

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL — FACULTÉ DE DROIT

Section des sciences commerciales économiques et sociales

**LE
ROLE DES TRAVAUX PUBLICS
DANS LA
POLITIQUE CONJONCTURELLE**

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales,
économiques et sociales de la Faculté de Droit
de l'Université de Neuchâtel pour obtenir le grade
de

Docteur ès sciences commerciales et économiques

par

HERBERT EICHENBERGER

Licencié ès sciences commerciales de l'Université de Genève

IMPRIMERIE A. & W. SEILER — NEUCHÂTEL

1950

Monsieur Herbert Eichenberger, de Beinwil am See, est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences commerciales et économiques « *Le rôle des travaux publics dans la politique conjoncturelle* ». Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 30 mai 1950.

Le Directeur de la Section des sciences
commerciales, économiques et sociales,

P.-R. ROSSET

**LE ROLE DES TRAVAUX PUBLICS
DANS LA POLITIQUE CONJONCTURELLE**

INTRODUCTION

La politique de travaux publics a pour objet d'influencer l'évolution conjonctuelle par la répartition raisonnée, dans le temps, des travaux publics. Cette politique joue sur tout le cycle économique, par opposition au système des travaux de secours, qui n'en considère qu'une phase — la dépression — et qui ne représente qu'une intervention improvisée et imparfaite.

La nature de l'organisation prévoyante des travaux publics ainsi que l'opposition qui la sépare d'un simple système de travaux de secours sont examinées au premier chapitre de ce travail.

L'organisation prévoyante des travaux publics ne suffit pas à elle seule à atteindre le but envisagé. La question de savoir si les progrès ainsi réalisés seront abandonnés ou au contraire perfectionnés dépend du mode de financement des travaux publics. Cette question est analysée au deuxième chapitre.

Le troisième chapitre, enfin, est consacré à la question de la coordination, question également importante dont la solution influence le succès final de la politique préconisée.

La politique de travaux publics ne va pas jusqu'à permettre de supprimer les fluctuations cycliques; son ambition se borne à exercer une certaine influence temporisatrice sur le cycle économique. On peut néanmoins prétendre que cette influence sera considérable, si la politique en question atteint son but: freiner le « boom », atténuer la dépression, favoriser la reprise.

Si la politique de travaux publics est en outre appuyée par une politique monétaire adéquate, un grand pas sera fait vers la stabilisation économique.

Bien que la politique de travaux publics ne soit qu'une partie de la politique conjonctuelle, il n'en est pas moins vrai qu'elle y joue un rôle important. C'est pourquoi nous pensons qu'un tel sujet mérite qu'on s'y arrête avec une attention plus grande que celle qu'on y a vouée jusqu'ici.

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION PRÉVOYANTE DES TRAVAUX PUBLICS

A. Le principe

Bien que l'on connaisse, depuis un certain temps déjà, de meilleures possibilités de lutte contre les crises économiques — et plus particulièrement contre le chômage — il n'est pas moins vrai que, dans la plupart des pays, le seul moyen appliqué dans cette lutte consiste simplement dans la mise en chantier de travaux de secours.

Pour réaliser ces possibilités, on recourt à ce que l'on appelle une politique de travaux publics. Celle-ci implique la nécessité d'établir, à l'avance, un programme qui doit régler les points suivants :

1° Il doit contenir tous les travaux publics, y compris les commandes, susceptibles d'être ajournés ou d'être anticipés.

2° Il doit se prononcer sur le mode le meilleur de financement de ces travaux et

3° Il doit s'occuper de la coordination de toutes les questions se rattachant à l'exécution d'un tel programme.

L'idée fondamentale d'une organisation prévoyante de travaux publics consiste en ce que l'Etat « coordonne l'exécution des tra-

vaux entrepris pour le compte de l'autorité publique et réserve, autant que possible, ces travaux pour les périodes de chômage »; tel est l'article quatre de la recommandation adoptée par la Conférence de l'Organisation internationale du Travail, qui s'est tenue à Washington en 1919. Cette idée a été précisée encore ultérieurement et la Conférence internationale du Travail, dans sa session de 1926, a voté une résolution où l'on propose « l'exécution des travaux publics suivant un rythme compensateur de celui des fluctuations de l'industrie privée » (article premier, lettre d).

Voilà donc comment doit se faire l'organisation prévoyante des travaux publics: Pendant les années de prospérité économique, l'Etat constitue un stock, une réserve de travaux publics qui servira, pendant une période de dépression économique, à combler le vide, causé par l'absence ou le ralentissement de l'activité industrielle privée.

Les effets heureux de la constitution d'une telle réserve sont de deux ordres: D'une part, l'Etat peut, en agissant ainsi, freiner en quelque sorte le boom ou, tout au moins, ne pas l'accroître. Ce frein, assez relatif, nous l'admettons, consiste en ce fait que l'Etat évite d'entrer en concurrence sur le marché du travail et celui des matériaux de construction avec les entreprises privées, déjà surchargées de travail; il en résultera inévitablement une recrudescence d'activité dans la phase ascendante du cycle économique. D'autre part, cette réserve de travaux publics, qui sera entamée en cas de dépression économique, aura pour résultat favorable la substitution de l'Etat à l'industrie privée sur le marché du travail et celui des matériaux de construction au moment même où celle-ci ne sera plus en état de faire des commandes assez importantes pour garantir une activité économique normale.

Ainsi qu'il ressort de la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail (session 1926, article premier, lettre d), il ne s'agit pas simplement de constituer une telle réserve et de l'utiliser au moment d'une crise sérieuse, mais il faut encore former cette réserve suivant un certain rythme, à savoir le rythme diamétralement opposé à celui de l'activité industrielle privée. Le même rythme, complémentaire à celui de l'activité industrielle

privée, doit être suivi également dans l'utilisation de cette réserve. Ainsi, on arriverait à confondre, en théorie tout au moins, les hauts et les bas de la courbe cyclique en une ligne plus ou moins horizontale. En pratique, même si l'on n'arrivait pas à ce résultat idéal de faire disparaître le mouvement cyclique, il sera déjà fort appréciable d'avoir éliminé les écarts les plus prononcés de cette courbe.

Les grands inconvénients d'un simple système de travaux de secours (*Notstandsarbeiten*) sont annihilés par cette politique. Pour mieux apprécier les avantages de celle-ci nous allons faire une comparaison entre le système des travaux de secours et la politique de travaux publics.

L'exécution de travaux de secours n'a aucune influence favorable sur la phase ascendante du cycle économique. Celle-ci ne se trouve en rien freinée, au contraire, l'Etat qui procède à des travaux publics selon le besoin normal, ne fait qu'accentuer le boom. En effet, en période de prospérité, l'Etat voit augmenter ses besoins. Les services se trouvant sous son influence, tels que poste, chemins de fer, usines hydrauliques, usines à gaz, etc., doivent produire toujours davantage. De ce fait, il est tout naturel que ces services augmentent à leur tour leurs commandes: de nouveaux bâtiments sont nécessaires, les chemins de fer doivent accélérer le renouvellement de leur parc roulant, les travaux de mise en état du réseau deviennent plus nombreux, etc. En outre, il faut tenir compte que l'Etat, parce que ses ressources vont en augmentant, se permet de faire de nombreuses dépenses non urgentes. A une époque où l'argent est abondant, la tentation est grande de le dépenser au lieu de le mettre en réserve. Et, le plus souvent, l'Etat n'y résiste pas. De cette façon, il accentue encore le boom. Le chômage et la crise ne préoccupent l'Etat qu'au moment où ils seront devenus effectifs; il les combattra alors par des travaux de secours. Une organisation prévoyante des travaux publics, par contre, met en réserve pendant la période de prospérité, comme nous avons déjà pu le constater, selon un rythme déterminé, les travaux publics non urgents et exerce ainsi une influence importante sur le mouvement cyclique. En l'absence d'une telle organi-

sation, l'Etat laisse les choses aller à vau-l'eau et ne s'occupe pas de la phase ascendante du cycle économique: telle est la politique des travaux dits de secours.

De ce qui précède découle un autre inconvénient de ce système: Puisque les autorités n'interviennent qu'en temps de crise et de chômage, elles ne disposent d'aucune réserve de travaux publics et même s'il est vrai qu'il existe toujours des travaux à faire, bien que leur exécution nécessite une certaine préparation, on en arrivera assez rapidement à procéder à des travaux dont l'utilité publique est discutable. Une organisation prévoyante des travaux publics, par contre, permet, en temps de dépression économique, d'entamer la réserve constituée en période de prospérité. Il deviendra donc inutile alors d'« inventer » des travaux pour pouvoir occuper les chômeurs à tout prix, parce que les travaux longuement préparés et d'une nécessité absolue pourront être exécutés.

