins désireux de tolérer les maux existants, qui apparurent à la fois insupportables et inutiles ² ».

En définitive, le phénomène auquel nous assistons, que les uns déplorent et que nous nous bornons à constater, n'est rien d'autre qu'une tendance toujours plus marquée vers la structuration ; et l'attachement social à la structure remplace bien souvent l'idéal économique. On assiste à une cristallisation de l'idéal dans la structure au fur et à mesure que se développe le bien-être social.

¹ Hayek (Friedrich) : *La route de la servitude*, traduction S. Blumberg, Paris Médicis 1945, p. 21.

² *Ibid.* p. 21.

CHAPITRE II

De la subvention

A) Définitions juridiques

Nous n'avons pas l'intention de discuter les questions juridiques découlant du versement des subventions. Ce problème a d'ailleurs fait l'objet d'un ouvrage du Professeur Schindler de Zurich qui l'a abondamment commenté¹.

Selon l'administration fédérale suisse, les subventions sont des prestations en argent que la Confédération accorde à une fin déterminée, à fonds perdu, sans que le destinataire ait à fournir directement à la Confédération une contre-prestation équivalente².

D'autre part, le Conseil fédéral les considère comme des « dépenses qui ne dérivent pas d'une des tâches essentielles de l'Etat fédératif ou en d'autres termes, ne sont pas affectées à l'un des buts que poursuit l'Administration fédérale³ ».

Juridiquement et du point de vue de la technique financière, ces définitions sont claires et contiennent les caractéristiques suivantes :

- a) la subvention est une somme d'argent ;
 - b) l'emploi de la subvention est prescrit par celui qui la verse ;
- donc, en principe, la subvention n'a pas d'effet rétroactif et n'est

¹ Schindler (Dietrich) : *Die Bundessubventionen als Rechtsproblem*, Sauerländer Impr. Aarau 1951.

² Subventions fédérales et parts légales. Bureau fédéral de statistiques, Berne 1950, p. 10.

³ Message du Conseil fédéral accompagnant le budget de 1938.

allouée que pour des travaux à faire et non pour des travaux déjà exécutés¹ ; d'ailleurs, le but que doit remplir la subvention étant fixé par celui qui la verse, on voit difficilement comment ce dernier serait à même de fixer un but déjà atteint ou en voie de l'être, sans tomber dans l'arbitraire ;

c) on remarque que, selon les autorités fédérales, la subvention obéit, comme tous les crédits, au principe de la spécialité : la subvention est affectée à une fin déterminée. « C'est à la fois une garantie de justice et d'économie² ». La Suisse ne connaît donc pas du tout la subvention générale ;

d) la collectivité qui verse la subvention ne peut exiger aucune contre-prestation équivalente de la part du bénéficiaire ;

e) cette prestation allouée aussi bien aux collectivités de droit public que de droit privé, ne correspond jamais à un prêt ou avance quelconque, mais à un versement à fonds perdu.

Généralement, les ouvrages juridiques et financiers contiennent, dans leurs définitions de la subvention, les éléments mentionnés ci-dessus. L'ouvrage fondamental de Sydney Webb dit : « The grant in aid is a subvention payable from the Exchequer of the United Kingdom to a local governing Authority, in order to assist that authority in execution of some or all its statutory duties³ ». De même, les publicistes américains Smith et Zurcher relèvent que la subvention est « a gift of money or property made by the national government or by a State or a local government unit, to assist a private party in the establishment or operation of a service deemed beneficial to the public at large, such a railroad or shippingline or a manufacturing establishment, or the production of certain food-stuffs. In a controlled economy, subsidies may be paid to producers in lieu allowing increases in prices⁴ ».

La première définition s'adresse plus aux subventions administratives, alors que la seconde se restreint au cercle de l'économie privée. Mais toutes deux renferment les éléments désignés ci-dessus.

¹ Giroussi (Jerôme) et Delaporte (Jean) : Les subventions de l'Etat aux collectivités locales, Paris 1938, p. 13.

² Sevet (Léon) : Les subventions de l'Etat aux finances locales dans le Royaume Uni de Grande-Bretagne. La Politique anglaise des « Grants in aid », Paris Paulin 1912, p. 3.

³ Webb (Sydney) : Grants in aid, op. cit. p. 6.

⁴ Smith and Zurcher : A dictionary of American economy politics, Barnes and Noble, New-York 1946, p. 295. Voir également Watson (Grice) : National and Local finances, King and Son, London 1910. — Rutz (Karl) : Staatliche Subventionen an private Unternehmungen, Thèse Zurich, p. 14.

D'ailleurs, la langue anglaise fait une différence entre les subventions administratives et les subventions aux collectivités privées, ce qui empêche ainsi une confusion couramment commise en langue française. «The difference between subvention and grants in aid is that the former may be made to governmental authorities or to corporations and individuals ; while the latter is only made to governmental organisations ¹».

B) Origine de la subvention

Les auteurs qui se sont penchés sur le problème des subventions l'ont étudié soit sous ses aspects techniques (influence du subventionnement dans des cas particuliers), soit du point de vue juridique, soit enfin en tant que problème financier. Le but de ce travail est d'essayer d'intégrer dans la théorie économique un phénomène se retrouvant dans toutes les économies capitalistes, mais que les théoriciens ont généralement effleuré sans l'approfondir ou condamné sans rémission. Or, de deux choses l'une : ou bien les subventions sont un fait existant en dehors de la théorie économique, mais un fait devenu si important, en pratique, qu'il enlève une grande partie de sa signification à la science économique, au point même de la ranger dans les vues de l'esprit ; ou bien, les subventions peuvent s'expliquer scientifiquement et prendre une place restreinte dans le domaine de l'économie politique et non seulement dans le cadre de la politique économique.

Une constatation s'impose à l'économiste ou à l'homme d'Etat désireux d'expliquer la politique économique, sans se cantonner derrière des principes absolus irréalisables à vues humaines ; le monde dans lequel nous vivons n'est pas composé d'individus isolés produisant et échangeant des biens en toute liberté comme cela pourrait être souhaitable. Dans la pratique, les individus sont groupés en nations à la prospérité desquelles ils sont étroitement associés. Tous les individus d'une nation seraient-ils animés d'un même désir d'agir librement, sans aucune contrainte, qu'ils ne le pourraient pas, limités qu'ils seraient par des faits extérieurs à leur nation même. Le principal de ces faits extérieurs est la guerre qui oblige les citoyens à ressouder, à intervalles quasi réguliers, les liens qui les unissent. Faire abstraction de la guerre, des tendances autar-

¹ Garver (Frederic B.) : The subventions of the State finances of Pennsylvania, G. Beota Chicago 1919, p. 20.

ciques des autres nations, des barrières douanières rend la tâche du théoricien facile, mais ne fait de lui qu'un abstracteur de quintessence. Sans doute, le fait qu'une nation soit prospère ou non, ne veut pas dire que ses citoyens soient riches ou pauvres ; mais cela signifie cependant que le sort des habitants d'un pays ne peut être séparé de celui de la nation. Nous rencontrons là les principes de Friedrich List¹ et de Lucien Brocard², sans pour autant que nous adoptions jusque dans leurs détails les théories de l'économiste allemand. Sans vouloir défendre une cause quelconque du nationalisme, nous devons constater qu'en dépit de tous les appels au libre-échange, aux politiques internationalistes, le nationalisme existe encore aujourd'hui. Certes, ceux qui en font la base de leur commerce ne le proclament pas sur les toits ; or donc, les pays qui, telle la Suisse, stigmatisent cette manière d'agir, sont bien obligés d'en tenir compte s'ils ne veulent pas faire les frais du nationalisme des autres Etats. Cette pression de l'extérieur est une nouvelle forme de la structuration et conduit le théoricien vers l'étude toujours plus poussée de l'économie nationale, plutôt que vers les laboratoires de l'abstraction. Et le « principe de l'économie nationale est celui de l'harmonie des fonctions des organes économiques³. Cependant, cette harmonie que l'on inflige pour ainsi dire au politicien et à l'économiste n'est pas simple à réaliser, cela d'autant plus que l'on ne peut plus guère considérer les lois naturelles, devant présider sur les marchés, comme valables. Le concept d'économie nationale devient l'ensemble des économies qui se juxtaposent ou se superposent, d'une terre, d'un peuple, d'un Etat⁴ écrit Schmoller à qui il ajoute : « L'économie nationale est un tout cohérent dont les parties réagissent les unes sur les autres et dans lequel le Tout en tant que tel a des effets certains ; un ensemble qui nonobstant l'éternel changement des parties et son propre changement reste le même dans ses traits individuels des années et des dizaines d'années ; qui dans la mesure où il change apparaît comme un corps en train de se développer⁵ ».

¹ List (Friedrich) : *Système national d'économie politique*, Paris 1912.

² Fromont (P.) : *L'apport de Lucien Brocard à la doctrine de l'économie nationale*, Trav. jnr. et écon. Université de Rennes 1933.

³ Wagemann (E.) : *La stratégie économique*, traduction R. Zuller, St Amand Paris 1938, p. 39.

⁴ Schmoller : *Principes d'économie politique*, traduction G. Platon, Paris 1905, Tome I, p. 16.

⁵ *Ibid* : p. 16.

Ainsi, au lieu de se spécialiser comme l'entendait Adam Smith, les nations modernes essaient de conserver le plus de structures capables, le cas échéant, de les soutenir avec succès, dans le cas où leur commerce avec l'étranger devrait se réduire. Si l'on étudie l'histoire économique des nations européennes, cette dualité¹ entre la tendance à l'autarcie et le désir de libre-échange apparaît clairement.

La conservation de structures incapables de soutenir la concurrence étrangère fut dès le XIX^{me} siècle la cause de l'élévation des barrières douanières — quoique les barrières douanières existent depuis plus longtemps. Pourtant, la plupart des économistes sont presque toujours opposés aux droits de douanes ; d'autre part l'élévation de droits d'entrée sur certaines marchandises a souvent été considérée comme une marque d'inimitié. Enfin, les droits de douane n'ont pas empêché les phénomènes cycliques de se manifester à l'intérieur des frontières nationales et à provoquer des troubles d'autant plus violents que la civilisation moderne semblait avancée.

C'est généralement cette troisième cause qui fut à l'origine des subventions versées aux collectivités privées, tout d'abord à l'agriculture, puis peu à peu, à toutes les branches de l'économie. Quoique sévèrement critiquées, les aides de l'Etat aux particuliers n'ont cessé d'augmenter.

Dans cette étude, nous distinguons deux sortes de subventions :

1. Celle qui est versée constamment, sans laquelle la structure ne pourrait jamais subsister, sinon dans un état de misère ;
2. Celle qui est versée occasionnellement pour empêcher la structure de s'écrouler et de disparaître par suite des effets de la conjoncture.

C'est tout d'abord la première forme de subvention qui sera examinée, la deuxième faisant l'objet du dernier chapitre de ce travail.

C) Structure et subvention

La subvention structurelle est une redistribution du revenu national.

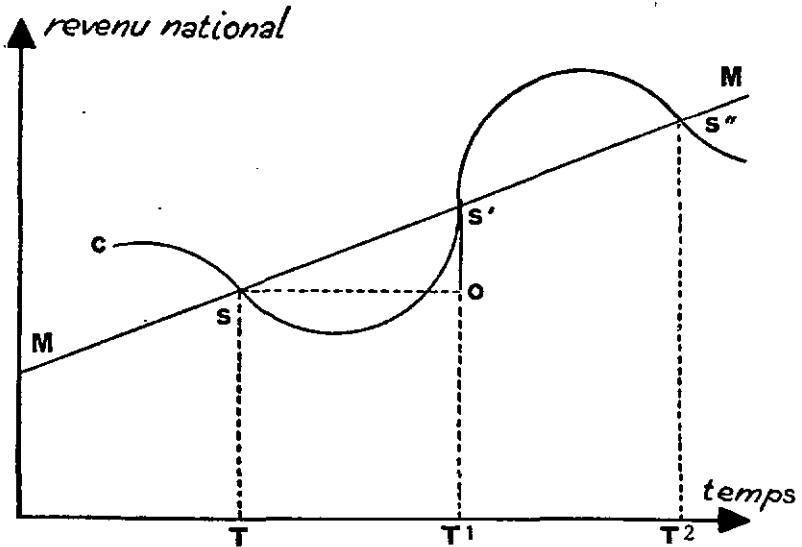
Cette redistribution du revenu signifie que les règles du libre-échange ne fonctionnent pas toujours normalement, pour les raisons

¹ Marchal (Jean) : *Union douanière et organisation européenne*, Paris Sirey 1925.

que nous venons d'observer dans le sous-titre précédent¹. Mais une redistribution du revenu national évoque en même temps l'intervention de l'Etat, c'est-à-dire l'arbitraire possible. Mais, comment concevoir théoriquement et pratiquement cette redistribution du revenu ?

Envisageons tout d'abord le cycle économique, en essayant de le saisir à certains moments propices.

Voici, schématiquement, une représentation du cycle économique :



La ligne M représente une moyenne cyclique, ascendante ou descendante, suivant l'époque, alors que la ligne C indique les variations réelles de la conjoncture.

L'emploi de la ligne M va déterminer lui-même le calcul de celle-ci. Supposons que l'on désire simplement avoir une image rétrospective de l'indice des prix ; dans ce cas, la méthode des moindres carrés sera certainement la meilleure :

$$\operatorname{tg} \alpha = \frac{\sum x \cdot y}{\sum x^2}$$

où α représente l'angle que forme la droite indiquant le mouve-

¹ Cf. p. 113 ss.

ment de longue durée (M) avec l'horizontale, x représente les années portées en abscisse et y l'ordonnée des différents indices.

Mais si l'on désire faire de M la base de décisions concernant le futur, peut-on prolonger, pour une dizaine d'années, par exemple, cette droite ? Est-on certain que cette dernière va encore monter ou que le cycle va prendre un chemin descendant ? Cela nul ne peut l'affirmer.

Aussi, pour établir un plan de politique de subventions futures, nous proposons de fixer, au temps T, le point S comme immuable et devant prendre la direction S — O.

S représente donc le revenu national au temps T ; or, de quoi est composé ce revenu national ? C'est là qu'intervient une étude sérieuse de la structure du pays, non seulement telle qu'elle a été menée jusqu'à présent, par les statistiques officielles, c'est-à-dire en fixant le revenu de chaque branche de l'activité nationale, mais encore selon la méthode des «inputs» — «outputs» de Wassili Leontief. Cette étude approfondie du point S représente donc la structure du pays au temps T, les quantités indiquées par C se résorbant sous les effets de la conjoncture.

Cet approfondissement structurel doit, à notre avis, se trouver à la base de tout plan de politique économique. Il différera, cela va sans dire, suivant les pays et même suivant les temps.

Ce plan, pour la Suisse, pourrait très certainement avoir pour base une division en 3 grands secteurs de l'économie, ainsi que l'opère le professeur P. R. Rosset¹ :

1. Agriculture.
2. L'industrie se divisant en :
 - a) Élément travail
 - b) Élément capital
3. Le tourisme.

Ces trois secteurs se diviseraient ensuite en diverses structures : le revenu et la population qui en dépendent seraient mis en parallèles, sous forme de pourcentage ; ainsi nous aurions une base de discussion pour le versement de subventions structurelles aux différents secteurs intéressés.

¹ Rosset (Paul-René) : cours d'économie nationale, non polycopié, Université de Neuchâtel.

1. Industrie

Des trois secteurs mentionnés ci-dessus, il en est un qui, du point de vue théorique, ne devrait jamais faire l'objet de subventions structurelles ; c'est le secteur industriel. Ce dernier, n'étant lié que de façon lointaine à des éléments immuables comme le sol, doit pouvoir réagir selon les besoins du marché, s'adapter aux vicissitudes de la vie économique, sans aucune aide. La qualité et la production de l'industrie dépendent essentiellement, dans notre monde occidental, de la vitalité des chefs qui la conduisent, de la rationalisation toujours plus poussée de la production, de la recherche constante de nouveaux procédés de fabrication. Le versement de subventions¹ structurelles à une partie de ce secteur créerait tout d'abord un certain arbitraire entre les différentes industries d'un pays et ouvrirait la porte à un subventionnement sans limite et funeste pour le bien-être de la nation entière. Ensuite, l'aide gouvernementale donnerait aux secteurs subventionnés une allure statique allant à l'encontre de l'esprit dynamique qui doit régner dans l'industrie. Enfin, le versement de subsides à quelques branches du secteur industriel faciliterait la concurrence de ces dernières envers celles qui ne reçoivent aucune aide, spécialement dans le cas où des usines fabriqueraient des produits subventionnés et non subventionnés.

2. Tourisme

Un deuxième secteur de l'économie suisse qui a fait depuis la première guerre mondiale l'objet de subventions gouvernementales, est le tourisme, pris dans un sens large : hôtellerie, propagande touristique, etc.

Cette branche de l'économie nationale n'est pas rentable du point de vue de l'économie commerciale. Cependant, bon an, mal an, elle rapporte à notre pays environ 500 millions de francs qui sont nécessaires à l'équilibre de la balance des comptes de notre pays. Aussi, le législateur est-il embarrassé lorsqu'il se demande si cette industrie doit être maintenue ou livrée à elle-même, c'est-à-dire, en définitive, à la faillite. Mais, dans ce dernier cas, se poserait la question de savoir comment la Confédération équilibrerait sa

¹ Le versement d'aides structurelles aux usines marginales en France en est un exemple flagrant.

balance des comptes. Selon la théorie classique, il est relativement facile de répondre : la faillite de ce secteur redonnerait au reste de l'économie une main d'œuvre supplémentaire, lui permettrait d'augmenter une production rentable qui équilibrerait la balance des comptes du pays, alors que l'Etat n'aurait plus besoin d'employer ses deniers pour conserver cette structure périmée.

Pourtant cette solution logique n'est pas aussi facilement réalisable. Tout d'abord, si l'on se reporte à ce que nous avons écrit dans le chapitre précédent à propos de la structure¹, on constatera que la résorption de ce secteur de l'économie par les autres demanderait, pour autant qu'elle se fasse, et cela n'est pas certain, ~~de nombreuses années. D'une part une telle transformation exigerait~~ la création de nouvelles usines et celles-ci sont créées en fonction des possibilités d'écoulement de la production², ce qui prend du temps, souvent beaucoup de temps, pendant lequel les personnes qui vivaient de l'industrie hôtelière seraient réduites au chômage ; d'autre part, la formation de nouvelles structures industrielles exigerait la formation d'un personnel qualifié que ne pourraient fournir les cadres d'âge mûr travaillant dans l'hôtellerie actuellement. Enfin, il n'est pas certain que les saisonniers occupés dans l'hôtellerie provenant soit des cantons pauvres (Grisons, Valais, Tessin, Uri, etc.), soit même de l'étranger, seraient d'accord d'accepter l'état d'ouvriers d'usine. Ce n'est guère probable, car n'oublions pas que beaucoup d'employés d'hôtels le sont à titre saisonnier et exploitent quelquefois un petit domaine de montagne, atelier d'artisan, etc.³.

Non, laisser choir la structure hôtelière suisse équivaldrait en même temps à supprimer une partie importante du revenu des populations montagnardes auxquelles il faudrait au moins une génération pour se réadapter à un nouveau genre de vie.

Cependant, la forme de l'intervention de l'Etat et l'objet de la subvention que l'Etat est susceptible de verser, sont discutables.

L'interdiction de construire de nouveaux hôtels, pour éviter que ceux qui existaient déjà ne souffrent encore plus, peut, semble-t-il se concevoir. Ce fut l'opinion du législateur fédéral⁴. Mais cette

¹ Cf. p. 87 ss.

² Keynes (J.-M.) : *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot Paris 1949, p. 65 ss.

³ Sur tous ces points, voir Rosset : *Op. cit.*

⁴ Voir supra, Partie I, chap. III, Lettre A.

manière de voir n'est pas dynamique et manque de réalisme, pour deux raisons. Premièrement, la clientèle d'aujourd'hui ne se limite plus à une seule classe aisée pour laquelle furent édifiés les palaces de l'époque victorienne, dont les propriétaires ne peuvent se défendre ; ainsi, ces hôteliers, plutôt que de recevoir des fonds qui ne leur permettent jamais de retrouver leur équilibre financier, ne devraient recevoir de subventions que dans le but de fermer leurs établissements, ces derniers ne pouvant même pas être transformés en immeubles locatifs.

Cette politique permettrait d'adapter l'hôtellerie aux goûts et aux possibilités financières d'une clientèle pour laquelle l'hôtel n'est plus le lieu où l'on passe ses vacances pour se reposer, mais simplement l'endroit où l'on fait escale, avant de repartir pour une nouvelle étape.

Deuxièmement, l'hôtellerie doit s'adapter aux désirs de ses hôtes ; or, il est clair que le client moderne n'est pas le même que celui d'il y a un demi siècle. En 1900, on se contentait d'admirer les montagnes depuis le bord d'un lac romantique, alors qu'aujourd'hui, n'importe quel touriste, voyant pour la première fois un pic quelconque, se sent l'âme d'un varappeur ou d'un skieur aguerri. Cette situation a complètement transformé les perspectives de l'hôtellerie qui, si elle veut soutenir la concurrence étrangère, doit s'y conformer.

Pourtant on constate que depuis la fin de la guerre 1939-1945, les hôteliers se sont souvent passés de l'aide de la Confédération qui n'a pris à leur égard aucun engagement formel pour l'avenir¹. Il semblerait donc que le caractère de la subvention à l'hôtellerie est plus conjoncturel que structurel. Pourtant si l'on y regarde de plus près, l'hôtellerie reçoit une aide constante des pouvoirs publics. Dans l'industrie ou le commerce, la vente d'un produit quelconque est précédée d'une campagne publicitaire plus ou moins coûteuse ; il en va de même dans l'hôtellerie, avec cette différence que les frais découlant de cette propagande sont très largement supportés par la Confédération. Si bien que cette diminution de frais généraux de l'hôtellerie représente nettement une subvention d'ordre structurel de la Confédération.

En outre, s'il est évident que c'est pendant les périodes de dépression que la Confédération a accordé son aide à cette branche

¹ LF du 28. IX. 1944, RO 60, 843.

de l'économie, il n'est pas certain que cet anport ait un caractère conjoncturel. En fait, les propriétaires d'hôtels, en période de haute conjoncture, ne s'enrichissent que rarement ; ils paient leurs dettes, mais n'amortissent presque jamais leurs immeubles ; ils vivent certes du produit de leur travail, mais ce dernier ne se compte pas totalement dans le prix de revient de la location des chambres. Si bien que lorsque les temps difficiles arrivent, il y a fort peu de chances pour que l'hôtellerie soit à même de payer les intérêts de ses emprunts. Les subventions qu'il reçoit alors, par exemple sous forme de prêts à taux d'intérêt relativement bas, lui aident non seulement à surmonter les difficultés de la conjoncture, mais compensent par ailleurs une partie du manque à gagner subi pendant la période de prospérité. Ainsi, quoique versée au gré de la conjoncture, la subvention conserve néanmoins partiellement son caractère structurel.

3. Agriculture

Il y a deux manières de concevoir le subventionnement à l'agriculture. Tout d'abord, on peut le considérer du point de vue de l'économie nationale seule, comme l'ont fait de nombreux auteurs. Mais il est également possible d'envisager le problème sous un angle théorique uniquement, en essayant de reprendre le problème agriculture chez les auteurs classiques, Ricardo en particulier, et en le replaçant dans la théorie économique moderne qui semble n'avoir été conçue qu'en fonction du secteur industriel.

Cette dernière conception de la subvention à l'agriculture nous paraît extrêmement importante et c'est pourquoi nous l'étudierons en détail dans le chapitre suivant.

La première conception qui vient d'être proposée a déjà fait couler beaucoup d'encre.

L'agriculture suisse, par exemple, présente une double caractéristique, l'une d'ordre purement économique : endettement et morcellement de la terre ; l'autre d'ordre social : facteur d'équilibre politique et démographique représenté par la population paysanne.

De tout temps, l'agriculture suisse a été fortement endettée. On compte, dans notre pays, plus de 25 % des paysans ayant des dettes s'élevant à plus de 50 % de la valeur de leurs domaines ; et la dette paysanne s'élève environ à 5 milliards de francs suisses sur 12 milliards de fonds investis. D'autre part, la population agricole

représente un élément démographique et social dont l'influence sur le reste des habitants d'un pays est considérée comme bénéfique. Aussi, depuis le début de ce siècle, les législateurs des pays industrialisés ont multiplié leurs efforts et leurs lois pour éviter que ce secteur de l'économie nationale ne végète dans la misère. Cette situation est d'autant plus évidente en Suisse, que le sol de ce pays n'apparaît pas tel un Jardin d'Eden. Une solution logique à ce problème aurait pu être la suivante : abandon des régions non rentables, formation de grandes propriétés là où cela est possible et résorption lente de la population surnuméraire par l'industrie en formation. Cette suggestion strictement économique ne fut jamais discutée pour des motifs sociologiques. Tout d'abord, une trop longue tradition agricole et l'attachement du peuple entier à ce secteur important de l'économie suisse empêcherait cette mort lente. En dehors de ces raisons d'ordre sociologique, sur lesquelles d'autres auteurs mieux versés sur cette question se sont penchés, des motifs politiques ont présidé à l'élaboration d'une protection toujours plus vigilante de l'agriculture. Parmi ceux-ci nous en distinguerons deux principaux : l'un intérieur, l'autre extérieur ; d'une part, tous les partis politiques se sont toujours prétendus, accessoirement peut-être, mais en y insistant, les défenseurs de la classe paysanne et ont contribué, malgré leurs différentes doctrines, à élever, par l'unité partielle de leurs programmes opposés, le niveau de vie de la population paysanne ; d'autre part, la guerre, ainsi que nous l'avons déjà relevé, a mis en garde l'homme d'Etat contre l'abandon de l'agriculture qui devient, en cas de conflit, la base même de la vie de tout le pays.

Donc, la pauvreté du sol, la nécessité de conserver une agriculture forte pour les cas où le pays ne pourrait s'approvisionner, un fort endettement de la population agricole exigeant un minimum de revenus pour le paiement d'intérêts annuels et un désir unanime du peuple suisse de maintenir une population agricole forte sont les principales sources du subventionnement structurel de l'agriculture. Mais nous verrons plus bas que ces raisons ne sont pas les seules¹.

Dans un domaine d'une tout autre nature que l'agriculture, mais dans un esprit similaire, c'est-à-dire dans un désir de conserver des minorités montagnardes, la Confédération suisse a encouragé le

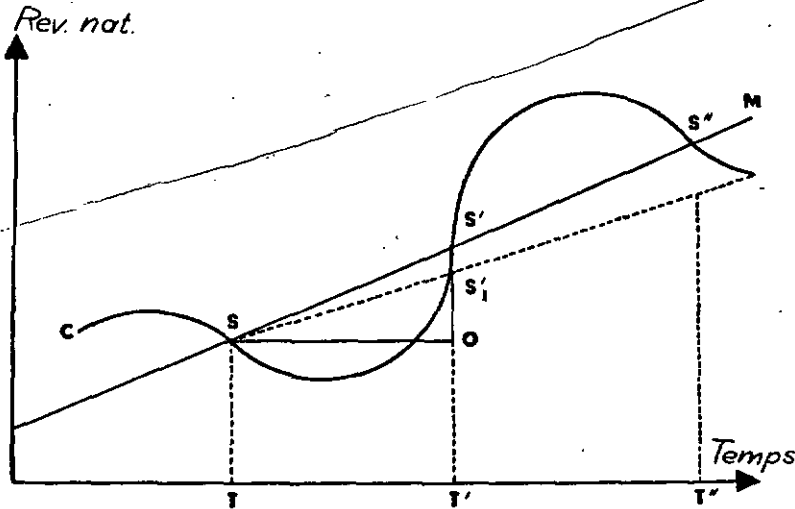
¹ Cf. Ch. III.

travail à domicile dès la crise de 1929 et, depuis, a maintenu sa décision en apportant une aide structurelle au travailleur à domicile ¹.

Conclusions préliminaires

I. Les subventions structurelles devraient, dans le cas de la Suisse, se limiter aux trois secteurs que l'on vient d'étudier : agriculture, tourisme et travail à domicile. Répétons que le secteur industriel, à notre sens, ne peut faire l'objet de subsides structurels, car il convient aux industriels de garder pour but une amélioration constante du rendement des entreprises, afin de ne pas tomber dans une situation marginale dont les effets seraient les plus néfastes pour l'économie entière du pays.

Reprenons le schéma du cycle présenté plus haut :



Admettons maintenant que les pouvoirs publics, après une étude approfondie des structures du pays, établissent, sur la base de S, un programme de l'aide publique au secteur privé pour 10 ans (pour

¹ AF du 15. II. 1949, RO 1949, 540.

les raisons indiquées plus haut¹⁾ ; on en conclut que les secteurs subventionnés, de par l'effet statique des subsides, auront tendance à rester dans une situation inerte (ligne S-O). (Nous disons « auront tendance », car il n'y a pas que les subventions qui influencent la situation de ces secteurs, puisqu'ils dépendent, tout de même, en partie, du marché libre). De sorte que plus l'Etat subventionnera de secteurs de l'économie privée, plus la droite M prendra la direction de O. Ainsi, admettons que la moyenne cyclique du monde économique occidental soit représentée par M et que S indique une situation commune à l'économie d'un pays donné et à l'économie globale des pays occidentaux ; si le pays indiqué apporte une aide proportionnelle plus forte à son économie privée que les autres pays, la droite M qui représente son évolution structurelle passera par S', marquant ainsi un retard dans l'élévation relative de la situation économique du pays.

Lorsque les 10 ans se seront écoulés et que l'on aura atteint T', le gouvernement établira à nouveau une étude de la structure du pays et obtiendra ainsi le point S' ; or, on le remarque sur le graphique, la situation aura évolué et les structures auront peut-être changé, certaines auront pris une importance relativement plus grande, d'autres auront diminué de valeur, d'autres enfin auront disparu ; bref, en définitive, il y aura, dans la situation globale, une différence égale à S'-O ; et cette différence S'-O représentera le changement intervenu dans la structure globale du pays. En fonction de cette évolution, les autorités publiques établiront à nouveau un plan de subvention pour les 10 années futures. Ainsi considérées, les subventions structurelles ont une rigidité comparable à celle des salaires.

II. Nous tenons maintenant à développer un cas de subvention structurelle qui, à l'origine, devait avoir un caractère conjoncturel ; cette exception tend à devenir classique et fait l'objet des conversations des spécialistes et des néophytes. Il s'agit de la fabrique d'essence synthétique d'Ems (Grisons).

Rappelons rapidement l'origine de cette fabrique. Au début de la guerre 1939 - 1945, le 23 août 1940, le Conseil fédéral, en vertu de ses pleins pouvoirs, décida de subventionner une petite fabrique d'essence tirée de l'alcool de mélèzes et de pins, capable d'actionner

¹ Cf., p. 95 s.

des moteurs. On ne savait pas combien de temps durerait la guerre, ni si les stocks de benzine que possédait la Suisse suffiraient à alimenter les besoins du pays. La petite usine, grâce à l'aide des pouvoirs publics, prit rapidement une extension considérable, elle devint même l'une des plus importantes industries d'un canton pauvre, puisqu'elle occupe aujourd'hui 1.400 ouvriers. Ainsi est née ce qu'on peut appeler une structure artificielle, une structure importante et extrêmement visqueuse, en ce sens qu'elle ne possède pas de possibilités de se résorber dans les structures environnantes, le canton des Grisons n'ayant comme principale source de revenus que l'industrie hôtelière.

Evidemment, à la fin de la guerre mondiale, les autorités publiques se rendirent parfaitement compte de la situation critique des 1.400 ouvriers d'un canton pauvre. Aussi, on parla d'une reconversion de l'usine en question qui pourrait éventuellement fabriquer des produits synthétiques, tels que le nylon, des matières plastiques diverses, du sulfate d'ammonium, etc. Dans ce but, la Confédération continua à verser ses millions pour faciliter l'écoulement de l'essence notamment, jusqu'en 1955, date à laquelle le gouvernement fédéral décida de supporter encore une charge de 28 millions de francs, dont 15 seront couverts par les consommateurs de carburants, somme qui se répartira sur les années s'écoulant jusqu'en 1960 qui, estime-t-on, marquera la fin de la reconversion d'Ems. Cette reconversion aura duré 15 ans et il n'est pas certain que ce régime ne se prolongera pas au-delà de ce laps de temps. Mais, peut-on parler d'une reconversion, lorsqu'il s'agit d'une grosseur d'éléphant ?

Ems est une mauvaise expérience, mais dont il faut tirer un enseignement pour l'avenir. Était-il préférable, comme certains le prétendirent, de construire des réservoirs plutôt que d'édifier une vaste usine ? Cela est possible, mais admettons, pour la suite du raisonnement, que l'usine était indispensable.

Au moment où l'on créait cette structure artificielle, devait immédiatement se poser la question de savoir ce que deviendrait, après la guerre, une telle industrie. Et alors, peut-être, une solution logique, satisfaisant chacun eût-elle vu le jour ; car il est clair que dix ans après la fin de la guerre, on ne peut plus discuter devant le grand public, celui des électeurs, de l'utilité passée d'une structure. Cette face du problème n'a pas été pensée avec assez de rigueur et a conduit et conduira encore la Confédération à dépenser des mil-

lions, ces derniers constituant une forme d'assistance ou une assurance chômage à l'égard d'un canton pauvre, alors qu'il y a plein emploi dans le pays.