Cette préparation de travaux à faire pendant la crise est très importante, car il s'écoule généralement un temps assez long entre le moment où l'on prend la décision d'entreprendre des travaux et le moment de leur exécution. Il appert donc clairement que même des travaux d'une utilité publique incontestée perdent de leur valeur, lorsque la décision de les accomplir n'est prise qu'au moment où sévit un chômage accusé. En effet, jusqu'au moment où les projets seront mis à exécution, s'écoulera un temps précieux, pendant lequel le chômage et la crise pourront se développer, et nous ne devons pas négliger le rôle important que jouera alors le facteur psychologique. Ces inconvénients se trouvent éliminés par une politique qui se base sur l'organisation prévoyante des travaux publics.

Le système des travaux de secours se caractérise encore en ce que l'Etat fait directement appel aux chômeurs et les occupe à des besognes pour lesquelles ils ne sont pas toujours aptes. Souvent ces travailleurs perdent ainsi leur habileté professionnelle, leur « tour de main » et éprouvent de la peine à retrouver une place dans la profession qui est la leur quand la crise est vaincue. La supériorité d'une organisation prévoyante des travaux publics se manifeste également à cet égard. En effet l'Etat, en suivant cette

politique, utilise en temps de chômage tout simplement sa réserve de travaux publics, il augmente ainsi ses commandes à l'industrie privée et les chômeurs peuvent alors travailler à leur place habituelle.

Nous avons déjà eu l'occasion de constater que la réserve de travaux publics sera entamée bien avant que le chômage ait atteint son paroxysme. Nous avons dit que la constitution et l'utilisation de cette réserve doivent se faire selon un certain rythme. En agissant de cette manière, l'Etat augmente ses commandes déjà bien avant la période où il y aurait un chômage prononcé. Ainsi, comme le fait remarquer le Professeur Bowley: « ce système n'exercerait aucune attraction sur les chômeurs en tant que catégorie, car la demande se produirait par les voies économiques ordinaires et devancerait la période où il y aurait véritablement disette d'emploi »¹. Les salaires, dans ce système, auraient un caractère différent de celui qu'ils ont dans un système de travaux de secours. L'intervention de l'Etat, dans la lutte contre le chômage et la crise, se faisant par les voies économiques ordinaires, les chômeurs seront engagés par l'industrie privée et non pas par l'Etat. Ainsi, leurs salaires seront fixés, non pas arbitrairement, mais en fonction du travail accompli, ce qui prouve une fois de plus, que le système de la politique de travaux publics est bien supérieur à un simple système de travaux de secours.

Nous avons déjà fait allusion à l'élément psychologique. En effet, ce facteur joue un rôle très important dans toutes les questions touchant de près le problème que nous étudions. Le système des travaux de secours a pour conséquence que l'ouvrier doit d'abord être chômeur avant d'être embauché par l'Etat. De plus, il ne sera plus occupé dans la partie pour laquelle il a été formé; son salaire ne sera plus aussi élevé et il ne sera plus toujours persuadé de l'utilité directe de son travail. La politique d'organisation prévoyante des travaux publics ne connaît pas ces défauts. Dans ce système, l'Etat intervient avant que l'ouvrier ait passé au stade de chômeur; cette intervention permet à l'ouvrier de continuer

¹ Bureau international du Travail, Etudes et Documents Série C, N° 15, p. 3.

son travail habituel et de recevoir son salaire habituel. Mais bien plus grande encore est l'importance du facteur psychologique sur un autre plan. Si, en temps de prospérité économique, l'Etat freine d'un coup ses commandes, cela peut constituer un avertissement salubre pour les entreprises privées. Qu'il en soit ainsi, en réalité, c'est ce que nous prouve un rapport du Bureau international du Travail où nous lisons ce qui suit: « ... en 1923, quand la décision du Gouvernement des Etats-Unis de réduire les travaux publics et d'en donner publiquement la raison, contribua puissamment à enrayer un boom »¹.

Cette comparaison entre la politique de travaux de secours et celle de l'organisation prévoyante des travaux publics nous permet de conclure que la seconde est de beaucoup plus satisfaisante que la première. Malgré cette constatation, il reste un certain nombre d'objections qui pourraient être élevées contre une organisation prévoyante des travaux publics.

Tout d'abord, on pourrait nous objecter qu'une telle organisation entraînerait des dépenses considérables. Bien que cette objection ne soit pas complètement dénuée de fondement, elle ne nous paraît pas essentielle. Les dépenses nécessitées par ce mode de faire sont indiscutables. Mais si l'on songe aux dépenses qui deviendraient nécessaires en l'absence de toute organisation prévoyante, on constatera qu'elles sont de loin supérieures aux dépenses exigées par une organisation prévoyante. Le chômage est d'ailleurs d'une importance telle que tout Etat doit faire l'impossible pour l'éviter. S'il peut le faire, la question des frais ne doit l'occuper qu'en second lieu. Les mises de fonds nécessitées par cette organisation ne sont d'ailleurs pas perdues. Pour le moment, nous laisserons ce point de côté pour y revenir dans le chapitre consacré au financement des travaux publics.

Une autre objection faite contre l'organisation prévoyante des travaux publics est la suivante: Cette politique ne peut combattre que le chômage cyclique, alors qu'elle est impuissante à combattre le chômage chronique, ainsi que le chômage saisonnier. Ceci est

¹ Bureau international du Travail, op. cit., p. 21.

juste. L'Etat ne peut pratiquer la politique envisagée dans le cadre du chômage chronique sans compromettre son économie et ses finances. En effet, la politique en question doit s'étendre sur un cycle de plusieurs années, si elle veut porter des fruits. Si l'Etat arrive à lutter contre le cycle économique, pour le remplacer par une stabilité de l'activité industrielle et de l'emploi, il peut être satisfait et l'organisation prévoyante des travaux publics sera pleinement justifiée, même si elle ne peut empêcher un certain chômage chronique ou saisonnier, ou encore un chômage passager, dû à des causes spéciales, telles que changement de mode, inventions nouvelles dans une industrie particulière.

L'objection suivante est certes plus intéressante que la précédente: L'organisation prévoyante des travaux publics, telle que nous l'entendons, n'est pas réalisable en pratique: Tant d'obstacles se dressent lorsqu'il s'agit de la mettre en œuvre que son influence sur le mouvement cyclique se voit annihilée. Cette objection est fortement exagérée, comme nous le verrons par la suite, mais elle contient néanmoins certaines vérités. On doit avouer, tout d'abord, qu'il est impossible, dans la pratique, d'ajourner ou d'anticiper la totalité des dépenses publiques. Il existe des travaux qualifiés d'urgents et dont on ne peut différer l'exécution et il en existe d'autres, que l'on ne peut entreprendre du jour au lendemain, parce qu'ils exigent une préparation de longue haleine. Il est, d'autre part, impossible d'ajourner ou d'anticiper la totalité des dépenses publiques selon le rythme dont nous avons souligné l'importance; ce mode de procéder ferait que ces dépenses seraient inversement proportionnelles au volume de l'activité industrielle et de l'emploi. Si nous songeons à tous les services administratifs courants d'un Etat, à tous les travaux nécessaires au développement normal du trafic, aux services des PTT et à d'autres, nous constatons qu'une grande partie des dépenses publiques se trouvent exclues du champ d'application de la politique proposée. Il n'en est pas moins vrai que cette partie des dépenses publiques ainsi immobilisées s'accroît dans la même mesure que l'Etat devrait pouvoir procéder à la constitution de sa réserve de travaux publics. Cet argument est donc très important; nous verrons plus loin dans