Voici, à notre avis, comment le problème devait être posé à l'origine et résolu, par la suite :

1. Après la constatation de la nécessité de construire une usine fabriquant de l'essence synthétique, le Conseil fédéral devait, afin d'éviter toute spéculation sur une structure artificielle, acheter l'usine en question.

2. Ensuite de l'agrandissement de l'usine, il y avait lieu d'établir un *budget annuel*, relatif à la production de l'exercice futur, comprenant notamment la subvention que devait verser la Confédération pour équilibrer les comptes de l'usine.

3. A la subvention mentionnée ci-dessus, sursait dû s'ajouter un pourcentage, à déterminer avec des techniciens, destiné à des essais de fabrication de produits de paix, dérivant de la production d'essence synthétique, ce qui aurait facilité la reconversion de l'usine au jour désiré.

4. Les montants des subsides concernant la fabrication d'essence et la recherche scientifique auraient dû figurer sur le budget militaire, puisque cette dépense concernait la défense nationale du pays.

5. La paix revenue, sur la base des recherches opérées pendant la guerre (5 ans !), la reconversion de l'usine d'Ems devait être opérée et se dérouler sur un temps maximum de deux à trois ans.

6. Ensuite de la reconversion, la Confédération aurait pu vendre cette usine à des particuliers et se trouver ainsi dégagé de l'obligation de verser une aide quelconque. De structure artificielle, la fabrique d'Ems devenait structure naturelle.

Il est probable que le problème ainsi présenté eût reçu l'assentiment du grand public et, dans l'état de nécessité imposé par la guerre, il n'y a guère de chance pour que les ultras du libéralisme intégral aient crié sus à l'étatisme, lors de l'achat de l'usine par la Confédération.

Ainsi, étaient évités les désavantages suivants :

la spéculation opérée par certaines usines qui guettent l'occasion de reprendre la fabrique lorsqu'elle sera tombée à zéro et dont on ne peut déceler exactement le rôle dans la gestion d'Ems, puisque le secret des affaires est également observé dans les industries subventionnées par l'Etat ;

le mélange des intérêts de la fabrique d'Ems et du canton des Grisons, d'une part, et de la Confédération, d'autre part ;

le temps de reconversion qui eût probablement duré moins longtemps ; à la suite de quoi, les sommes investies par la Confédération, quoique peut-être plus fortes pendant la guerre à cause des frais de recherches, eussent atteint un montant moins élevé que celui d'aujourd'hui. De toute façon, même si la somme des frais du plan que nous proposons eût égalé celle des coûts réels d'aujourd'hui, elle eût été, psychologiquement, mieux acceptée par le peuple suisse, à la sortie d'une guerre, que dix ou quinze ans après.

D) Droit de douane ou subvention ?

La subvention est une redistribution du revenu national en faveur d'un ou de plusieurs secteurs défavorisés de l'économie du pays, dans le but de les maintenir en vie ou d'assurer une égalisation partielle entre les revenus des diverses activités économiques du pays.

Les barrières douanières élèvent le prix de certaines marchandises importées afin de protéger les producteurs indigènes, d'une part, et de fournir à la caisse de l'Etat un revenu important, d'autre part. A titre d'indication, les droits de douanes encaissés par la Confédération suisse, ces dernières années, s'élèvent environ à 700 millions, et celui des subventions versées par le gouvernement fédéral, à 450 millions, pour les mêmes années.

Subvention et droit de douane protègent la structure de l'économie nationale ; la subvention a un caractère déflationniste et le droit de douane inflationniste ; la subvention coûte à l'Etat, le droit de douane rapporte des sommes importantes à la caisse du prince ; la subvention protège directement l'activité indigène, alors que le droit de douane opère cette protection indirectement. Le droit de douane a une origine plus ancienne que la subvention.

Mais si tous les deux systèmes remplissent la même fonction, ne serait-il pas préférable de n'en appliquer qu'un seul ?

Voilà une question que l'on est en droit de se poser. Mais tel n'est pas le cas ; s'il est possible de supprimer les droits de douane pour les remplacer par des subventions, l'opération contraire ne l'est pas toujours. Comment protéger l'hôtellerie par des droits de douane ? Un cas semblable à ce dernier s'est présenté aux Etats-Unis, prouvant la rationalité de la subvention employée judicieusement et l'impuissance du droit de douane. Les compagnies de trans-

ports maritimes¹ ne peuvent être protégées par des droits de douane. Or, les compagnies américaines, en particulier après la dernière guerre mondiale, menaçaient de faire faillite ou d'arrêter tout trafic, car le personnel nécessaire à leur activité exigeait des salaires égaux à ceux pratiqués sur le marché du travail américain². Ces exigences empêchaient les armateurs américains de concurrencer les compagnies européennes qui offraient à leurs équipages des salaires relativement bas. Ainsi, une structure importante de l'économie américaine était sérieusement ébranlée. Mais, grâce à de larges subventions de l'Etat, les compagnies américaines furent soutenues.

Nous n'avons pas l'intention de discuter la question des droits de douane en tant que tels, mais de les comparer simplement aux subventions.

Il semble que le régime des subventions soit préférable à celui des douanes. Tout d'abord, le droit de douane ne représente rien d'autre qu'un «impôt sur la vente»³, considéré comme un impôt anti-social, si l'on en juge par les efforts des chambres fédérales suisses pour abaisser le taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires, assimilable aux impôts du type indirect, donc des droits de douane. En outre, le droit de douane ne reflète pas toujours avec assez de relief les intérêts strictement particuliers qui se cachent dans les plis du drapeau national, comme par exemple ceux des horlogers américains ; un régime de subventions dont le montant figurerait au budget militaire, dans ce dernier cas, offrirait plus de souplesse, indiquerait exactement le but visé et, une fois ce dernier atteint, il serait peut-être plus facile de supprimer la subvention que de revoir un tarif douanier.

Il est bon d'insister sur le fait que le droit de douane une fois acquis, est plus facilement oublié par ceux qu'il protège qu'un soutien direct sous forme de subventions renouvelé chaque année. La subvention offre une sécurité plus faible, car elle dépend de la situation financière de l'Etat ; en outre, le caractère arbitraire de la subvention, vis-à-vis de ceux qui ne reçoivent pas d'aide officielle, ressort mieux que sous le régime douanier.

¹ Bebling (Burton N.): *Subsidies to transportation*. Library of Congress Washington 1950.

² Stolper (W.F.) et Samuelson (P.A.): *Protection and real wages*, *American Economic Studies*, Novembre 1941, p. 58 ss.

³ Samuelson (Paul): *L'économie*, Traduction Gaël Fain, Paris Colin 1953, Tome II p. 775.

Le droit de douane, enfin, prouve son irrationalité par le fait qu'il frappe la plupart du temps une grande partie des consommateurs dans le but de ne protéger que quelques producteurs, et ceci quand bien même l'aide n'est plus nécessaire. Par contre, la subvention remplit sa fonction aussi longtemps qu'elle est indispensable, mais aussitôt que son but est atteint, elle est supprimée, car elle diminue les charges de l'Etat, contrairement à ce qui se passe lors de l'abaissement du tarif douanier.

Pourtant, si économiquement la subvention offre des avantages certains sur les droits de douane, techniquement, il n'en va pas de même. Répétons-le : le droit de douane représente une recette et la subvention une dépense. Aussi, la suppression des droits de douane équivaldrait en même temps à une diminution de revenus de l'Etat et probablement une recrudescence du subventionnement. Par exemple, actuellement, la Suisse verse environ 450 millions en subventions et encaisse à peu près 700 millions de droits de douane. En cas de suppression des droits de douane, le montant des subventions s'élèverait certainement jusqu'à un montant indéterminable d'avance, étant donné que bien des droits d'entrée n'ont qu'un caractère fiscal. Mais admettons que le montant des subventions s'élève à 800 millions : les 350 millions de nouvelles subventions ajoutés aux 700 millions de manque à gagner représentant les droits de douane obligeraient la Confédération à augmenter ses ressources pour un montant de plus de 1000 millions, donc à prélever de nouveaux impôts. Cette solution, quoique souhaitable, ne paraît, pour l'instant, politiquement pas réalisable, si l'on songe que, par tous les moyens, le parlement suisse tente d'abaisser le taux des impôts.

Pourtant, à longue échéance, il est pensable que les nations occidentales abaisseront de plus en plus leurs barrières douanières ; tôt ou tard, les autorités fédérales se trouveront devant ce grave problème de la hausse des impôts fédéraux, problème que le législateur devrait dès à présent songer à résoudre.

E) Les subventions indirectes

Nous nous bornerons ici à signaler quelques aspects de cette forme de subventionnement, dont la liste est certainement incommensurable.

On appelle subvention indirecte toute aide officielle, ne pouvant être classée sous la rubrique des subventions traitées jusqu'ici, et qui donne à ses bénéficiaires un avantage financier quelconque. Prise dans un sens aussi large, la subvention indirecte va englober un nombre extrêmement étendu d'interventions officielles qu'il serait vain de vouloir énumérer.

Généralement, la subvention indirecte a une portée moins générale que la subvention directe, elle se limite la plupart du temps à un objet ou plutôt un seul sujet, de sorte qu'il est difficile de tirer des conclusions générales à propos d'un phénomène ayant des significations multiples. D'ailleurs, l'emploi de la subvention indirecte, les droits de douane mis à part qui représentent la plus vaste subvention indirecte, se fait presque toujours à l'échelon le moins élevé de la hiérarchie des communautés publiques : la commune.

Ces dernières observent quelquefois une politique fiscale différentielle à l'égard des industries susceptibles de s'installer dans leurs murs, ou offrent gratuitement aux industriels des emplacements pour construire de nouvelles usines.

Lorsque l'État achète ses produits à ses citoyens, alors que les prix de la concurrence étrangère sont plus bas, il subventionne indirectement l'industrie nationale.

La garantie des risques à l'exportation introduite en 1934¹ ne représente rien de moins qu'une subvention indirecte.

Les prêts accordés par les Communes² à leurs agriculteurs, à des taux inférieurs à ceux pratiqués sur le marché bancaire, peuvent-ils être assimilés à des subventions indirectes ? Nous ne le pensons pas ; la différence entre les taux doit être considérée comme une ristourne équivalant à une subvention directe à l'agriculteur, car cette aide représente un manque à gagner pour les communes. Il est possible de rétorquer que l'application d'un tarif différentiel dans l'imposition constitue également une subvention directe assimilable au cas précédent. Non, car l'application d'un tarif différentiel n'occasionne pas un manque à gagner pour celui qui le pratique, mais au contraire lui permet d'espérer des gains futurs lorsque, par ce moyen, un contribuable s'installe dans la cité.

¹ AF du 28 III 1934, RO 48, 148.

² Voir les budgets des Communes neuchâtelaises, par exemple.

CHAPITRE III

Les subventions à l'agriculture

Dans le chapitre précédent, nous avons parlé de la subvention à l'agriculture, en tant que soutien d'une activité économique nationale, c'est-à-dire d'un point de vue strictement structurel.

L'explication du versement d'une aide considérable au secteur agricole s'expliquait fort bien, dans le cas de la Suisse, en ayant recours à des arguments tels que la pauvreté du sol, le morcellement de la terre, l'attachement national à une structure importante et stratégique.

Pourtant, en examinant l'économie des autres pays, et particulièrement de ceux qui ont subi une grande évolution industrielle, on est étonné de remarquer que des pays comme les États-Unis¹ et le Canada, qui paraissent posséder une agriculture adaptée à toutes les exigences de la technique moderne, subventionnent très largement leurs agricultures. Une telle politique laisse donc supposer que d'autres raisons encore plus impérieuses et plus sérieuses, du point de vue théorique, que celles invoquées jusqu'ici, ont déterminé les autorités publiques à intervenir en faveur des populations paysannes.

¹ Si l'on en croit la revue «Fortune» de Mars 1946, le montant des subventions versées par l'État américain ne figure pas au complet dans les budgets de l'État, «perhaps because they are so large» p. 82 et encore «People should know what their money is spent for. A budget that does this is an incomplete, if not a dishonest document», p. 83.

A) La loi du rendement décroissant

Selon Charles Gide¹, la découverte de la loi des rendements décroissants est due à Turgot dans son *Mémoire à Monsieur de Saint-Pérary*². Et il ne semble pas que ni Malthus, ni Ricardo n'aient eu connaissance de cette étude. Cependant, Marx³ et Stanley Jevons⁴ attribuent l'origine de cette loi à un certain James Anderson.

Pourtant, celui qui a donné à la loi des rendements décroissants toute sa rigueur et en a fait l'un des seuls principes classiques encore valables de nos jours, c'est Ricardo⁵.

Ce dernier pense que si, dans une ferme quelconque, on double le personnel, l'augmentation de la production ne doublera pas, mais augmentera dans une proportion moindre. Et si l'on emploie encore un nombre d'ouvriers plus élevé, le rendement de l'entreprise s'accroîtra encore moins, en proportion du nombre des nouveaux ouvriers embauchés. Rapportant la production aux têtes d'ouvriers, Ricardo remarque que plus le personnel s'élève en nombre, moins la production par tête est grande ; alors que la production totale augmente, la production par tête diminue : cette thèse ainsi formulée prendra le nom de loi des rendements décroissants.

Liée aux lois de Malthus sur la population, la thèse de Ricardo sera à la base du pessimisme de l'École classique anglaise, notamment de Stuart Mill pour lequel la loi des rendements décroissants, «loi générale de l'industrie agricole», est «la proposition la plus importante de l'économie politique⁶».

Plus tard, cette loi fut combattue par de nombreux auteurs. Brouillet écrit, par exemple : «De chaque procédé de culture (et la même règle existe pour tous les procédés industriels) on peut tirer un rendement maximum. Tout procédé a ses limites ; mais l'ingéniosité humaine ne consiste pas simplement à épuiser l'effet

¹ Gide (Charles) : *Histoire des doctrines économiques depuis les physiocrates à nos jours*. Paris Sirey 1926, 5^e édition, p. 152.

² *Oeuvres*, Guillaumin Paris 1844.

³ Marx (Karl) : *Le capital*, traduction Molitor, Costes Paris 1923-1927, Tome I, p. 47.

⁴ Jevons (Stanley) : *Théorie de l'économie politique*, traduction Barroult-Giard, Paris 1909, p. 295.

⁵ Ricardo (David) : *Sur les principes d'économie politique*, traduction Coostancio, Paris Guillaumin 1835.

⁶ Mill (Stuart) : *Principes d'économie politique*, traduction Courcelle-Seeuil, Paris Guillaumin 1873, p. 203.

utile d'une méthode, mais à substituer à une méthode ancienne une méthode neuve. Il n'y a donc pas lieu de s'arrêter, ni en théorie, ni en pratique, devant le spectre vieillot du rendement non proportionnel¹».

En outre, dans l'*Economic Journal*, le Docteur Clapham² considère les lois des rendements décroissants comme des boîtes vides, comme des cartons à chapeau très en vue, mais ne contenant rien du tout. Ils se trouvent en évidence sur les étalages, parce que la tradition veut qu'on les considère comme très importants, alors qu'ils n'ont peut-être jamais été aptes à contenir quoi que ce soit.

Pourtant, les économistes modernes ont repris les thèses de Ricardo et leur ont apporté une série de modifications et de précisions³.

Tout d'abord, ces penseurs ont démontré qu'une augmentation du nombre d'ouvriers dans une entreprise agricole pouvait provoquer un rendement plus que proportionnel, lorsque, par exemple, une ferme est exploitée par une main d'œuvre insuffisante ; l'élévation du nombre des ouvriers aura alors des effets heureux ; cette notion nouvelle a permis le développement de thèses concernant l'optimum économique, au delà duquel seulement le rendement devient moins que proportionnel.

Ensuite, il est à noter que Ricardo et l'École classique ne développèrent leurs thèses qu'en ce qui concerne l'agriculture. Les modernes, au contraire, ont prouvé que les lois des rendements non proportionnels pouvaient parfaitement s'appliquer dans n'importe quel cadre de l'activité économique, non seulement lorsqu'on augmente la main d'œuvre, mais aussi lorsqu'un élément quelconque entrant dans le processus de la production varie.

Finalement, on est arrivé à la conception suivante des rendements non proportionnels : lorsque, dans une exploitation quelconque, on augmente un facteur de la production, alors que tous les autres éléments restent inchangés, on assiste à une variation non proportionnelle de la production : tout d'abord plus que proportionnelle, ensuite de plus en plus rapidement moins que proportionnelle.

¹ Brouillet : *Traité d'économie politique*, Royer et Cie, Lyon 1912, p. 125.