quelle mesure il est susceptible de rendre inefficace une organisation prévoyante des travaux publics. Pour le moment, nous envisagerons un autre argument: Certains travaux ne peuvent être différés parce que l'intérêt public exige leur exécution immédiate. En Suisse, pour ne prendre qu'un exemple, la construction de bassins d'accumulation pour augmenter la production d'énergie électrique, aurait pu être l'occasion de créer une réserve de travaux publics. Mais, d'autres facteurs sont intervenus pour décider la mise en œuvre immédiate des travaux. Ces barrages ont été construits avec de la main-d'œuvre italienne et sont donc perdus pour la main-d'œuvre suisse qui, en cas de crise, aurait pu trouver en cette occurrence un travail productif et nécessaire. D'autres travaux doivent être exécutés immédiatement dans l'intérêt de la sécurité: si, par exemple, un tunnel ou une galerie devient impropre à la circulation, on doit procéder à sa réfection sans attendre la dépression économique. D'autres travaux encore ne peuvent être différés parce qu'ils sont une nécessité immédiate de l'hygiène publique. En cas de guerre, ou de danger de guerre, beaucoup de travaux sont urgents et, de ce fait, perdus pour la réserve parce que, dans l'intérêt de la défense nationale, ils doivent être exécutés sans tarder. Ainsi, une grande partie des travaux publics ne sont pas susceptibles d'être ajournés. Remarquons cependant que dans cette catégorie de travaux il en existe beaucoup dont l'urgence est relative en ce sens qu'on peut prévoir assez à l'avance le moment où leur exécution sera nécessaire. Il y a d'autre part, comme nous l'avons déjà signalé, des travaux qui ne sont pas susceptibles d'être avancés, parce qu'ils exigent une préparation importante. Une autre partie des travaux publics, ou plus exactement des travaux entrepris pour le compte de l'autorité publique, ne peut faire l'objet d'une organisation prévoyante. Ce sont tous les travaux faits par des industries travaillant *exclusivement* pour le compte des pouvoirs publics. Ces industries qui dépendent uniquement de l'autorité publique et de ses commandes, travaillent de ce fait selon un rythme qui leur est dicté par les commandes de l'autorité publique et non pas par le cycle économique, comme c'est le cas pour les autres industries privées. Si l'autorité publique voulait appliquer la politique que nous avons

esquissée, elle irait à fin contraire. En effet, si elle ralentissait ses commandes pendant la période de prospérité économique, pour les multiplier en temps de crise, cette industrie manquerait de travail pendant la première période et en serait surchargée pendant la seconde. Cela ne serait pas un véritable inconvénient, nous dira-t-on peut-être, puisque cette industrie devrait licencier ses ouvriers pendant la haute conjoncture, alors que ceux-ci pourraient trouver une occupation ailleurs, et les réembaucher par la suite. Ce point de vue peut se défendre, mais il ne faut pas oublier que l'on doit s'efforcer de donner à l'ouvrier un travail stable dans son intérêt aussi bien que dans celui de l'industrie qui l'occupe.

La conclusion que nous pouvons tirer de cet examen est la suivante: il est vrai qu'une certaine partie des travaux publics échappe à l'organisation prévoyante. Cette simple constatation ne permet cependant pas de prétendre que cette organisation soit inefficace. Avant de se prononcer sur ce point, il faudrait évidemment connaître, d'une part, la proportion que représentent les travaux publics dans l'ensemble de l'activité industrielle d'un pays et, d'autre part, la fraction des travaux publics qui échappe d'une manière ou d'une autre à la politique désirée. On ne peut évidemment pas calculer avec exactitude l'importance des dépenses publiques dans l'ensemble de l'activité économique d'un pays. Mais nous disposons d'estimations assez sûres qui peuvent nous servir de base. Le Bureau international du Travail a publié dans son rapport intitulé « Le chômage et les travaux publics » les chiffres suivants: en Allemagne, le Dr Werner Stephan, conseiller au ministère du Travail, se fonde sur une évaluation faite par le Conseil fédéral économique; d'après celle-ci le montant des commandes passées annuellement par les pouvoirs publics atteint 6 milliards et demi de marks. Il estime que ce chiffre peut représenter 5 à 10 pour cent du total de l'activité industrielle du pays. Si l'on considère que toutes les industries bénéficient de ces commandes, quoique dans des proportions variables, il est évident « que les marchés passés par les pouvoirs publics jouent un rôle important dans l'activité industrielle du pays et qu'une répartition

rationnelle de ces commandes sur une période déterminée pourrait influencer considérablement sur le marché du travail ».¹

Dans ce même rapport, nous trouvons à la page 15 le passage suivant : « Aux Etats-Unis, la Commission d'étude des changements économiques récents, nommée par la Conférence nationale du chômage, évalue à environ 3,5 milliards de dollars le montant des dépenses engagées chaque année pour les constructions publiques et à environ 900.000 le nombre des travailleurs directement employés de ce chef. Ces dépenses d'utilité publique, engagées aux Etats-Unis, sont censées représenter 35 à 40 pour cent du volume total des dépenses afférentes à toutes la construction publique et privée ».

Ces chiffres nous permettent d'affirmer que l'influence d'une organisation prévoyante de travaux publics peut être considérable. La proportion des travaux qui ne peuvent être ajournés ou anticipés ne peut pas être déterminée exactement. Elle varie d'ailleurs d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre. Mais « même si l'influence de cette politique était minime, il vaudrait la peine d'y recourir ».²

Un autre point qui mérite notre attention est celui du coût des travaux publics ajournés ou anticipés. Ici de nouveau, on est obligé de se baser sur des estimations plus ou moins proches de la réalité, du fait même que cette politique visant une organisation prévoyante des travaux publics n'a jusqu'à présent pas été pratiquée; là, où des essais ont été tentés, ils ne le furent guère de façon complète et approfondie. Le professeur Bowley déclare « qu'une organisation systématique des travaux publics en vue de prévenir le chômage ne nécessiterait aucune dépense si ce n'est de réflexion et de prévoyance » et M. Mallery, président de la Conférence nationale du chômage déclare « que le coût total des travaux publics serait moindre si ceux-ci étaient répartis sur une période décennale comprenant à la fois des années de prospérité et de dépression, qu'il ne le serait en l'absence d'organisation pré-

¹ Op. cit., p. 14.

² Op. cit., p. 24.

voyante.»¹ Quoi qu'il en soit, il est vraisemblable que le coût soit négligeable. En effet, les travaux publics sont mis en réserve quand les prix, les salaires et le taux de l'intérêt sont élevés, tandis qu'ils sont exécutés quand les prix, les salaires et le taux de l'intérêt sont bas. Une économie réalisée sur ces facteurs est donc probable. Cet aspect du problème touchant de près la question du financement que nous traiterons par la suite, nous nous bornons à en faire ici mention, nous réservant d'y revenir plus tard.

Nous avons déjà eu l'occasion de constater que les travaux publics exécutés suivant un plan, basé sur une organisation prévoyante, ne doivent pas représenter uniquement des travaux, mais également des commandes des pouvoirs publics à l'industrie privée. Les avantages de ce système ont déjà été exposés. Nous revenons sur ce point maintenant pour considérer ce qui se produit alors dans l'industrie privée. Sous ce rapport, une objection assez sérieuse peut être élevée contre l'organisation prévoyante des travaux publics. Nous pouvons la formuler de la façon suivante: si dans un pays, tel que la Suisse, où l'industrie d'exportation est, pour ainsi dire, le centre économique, il se produit une crise, l'industrie d'exportation qui elle-même ne peut plus écouler tous ses produits contribuera fortement à aggraver la crise, si même elle ne l'a pas provoquée. Dans un cas pareil, pourrait-on penser, la meilleure organisation prévoyante des travaux publics et le mode de financement le plus intelligent, sont impuissants, parce que l'influence de l'Etat est limitée à la Suisse et ne peut pas atteindre les causes profondes de la crise qui résident dans cette industrie d'exportation. La crise dans le pays ne sera surmontée que si l'industrie d'exportation peut de nouveau travailler. Mais elle ne peut exporter que si la crise à l'étranger est vaincue. Ainsi donc, la politique de travaux publics n'a que des effets minimes. Car le pouvoir d'achat que nous pouvons créer à l'intérieur du pays, grâce à ladite politique, ne profite pas à l'industrie d'exportation, mais ne stimule que celles des industries suisses qui ont leurs débouchés à l'intérieur du pays-même. L'interdépendance des industries nationales existe dans une mesure plus

¹ Op. cit., p. 11

ou moins forte, et l'exemple que nous venons de citer prouve la nécessité d'une entente et d'une coordination internationale sur le plan de la politique de travaux publics. Quant à la justesse de l'argument mentionné, il nous semble nécessaire d'ajouter ceci :

1. Dans l'exemple choisi il est exact que la politique de travaux publics stimule surtout les industries travaillant pour le marché intérieur ; mais les pouvoirs publics disposent d'autres moyens pour éviter que la politique en question soit inutile et superflue, c'est-à-dire sans effets. Nous en reparlerons d'ailleurs dans le chapitre consacré à la coordination. Qu'il nous suffise de dire ici que nous entendons, par ces moyens, des mesures relevant du domaine de la politique financière en général. Signalons parmi celles-ci, à titre d'exemple, la possibilité d'accorder des crédits à des pays étrangers, comme cela a d'ailleurs été fait par la Suisse, à la fin de la seconde guerre mondiale.

2. Nous répétons que la politique préconisée ne peut s'appliquer qu'à l'ensemble d'une économie nationale ou mieux encore internationale. Il ne peut pas être question de pratiquer une telle politique uniquement au profit d'une seule industrie.

3. Nous avons déjà dit également, que cette politique est impuissante — et doit l'être — lorsqu'il s'agit de combattre un chômage non-cyclique, et dû à des causes spéciales, telles que changement de mode, perte de débouchés.