² Clapham cité par Byé (Maurice) : *Les lois des rendements non proportionnels*, Paris Sirey 1928, p. 1.

³ Voir Byé : *Loc. cit.*, p. 169 ss.

Cependant, on pourra se demander si l'agriculture, limitée par le facteur naturel, n'est pas la seule activité économique à laquelle peuvent s'appliquer les thèses de Ricardo, car l'entrepreneur prévoyant le risque fera varier tous les éléments intervenant dans la fabrication d'un produit, pour élever le rendement de son affaire, de manière proportionnelle ou plus que proportionnelle.

Pourtant, l'industrie rencontre aussi son optimum, moins rapidement que l'agriculture certes ; mais il n'en existe pas moins. Il est, par exemple, possible d'augmenter capital et main-d'oeuvre, en obtenant un rendement décroissant, dans le cas où l'influence personnelle du chef d'entreprise est déterminante pour la bonne marche de l'entreprise et ne peut se subdiviser ou être confiée à des tiers. Pensons à un écrivain comme Alexandre Dumas qui occupait une série de « nègres » pour opérer ses recherches historiques, mais qui n'aurait pas pu en utiliser un nombre infini faute de temps et peut-être d'imagination.

Ce dernier cas est extrême, mais prenons-en un autre beaucoup plus vraisemblable : un entrepreneur doit, devant le nombre croissant des commandes qu'il reçoit, agrandir ses usines. Pendant la construction des immeubles, pour essayer de satisfaire une partie de sa nouvelle clientèle, il augmentera le nombre de ses ouvriers qui, vu les conditions actuelles de travail, le manque de place et de machines, fourniront une production moins que proportionnelle à leur nombre. Dans cette situation, l'entrepreneur, dans le but d'augmenter plus que proportionnellement sa production dans la longue période, obtiendra une production moins que proportionnelle dans la courte période.

En conclusion, il est possible de dire que si tous les secteurs de l'économie sont susceptibles de se heurter à la loi des rendements décroissants, l'agriculture est l'une des activités qui doit faire face relativement rapidement à cette loi.

B) Opposition agriculture - industrie

Le professeur Milhau écrit, dans son *Traité d'économie rurale* : « Variabilité annuelle et inertie à long terme caractérisent la production agricole » ce qui revient à dire que « la rigidité de l'offre à long terme est compensée par une souplesse relative de la demande, alors que, dans le court terme, la variabilité de l'offre vient

buter, le plus souvent, sur la rigidité de la demande¹». Les tableaux suivants illustreront cette affirmation² :

Evolution de la production des produits industriels en France

(Source : *Statistique générale de la France*)

Année	Combustibles minéraux en millions de tonnes	Minerais de fer en millions de tonnes
1860	8,3	3
1890	29,2	4
1936	446,6	33,2

Ce tableau laisse supposer que si l'extraction de minerais a augmenté de façon vertigineuse, la production industrielle, elle-même, en a fait autant.

Evolution de la production agricole en France (Moyenne décennale)

Année	Froment	Pommes de terre	Vin	P. à cidre	Têtes bov.
	Millions q.	Millions q.	Millions hl.	Millions q.	Millions têtes
1860	66,7		29,7		
1896	83,2	118,6	32,5	16,3	13,3
1937	80,1	151,1	58,4	26,9	15,6

Ce tableau montre la lente évolution de la production agricole.

Le tableau suivant indique les indices de la production et des prix dans l'industrie et l'agriculture américaine de 1913 à 1950.

Prix et productions dans l'agriculture et l'industrie³

ANNÉE	AGRICULTURE		INDUSTRIE	
	Production	Prix reçus par les fermiers	Production	Prix total des prod. manif.
1913	81	95	63	84
1914	86	95	58	82
1915	86	93	64	83
1916	83	111	75	99

¹ Milhan (Jules) : *Traité d'économie rurale*, P. U. F., Paris 1954, Tome 1, p. 51.

² *Ibid* : p. 51.

³ Milhan (Jules) : *Op. cit.*, p. 196 et *Agriculture outlook charts*, october 1950.

ANNÉE	AGRICULTURE		INDUSTRIE	
	Production	Prix reçus par les fermiers	Production	Prix total des prod. manif.
1917	86	166	76	132
1918	90	193	75	151
1919	91	204	72	158
1920	92	198	75	181
1921	83	116	58	125
1922	91	122	73	117
1923	94	133	88	120
1924	88	134	82	116
1925	97	146	90	121
1926	100	136	96	121
1927	98	132	95	115
1928	102	139	99	116
1929	99	138	110	114
1930	98	117	91	106
1931	102	81	75	93
1932	96	61	58	85
1933	96	65	69	85
1934	93	84	75	94
1935	91	102	87	99
1936	94	107	103	99
1937	106	114	113	105
1938	103	91	89	99
1939	106	89	109	97
1940	110	93	125	99
1941	113	115	162	108
1942	124	148	199	119
1943	129	179	239	121
1944	137	183	235	122
1945	134	193	203	123
1946	137	219	170	140
1947	136	257	187	176
1948	138	266	192	192
1949	140	233	176	183
1950	136	233	198	185

**Part du revenu national net reçu par le secteur agricole
aux Etats-Unis ¹**

en milliards de \$

Aoosée	Reveuu National	Reveuu du secteur agricole	% du reveuu national reçu par le sect. agricole	% des person. ayant un emploi occupées dans le sect. agricole
1910	29,5	5,3	18,0	31,02
1920	76,0	10,6	14,0	26,98
1929	95,8	8,6	9,0	
1930	82,6	6,6	8,0	20,91
1940	92,5	5,8	6,3	17,15
1945	201,0	14,4	7,2	
1950	264,6	17,2	6,5	11,90
1951	304,8	20,3	6,7	11,22
1952	319,7	18,6	5,8	10,81
1953	336,7	16,9	5,0	10,28
1954	330,4	16,4	5,0	10,09

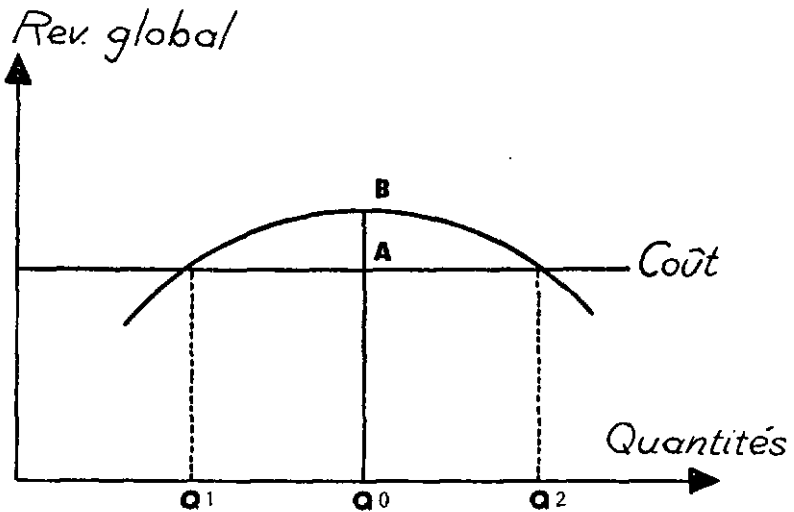
Remarques préliminaires

De ces derniers tableaux, ressort, tout d'abord, le fait que la production agricole ne progresse que très lentement (augmentation entre les points minima et maxima : 75 %), alors que la production industrielle se distingue par une ascension beaucoup plus accentuée (augmentation entre les points minima et maxima : 300 %). Par contre, les prix agricoles manifestent une beaucoup plus forte sensibilité que les prix industriels, pour diverses raisons : tout d'abord, la bonne tenue des prix agricoles de 1915 à 1920 est due aux effets de la première guerre mondiale ; puis durant la période 1930-1936, on sait que la crise fut particulièrement ressentie par les milieux agricoles, en Amérique, où la dette s'élevait de surcroît, lors de la prise du pouvoir par le Président Roosevelt, à 10 milliards de dollars² ; enfin la période favorable qui va de 1940 à nos jours a pour motifs, à la fois la deuxième guerre mondiale et les larges subventions versées par le gouvernement américain.

¹ American Economic Review, Mars 1956, p. 3 et 7.

² Bandhuin (Fernand) : *Economie agraire*, Institut de recherches économiques et sociales, Louvain 1953, p. 106.

Une constatation générale s'impose, à la suite de l'examen des statistiques ci-dessus : l'optimum de production n'est repoussé en avant que très lentement dans l'agriculture, alors qu'il semble se trouver encore fort loin, dans le secteur industriel. La demande dans le secteur agricole présente une grande rigidité, contrairement à ce qui se passe dans le domaine industriel, où la demande est extrêmement élastique. Or l'agriculture, dépendant en grande partie, quant à sa production, du facteur nature, ne pourra souvent pas s'adapter aux besoins du marché et se trouvera fréquemment dans une position critique. C'est d'ailleurs, ce qu'a démontré King dans une loi qui porte son nom¹. Lorsque la demande est rigide, il s'ensuit que le prix est terriblement variable, surtout lorsque l'offre ne peut se fixer à l'avance étant donné l'intervention du facteur naturel. Représentons graphiquement ce qui se passe lorsque la récolte est trop forte ou trop faible :



Lorsque les agriculteurs prétendent vendre une récolte égale à q^0 , ils se trouvent dans une situation particulièrement bonne et ils encaissent un bénéfice égal à $A B$. Par contre l'agriculteur se trouve en position critique en q^1 et q^2 , lorsque la récolte est trop faible et ne laisse aucun bénéfice ou lorsque la récolte est trop forte et ne permet de réaliser aucun profit, par suite de la

¹ Milhan (Jules) : op. cit., p. 237 ss.

baisse des prix. Il semble que la situation présentée par q^2 est beaucoup plus dangereuse que celle figurant en q^1 . Pourquoi ? Les agriculteurs qui n'ont à vendre qu'une faible récolte feront l'impossible pour la compenser par la vente d'autres produits qui arrivent rapidement à maturité ou vendront ceux qu'ils gardent en réserve pour leurs propres besoins et de ce fait ils tendront à se rapprocher de q^0 . Par contre, une récolte égale à q^2 , ne rapportant aux paysans qu'un revenu très faible, poussera également ces derniers à vendre le plus possible pour compenser le manque à gagner. C'est ainsi qu'une réaction individuelle naturelle se généralisant provoquera une chute encore plus grande des prix et, au lieu de compenser les coûts de production, conduira à des pertes toujours plus fortes.

Si, comme nous avons essayé de le démontrer, l'agriculture n'augmente que très faiblement sa production, dans la période longue, alors que l'industrie la quadruple en quelque 35 ans, il est évident qu'une disparité interviendra entre les revenus des deux secteurs. Quelques années avant la deuxième guerre mondiale, cette disparité ne s'est que peu manifestée, parce qu'elle était comensée par divers éléments très importants : tout d'abord, il y a lieu de mentionner un transfert de popularité du secteur primaire aux secteurs secondaire et tertiaire¹ ; une baisse de prix subséquente à une production en masse de l'industrie a également contribué à refermer les éiseaux industrie-agriculture ; enfin, la conquête de terres nouvelles, le développement du machinisme et des engrais chimiques ont permis à l'agriculture d'augmenter quelque peu sa production.

Pourtant, depuis 20 ans, il semble que les terres nouvelles sont de plus en plus rares ; en outre les gouvernements désirent maintenir une population agricole forte (environ 10 à 18 % de la population aux U. S. A. et en Suisse). Mais la conservation d'une population paysanne d'environ 15 %, dans un pays où les possibilités de cultiver de nouvelles terres sont restreintes, où l'industrie tend à multiplier ses produits, pose de graves problèmes de répartition du revenu national à l'homme d'Etat. D'ailleurs, au maintien d'une population paysanne minimum s'imposent des conditions techniques qui ressortissent au domaine de la loi des rendements décroissants : en effet, en dépit d'une mécanisation poussée, l'agriculture a besoin,

¹ Voir Clark (Colin) : The conditions of economic progress, New-York 1940.

dans un système de culture intensive qui deviendra toujours plus l'unique façon de travailler le sol, d'une main-d'oeuvre qui ne peut être réduite à l'infini, alors que de plus en plus l'industrie diminue la sienne.

Envisagée d'un point de vue macroscopique, l'opposition agriculture-industrie est une nouvelle application de la loi des rendements non-proportionnels, en ce sens que *l'agriculture, considérée comme un tout et comme source de revenu d'une population constante, jouira, dans l'avenir et avec l'avancement probable de la science, d'un revenu proportionnel s'écartant de plus en plus de celui du secteur industriel.*

En résumé, les deux sources des troubles extra-conjoncturels de l'agriculture sont :

a) Dans la période courte, une production extrêmement variable due au facteur naturel et à la viscosité de la demande.

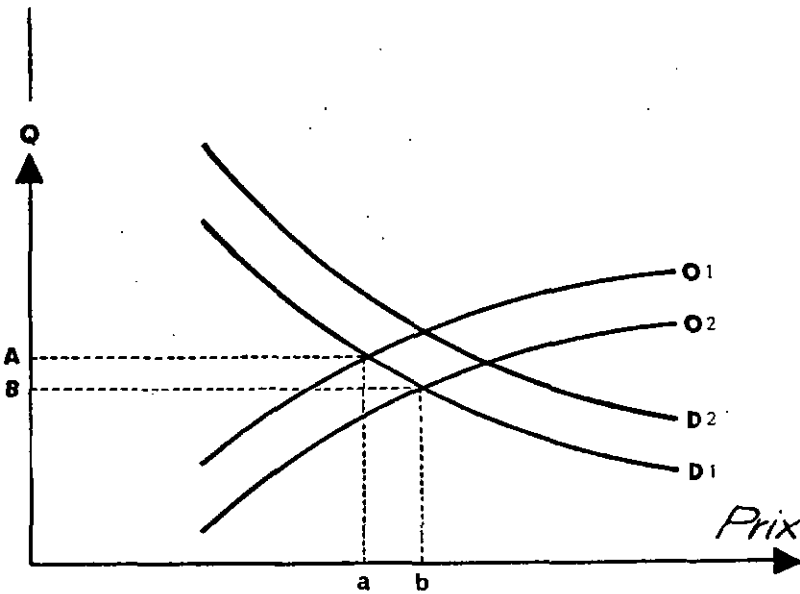
b) Dans la période longue, une inertie de l'offre qui, particulièrement en temps de paix, diminue le revenu proportionnel de l'agriculture.

C) Solutions

1. Considérons tout d'abord l'offre de produits agricoles dans la longue période, c'est-à-dire comme un élément rigide, alors qu'en même temps le secteur industriel augmente ses revenus, par un accroissement de production. (*Voir schéma p. 141.*)

Soit une demande extrêmement rigide, presque parallèle à l'axe des prix. L'offre O_1 donne un prix de a et un revenu global égal au rectangle Aa . Supposons maintenant que le prix a ne satisfasse pas les milieux agricoles, est-il possible que leur offre vienne se fixer, par exemple, en O_2 et rapporte à l'agriculture, en dépit d'une faible baisse de la quantité demandée, un revenu se montant à Bb ? Dans un marché libre, nous ne le pensons pas pour deux raisons, tout d'abord, les paysans ne sont, la plupart du temps, pas aussi fortement organisés qu'un syndicat ouvrier, ce qui les empêche de défendre leurs intérêts aussi bien que cela serait souhaitable ; ensuite, dans le cas où il arriverait à un syndicat paysan de vouloir imposer sa volonté sur un marché, les acheteurs éventuels s'approvisionneraient tout d'abord auprès de pays agricoles non encore industrialisés ou en voie de l'être, ce qui provoquerait une grave chute

de prix chez les producteurs nationaux. Supposons maintenant, que le marché libre n'arrive pas à régler le dilemme agriculture-industrie et qu'on le corrige par une intervention gouvernementale, en ce sens que les acheteurs se voient obligés d'acquérir les produits agricoles à un prix fixé par le gouvernement. Cette ingérence aura pour résultat de faire augmenter constamment les prix agricoles dans la longue période ; cela signifie que les produits alimentaires subiront une hausse constante, une hausse structurelle, alors que les prix des produits industriels continueront à baisser au gré du



progrès scientifique. Une telle solution est-elle bonne ? Elle est souhaitée, en Amérique, notamment par les milieux industriels¹. Pourtant une semblable augmentation de prix est d'un type parfaitement inflationniste et on connaît les effets qu'elle pourrait engendrer sur une économie. C'est pourquoi nous sommes opposé à une telle solution. D'ailleurs une augmentation continuelle des prix des produits alimentaires serait anti-sociale et alimenterait très certainement la spirale des salaires et des prix.

¹ Voir United States News du 17 et du 24 mai 1946, l'opinion de James D. Francis, Président de l'Island Creek Coal, du sénateur Byrd, du professeur M. T. Hæl, de Lawrence Brock, etc.

La seule ressource qui reste donc aux autorités publiques est le subventionnement de l'agriculture. Les gouvernements des pays capitalistes l'ont fort bien compris. C'est pourquoi, les Etats-Unis, pays industriel par excellence, subventionnent très largement leur agriculture depuis le New-Deal introduit par le Président Roosevelt.

M. Wilson W. Wyatt écrit avec beaucoup de bon sens : «Subsidies are often medicine. Nobody likes to take medicine. But under certain circumstances, we take it to restore our health. Too often the alternative to subsidies is inflation. Inflation is a disease and it cannot be canceled like a subsidy»¹.

En conclusion, il est possible d'affirmer, qu'en longue période, dans un pays industrialisé, l'agriculture devra faire l'objet de subventions toujours accrues.

2. Envisageons maintenant l'offre de produits agricoles dans la courte période, c'est-à-dire lorsque l'offre, influencée par la nature, présente des variabilités annuelles caractéristiques, alors que la demande ne varie presque pas. Nous allons essayer d'envisager les moyens d'éviter les effets de la loi King.

Evidemment en Suisse, ce problème présente une importance moindre, car il n'y a guère de risque que les récoltes soient si fortes qu'elles fassent tomber les prix ; en outre, en cas de mauvaises récoltes, les assurances couvrent souvent les dégâts subis par les cultures, de sorte qu'un subventionnement structurel relativement peu variable suffit largement à maintenir un revenu moyen à l'agriculture. (Le prix du blé acheté par la Confédération ne varie presque pas d'un an à l'autre.)

Un premier essai de s'opposer aux effets positifs de la loi King, c'est-à-dire de lutter contre la surproduction agricole, fut tenté au Canada et aux Etats-Unis dans les années 1927-1930, par le Pool et le Farm Board qui s'engageaient à stocker les excédents de récoltes, et, agissant ainsi sur l'offre, maintenaient une bonne rémunération du producteur.

Mais ce système engagea les agriculteurs à agrandir leurs emblavures de blé et fut critiqué par les milieux libéraux². En effet, peu à peu, le Pool et Farm Board devinrent incapables de stocker les blés qui leur étaient offerts, faute de crédits et ce fut l'effondrement des prix. Les critiques se fondant sur cette intervention

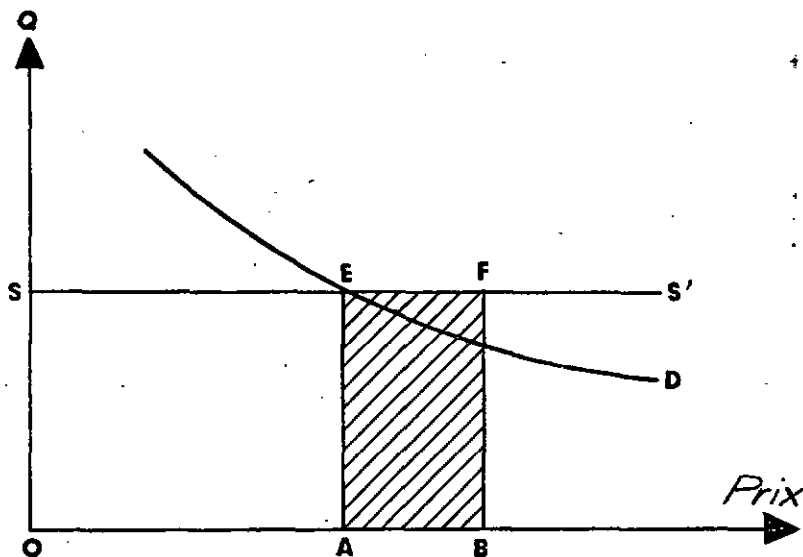
¹ United States News du 17 mai 1946.

² Marchal (Jean) : Cours d'économie politique, Paris Médicis 1950, p. 682.

malheureuse des pouvoirs publics, profitèrent de l'occasion pour condamner toute ingérence publique.

Pourtant deux nouvelles formes d'interventions furent plus tard inaugurées. Tout d'abord sous l'administration Roosevelt, l'Etat passa des contrats avec les agriculteurs aux fins de diminuer les récoltes par un versement de subvention à l'acre non cultivé ; ceci dans le but de rehausser les prix de vente des produits agricoles.

Ensuite, il y eut le système «Brannan», du nom du secrétaire d'Etat à l'agriculture aux Etats-Unis¹, qui est un mélange des systèmes précédents, mais qui, toutefois, donne moins d'importance aux restrictions des récoltes, pour s'attacher plus particulièrement à une adaptation de l'offre aux besoins du marché, tout en conservant aux fermiers la recette la plus forte possible.



Selon ce plan l'Etat garantit aux fermiers un prix unitaire égal à B (la courbe SS' représentant la récolte de l'année). Cependant, la demande du marché n'accepte la récolte qu'au prix de A. Que va-t-il alors se passer ? Les marchandises seront écoulées quel que

¹ Samuelson (Paul) : L'économique, trad. Gaël Fain, Colin Paris 1953, T. II, p. 410 ss.

soit le prix du marché, c'est-à-dire au prix de A et le trésor garantissant la parité versera la différence par un chèque d'un montant EFBA¹.

Etant donné l'inélasticité de la demande des produits agricoles, ce système coûte plus cher au Trésor que les autres systèmes ; mais il permet de mettre à la disposition du consommateur une grande quantité de produits à bon marché.

* * *

Des deux démonstrations ci-dessus, il ressort clairement que seule la seconde a, en fait, une valeur réelle, et est en pratique appliquée. Cependant nous avons jugé bon de présenter la première qui explique beaucoup mieux la nécessité de la subvention de l'Etat à l'agriculture et représente en quelque sorte la théorie de l'application pratique qui lui succède².

¹ Aux U. S. A., en 1953, on estime à 2 milliards de dollars les sommes versées à l'agriculture. Source: Bach (G.L.): Economics, Prentice-Hall Inc., New-York 1954, p. 488.

² Il est aujourd'hui souvent question de la surproduction du secteur agricole, notamment aux U. S. A. Ce problème est un faux problème, car les besoins des pays sous-développés sont grands ; mais ces besoins ne peuvent être satisfaits, car les prix que peuvent payer ces pays ne seraient pas rentables pour les producteurs américains. Cependant, on peut penser, que d'ici quelques années, ces questions auront été résolues.

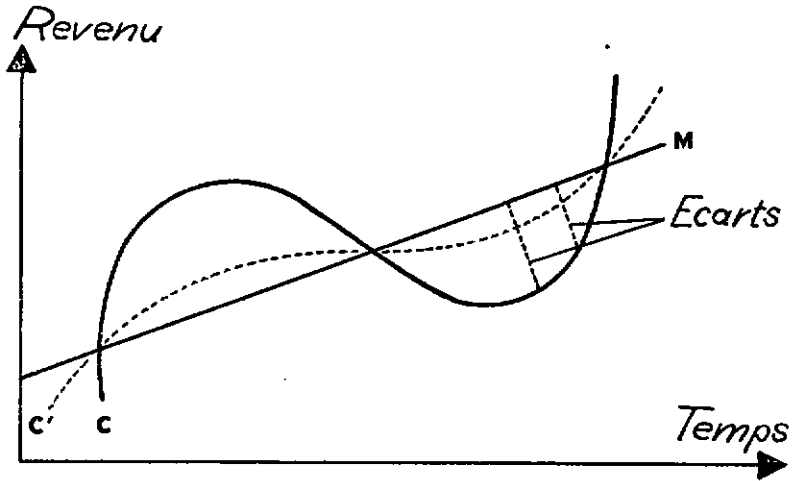
CHAPITRE IV

Politique conjoncturelle et subventions

Il faut convenir qu'une séparation de la conjoncture et de la structure n'est qu'une simple vue de l'esprit ; dans la vie économique, un tel classement ne paraît pas aussi facilement réalisable que nous avons pu le laisser supposer jusqu'ici. Pourtant c'est grâce à une simplification schématique, que l'économiste arrive parfois à expliquer l'évolution économique. Or, comme nous l'avons déjà dit rapidement plus haut, si la structure forme la base de l'activité économique nationale, la conjoncture en est la source de transformation, d'évolution, de recul ; l'impulsion apportée à la pensée économique contemporaine par Keynes se fonde en grande partie sur cette constatation.

Si, à notre sens, l'étude structurelle ne peut se concevoir que dans la longue période, les effets conjoncturels doivent strictement être considérés dans la courte période. «Les liaisons conjoncturelles consistent en des désajustements, suivis au bout d'un certain temps, de réajustements. Ces retards dans l'ajustement des quantités globales provoquent des oscillations douées d'une certaine régularité et d'une certaine périodicité¹».

¹ Marchal (André) : *Méthode scientifique et science économique*, Paris Médicis 1953, Tome I, p. 161.



Nous dirons que le conjoncturel, représenté par les écarts à la moyenne cyclique M indiquant la structure générale du revenu national, est l'inattendu, l'imprévisible, contre lesquels l'économiste et l'homme d'Etat tentent de plus en plus de lutter.

Les objectifs de ce travail ne sont nullement de connaître les sources de variations imprévisibles de l'économie, ce qui reviendrait à discuter l'origine des crises. Nous ne pourrions rien ajouter à la bonne dizaine de thèses existant déjà qui, quoique toutes acceptables du point de vue théorique, n'ont pas apporté sur le plan pratique une explication qui ait réuni une approbation unanime. D'ailleurs, il est probable que chacune de ces théories (Théorie psychologique selon laquelle les producteurs se transmettant individuellement leur optimisme ou pessimisme influencent le cycle : Pigou¹ ; théorie monétaire selon laquelle la conjoncture suit les mouvements de la contraction ou de l'expansion du crédit : Hawtrey, etc.² ; théorie de la sous-consommation : Catchings ; théorie du surinvestissement de von Mises³ ; théorie de l'innovation de Hansen⁴ ; etc.) contient une part de vérité, mais se combine avec

¹ Pigou (A. C.) : *Economics of welfare*, London 1932.

² Hawtrey : *Analyse des théories de R. G. Hawtrey* par P. L. Reynaud in : *La Monnaie*, Domat-Montchrétien, Paris 1951, p. 103 ss.

³ Mises (Ludwig von) et Tucker (Rufus S.) : *Economic planning*, New-York 1945.

⁴ Hansen (Alvin) : *Fiscal policy and Business cycles*, Macmillan New-York 1947.

d'autres facteurs ; il est enfin presque certain que chaque crise peut avoir des raisons propres, qu'elle est constituée aussi bien par des facteurs endogènes qu'exogènes¹. L'important dans le présent ouvrage est la prise en considération des variations en essayant de leur apporter une atténuation et de donner, sur le graphique ci-dessus, à la ligne *c* une allure beaucoup plus tangente à *M* (*c'*). Il est évident que *c* ne saurait, en économie libre, se confondre avec *M* étant donné qu'une politique s'opposant aux effets de la conjoncture exige la préparation de plans dont la réalisation et l'achèvement ne peuvent coïncider avec le début de la crise, ni avec le fond de la dépression.

A) Politique budgétaire

Il existe trois grandes théories du budget concernant la politique applicable aux effets de la conjoncture : la théorie de l'équilibre annuel, la théorie de l'équilibre cyclique et les théories modernes de la politique budgétaire à longue portée.

I. La théorie de l'équilibre annuel

Selon cette théorie, le budget de l'Etat doit viser à un équilibre annuel, c'est-à-dire que lorsque les dépenses augmentent par suite des effets de la crise, les recettes doivent également s'élever afin de compenser les excès de dépenses ; au contraire, si les recettes du Trésor dépassent le montant des dépenses, le gouvernement abaisse le niveau des impôts, jusqu'à ce que les deux montants s'équilibrent. Il est inutile de faire de grandes démonstrations pour prouver qu'une telle politique, neutre que de nom, non seulement ne diminue pas les effets du cycle, mais encore les augmente. Aussi, aujourd'hui, il n'est aucun économiste qui défend une telle théorie.

Il n'en va pas de même sur le plan pratique où nombreux sont encore les gouvernements qui, faute de stabilité gouvernementale ou par simple absence du souci de l'avenir, appliquent encore ces principes. Certes, s'il est relativement facile de présenter un budget et des comptes déficitaires, il paraît beaucoup plus difficile de

¹ Samuelson (Paul) : *L'économique*, Colin Paris 1953, Tome I, p. 319.

maintenir pendant plusieurs années un boni, car les milieux politiques, en particulier ceux d'opposition gouvernementale, se voient octroyer des occasions inespérées d'exercer, à des fins de pure spéculation électorale, des talents démagogiques.

Il serait fâcheux et illogique de s'attarder à cette politique financière neutre assez complètement pour rendre impossible une politique plus active, s'il est clair qu'elle donnerait des résultats favorables¹.

2. Les théories contra-cycliques

La politique contra-cyclique ou anti-cyclique consiste à atténuer les effets du cycle (c) afin de lui donner une allure beaucoup moins accentuée (c'). Lorsqu'en période de plein emploi, par exemple, la demande tend à se développer par trop et que l'offre n'arrive pas à la satisfaire, les pouvoirs publics, pour combattre les effets inflationnistes engendrés par cette situation, compriment la demande par un prélèvement supérieur à ses besoins d'impôts. Par contre, en période de dépression, le budget du trésor contiendra un déficit causé par une diminution du taux des impôts, mesure devant favoriser aussi bien l'investissement que la demande de produits de consommation, et par une augmentation des dépenses publiques provoquant une expansion de l'investissement. Cette théorie est actuellement considérée par beaucoup d'économistes anglais et américains comme conservatrice.

3. Les théories modernes de la politique budgétaire à longue portée

Nous rencontrons ici un vaste essai de renouvellement de la pensée économique. Nombreux sont les économistes qui, partant des théories keynésiennes, même sans approuver le maître de Cambridge, ont tenté d'apporter à la politique économique les moyens de lutter contre le chômage permanent.

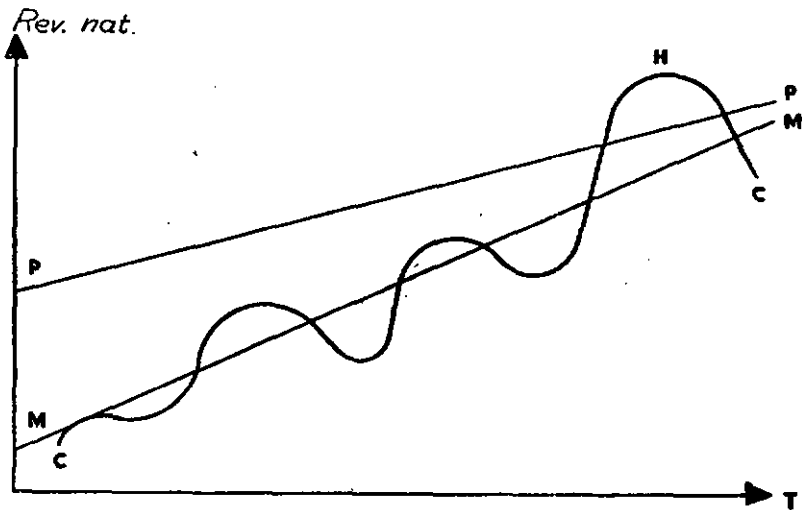
Ces économistes partent de la constatation suivante : une politique contra-cyclique ne signifie pas nécessairement politique de plein-emploi.

¹ Lindahl (Erik) : *Studies on the theory of Money and capital*, Allen and Unwin, London 1939, p. 358.

Considérons le graphique ci-dessous : la droite M représente la moyenne au-dessus et au-dessous de laquelle les pouvoirs publics, dans le cas d'une politique contra-cyclique, interviennent pour rétablir l'équilibre structurel. Par contre, la ligne P indique le revenu national nécessaire au maintien du plein emploi. Selon ces auteurs il appartient aux pouvoirs publics de compenser la différence entre le revenu national réel et le revenu national nécessaire au plein emploi, par un déficit du budget, ce déficit devant être couvert par les emprunts publics.

Un esprit non averti s'élèvera contre une telle pratique en prétendant que cette politique va endetter l'État dans une proportion désastreuse et charger les contribuables au-delà de toute imagination. Raisonnement tout à fait microscopique répondront les partisans de la dite théorie.

Lerner écrit à ce propos : «Aussi longtemps que le public est disposé à continuer ses prêts à l'État, il n'y a aucune difficulté, quel que soit le nombre des zéros ajoutés au chiffre de la dette ¹ » ; de même, le professeur Laufenburger ajoute : «Il n'est pas possible de considérer la dette publique comme une charge de la fortune nationale ²».



¹ Lerner cité par Sellier (François) in : Revenu national et déficit budgétaire, Institut de science appliquée, Paris 1948, p. 74.

² Ibid p. 74.