4. Il est peu probable, enfin, que toutes les industries d'exportation d'un pays perdent du même coup leurs débouchés. Si une industrie seulement accuse un échec prononcé, ce ne sera pas encore le moment de parler d'une crise générale et d'une dépression cyclique.

Cette objection contient donc des vérités, mais elle nous paraît ne considérer qu'un aspect du problème.

Une autre objection a été soulevée contre toute organisation prévoyante de travaux publics. Nous nous bornons ici à la mentionner, car nous reviendrons sur cette question lorsque nous aurons à nous occuper des modes de financement des travaux publics. Cette objection fait remarquer que la réalisation de la réserve,

constituée pendant la prospérité, qui a précisément pour but de procurer du travail aux chômeurs pendant la crise, aura simplement pour effet de détourner les disponibilités monétaires de l'industrie privée vers les travaux publics. C'est-à-dire que l'on craint que l'exécution de ces travaux se fasse au détriment de l'industrie privée. Nous essayerons dans le chapitre suivant, de prouver que tel n'est pas le cas, pourvu que l'on choisisse le mode de financement convenable. Pour le moment nous nous bornons à dire que l'exécution de travaux publics, qui auraient été faits en tout état de cause, et qui ont simplement été ajournés, ne peut pas détourner les disponibilités monétaires de l'industrie; d'autant moins que l'utilisation de sommes importantes pour des buts de ce genre n'entre en ligne de compte que dans les périodes où la demande de capitaux, par les entreprises privées, est des plus faibles. Quant à la question de savoir si les travaux publics augmentent effectivement le taux d'occupation de la main-d'œuvre, la réponse dépend du mode de financement, dont nous parlerons également au chapitre suivant.

Une dernière objection contre l'organisation prévoyante des travaux publics est la suivante: une politique rationnelle de travaux public ne devrait pas viser à compenser les fluctuations industrielles, mais à régulariser les commandes des autorités publiques pour apporter un élément de stabilité dans la vie économique. Cette stabilité porterait des fruits en ce sens que ses effets psychologiques seraient de nature à inciter les industries privées à suivre cette voie.

Cet argument semble confondre le moyen et le but. Le but est évidemment d'atteindre la stabilité de l'activité industrielle et de l'emploi. Et ce serait déjà un progrès si les pouvoirs publics pouvaient arriver à ne pas exagérer leurs commandes en temps de prospérité pour les freiner en temps de crise. Mais il est encore préférable d'arriver à compenser ces fluctuations dans l'activité industrielle au moyen de travaux publics, car le but sera plus rapidement atteint de cette manière.

Afin d'illustrer ce que nous venons de dire, nous citerons, à titre d'exemple, quelques passages empruntés à l'ouvrage de

Lavergne et Henry¹: «... l'Etat se signale aussi par son imprévoyance. Tantôt, sous prétexte d'économies budgétaires, il retarde plusieurs années de suite, des commandes indispensables pour l'approvisionnement de l'armée ou le renouvellement de la flotte, puis, comme en 1906, lors de la tension des rapports franco-allemands, engage, en pleine prospérité industrielle, trois cents millions de dépenses qui auraient aidé, quelques mois avant, patrons et ouvriers à supporter la fin d'une crise assez pénible. Les grandes compagnies de chemins de fer, entravées quelquefois par le contrôle administratif, imitent sur ce point l'Etat et attendent pour commander les locomotives et les wagons nécessités par l'accroissement de leur trafic, la période de reprise complète des affaires. Ainsi, alors que les commandes de matériel de chemins de fer remises aux constructeurs français ne dépassèrent guère 15 millions en 1903, c'est-à-dire une somme à peine suffisante pour assurer le renouvellement des voitures et locomotives usées, elles s'élèvent à 132 millions $\frac{1}{2}$ en 1906, et à 88 millions en 1907. Mais comme les usines françaises, surchargées alors de commandes, ne purent promettre aux compagnies des délais assez courts pour toutes leurs demandes, celles-ci durent s'adresser, en outre, à l'étranger qui profita ainsi d'achats qui auraient été, à un autre moment, d'une si grande utilité pour l'industrie nationale. »

Le Professeur Edgar Milhaud, visant le même état de choses, s'exprime de la façon suivante: «... il concerne les commandes de matériel de chemins de fer, et met en parallèle les politiques opposées que suivaient à cet égard, avant la guerre 1914/18, les compagnies françaises et les réseaux des Etats allemands, les premières faisant, au gré des circonstances économiques, des commandes tantôt très faibles, tantôt très fortes, et jetant le trouble dans l'industrie française des constructions mécaniques; les seconds assurant, par la régularité de leurs commandes, la régularité et le développement normal de ces industries en Allemagne... »²

¹ A. de LAVERGNE & L. Paul HENRY: Le chômage, causes, conséquences, remèdes. Paris 1910, p. 27 f.

² Annales de l'économie collective, avril-juin 1927.

Nous pensons avoir démontré les avantages et les effets heureux que peut avoir sur l'activité industrielle et sur la stabilité de l'emploi une organisation prévoyante des travaux publics. En résumant brièvement le fonctionnement de cette politique, nous constatons que l'Etat doit, en temps de prospérité économique, freiner ses commandes et ses travaux dans le même rythme que celui de l'augmentation de l'activité industrielle privée; en revanche, il doit augmenter ses commandes et ses travaux à la même cadence que celle avec laquelle régresse l'activité industrielle privée. Ainsi, il aura constitué une réserve de travaux publics pendant les bonnes années, réserve qu'il pourra mettre en évidence pendant la crise. L'économie qui résultera de la différence des prix, salaires et taux de l'intérêt pendant ces deux périodes, pourra être réalisée¹ en même temps que la stabilité économique sera créée. Le rythme selon lequel l'Etat doit réaliser cette politique, peut être déterminé en prenant pour base l'indice de l'emploi ou d'autres chiffres permettant de se prononcer sur la situation économique. L'importance des travaux publics dans l'ensemble d'une économie nationale est telle que son influence sur le mouvement cyclique est évidente; d'autant plus que les travaux publics produisent des effets non seulement directs, mais également indirects; car toute augmentation d'activité dans une industrie provoque une augmentation correspondante dans d'autres branches et cet accroissement a également des effets psychologiques favorables et peut stimuler l'ensemble de l'activité industrielle d'un pays.

B. L'application en Suisse

Comme on a pu le voir, la politique de travaux publics, dans le sens où nous l'entendons ici, comprend deux parties différentes:

1° La mise en réserve de travaux publics (travaux et commandes pour le compte des pouvoirs publics) pendant la haute conjoncture;

¹ Notons encore que pour autant que la politique en question soit couronnée de succès, les ondes cycliques se confondront en une ligne horizontale. A ce moment-là, il n'y aura plus d'économies à réaliser.

c'est-à-dire l'ajournement de ces travaux pendant les périodes de prospérité économique, en vue de les exécuter plus tard, au moment où l'activité économique subira un ralentissement;

2° L'exécution, en temps de crise, de travaux — outre ceux ayant pu être mis en réserve — qui, dans des circonstances normales, auraient été entrepris seulement plus tard.

Il s'agit donc, d'une part, de l'exécution de travaux ajournés et, d'autre part, de la mise en chantier de travaux anticipés.

La première catégorie de ces travaux est, de loin, la plus importante du point de vue d'une politique conjoncturelle active. On ne doit cependant pas perdre de vue que la seconde catégorie nécessite — tout comme la première — une organisation prévoyante; c'est d'ailleurs ce qui distingue cette catégorie d'une simple organisation de travaux de secours. Depuis longtemps, en effet, les autorités, en cas de crise, mettent à exécution des travaux qui n'auraient pas été entrepris à ce moment-là, ou même des travaux qui n'auraient jamais été faits dans des circonstances normales. Le seul fait d'avoir agi dans cet ordre d'idées ne signifie nullement qu'il y ait « travaux publics », dans le sens où nous l'entendons. Une autre condition doit être réalisée pour qu'il y ait véritablement politique de travaux publics et non seulement système de travaux de secours: c'est le rythme qu'on doit observer dans la mise en chantier de ces travaux. Les travaux de secours sont entrepris lorsque le chômage est aigu et la crise grave, alors qu'on recourt aux travaux publics quand il n'y a pas encore de crise, et par conséquent, lorsque la situation tend seulement à s'aggraver.

Quant aux applications pratiques de ces principes, le Bureau international du Travail, dans ses rapports, fait remarquer à plusieurs reprises, qu'elles ne sont malheureusement pas très nombreuses. Il ne peut être question, dans cette étude, de les examiner. Mais nous verrons, en revanche, la situation telle qu'elle se présente dans notre pays.