Ces deux remarques, pour le moins révolutionnaires, du point de vue du grand public, demandent quelques éclaircissements.

Lorsqu'un Etat quelconque contracte une dette envers l'étranger, il charge ses citoyens et les générations futures des soucis du paiement des intérêts et de l'amortissement de la dette. Cela signifie que ses exportations devront augmenter, alors que les importations diminueront, ce qui occasionnera une baisse du revenu national net.

Il n'en va pas de même lorsque l'emprunt est contracté auprès des capitalistes et contribuables nationaux. Est-il juste de dire que, lorsque l'Etat emprunte x milliards de francs, il charge de dettes les générations futures et diminue leur revenu pour plusieurs années ? Ce raisonnement encore une fois est faux. Supposons que l'Etat emprunte x milliards de francs pour fabriquer des munitions ou pour réaliser un vaste programme de travaux publics. L'emprunt est entièrement souscrit par le public du pays. Dans ce cas, ce sont les personnes vivant actuellement qui se démunissent de liquidités pour permettre à l'Etat d'utiliser immédiatement ou sur un certain laps de temps ces fonds. Cette opération ne touche que le présent et n'affecte presque pas le capital, car, selon le professeur Laufenburger, « ce n'est pas le capital qui constitue la principale source des émissions publiques, mais le revenu ¹ ». Oui, répondra-t-on, mais les générations futures devront pourtant se charger du remboursement des emprunts contractés dans le présent et se priveront ainsi d'un revenu nécessaire à leur entretien ! Certes, pourtant il ne faut pas oublier ce fait des plus importants que les générations futures seront également les créanciers de l'Etat, de sorte que l'impôt, que prélève le Trésor public sur Pierre, est redistribué en intérêts à Paul, quand ce n'est pas Pierre lui-même qui en est le bénéficiaire. La preuve est ainsi faite que du point de vue de l'économie nationale, il n'y a aucune charge du fait de l'augmentation de la dette publique.

Cependant, une telle politique soulève de nombreuses questions que nous ne pouvons aborder ici, notamment celle du monopole pratiqué par l'Etat sur le marché des capitaux et qui empêche les Banques centrales de faire jouer la politique du taux de l'intérêt dans la lutte contra-cyclique ; car l'Etat n'est pas intéressé à ce que le taux de l'intérêt varie constamment lorsqu'il a une forte

¹ Laufenburger cité par Sellier : op. cit., p. 74.

dette ou qu'il désire contracter des emprunts ; la structure de l'impôt qui devra alimenter les intérêts de la dette présente une importance capitale : Hansen¹ a démontré que l'énorme dette publique anglaise du XIX^e siècle, héritage des guerres napoléoniennes, fut sans doute, grâce à une structure fiscale du type indirect et frappant surtout les revenus du travail, un auxiliaire important du développement du capitalisme industriel.

Aux Etat-Unis, la dette publique n'a jamais atteint un niveau aussi élevé : elle est égale au montant du revenu national annuel, c'est-à-dire environ 300 milliards de \$ et pourtant ce pays n'a jamais connu une prospérité telle que celle dont il jouit aujourd'hui. En Angleterre, la dette publique en 1818 atteignait déjà le double du revenu national ; en 1946, elle s'élevait au triple du revenu national.

B) La Suisse et la politique conjoncturelle

Il s'agit ici non pas de retracer ce que fut la politique conjoncturelle du gouvernement suisse, dont le principal souci a presque toujours été d'équilibrer le plus rapidement son budget, mais d'examiner lequel des trois systèmes budgétaires énumérés est, à vue humaine, le meilleur pour notre pays.

Eliminons d'emblée le système neutre selon lequel l'Etat ne doit, annuellement, pas dépenser plus qu'il n'encaisse. Le terme neutre d'ailleurs prend une signification équivoque, car en temps de crise, lorsque les sollicitations particulières de subventions sont nombreuses, l'Etat, en augmentant ses dépenses et, de ce fait, en cherchant à élever ses revenus, notamment les impôts, précipite encore plus profondément l'économie du pays dans le marasme. Au contraire, en temps de prospérité, lorsque ses rentrées d'impôts s'accroissent et que les dépenses en aide économique tendent à disparaître, le Trésor public qui diminue le taux des impôts, en période de plein emploi, provoque un mouvement inflationniste des plus dangereux. Il semble qu'on ne devrait pas, après toutes les expériences passées, aussi bien chez nous qu'à l'étranger, devoir insister sur les méfaits d'une telle politique. Et pourtant, elle est encore aujourd'hui monnaie courante, puisque, par exemple, en

¹ Hansen (Alvin) : Fiscal policy and business cycles, op. cit.

Suisse, en période de suremplei — des dizaines de milliers d'ouvriers étrangers travaillent dans votre pays — aussi bien les gouvernements cantonaux que le gouvernement fédéral opèrent des réductions d'impôts.

La politique budgétaire à longue portée ou de déficit budgétaire quasi permanent nous paraît très attirante ; et pourtant, quoique nous ne lui adressions aucune objection formelle, elle ne semble pas devoir remplir à l'égard d'un petit pays comme la Suisse toutes les promesses que les théoriciens anglo-saxons lui attribuent.

Supposons que pendant la période de crise qui sévit dans le monde dans les années 1930, le gouvernement fédéral ait décidé d'établir une série de budgets nettement déficitaires, dans le but de favoriser un plein emploi. Nous admettrons que le public ait souscrit aux emprunts et que du point de vue financier, le Trésor n'ait rencontré aucune difficulté. Dans ces conditions, la Suisse aurait-elle pu sortir du marasme dans lequel elle fut plongée pendant plusieurs années ? Certainement pas ! Que se serait-il passé ? En ordonnant la mise en chantier de grands travaux publics, l'Etat eût distribué ses deniers, notamment, à une couche de population dont la propension marginale à consommer est presque égale à l'unité. Fort bien, répondront les néophytes, une forte augmentation de la demande de produits de consommation eût provoqué un accroissement du travail dans le secteur industriel et le secteur agricole ; en définitive, l'investissement se fût accru. Cela est possible, même probable, dans un pays où la demande de produits nationaux est assez forte pour provoquer un accroissement de la production industrielle. Mais, en Suisse, tel n'est pas le cas. Notre pays, pour vivre, doit importer une grande partie des produits de consommation, les matières premières qui serviront à la fabrication de produits finis, etc. ; cette obligation signifie qu'en compensation, notre pays doit largement exporter. Dans les suggestions faites au sujet du plein emploi, ci-dessus, cette dernière condition ne serait plus remplie. Les ouvriers employés par les services publics dépenseraient leurs revenus dans des achats de produits étrangers, alors que le secteur industriel suisse, l'horlogerie, par exemple, continuerait à végéter. Il s'en suivrait un déficit de la balance des comptes, probablement — pour ne pas dire certainement — des difficultés monétaires et un abaissement, encore plus violent qu'il ne l'aurait été auparavant, du revenu national, donc du niveau du standard de la vie de la population.

On pourra peut-être rétorquer que nos achats faits hors de nos frontières inciteront les importateurs étrangers à s'approvisionner dans notre pays et redonneront une certaine émulation à notre activité nationale. Encore une fois, ce raisonnement n'est pas valable, car la demande suisse ne représentera qu'une goutte d'eau dans la mer.

Il n'en va pas de même dans un pays comme les Etats-Unis où le gouvernement contrôle, actuellement, un tiers du revenu national, (pendant certaines années de guerre 50 %) soit environ 100 milliards de dollars ce qui lui permet largement d'influencer la demande. (Les intérêts payés aujourd'hui par le Trésor américain équivalent au budget total de 1920¹). Dans un pareil pays, une modification de la demande intérieure suffit à elle seule à favoriser l'investissement national, ce qui démontre l'utilité des tableaux de Leontief qui servent grandement le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix, aux Etats-Unis, sans grave crise.

Ainsi, par une orientation nettement échangiste, la Suisse se voit imposer sa politique conjoncturelle par l'extérieur : politique contra-cyclique avec succès limité, si l'étranger applique également une politique similaire, politique expansionniste si, comme on est en droit de l'attendre, les clients de notre pays se mettent à pratiquer une pareille politique. Cette situation paraît quelque peu dangereuse et démontre que l'interdépendance économique des pays capitalistes, en temps de prospérité, apporte aux nations la richesse que prévoyait Adam Smith, mais que la crise frappant un seul peut bouleverser le bien-être des autres. La meilleure preuve en est la crise de 1929 qui débuta aux Etats-Unis et entraîna le reste du monde dans le marasme.

Donc, tant qu'une crise sévira aux alentours de notre pays, ce dernier aura beau se débattre et adopter les plans les plus mirifiques, il n'en subira pas moins l'influence néfaste du chômage, de la baisse de ses exportations et de la faillite de ses entreprises.

Ce pessimisme apparent ne signifie pas, pour autant, qu'il ne faille pas essayer de se défendre. Cela veut simplement dire que nous ne pourrions, le cas échéant, qu'atténuer les effets de la dépression. En outre, il semble bien que les grands Etats d'occident soient mieux armés que jamais pour se défendre contre une crise, si bien que, dans l'avenir, l'homme d'Etat suisse devra se méfier

¹ Bach (G.L.): Economics, Prentice-Hall, New-York 1954, p. 598.

davantage des crises intérieures que des oscillations conjoncturelles frappant toutes les économies des pays occidentaux.

Après avoir discuté longuement les attitudes gouvernementales, en matière de politique financière, nous croyons avoir, par là-même, défini le cadre de la subvention et de la politique financière dans la dépression et dans la prospérité.

C) Prospérité, dépression et subvention

I. Prospérité

Nous l'avons vu dans le chapitre sur la structure ¹, en période de plein emploi, l'économiste s'attache aux conditions du maintien de la prospérité, en considérant l'économie du pays comme un tout ; le maintien de l'équilibre des quantités globales, macroscopiques, l'intéresse plus que les quelques faillites qui interviennent normalement, même en période de haute conjoncture. Le plus grand danger qui guette l'économie de plein emploi, est l'inflation et voilà pourquoi, les pouvoirs politiques, en pareille circonstance, doivent pratiquer une politique de dépenses réduites, renvoyer l'octroi de subventions pour des travaux publics le plus longtemps possible, ceci non seulement dans le but de pouvoir embaucher un grand nombre de chômeurs en temps de crise, mais également afin d'éviter d'accentuer le «boom» économique. Une dernière arme, difficile à manier pour des motifs de psychologie politique, est la compression de l'économie par l'impôt, qui représente très certainement l'arme la plus efficace pour contenir la conjoncture dans des limites relativement stables. On sait que, par exemple, aux Etats-Unis, pour jouir d'un revenu annuel de 50.000 dollars, il faut en gagner 200.000 ². Par contre les vieux moyens contracycliques ont perdu, actuellement, une grande partie de leur valeur pratique : la politique du taux de l'escompte n'a plus guère d'influence sur le marché monétaire ; la politique du taux de l'intérêt ne plaît guère aux Etats modernes qui, étant donné leurs fortes dettes, préfèrent connaître à l'avance le montant des intérêts à verser à leurs créanciers ; quant à la politique de «open market

¹ cf. Partie II, Chap. I, lettre D.

² Bach : Op. cit., p. 512.

policy», elle peut avoir quelque influence en période de prospérité, par contre, cette arme se révèle tout à fait inefficace dans la dépression.

Ainsi que nous venons de le dire, l'augmentation d'impôts dans la période de prospérité, lorsque les comptes de l'Etat présentent déjà des bonis, ne peut guère se concevoir, surtout dans un pays comme le nôtre où le peuple use largement de ses droits d'initiative et de référendum ; dans ce cas, les pouvoirs publics ont une dernière ressource : c'est l'emprunt public et la stérilisation des fonds recueillis. Cette politique, contrairement à ce qu'on en pense dans le grand public, n'appauvrit pas l'économie nationale. En outre, son efficacité est double, en ce sens que cette politique consiste à retirer des fonds de la circulation où ils pourraient avoir des effets inflationnistes, d'une part, et que les intérêts, payés par l'Etat aux détenteurs de titres nationaux, compensent les bonis qui paraissent difficilement acceptables par le public, d'autre part.

2. Dépression et subvention

Le budget national doit être orienté par le «potentiel humain» et non par l'argent. Le Ministre des finances, «après avoir estimé combien, dans l'hypothèse d'une pleine occupation et des impôts proposés, les citoyens privés décaisseront probablement au cours de l'année pour la consommation et pour l'investissement privés, il doit proposer pour l'année un décaissement public qui, joint au décaissement privé, suffit pour utiliser tout le potentiel humain du pays, en d'autres termes, qui soit suffisant pour que l'hypothèse de la pleine occupation soit réalisée ¹».

Si nous en croyons donc Lord Beveridge, l'une des principales tâches de l'Etat moderne est la réalisation du plein emploi ; aussi bien les ouvriers que les patrons sont intéressés à cette situation : les ouvriers parce que leur pain est assuré et les patrons parce que le chômage est souvent source de troubles, dont les régimes basés sur la liberté individuelle ont tout à craindre ; en outre, les capitalistes ont, en temps de plein emploi, également une occasion d'investir leurs fonds, car plein emploi ne signifie pas seulement que la main d'œuvre trouve à s'occuper, mais que les capitaux aussi ont la possibilité d'être utilisés : «Full employment

¹ Beveridge (W.): Du travail pour tous, op. cit., p. 145.

is defined, by common sens, as opportunity for workers and for capital. The complete expression is full employment opportunity, and it comprises two additional concepts : employment of men and money at usful work, and at good wages. Good wages means good in terms of actual purchasing power wages and prices¹.

Mais à quel moment et comment une politique de plein emploi va-t-elle être pratiquée ? Voilà une question centrale à laquelle il vaudrait mieux donner une réponse en temps de prospérité, lorsque chacun est susceptible de conserver son emploi ou de le perdre, ce qui crée un état neutre où les passions politiques n'ont qu'une place limitée.

Le critère général doit évidemment être le chômage. «Unfortunately, there is no clear-cut dividing line between unemployement and full employment», écrit Bach², alors que d'un autre côté, Meade pense qu'un chômage de 4 % peut fort bien être supporté par une société progressive³. C'est pourquoi, nous admettrons quelques normes qui, à notre sens, pourraient devenir la base des dépenses publiques. La proposition de Meade, selon laquelle un chômage de 4 % doit être considéré comme normal, paraît juste, si l'on pense qu'aux Etats-Unis, 2,5 millions de chômeurs sur 60 millions de travailleurs sont jugés comme une moyenne très supportable pour l'économie américaine⁴, alors que 4 millions de chômeurs représentent une cote d'alarme.

Voici un plan d'intervention des pouvoirs publics, dans lequel nous considérerons trois périodes de chômage :

1) Période normale, pendant laquelle l'Etat n'intervient pas, sinon sous forme de subsides de chômage : chômage moyen de 4 %.

2) Période d'alarme : à partir de 6 %, intervention de l'Etat central sous forme de subventions conjoncturelles administratives. (entre 4 et 6 %, liberté aux cantons d'intervenir).

3) Période critique : au-delà de 8 %, subventions précédentes combinées aux subventions aux collectivités privées.

¹ National budgets for full employment, Washington, National planning association 1945, p. 3.

² Bach: op. cit., p. 580.

³ Meade (James-E.): Plans et prix entre socialisme et libéralisme, trad. Gildas Leocan, Paris, Rivière 1952, p. 41.

⁴ Mendès-France (P.): Crise ou prospérité aux Etats-Unis en 1948? Paris, Les Echos.

a) Période d'alarme

Lorsque le chômage atteint 6 %, l'Etat intervient sous forme de subventions administratives. Des plans de travaux publics tels le Plan Zipfel en Suisse, pourront être réalisés avec le concours des cantons et des communes. Mais la réalisation commune d'un plan général pose des problèmes relativement difficiles à résoudre, du point de vue pratique. Supposons que l'Etat central décide de participer, pour un tiers des dépenses, à la construction de routes dans le pays, les deux autres tiers étant mis à la charge des cantons et des communes ; tous les cantons n'ont pas de réserves ou des possibilités de ressources leur permettant de financer un programme établi par la Confédération. En outre — différence essentielle entre la politique fédérale et la politique cantonale — les cantons ne peuvent appliquer une politique du « déficit systématique »¹, car ils se trouvent en compétition entre eux dans l'application de leurs systèmes fiscaux ; et si l'un d'eux, de par la faiblesse de ses revenus, se voit obligé d'élever le taux de ses impôts, il engagera son économie dans la voie de la stagnation la plus complète ou poussera les entrepreneurs à s'établir dans d'autres cantons. Certes, les cantons peuvent prévoir en fonction des réserves qu'ils accumulent en temps de prospérité, des travaux pour combattre le chômage dans leur circonscription ; mais nous ne pensons pas qu'il soit bon de prévoir d'avance une clef de répartition de charge des travaux de crise entre l'Etat central et les collectivités subordonnées pour la raison extrêmement importante que l'Etat central peut s'endetter sans risques de troubles graves, alors que les cantons qui, du point de vue financier, ne sont pas des unités homogènes, ne le peuvent pas. *On en déduira que seul l'Etat central est à même de lutter contre les effets conjoncturels de façon systématique et pour le bien du pays entier.*

L'avantage de la dépense publique dans le secteur travaux publics (construction de routes, édifices publics, etc.) est qu'elle stimule, à la fois, la demande de biens de production et occupe une main d'œuvre qui est souvent la première à subir les conséquences de la crise.

Mais nous avons déjà dit plus haut qu'une telle politique, si la dépression se fait également sentir dans les économies étran-

¹ Angelopoulos (Angelos): *l'Etat et la prospérité sociale*, Paris 1949, p. 165.

gères n'aura que des effets limités dans un petit pays comme le nôtre, où la demande intérieure ne suffit pas à stimuler l'activité industrielle nationale.

Donc, si l'état de chômage persiste, il est possible à l'Etat d'entrevoir une deuxième forme d'intervention, beaucoup plus difficile dans son application pratique que la précédente : c'est l'aide aux collectivités privées.

b) Période critique

Si jusqu'à un chômage de 8 %, un programme de subventions administratives doit suffire au financement du travail de crise, au-delà de cette limite, les dépenses pour des grands travaux publics risquent, dans notre pays, d'avoir des effets inflationnistes, puisque la demande créée par l'aide de l'Etat se dirigera trop souvent vers les marchés étrangers. D'autre part, on peut considérer que 8 % de la main d'œuvre est une main d'œuvre marginale, c'est-à-dire d'ouvriers non spécialisés qui sont transférables sans difficulté d'un secteur de l'économie à un autre. Mais plus le degré de chômage est grand, plus les spécialistes, ceux qui risquent de perdre leur habileté par l'oisiveté ou un changement d'occupation, sont touchés par la dépression. (Remarquons que notre simplification n'est pas très réaliste, car en pratique il est des secteurs plus frappés que d'autres par la crise ; cette simplification n'indique qu'une norme approximative).

Aussi, l'Etat interviendra-t-il dans le secteur privé, quelle que soit l'aversion qu'on puisse manifester envers une telle aide : l'expérience de la crise de 1930 est trop patente pour que nous soutenions le contraire.

Pour la Suisse, une telle intervention devra en premier lieu favoriser les industries exportatrices pour lesquelles une aide momentanée représenterait un ajustement du prix de l'offre à celui de la demande : en quelque sorte, c'est une opération de dumping favorisée par l'Etat. Une telle pratique représente-t-elle une dévaluation camouflée ? Si l'aide ne devient pas structurelle et n'est versée que pour un certain temps, on n'a pas à faire à une dévaluation reportée. Par contre, si l'aide devait se prolonger, alors que la prospérité revient à l'étranger, la dévaluation s'imposerait, cela va de soi.

L'aide des pouvoirs publics servira donc à faciliter l'écoulement à l'étranger de produits qui ne trouvent pas d'acheteur, les prix de nos marchandises étant trop élevés. Cette forme de dépense aura, à peu près, le même effet que la dépense en subventions administratives pour des travaux publics. Son but est à la fois social¹ (la lutte contre le chômage) et économique (aide aux entreprises dans la gêne et équilibre de la balance des comptes) ; mais trop souvent, en secourant une entreprise en mauvaise position financière, l'Etat apporte une aide sociale aux ouvriers du secteur intéressé. Il est cependant une expérience que la Confédération ne devrait pas renouveler si, à nouveau, elle devait se porter au secours d'une structure quelconque de l'économie suisse: aussi bien pendant la crise des années 1920 que pendant celle des années 1930, le Trésor public accorda des subsides aux fabriques de textiles pour éliminer des métiers à tisser². Dans ces cas là, on peut le dire ouvertement, l'Etat jetait son argent par les fenêtres. A quoi pouvaient servir ces subventions, du point de vue du multiplicateur ? A rien, strictement. Il était probablement encaissé par les propriétaires de métiers; dans les conditions du marché d'alors, ces fabricants eussent été bien hardis s'ils avaient dépensé les fonds reçus dans l'achat de nouveaux métiers. Cet argent était probablement thésaurisé ou servait à rembourser les prêteurs qui, eux également, n'avaient nulle envie de réinvestir des fonds dans des industries en pleine stagnation.

Si vraiment l'Etat doit intervenir pour soutenir une structure, il le fera de manière à ce que les subventions soient immédiatement dépensées en salaires, commandes de nouveau matériel et facilitent l'écoulement de marchandises nationales sur les marchés étrangers ; il faut qu'en aucune manière ces fonds ne puissent directement (thésaurisation) ou indirectement (remboursement) être soustraits du circuit économique.

Pourtant, cette forme de subventionnement ne paraît pas aussi homogène que celle de l'agriculture, par exemple, où l'aide de l'Etat atteint, sur une base égale, tout le secteur agricole. Dans le chapitre sur la structure, nous avons prétendu que le pays entier devait ressentir les effets de l'effondrement d'une structure pour que celle-ci soit considérée comme telle ; cette règle donne peut-être

¹ Cf supra p. 59 ss.

² Cf AF du 13. X. 1922, RO 38. 544 s.
AF du 23. XII. 1932, RS 10, 486.

la clef de l'intervention de l'Etat dans tel secteur plutôt que dans tel autre de l'économie nationale. Pourtant, ainsi que l'écrit Bach, «the granting of direct subsidies would be an open invitation to high-pressure lobbying for subsidies, political favoritism and outright graft¹». A ce sujet, l'exemple d'Emm doit nous avoir largement parlé est flagrant.

Cependant, si cette forme d'aide de l'Etat présente de nets désavantages, du point de vue de sa réalisation, il ne faut pas oublier que de tels versements peuvent avoir d'excellents résultats, lorsque l'aide officielle ne sort pas du circuit économique ; en Allemagne, c'est grâce à la dépense publique, notamment à l'aide de l'Etat à l'industrie automobile, et non à l'initiative privée, que la reprise des affaires s'est opérée².

Dans son programme de subventions conjoncturelles, la Suisse fera bien, avant tout, d'étudier la position de la conjoncture dans les pays étrangers, notamment chez ses principaux clients, car il ne servirait à rien de vouloir apporter une aide très forte au secteur privé, si nos trois ou quatre meilleurs clients n'arrivent pas à résorber le mouvement cyclique. Par contre, si notre pays est seul à traverser une dépression, l'aide des pouvoirs publics prendra d'autant plus de valeur que nous pourrions trouver à l'étranger une clientèle solvable.

D) Financement des subventions

Si nous donnons la dernière place à la question du financement des subventions, c'est que cette question est secondaire³, parce qu'il «vaut mieux employer les gens et creuser des trous pour les remplir ensuite que de ne pas les employer du tout⁴».

Il sied aux subventions structurelles d'être compensées, sur la longue période, par les revenus fiscaux de l'Etat ; c'est pourquoi nous avons pu dire que ces subventions représentent une redistribution du revenu national. Mais, c'est aussi une raison pour laquelle les aides structurelles doivent se réduire au minimum, car leur

¹ Bach : op. cit., p. 580.

² Bresciani-Turroni : The multiplier in practice, Review of Economics and statistics 1938.

³ Beveridge : Op. cit., p. 157 ss.

⁴ Ibid p. 158.

source étant les structures non subventionnées, ces subsides pourraient, en devenant trop élevés, juguler l'essor économique du pays, en empêchant les structures exportatrices de pouvoir lutter avec la concurrence étrangère.

Par contre, les subventions conjoncturelles peuvent être considérées plus comme la mobilisation d'une partie de l'épargne nationale, que comme une redistribution du revenu national ; à cause de leur nature différente, leurs sources peuvent différer.

Il est évident que, si cela est possible, le financement de subventions conjoncturelles doit être constitué par les impôts et les réserves de crises. Mais nous l'avons vu, la constitution de réserves n'est pas toujours facilement réalisable. Aussi l'emprunt va-t-il former un complément important. L'emprunt, si le public y souscrit, peut conduire à des investissements productifs, à un moment où les capitaux privés, que l'emprunt public réussit à mobiliser, renonceraient à s'investir dans les affaires privées, par suite d'un coefficient élevé de risques.

Parallèlement, au plan d'intervention conjoncturelle présenté ci-dessus, nous proposons un plan de financement de ces dépenses :

1. En période normale

(Chômage moyen 4 %, chômage maximum 6 %)

Nous pensons qu'il devrait être possible aux Etats modernes d'appliquer deux échelles d'impôts, non seulement des taux différents selon les revenus imposables, mais encore selon le degré général de l'emploi, afin que la propension marginale à consommer, qui est plus élevée en temps de dépression, puisse favoriser la demande. En période de quasi plein-emploi, jusqu'à concurrence d'un chômage de 6 %, l'Etat applique un système d'impôts extrêmement rigoureux, frappant particulièrement les gros revenus. Il n'y a pas lieu à ce moment de rembourser la dette publique, car les fonds mis en circulation auraient des effets inflationnistes. Par contre, si le climat psychologique et politique du pays est opposé à ce que l'Etat fasse de gros bonis ou que l'Etat central opère des prélèvements d'impôts (Suisse), le Trésor public opérera des emprunts qu'il stérilisera.

2. Période d'alarme et période critique

(Chômage au-delà de 6 %)

En période de chômage croissant, l'Etat réduit le taux des impôts, notamment des revenus relativement élevés, afin de favoriser l'investissement. Dans ce cas, l'Etat voit probablement son budget accuser un grave déficit ; il le comble avec de nouveaux emprunts qui mobilisent ainsi les fonds que les particuliers ne veulent pas investir par suite des risques trop grands. Mais nous dira-t-on, pourquoi ne pas utiliser les fonds stérilisés ou les rembourser aux personnes privées ? Nous ne pensons pas que cette solution soit bonne. Tout d'abord, si l'Etat rembourse ces fonds, ils seront thésaurisés par le public dans une forte mesure, remis aux banques qui n'en sauront que faire, mais presque jamais investis ; en outre, s'il existe encore des fonds inutilisés sur le marché de l'argent, il est préférable que l'Etat les emprunte pour les dépenser en subventions ce qui stimule l'investissement privé. Mais que va-t-on faire des fonds stérilisés ? Ces derniers seront remboursés en période de reprise et favoriseront l'investissement. Voici pourquoi, il est préférable que l'Etat emprunte soit au fond de la dépression (pour utiliser l'argent inemployé), soit en temps de plein emploi (pour éviter les risques d'inflation) et pourquoi le Trésor public doit rembourser ses dettes en période de reprise des affaires seulement (afin de stimuler l'investissement).

Conclusions

Replacée au sein de l'économie nationale, la politique des subventions prend un relief nouveau ; elle apparaît sous un jour moins sombre. Le grand public est très souvent enclin à porter ses sarcasmes sur les dépenses de l'Etat — psychologiquement, cette attitude s'explique aisément — mais publie fréquemment que ces dépenses ont un caractère beaucoup plus juste, du point de vue social, que certaines formes de recettes : celles des douanes, par exemple. Ceci ne signifie pas évidemment qu'il faille minimiser les erreurs commises et qui se commettront encore.

Nous avons cru pouvoir dégager deux tendances dans la politique de subsides : l'une structurelle représentant une redistribution du revenu national et un soutien constant de secteurs défavorisés de l'économie qui intéressent la vie de la nation entière ; l'autre conjoncturelle, consistant en une aide momentanée, destinée à maintenir l'activité économique et formée par la mobilisation des réserves de l'Etat et de l'épargne nationale.

Cependant, il faut se méfier de la tendance générale, à notre époque, à attacher une importance un peu trop grande à l'acquis, considéré comme définitif ; cette attitude est la source de subventions structurelles croissantes.

La dynamique doit l'emporter sur le statique. C'est pourquoi, la dépense publique conjoncturelle, ayant pour but de maintenir le plein emploi, doit, du point de vue de la science économique moderne, produire de bons résultats, aussi bien pour l'économie privée du pays que pour les finances publiques. Le professeur Kaldor¹ admet « qu'un investissement public quelconque, qui augmente le revenu national futur d'une somme de 6 % supérieure aux dépenses d'emprunt, rendra réellement le fardeau, provenant de l'impôt, relativement plus bas, qu'il ne l'aurait été sans la dépense d'em-

¹ Kaldor (N.): Les aspects quantitatifs du plein emploi, in: Du travail pour tous de W. Beveridge, op. cit., p. 425.

prunt, puiaqu'on augmentera le produit de l'impôt dans l'avenir d'une somme supérieure à celle dont elle augmentera la charge d'intérêt».

Il peut sembler que la séparation entre subvention conjoncturelle et subvention structurelle découle d'une vue de l'esprit. Pourtant, il sera bon dans l'avenir de toujours plus séparer ces deux notions, afin d'en arriver à considérer deux budgets bien distincts des subventions : l'un statique et structurel, l'autre dynamique et conjoncturel. Si nous avons réussi à mettre en lumière ces deux tendances de la politique des subventions, le but de ce travail sera atteint.

Table des ouvrages consultés

Abegg (Hans): Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen. Ein Beitrag zur Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Thèse Zürich 1948.

Akerman (Johan): Structures et cycles économiques, Presses Universitaires de France, Paris 1955.

Akerman (Johan): Cycle et structure, Revue économique, janvier 1952.

Akerman (Johan): Matériaux pour une théorie de la structure économique et sociale, Revue économique, novembre 1954.

Amberg (Hons-Ulrich): Grundsätze Socialistischer Finanzpolitik, Thèse Zürich 1953.

Angelopoulos (Angelos): L'Etat et la prospérité sociale, Librairie du Droit, Paris 1949.

Aron (Raymond): La sociologie allemande contemporaine, Alcan, Paris 1935.

Bach (G.-Leland): Economics, Prentice-Hall Inc., New-York 1954.

Barrère (Alain): Science des finances et législation financière, Boisseau, Toulouse 1950.

Baudhuin (Fernand): Economie agraire, Institut de recherches économiques et sociales, Louvain 1953.

Baudin (Louis): L'économie dirigée à la lumière de l'expérience américaine, Librairie générale du droit et de jurisprudence, Paris 1941.

Behling (Burton N.): Subsidies to transportation, Washington Library of Congress, 1950.

Benaerts (Pierre): Ce que coûte l'économie dirigée, Joly, Paris 1945.

Beveridge (W.) : Du travail pour tous, dans une société libre, Traduction Laufenburger, Paris 1948.

Bischoff (Norbert) : Das Problem der statistischen Monatszahlen und ihre Bedeutung für die schweizerische Konjunkturbeurteilung, Hauser und Schläpfer, Bürglen 1950.

Boudeville (J.-R.) : Leontief et l'étude du circuit économique, Revue économique, Novembre 1953.

Boulouis (Jean) : Essai sur la politique des subventions administratives, Colin, Paris 1949.

Bresciani-Turroni : The multiplier in practice, Review of economics and statistics 1938.

Brochier (Hubert) : Finances publiques et redistribution des revenus, Foulon, Paris 1950.

Brouillet : Traité d'économie politique, Royer et Cie, Lyon 1912.

Burckhardt : Droit Fédéral Suisse, Delachaux et Niestlé, Neuchâtel 1930. (6 volumes).

Byé (Maurice) : Les lois des rendements non proportionnels, Sirey, Paris 1928.

Compbell (Persia) : Consumer representation in the New Deal, Thèse Columbia University, New-York 1940.

Capitani (Silvio) : Die konjunkturpolitischen Befugnisse des Bundes auf Grund von Art. 31 quinquies der Bundesverfassung, Thèse Zürich 1952.

Chabert (A.) : Le système d'input-output de W. Leontief et l'analyse économique quantitative, Economie appliquée, janvier-mars 1950.

Chamberlin (E.-Hostings) : La théorie de la concurrence monopolistique, Presses Universitaires de France, Paris 1953.

Chérioux (J.), Denis (B.), Guillaume (M.) : Etudes politiques anglo-saxonnes, Foulon, Paris 1949.

Clork (Colin) : The conditions of economic progress, New-York 1940.

Clark (John-Maurice) : Social control of business, 2nd edition Mac Graw-Hill, New-York and London 1939.

Clémens (René) : Prolégomènes d'une théorie de la structure. Revue d'économie politique, novembre-décembre 1952.

Davy (Georges) : Eléments de sociologie, I Sociologie politique, Delgrave Paris 1924.

Défossé (Gaston) : La place du consommateur dans une économie dirigée, Presses Universitaires de France, Paris 1941.

Desbats (A.-Gabriel) : De la répartition des fonds de subvention générale entre les départements (loi du 10 août 1871, art. 58-7^o ; loi du 30 juin 1907, art. 58, 9^o), Berger-Levrault, Nancy 1911.