En Suisse, la situation est différente de ce qu'elle est dans bien d'autres pays. La structure fédérale de notre pays fait que les travaux publics se répartissent entre la Confédération, les cantons et les communes. La Confédération, étant donné l'indépendance poli-

tique des cantons, n'entreprend des travaux publics pour son propre compte que dans une mesure très limitée. Elle peut, par contre, exercer une certaine influence sur l'exécution des travaux publics des cantons et communes par le fait qu'elle participe, par des subventions, à certains d'entre eux, tels que corrections de rivières, de torrents, travaux de routes alpestres et de plaine, améliorations foncières et reboisements, construction de chemins d'exploitation rurale et forestière, etc.

La Confédération peut, en outre, se servir des chemins de fer fédéraux et des PTT, dont elle est propriétaire, afin de pratiquer une politique active de conjoncture.

Pendant les périodes de chômage aigu, les Chambres ont voté des crédits extraordinaires, permettant à la Confédération de réaliser un programme de grands travaux. Mais ces mesures ont évidemment un caractère de travaux de secours et non pas de travaux publics comme nous l'entendons. Ainsi, on le voit, la faculté qu'a la Confédération d'exercer une action directe en vue d'appliquer les principes dont nous avons parlé sous lettre A, est plutôt restreinte. Si l'on songe encore au fait que, dans la plupart des pays, les autorités locales procèdent à des travaux publics pendant les années de haute conjoncture pour les restreindre pendant la crise, on constate que la situation est peu réjouissante. « Dans la plupart des pays pour lesquels on possède des chiffres, les dépenses effectuées au cours de la période de dépression ont été inférieures à celles de la période précédente de prospérité. Ce fait paraît être dû principalement à des considérations financières. En effet, la diminution des ressources fiscales locales et l'endettement accru de nombreuses autorités locales au cours de la crise ne leur permettaient plus d'émettre des emprunts nouveaux sans danger pour leur équilibre financier »¹. Nous reviendrons sur ce point lorsque nous traiterons la question du financement. Cette absence d'organisation prévoyante des travaux publics sur le plan fédéral n'empêche d'ailleurs pas les services de l'admi-

¹Conférence internationale du Travail, rapport III, 23^{me} session, Genève 1937.

nistration fédérale et les cantons de réserver pour les périodes de dépression économique l'exécution de certains travaux publics.

En 1933, un office spécial, rattaché à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail fut créé; il avait pour but de coordonner les travaux et commandes des diverses administrations fédérales, cantonales et communales et d'en fixer autant que possible l'époque de mise en chantier, en tenant compte de l'état du marché du travail. Le 4 août 1934, on institua la Centrale des possibilités de travail qui absorba l'office sus-mentionné. La Centrale doit se renseigner sur toutes les possibilités de travail et veiller que ces dernières soient utilisées de manière à profiter au plus grand nombre possible de personnes. Pour arriver à ce but, la Centrale invite les instances compétentes à lui fournir des programmes contenant les travaux à exécuter. Son but principal est de réduire au strict minimum le chômage saisonnier.

Cette Centrale, comme on le voit, ne représente pas tout à fait ce que l'on appelle l'organisation prévoyante des travaux publics. Car, d'une part, elle n'a que des pouvoirs limités et, d'autre part, elle vise surtout à l'élimination du chômage saisonnier. La politique de travaux publics, dans le sens que nous lui donnons, doit s'étendre sur un certain laps de temps englobant non seulement une année, mais une série d'années comprenant à la fois des périodes de prospérité et de dépression. En plus, elle doit être à même de faire respecter ses décisions et non seulement se borner à donner des conseils. Néanmoins, la Centrale des possibilités de travail représente déjà un progrès vers la réalisation d'un programme de travaux publics visant à écarter le chômage cyclique.

C'est pendant la seconde guerre mondiale que l'on fit un pas de plus. Les motifs qui ont amené le Conseil fédéral à prendre la décision indiquée ci-dessous, sont nés de la crainte — d'ailleurs générale à ce moment-là — qu'une crise économique suive inévitablement la fin des hostilités et qu'il faudrait, de ce fait, prendre toutes les précautions pour combattre avec succès le chômage qui en résulterait. Un premier arrêté datant du 29 juillet 1942 et qui s'intitule: « Arrêté du Conseil fédéral réglant la création de possibilités de travail pendant la crise consécutive à la guerre », stipule

que: « La Confédération combat le chômage, conjointement avec les cantons et l'économie privée », mais qu'elle ne prend de telles mesures que « lorsque l'économie privée n'est pas en état d'assurer, par ses propres moyens, du travail en suffisance ». Cette politique s'appuie sur un plan général qui doit comprendre « les travaux et commandes ordinaires et extraordinaires de la Confédération, des cantons, des communes et d'autres corporations de droit public. » « Le plan doit être établi pour une longue période, ajusté sans cesse aux conditions nouvelles et complété au fur et à mesure de son exécution. » L'article 3 de cet arrêté en règle l'exécution. Il est intéressant de constater que le Conseil fédéral stipule (alinéa 3) que « dans les périodes où la main-d'œuvre est presque entièrement occupée, les travaux publics non urgents et les travaux privés subventionnés doivent être ajournés. »

Ainsi, le principe qui doit être à la base de toute organisation prévoyante des travaux publics et dont nous avons déjà parlé, se trouve sanctionné pour la première fois par la législation suisse.

Une année plus tard, le 6 août 1943, un arrêté fut pris par le Conseil fédéral, réglant l'exécution de l'arrêté du 29 juillet 1942. L'article premier prévoit la nomination d'un délégué aux possibilités de travail, chargé d'établir le plan général de lutte contre le chômage. L'article 2 stipule: « Le délégué assure l'unité d'exécution des mesures tendant à créer des possibilités de travail, conformément aux instructions du département militaire (auquel il a été soumis à l'époque) et conjointement avec les divisions de l'administration fédérale, les chemins de fer fédéraux, les cantons et l'économie privée. Il recueille les éléments nécessaires à la création méthodique de possibilités de travail et tient le contrôle des travaux et commandes adjugés ou à adjuger par les divisions de l'administration fédérale, les chemins de fer fédéraux, les cantons et les communes. » Cet arrêté stipule en outre que « l'adjudication et l'exécution de travaux publics et commandes non urgents de la Confédération et des chemins de fer fédéraux doivent être ajustés à la situation du marché du travail, d'entente avec le délégué » et que « l'octroi de subventions fédérales pour des travaux et commandes non urgents des cantons, des communes, d'autres corpora-

tions de droit public et de particuliers doit être lié à la condition que le travail ne sera exécuté qu'au moment d'un chômage menaçant ou d'un manque d'occupation. » L'autorisation d'exécuter ces travaux et commandes est délivrée par la division compétente, d'entente avec le délégué.

Nous pouvons conclure de ce qui précède que les mesures prises par la Confédération sont de nature à donner à la Suisse une organisation prévoyante des travaux publics, dans le vrai sens du mot, et qu'elles inaugurent ainsi une politique de travaux publics. Ainsi, on a rompu, pour la première fois, avec la politique de travaux de secours qui était à l'honneur dans notre pays jusqu'à ce moment-là. Nous avons déjà eu l'occasion d'énumérer les nombreux avantages découlant d'une telle politique et nous nous bornons maintenant à constater le grand progrès réalisé dans ce domaine.

Quant à l'application pratique de ces mesures, prévues dans les arrêtés du Conseil fédéral réglant la création de possibilités de travail, on est à même de constater que le délégué aux possibilités de travail a fourni un effort considérable, comme en témoignent ses rapports ainsi que les autres travaux édités par lui sous le titre de « Contributions à l'étude de la création de possibilités de travail. » Le délégué a dressé le plan général de lutte contre le chômage et a rempli les autres tâches qui lui incombent, en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral, et doit nous venons de citer les passages les plus importants.

Avant d'étudier ce « plan général de lutte contre le chômage » et la situation en Suisse, telle qu'elle en résulte, il faut encore faire une remarque d'ordre général. Notons, en effet, que la politique conjoncturelle de travaux publics en Suisse a un inconvénient: le délégué aux possibilités de travail n'a pas le pouvoir d'imposer, partout où cela serait souhaitable, les mesures qui s'imposent dans l'intérêt d'une telle politique. Le délégué est nommé par la Confédération. Mais celle-ci n'exerce elle-même pas une influence directe sur le marché du travail, étant donné la grande indépendance dont jouissent les cantons à cet égard, excepté les cas où elle se présente comme entrepreneur. Ainsi, ni les cantons ni l'industrie privée ne

sont tenus d'observer les conseils émanant du délégué. Dans les cas, d'ailleurs peu fréquents, où la Confédération est elle-même entrepreneur, le délégué a voix consultative. Son influence est sensiblement plus grande dans les cas où la Confédération participe à des travaux publics d'un canton par des subventions, par exemple. Ici, le délégué a également une voix consultative et c'est ainsi que la Confédération peut se réserver le droit de déterminer elle-même l'époque de la mise en chantier de ces travaux, la subvention n'étant accordée que si ce droit lui est reconnu par le canton. Pour tous les autres travaux publics, commandes publiques et privées, au financement desquels la Confédération ne participe pas, l'influence du délégué se limite à des conseils. Mais ces derniers sont généralement écoutés et, en fait, le délégué exerce une influence plus grande que ne pourraient le laisser croire les pouvoirs qui lui sont conférés.