Dewhurst (J.-Frederic) and associates : America's needs and resources, The Twentieth Century Fund, New-York 1948.

Dieterlen (Pierre) : Au delà du capitalisme, Presses Universitaires de France, Paris 1946.

Dieterlen (Pierre) : Les normes économiques, mesure de quelques-unes d'entre elles, Imprimeries nouvelles, Paris 1943.

DuPasquier (Claude) : Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit, Delachaux et Niestlé, Neuchâtel et Paris 1942.

Duverger (Maurice) : L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique, Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, No 16, 1950.

Fain (Gaël) : La science économique appliquée aux problèmes contemporains, Payot, Paris 1942.

Faulkner (Harold-U.) : The decline of «Laissez faire», 1897-1917, Reinhardt, New-York 1942.

Favre (Antoine) : Cours de droit public professé à l'Université de Fribourg 1950-1951, Rengli, Fribourg 1951.

Ferguson and Mac Henry : The American federal Government, Mac Graw-Hill, New-York 1947.

Flamant (Maurice) : Structure économique et périodes longues, Revue économique, Novembre 1954.

Fleiner (Fritz) : Centralisation et Fédéralisme en Suisse, Traduit de l'allemand par G. Werner, Rascher et Cie, Zürich 1918.

Flückiger (Otto) : Die Schweiz Natur und Wirtschaft, 5e édition, Schulthess, Zürich 1934.

Fromont (P.) : L'apport de Lucien Brocard à la doctrine de l'économie nationale, Travaux juridiques et économiques, Université de Rennes 1933.

Fyot (Jean-Louis) : Dimensions de l'homme et science économique, Presses Universitaires de France, Paris 1952.

Garver (Frederic B.) : The subvention of the state finances of Pennsylvania, Benta, Thèse Chicago 1919.

George (Pierre) : L'économie des U. S. A., Presses Universitaires de France, Paris 1948.

Gide (Charles) : La coopération, Larose, Paris 1900.

Gide (Charles) : Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates à nos jours, Sirey, Paris 1926.

Girolami (Jérôme) et Delaporte (Jean) : Les subventions de l'Etat aux collectivités locales, Paris 1934.

Giscard d'Estaing (Edmond) : Faillite du dirigisme, Préface de Jacques Lacour-Gayet, Imprimerie des Halles, Paris 1946.

Goodwin (R.-M.) : Modèle mathématique, Economie appliquée, janvier-mars 1954.

Goy (Louis de) : Les subventions de l'Etat et la mesure de leur effet utile du point de vue départemental. Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas, Rousteau, Paris 1912.

Grice (Watson) : National and local finances, King and Son, London 1910.

Guasti (Alessandro) : Les impôts, instruments du dirigisme d'Etat, Imprimerie de Moat-Lari, Clermont-Ferrand 1952.

Gurvitch (Georges) : La vocation actuelle de la sociologie, Presses Universitaires de France, Paris 1950.

Gurvitch (Georges) : Conception de la classe sociale de Marx à nos jours, Paris 1954.

Gurvitch (Georges) : La sociologie au XXe siècle, Presses Universitaires de France, Paris 1947.

Hansen (Alvin) : Fiscal policy and business cycles, Macmillan, New-York 1947.

Hayek (Friedrich) : La route de la servitude, traduction S. Blumberg, Médicis, Paris 1945.

Hayek (Friedrich) : Scientisme et science sociale, Essai sur un mauvais usage de la raison, Plon, Paris 1953.

Henriet (Pierre) : Les subventions de l'Etat aux communes, Thèse, Paris 1934.

Holcombe (Arthur N.) : State government in the United States, 3rd edition, Macmillan, New-York 1931.

Huxley (Julian) : On living in a revolution, Chatto and Windus, London 1944.

Jocot (Louis) : Cours de science des finances, Université de Neuchâtel, polycopié.

James (Emile) : Cours d'histoire des doctrines économiques, Les Cours de Droit, Paris 1954.

Jevons (Stanley) : Théorie de l'économie politique, traduction Barrault-Giard, Paris 1909.

Keynes (J.-M.) : Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, traduction Largentaye, Payot, Paris 1949.

Jouvet (Robert) : La revision des articles économiques de la Constitution fédérale, Genève 1948.

Lacour-Gayet (Jacques) : Morale et économie dirigée, Imprimerie Union, Paris 1947.

Laufenburger (Henry) : L'intervention de l'État en matière économique, Lavel, Paris 1939.

Laufenburger (Henry) : Finances comparées : Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Suisse, U. R. S. S., Sirey Paris 1947.

Lebon (Pierre) : Essai de désintoxication, Plon, Paris 1945.

L'économie suisse et la guerre, Joly, Paris 1942.

L'économie suisse et l'après-guerre, Joly, Paris 1945.

Leontief (Wassili) : The structure of American economy, 1919-1929, Harvard University Press, Harvard 1941.

Lepeytre (Henry) : Réalités économiques contre mythes politiques, d'après le «Retour à la paix», de Henry Lepeytre, Paris 1948.

Lerner (A.-P.) : Economics of employment, Mac-Graw Hill, New-York, Toronto, London 1951.

Lhomme (Jean) : Capitalisme et économie dirigée dans la France contemporaine, Librairie du droit et de jurisprudence, Paris 1942.

Lhomme (Jean) : La notion de structure sociale, Revue des sciences économiques, Liège, septembre 1949.

Lhomme (Jean) : Profits et structures sociales, Revue économique, Mai 1952.

Lhomme (Jean) : Matériaux pour une théorie de la structure économique et sociale, Revue économique, novembre 1954.

Lhomme (Jean) : La politique sociale de l'Angleterre, Presses Universitaires de France, Paris 1953.

L'initiative privée dans l'économie organisée, Centre des jeunes patrons, Rue de Luheck, Paris 1942.

List (Friedrich) : Système national d'économie politique, Paris 1912.

Lindahl (Erik) : Studies on the theory of money and capital, Allen and Unwin, London 1939.

Lippmann (Walter) : La cité libre, traduction Blumberg, Préface d'André Maurois, Médicis, Paris 1946.

Mac Donald (Austin) : American State Government and State administration, Cromwell Company, New-York 1951.

Mac Donald (Austin) : Grants in aid to the states, New-York 1932.

Marchal (André) : Méthode scientifique et science économique, Médicis, Paris 1952 et 1955 (2 volumes).

Marchal (André) : Structure et concept de période, Revue économique, novembre 1954.

Marchal (André) : La pensée économique en France depuis 1945, Presses Universitaires de France, Paris 1953.

Marchal (André) : Economie politique et technique statistique, Librairie du droit, Paris 1948.

Marchal (André) : Cours d'économie politique, Les Cours de Droit, Paris 1954.

Marchol (Jean) : Théorie réaliste de la répartition, Revue économique, mars 1952.

Marchol (Jean) : Cours d'économie politique, Médicis, Paris 1950.

Marchal (Jean) : Cours d'économie politique, Licence IIe année, Les Cours de Droit, Paris 1950.

Marchal (Jean) : Union douanière et organisation européenne, Sirey, Paris 1925.

Marschall (Alfred) : Principes d'économie politique, Giard et Brière, Paris 1909.

Marx (Karl) : Le capital, traduction Molitor, Costes, Paris 1923-1927.

Matthey : La place des subventions dans les finances locales anglaises, Thèse Paris 1948.

Mayer (Charles) : L'économie au service du progrès, Paris 1948.

Meade (James-Edward) : Plans et prix entre socialisme et libéralisme, traduction Gildas Lenoan, Rivière, Paris 1952.

Mendès-France (Pierre) : Crise ou prospérité aux Etats-Unis en 1948 ? Les Echos, Paris 1948.

Mikoian (A.) : Le camp du socialisme et le camp du capitalisme, Edition en langues étrangères, Moscou 1950.

Milhou (Jules) : Traité d'économie rurale, Presses Universitaires de France, Paris 1954.

Mill (J.-Stuart) : Principes d'économie politique, traduction Courcelle-Seneuil, Guillaumin, Paris 1873.

Mises (Ludwig von) et Tucker (Rufus S.) : Economic Planning, Dynamic America, New-York 1945.

Mitchel (Wesley C.) : What happens during business cycles, a progress report, National Bureau of economic research, New-York 1951.

National budgets for full employment, National Planning Association, Washington 1945.

Piettre (André) : Economie dirigée d'hier et d'aujourd'hui, Colbertisme et dirigisme, Médicis, Paris 1947.

Pigou (A.-C.) : Economics of welfare, London 1932.

Pirou (Goëtan) : Economie libérale et économie dirigée, Société d'édition d'enseignement supérieur, Paris 1947.

Pirou (Goëtan) : La crise du libéralisme, Sirey, Paris 1934.

Rapport (William) : La Suisse et l'organisation de l'Europe, La Baconnière, Neuchâtel 1950.

Rapport (William) : L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse, Sirey, Paris 1936.

Rapport (William) : La Constitution fédérale de la Suisse 1848-1948, La Baconnière, Neuchâtel 1948.

Ratzel (Friedrich) : Die Erde und das Leben. Eine vergleichende Erdkund, Bibl. Institut, Leipzig 1902.

Regamey (Morcel) : Les finances de la Confédération et le fédéralisme, Imprimerie Centrale, Neuchâtel 1943.

Resto (Monlio) : Sur la théorie de la structure économique, Revue économique, novembre 1954.

Ricardo (David) : Sur les principes d'économie politique, traduction Constancio, Paris, Guillaumin 1835.

Rutz (Korl) : Staatliche Subventionen an private Unternehmen, Thèse Zürich 1948.

Reynoud (P.-L.) : Analyse des théories de R.-G. Hawtrey in «La monnaie», Domat-Montchrétien, Paris 1951.

Samuelson (P.-A.) : L'économique, traduction Gaël Fain, Colin Paris, 1953.

Schindler (Dietrich) : Die Bundessubventionen als Rechtsproblem, Sauerländer, Aarau 1951.

Schmoller : Principes d'économie politique, traduction G. Platon, Paris 1905.

Schumpeter (Joseph) : Capitalisme, socialisme et démocratie, traduction Gaël Fain, Payot, Paris 1951.

Sellier (François) : Revenu national et déficit budgétaire, Institut de science appliquée, Paris 1948.

Sering (Paul) : Jenseits des Kapitalismus, Nest-Verlag, Nürnberg 1947.

Sevet (Léon) : Les subventions de l'Etat aux finances locales dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. La politique anglaise des «grants in aid», Paulin, Paris 1912.

Siegfried (André) : La Suisse démocratie témoin, La Baconnière, Neuchâtel 1948.

Smith and Zurcher : A dictionary of American politics, Barnes and Noble, New-York 1946.

Spoerri (Th.), Ducommun (C.-F.), Hacklopfer (Karl), Giroud (Emile), Carrard (Alfred), Gasser (Christian), etc. : La Suisse forge son destin, présentation Philippe Mottu, La Baconnière, Neuchâtel 1942.

Stolder (André) : Au delà du capitalisme, du collectivisme et du dirigisme, Thèse, Lausanne 1949.

Steiger (H.) : Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Thèse, Berne 1923.

Steiger et Higy : Finanzhaushalt der Schweiz, Berne 1934.

Steiger (J.) : Finanzhaushalt der Kantone und Gemeinden, Francke, Berne 1903.

Stolper (W.-F.) and Samuelson (P.-A.) : Protection and real wages, American Economic Studies, November 1941.

Subventions fédérales et parts légales, Bureau fédéral des statistiques, Berne.

Suranyi-Unger (Theo) : Private entreprise and governmental planning, an integration, Mac Graw-Hill, New-York 1950.

Tinbergen : Recherches statistiques sur la conjoncture et sur la structure, Revue des sciences économiques, Liège, juin 1950.

Taylor (Horace): The American economy in operation, Harcourt, New-York 1949.

Troxler (Jost Martin): Das Zusammenwillen von Bund und Kantonen bei finanziellen Hilfeleistungen an den Betrieb schweizerischer Privatbahnen, Thèse, Berne 1948.

Villey (Daniel): Pamphlet contre l'idéologie des réformes de structures, Les Cahiers politiques, juin 1945.

Villey (Daniel): Notes sur Méthode scientifique et science économique, Revue d'histoire économique et sociale No 1, 1954.

Vincent (L.-A.): Modèle et conjoncture, Revue économique, juillet 1952.

Wagemann (E.): Struktur und Rythmus der Wirtschaft, Berlin 1929.

Wagemann (E.): La stratégie économique, traduction Zuller, St Amand, Paris 1938.

Webb (Sydney): Grants in aid, a criticism and a proposal, London, Longman 1920.

REVUES ET PÉRIODIQUES

American economic review (Menasha)

Annuaire statistique de la Suisse

Annales du droit et des sciences sociales (Paris)

Bulletin de la statistique générale de la France

Cahiers internationaux (Paris)

Droit social (Paris)

Economist

Economic Journal

Feuille officielle suisse

Fortune (U. S. A.)

Newsweek

New-York Times Magazine

Revue d'économie politique (Paris)

Revue des sciences économiques (Liège)

Revue des sciences politiques (Paris)

Revue économique

Revue syndicale suisse

United states news

Table des matières

<i>Introduction</i>	7
-------------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Développement des subventions

CHAPITRE PREMIER

<i>Les subventions administratives</i>	9
A) Dans un Etat fédératif: La Suisse	9
1. De 1848 à 1914	14
2. De 1914 à aujourd'hui	17
a) Finances du pays	17
b) Subventions	19
B) Dans un Etat à « self local government »: l'Angleterre	23
1. Des origines à la réforme de Goschen	23
2. De la réforme de Goschen à 1929	27
3. Evolution depuis 1929	30
C) Dans un Etat typiquement unitaire: La France	35
1. Fin de l'Ancien Régime	35
2. De la Révolution à 1870	36
3. De 1870 à nos jours	38
a) Extension des services publics	39
b) Les interventions de l'Etat au gré de la conjoncture	39
<i>Conclusions sur les subventions administratives</i>	43

CHAPITRE II

<i>Les subventions aux collectivités d'utilité publique et à buts sociaux.</i>	49
A) Marché du travail	49
1. Service de placement	49
2. Lutte contre le chômage	50
3. Assistance et assurance chômage.	53
B) Réduction du coût de la vie	55
C) Assurance vieillesse et survivants	56
D) Assistance	57
E) Hygiène public	59
1. Assurance maladies et accidents.	59
2. Maladies transmissibles et épidémies	60
3. Contrôle des denrées alimentaires	61
F) Culture, science, beaux-arts	62
G) Formation militaire hors service, sport.	64
<i>Conclusions sur les subventions sociales</i>	65

CHAPITRE III

<i>Les subventions aux collectivités privées</i>	71
A) Industrie, artisanat, commerce	71
1. Hôtellerie	71
2. Industrie de la broderie	72
3. Horlogerie	73
4. Expansion commerciale et des exportations.	74
5. Divers	75
B) Transports	76
1. Chemins de fer privés	76
2. Aviation	78
C) Agriculture	78
D) Approvisionnement en blé	81
E) Régie des alcools	83
F) Sylviculture	84

SECONDE PARTIE

Essai d'intégration de la politique des subventions dans la théorie économique

CHAPITRE PREMIER

<i>De la structure</i>	87
A) <i>Les structures physiques</i>	90
B) <i>Les structures institutionnelles</i>	91
C) <i>Les structures sociales</i>	93
D) <i>La structure économique</i>	95
E) <i>Equilibre et déséquilibre de structures</i>	104
F) <i>Plasticité des structures</i>	105
G) <i>Structure et idéal économique</i>	107

CHAPITRE II

<i>De la subvention</i>	111
A) <i>Définitions juridiques</i>	111
B) <i>Origine de la subvention</i>	113
C) <i>Structure et subvention</i>	115
1. <i>Industrie</i>	115
2. <i>Tourisme</i>	118
3. <i>Agriculture</i>	121
D) <i>Droit de douane ou subvention?</i>	127
E) <i>Les subventions indirectes</i>	129

CHAPITRE III

<i>Les subventions à l'agriculture</i>	131
A) <i>Loi du rendement décroissant</i>	132
B) <i>Opposition agriculture-industrie</i>	134
C) <i>Solutions</i>	140

CHAPITRE IV

<i>Politique conjoncturelle et subventions</i>	145
A) Politique budgétaire	147
1. La théorie de l'équilibre annuel	147
2. Les théories contra-cycliques	148
3. Les théories modernes de la politique budgétaire à longue portée	148
B) La Suisse et la politique conjoncturelle	151
C) Prospérité, dépression et subvention	154
1. Prospérité	154
2. Dépression et subvention	155
a) Période d'alarme	157
b) Période critique	158
D) Financement des subventions	160
1. En période normale	161
2. En période d'alarme et en période critique	162
<i>Conclusion</i>	163
<i>Table des ouvrages consultés</i>	165