Il faut se rendre compte que la politique conjoncturelle est chose délicate dans une démocratie. En effet, la réalisation intégrale d'un programme de travaux publics finira par transformer l'économie libre en économie dirigée, c'est-à-dire en une dictature économique. Le problème a encore un autre aspect: La plupart des citoyens suisses ne peuvent concevoir leur existence que dans un pays à structure fédéraliste. Or, la pratique d'une politique intégrale de conjoncture implique le sacrifice de cette structure. Le délégué aux possibilités de travail, dans l'introduction de son rapport intitulé: « La création de possibilités de travail en périodes de guerre et d'après-guerre » s'exprime comme suit: « On ne peut pas se dissimuler non plus que la création de possibilités de travail par l'Etat n'a obtenu un plein succès que dans les pays, où, par une centralisation des pouvoirs, l'Etat est en mesure de contrôler complètement l'économie et d'ordonner en pleine souveraineté les mesures qui lui paraissent nécessaires pour procurer du travail à chacun. Vouloir suivre la même voie chez nous, ce serait déroger aux principes élémentaires de notre Constitution en portant atteinte à la structure fédéraliste du pays et à la souveraineté des cantons. Tel ne peut pas être notre but. « La Confédération ne se ramifie pas de haut en bas, mais elle se développe de

bas en haut. » (Bauhofer). Ceci signifie donc que dans le domaine des occasions de travail également, la part prépondérante doit être laissée aux cantons et à l'économie privée. Au lieu d'un pouvoir centralisé, ce qui doit régner chez nous, c'est une coordination judicieuse des efforts, et au lieu d'un régime autoritaire, une collaboration constructive de l'économie privée et de l'Etat, des cantons et de la Confédération. »

Celui qui considère la politique de travaux publics au point de vue purement théorique, est en droit de regretter qu'il soit impossible en Suisse de tirer de cette politique tous les avantages qu'elle offre. Celui qui, par contre, se rend compte de toutes les conséquences qu'entraînerait pour la Suisse l'application intégrale d'une telle politique, ne le regrettera certes pas.

Quant au plan général de lutte contre le chômage, le délégué aux possibilités de travail en donne des précisions dans ses rapports intitulés « La création de possibilités de travail en périodes de guerre et d'après-guerre » et « Le programme des travaux publics », publiés en 1943 et 1944, respectivement.

Avant d'aborder la question du programme des travaux publics proprement dit, il relève l'importance de la relation qui existe entre la création de possibilités de travail et le plan d'aménagement national. Mais que faut-il entendre par ce dernier ? Le délégué en donne l'explication suivante: « La préparation à l'avance d'un programme de travaux publics permet non seulement de mieux diriger l'emploi en temps opportun des capacités de travail de la population, mais encore d'organiser rationnellement sous le rapport de l'espace les autres éléments de la production. » « La superficie d'un pays se décompose — non pas au point de vue de la situation, mais à celui de l'utilisation — en zone d'alimentation, zone de production, zone de circulation et zone d'habitation. La tâche du plan d'aménagement national consiste — après avoir considéré toutes les possibilités de leur développement — à coordonner et à délimiter ces zones au lieu de les laisser se pénétrer au hasard¹. » Nombreux sont les exemples que l'on pourrait fournir

¹ La création de possibilités de travail en périodes de guerre et d'après-guerre, rapport du délégué aux possibilités de travail, p. 59.

afin d'illustrer les erreurs commises en l'absence d'un plan d'aménagement. Le délégué cite les gares de Zurich et de Lucerne, construites en cul-de-sac, les nombreuses constructions urbaines, qui ne tiennent compte ni de l'aspect général ni des possibilités d'extensions futures et fait allusion aux beautés naturelles « abîmées à l'époque de l'industrialisation. »

Afin d'empêcher que des erreurs de ce genre se répètent, l'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1942 stipule à l'article 2 qu'en établissant le plan général de lutte contre le chômage « il sera tenu compte autant que possible des principes régissant l'aménagement national. » En d'autres termes: la Confédération n'accordera des subventions qu'à condition que les principes en question soient respectés.

Mais revenons-en maintenant au programme de travaux publics proprement dit. Celui-ci peut être divisé en deux grandes catégories, à savoir les travaux de la Confédération et ceux des cantons. Dans le chapitre relatif au programme de la Confédération, le délégué traite également les travaux concernant le trafic, les chemins de fer privés et les usines hydro-électriques, étant donné l'influence considérable qu'exerce la Confédération dans ces domaines.

En ce qui concerne le trafic, un premier programme important est celui de l'aménagement de routes. Il comprend uniquement les routes d'intérêt général de première importance et ne s'occupe pas des autres routes cantonales et communales. La commission instituée à cet effet a élaboré un programme prévoyant la construction d'un réseau routier idéal. Le programme comprend trois étapes chronologiques, mais on a prévu la possibilité d'exécuter simultanément des tronçons urgents de différentes étapes, si la situation du marché du travail devait l'exiger. Le tableau de la page 32 permet de se faire une idée de l'étendue de ce programme.

Ces routes, bien que projetées par la Confédération sont néanmoins construites par les cantons. La Confédération participe cependant à la réalisation de ce programme, en allouant des subventions. A noter que celles-ci ne pourront être accordées que si les normes prescrites sont respectées.

*Tableau sommaire du réseau des routes principales
et des étapes de son achèvement*

Long. Km.	ROUTES	Urgent	Non urgent	Total
		en milliers de francs		
358,4	Frontière française - Genève - St.-Margrethen	106.058	31.280	137.338
201,6	Bâle - Chiasso	22.485	62.810	85.295
77,6	Frontière allemande - Schaffhouse - Zurich - Arth	23.110	7.800	30.910
18,1	Route del Gamborogno	4.130	530	4.660
655,7	<i>Première étape</i>	155.783	102.420	258.203
37,0	Winterthour - Kreuzlingen	7.170	2.560	9.730
159,3	Bâle - Angst - Zurich - Coire	41.200	20.980	62.180
29,2	Zoug - Lucérne - Hergiswil	5.880	6.570	12.450
152,0	Boncourt - Biemme - Berne - Spiez	22.530	32.160	54.690
172,0	Vallorbe - Lausanne - Brigue	25.200	8.414	33.614
52,0	St.-Margrethen - Sargans	5.800	4.300	10.100
601,5	<i>Deuxième étape</i>	107.780	74.984	182.764
143,8	Yverdon - Neuchâtel - Soleure - Aarau - Hunzenschwil	31.239	15.350	46.589
83,0	Oberarth - Rappersil - Wattwil - St-Gall	4.760	6.900	11.660
62,9	Les Verrières - Neuchâtel - Berne	8.600	6.420	15.020
167,2	Vevey - Bulle - Frihourg - Berne - Emmenbrücke (Lucerne)	160	26.040	26.200
456,9	<i>Troisième étape</i>	44.759	54.710	99.469
1714,1	Total des trois étapes de travaux	308.322	232.114	540.436

Quant aux routes alpestres, l'Assemblée fédérale a accepté le 4 avril 1935 un programme qui prévoit des subventions fédérales annuelles de 7 millions de francs et cela pendant une période de 12 ans. La Confédération participe en moyenne au 60 pour cent des frais de construction. Cette période est maintenant terminée. Mais, si l'on tient compte du fait que premièrement l'exécution du programme en question a été empêchée dans une certaine mesure par suite de la guerre et que deuxièmement un certain nombre de routes alpestres ne sont pas comprises dans ce programme — le délégué estime que la construction de celles-ci nécessiterait une somme d'environ 140 millions de francs — on peut conclure que, dans ce domaine, les possibilités de travail sont encore loin d'être épuisées.

Les chemins de fer fédéraux offrent également des possibilités de travail intéressantes. Un programme de dépenses, s'étendant sur une dizaine d'années, permet aux CFF d'anticiper ou d'ajourner, selon les nécessités de la situation économique, une bonne partie de leurs travaux et commandes. On estime que, sur un montant total de 760 millions de francs, 510 millions concernent des travaux et commandes susceptibles d'être exécutés immédiatement ou ajournés. Ainsi, les deux tiers des dépenses en question peuvent être mis au service de la lutte contre le chômage. Ce programme comprend les dépenses suivantes:

Pose de la double voie ¹⁾	246 millions de fr.
Nouvelles lignes et déplacement de lignes . .	32 »
Extensions de gares	60 »
Achèvement et restauration de bâtiments de tout genre, dépôts compris	15 »
Transformation et renforcement de ponts . .	27 »
Suppression de passages à niveau	26 »

A reporter 406 millions de fr.

¹ Lignes suivantes:

1. Bâle — Chiasso
2. Genève — St. Margrethen, respectivement Romanshorn
3. Bâle — Zurich — Coire
4. Vallorbe — Lausanne — Simplon

	Report	406 millions de fr.
Développement des installations à courant		
faible et à basse tension	3	»
Extension de l'électrification	51	»
Acquisition de matériel roulant	300	»
	<hr/>	
	Total	760 millions de fr.

Le programme de création de possibilités de travail, tel qu'il se présente pour les entreprises de transport privées est le suivant:

Installations de voies	59,5	millions de fr.
Améliorations de tunnels	3,5	»
Modifications de tracé	3,5	»
Passages à niveau et passages inférieurs . .	2,0	»
Installations de protection contre la neige et les avalanches; travaux d'endiguement . .	5,4	»
Bâtiments des gares et ateliers	26,0	»
Centrales	10,4	»
Matériel roulant		
Acquisitions nouvelles	67,7	
Transformations	13,9	
Accessoires et wagons à marchandises	19,8	
	<hr/>	
	101,4	»
Installations d'enclenchement et de signes à éclipses	6,0	»
Téléphone, installations nouvelles et améliorations	1,8	»
Lignes aériennes de contact et de transport .	8,1	»
Mobilier, machines pour les ateliers . . .	0,7	»
Divers (y compris la construction de la double voie sur la ligne du Lötschberg ¹)	88,4	»
	<hr/>	
	Total	316,7 millions de fr.

En ce qui concerne le programme des entreprises de transport privées, le délégué aux possibilités de travail remarque avec satisfaction que ce programme permet, par sa grande variété, de passer des commandes aux branches les plus diverses de notre industrie.

¹ Construction problématique.

Quant au financement de ce programme, la question est déjà partiellement résolue. En effet, lors de l'assainissement des chemins de fer privés, des sommes importantes ont pu être mises en réserve en vue de travaux et d'acquisitions nouvelles.

Le programme de la navigation est certes plus complexe que les précédents. La création d'un réseau suisse de canaux navigables ne peut être utile que dans la mesure où les pays qui nous entourent réalisent auparavant ou simultanément leurs propres projets. Ainsi le port de Locarno ne pourra être construit qu'après la mise en chantier du canal reliant le Pô au Lac Majeur et le Rhône ne sera rendu navigable entre le Lac Léman et la frontière suisse que si la France exécute les travaux nécessaires sur son territoire. Quant au Rhin, il existe des projets d'aménagement qui le rendraient navigable sur le parcours Bâle — Lac de Constance; mais l'exécution de ce travail dépendra également de la construction, sur territoire allemand, du canal reliant le Lac de Constance au Danube.

Les chiffres relatifs à ces projets sont les suivants:

Aménagement des installations pour la navigation entre Bâle et le Lac de Constance	144,7 millions de fr.
Voie navigable de l'embouchure de l'Aar à Brougg	15,0 »
Port de Brougg	14,3 »
Aménagement du Rhône	50,0 »
Port fluvial de Genève	20,0 »
Port de Locarno	8,5 »
Total	252,6 millions de fr.

Ces chiffres ont tout naturellement un caractère très provisoire, des modifications techniques peuvent intervenir, ainsi qu'une répartition différente des frais à la suite de discussions internationales.

Un autre programme intéressant est celui de l'administration des postes, télégraphes et téléphones. Il englobe une période de 10 années et prévoit des dépenses d'un montant de 424,4 millions de francs.

La répartition des dépenses est la suivante:

Bâtiments	19,24 millions de fr.
Transformation et construction d'ambulants postaux	3,08 »
Véhicules à moteur	17,29 »
Installations techniques postales (installation de transport et de levée de boîtes aux lettres, monte-charges, ligoes de transport par suspension, etc.)	0,95 »
Téléphone. Télégraphe, radio	383,87 »
<hr/>	
Total	424,43 millions de fr.

Ce programme contient un certain nombre de commandes qui sont susceptibles d'être ajournées ou anticipées. Sa réalisation peut ainsi se faire, en partie tout au moins, en tenant compte des fluctuations de l'offre sur le marché du travail.

Le programme de construction de la Confédération prévoit des dépenses d'un montant total de 44,6 millions de francs. Sont prévus notamment:

1. Agrandissement du laboratoire fédéral d'essai des matériaux, à Zurich 8,0
2. Institut de recherches agricoles et forestières de l'EPF, à Zurich 4,2
3. Institut de chimie de l'EPF, à Zurich 4,5
4. Institut de physique de l'EPF, à Zurich 2,2
5. Bâtiment administratif I, Berne 1,7
6. Bâtiment administratif II, Berne 4,0
7. Bâtiment administratif Berne-Kirchenfeld 1,8
8. Agrandissement de la place d'armes de Thonon 2,6
9. Nouvelle place d'armes de Biberbrücke¹ 7,7

Ainsi, nous venons de passer en revue les programmes les plus importants de la Confédération. Examinons maintenant les programmes cantonaux de création de possibilités de travail.

¹ En remplacement de celle de Kloten.

C'est en 1941 que, pour la première fois, la Confédération a invité les gouvernements cantonaux à dresser des programmes de création de possibilités de travail correspondant approximativement au quintuple du volume annuel ordinaire de travaux et de commandes, ces programmes devant comprendre un tiers environ de travaux prêts à l'exécution. Un programme ainsi établi permettrait aux cantons d'anticiper un grand nombre de travaux et de commandes, si une crise devait survenir. Afin de pouvoir affronter une crise avec le plus de préparation possible, il est prévu à l'article 7 de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1942 que l'aide fédérale aux cantons ne sera accordée que pour les travaux et commandes pouvant être considérés comme travaux d'appoint. Ces derniers sont définis dans l'arrêté du Conseil fédéral du 6 août 1943 (article 7): « Sont réputés travaux et commandes d'appoint, au sens de l'article 7 de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1942, les travaux publics et les commandes qui excèdent le volume normal des travaux et commandes du requérant, ainsi que les travaux privés dont on peut admettre qu'à défaut d'aide fédérale ils ne seraient pas exécutés ou ne le seraient que plus tard. Dans les cas douteux, le délégué décide. » Ainsi, les cantons sont incités à adapter leurs travaux publics et leurs commandes au rythme de la conjoncture; ils ont donc tout intérêt à en différer l'exécution jusqu'au moment où survient une crise.

Ces deux faits, à savoir l'établissement d'un programme de travaux publics et l'octroi de subventions fédérales pour les travaux d'appoint, facilitent largement la lutte contre les crises.

Quant aux programmes cantonaux de création de possibilités de travail, ils prévoient les dépenses suivantes:¹

Aménagement de routes	634,8 millions de fr.	
Endiguement de rivières, travaux hydrauliques, canalisations	236,2	»
Améliorations foncières	350,2	»
Travaux divers du génie civil	51,2	»
Bâtiments administratifs	55,1	»

¹ Enquête 1941.

Ecoles et places de gymnastique et de sport	82,5 millions de fr.
Eglises	18,5 »
Hôpitaux	134,5 »
Autres bâtiments	64,0 »
Travaux de superstructure divers	50,1 »

Ces programmes ayant été complétés en 1943, examinons les progrès réalisés :

	1941	1943
	(en millions de francs)	
Projets définitifs, financés	321,4	404,3
Projets définitifs, non financés	456,1	595,1
Projets à l'étude	438,2	1174,8
Autres projets	477,7	779,7
Total	1693,4	2953,9

En considérant séparément les cantons, nous arrivons au tableau suivant :

Programme « multiannuel » des cantons
(Relevés de 1941 et 1943)

CANTONS	PROJETS ANNONCÉS (en milliers de francs)		+ ou - par rapport à 1941 (en pour cent)
	1941	1943	
Zurich	266.970	622.103	+ 133,6
Berne	139.519	369.260	+ 164,7
Lucerne	34.258	92.566	+ 170,2
Uri	9.794	23.724	+ 142,2
Schwyz	46.699	51.495	+ 10,3
Unterwald-le-Haut	5.562	6.989	+ 25,7
Unterwald-le-Bas	6.117	7.106	+ 16,2
Glaris	32.771	46.964	+ 43,3
Zoug	9.485	13.361	+ 40,9
Fribourg	30.891	106.923	+ 246,1
Soleure	105.191	100.945	- 4,0
Bâle-Ville	82.160	114.655	+ 39,6
Bâle-Campagne	51.841	54.526	+ 5,2
Schaffhouse	36.000	56.164	+ 56,0
Appenzell-RE	11.946	18.993	+ 59,0
Appenzell-RI	2.419	1.973	- 18,4
Saint-Gall	175.482	149.176	- 15,0
Grisons	106.914	68.284	- 36,1
Argovie	151.124	195.515	+ 29,4
Thurgovie	93.390	76.221	- 18,4
Tessin	16.216	174.668	+ 976,8
Vaud	108.090	253.646	+ 134,7
Valais	124.426	128.139	+ 3,0
Neuchâtel	16.830	118.787	+ 605,8
Genève	22.278	101.851	+ 247,9
SUISSE	1.693.373	2.953.974	+ 74,4

Comme il découle de ce tableau, les progrès réalisés par les cantons sont appréciables. On remarque toutefois que les proportions varient d'un canton à l'autre. Mais grosso modo, la situation des cantons se présente sous un jour favorable.

En ce qui concerne les communes, qui par leur nombre sont d'une grande importance, leur degré de préparation est souvent insuffisant. Il n'est pourtant pas nécessaire qu'elles préparent des programmes de travaux publics proprement dits; une bonne répartition, dans le temps, de leurs travaux publics ordinaires serait déjà suffisante. En adaptant le rythme de leurs travaux et commandes à celui de la conjoncture, les communes pourraient même bénéficier d'avantages financiers, vu que la Confédération leur accorde, pour les travaux exécutés en période de crise, des subventions allant jusqu'à 30 pour cent et que les cantons y participent à raison de 50 pour cent de l'aide fédérale.

Dans le second rapport du délégué aux possibilités de travail, ce dernier consacre un chapitre à la question intéressante et importante de la répartition régionale des travaux publics. Il ressort du tableau suivant que les possibilités de travail se répartissent d'une manière fort inégale entre les différentes régions de la Suisse. Cela ne serait pas un inconvénient si les cantons les plus exposés aux effets de la crise et les cantons disposant du maximum de possibilités de travail étaient les mêmes. Mais tel n'est pas le cas. En réalité, la situation est telle que certains cantons, même s'ils disposent d'un nombre d'occasions de travail supérieur à la moyenne, ne seraient pas à même de lutter efficacement contre la crise, alors que d'autres sont mieux préparés que ne l'exigerait leur situation particulière. Si l'on connaît, d'une part, la répartition des possibilités de travail (voir tableau page 41) et, d'autre part, la vulnérabilité conjoncturelle des cantons, on peut se faire une idée de l'organisation nécessaire à diriger rationnellement les migrations de la main-d'œuvre en cas de crise.

En tenant compte de la structure économique des cantons, de la proportion de leur population citadine et campagnarde et du

Programme « multiannuel » global
(en millions de francs)

CANTONS	I	II	III	IV
Zurich	622.1	209.2	831.3	1232.46
Berne	369.3	347.0	716.3	982.69
Lucerne	92.6	33.3	125.9	609.37
Uri	23.7	18.5	42.2	1545.67
Schwyz	51.5	35.2	86.7	1302.68
Unterwald-le-Haut	7.0	3.6	10.6	521.14
Unterwald-le-Bas	7.1	6.5	13.6	783.95
Glaris	47.0	11.9	58.9	1693.94
Zoug	13.3	16.5	29.8	813.25
Fribourg	106.9	22.2	129.1	849.05
Soleure	100.9	37.5	138.4	893.23
Bâle-Ville	114.7	34.0	148.7	874.91
Bâle-Campagne	54.5	4.9	59.4	628.84
Schaffhouse	56.1	21.4	77.5	1441.27
Appenzell-RE	19.0	3.7	22.7	507.19
Appenzell-RI	2.0	0.4	2.4	179.33
Saint-Gall	149.2	43.3	192.5	672.60
Grisons	68.3	257.3	325.6	2538.85
Argovie	195.5	138.7	334.2	1235.66
Thurgovie	76.2	19.3	95.5	691.42
Tessin	174.6	124.6	299.2	1848.26
Vaud	253.7	76.9	330.6	962.73
Valais	128.1	62.1	190.2	1282.37
Neuchâtel	118.1	54.5	173.3	1469.89
Genève	101.8	32.2	134.0	766.35

- I Programme des cantons (y compris les communes)
- II Programme d'autres organes (CFF, PTT, Direction des constructions fédérales, Chemins de fer privés, Centrales d'électricité)
- III Total programme « multiannuel » global
- IV Par tête d'habitants en francs

chômage constaté pendant la dernière crise, le délégué arrive à la constatation suivante:

Cantons très vulnérables:

Zurich, Bâle-Ville, Genève.

Cantons vulnérables:

Soleure, Schaffhouse, Appenzell RE, St-Gall et Neuchâtel.

Cantons moins vulnérables:

Berne, Lucerne, Glaris, Zoug, Fribourg, Bâle-Campagne, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud.

Cantons non vulnérables:

Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Appenzell RI, Grisons, Valais.

Si l'on compare maintenant ces deux tableaux, on constate que des cantons tels que Uri, Schwyz, Glaris, Grisons et Valais disposent de possibilités de travail supérieures à leur propres besoins alors que des cantons tels que Zurich, Bâle-Ville, Soleure, Schaffhouse, Neuchâtel et Genève sont obligés de placer une partie de leurs chômeurs hors du canton.

Afin d'éviter que plusieurs cantons revendiquent les mêmes possibilités de travail, le délégué recommande la réglementation suivante:

Les possibilités de travail des cantons des Grisons, de Glaris et de Schwyz seront distribuées aux cantons suivants: Zurich, Schaffhouse et St-Gall.

Les cantons de Bâle-Ville et de Soleure placeront leurs chômeurs dans les cantons primitifs.

Les cantons de Neuchâtel et de Genève occuperont les chômeurs qui ne pourront pas être employés à l'intérieur du canton, aux travaux exécutés en Valais.

Tous les autres cantons trouveront une compensation sur leur propre territoire.

Les pages qui précèdent permettent de se faire une idée approximative de la situation telle qu'elle se présente au point de vue

de la politique de travaux publics en Suisse. Les tableaux et les chiffres que nous avons reproduits n'ont qu'une valeur relative, étant donné la nécessité pour les communes, les cantons et la Confédération d'adapter et d'ajuster continuellement ces programmes aux conditions nouvelles. Ce qui importe dans cette étude ce n'est pas de déterminer des chiffres absolus, mais c'est de constater que des efforts sérieux ont été faits et le sont encore en vue de résoudre, aussi bien que possible, les problèmes que pose une politique de travaux publics.

CHAPITRE II

LE FINANCEMENT DES TRAVAUX PUBLICS

A. Généralités

Dans le chapitre précédent, nous avons eu l'occasion de démontrer la nécessité de constituer, pendant la période de prospérité économique, une réserve de travaux publics qui servira à maintenir le plus élevé possible le taux d'occupation de la main-d'œuvre pendant la crise. Nous avons vu, en outre, que non seulement la constitution de cette réserve, mais aussi sa consommation, doit se faire en suivant un certain rythme.

Si l'on arrive à observer strictement ces principes, on aura déjà fortement contribué à pratiquer une politique de travaux publics telle que nous l'avons définie. Mais, nous n'avons jusqu'ici considéré qu'un côté de cette politique et il faut que nous en examinions maintenant l'autre aspect: le financement des travaux publics.

L'application des principes mentionnés dans le chapitre précédent implique la nécessité pour l'Etat, d'une part, de diminuer ses dépenses pendant les bonnes années et, d'autre part, de les augmenter pendant les mauvaises. Il est très logique que l'Etat se comporte de cette manière: car, en effet, la mise en réserve de travaux et de commandes se traduit sur le plan financier par une économie et la mise en exécution de cette réserve signifie une augmentation des dépenses. Cette conclusion, pourtant évidente, n'est cependant pas toujours comprise. Il pourrait, en effet, paraître extraordinaire que l'on demande à l'Etat de ne pas entreprendre

de travaux publics quand il dispose des moyens financiers nécessaires et de les mettre en réserve, pour les exécuter au moment où son budget est grevé de dépenses qui vont en s'augmentant, tandis que les recettes diminuent. Le malentendu provient du fait que l'on confond l'économie privée avec l'économie publique, ou plus exactement les principes qui régissent ces deux disciplines distinctes. Il est, en effet, raisonnable pour un particulier, ou pour une entreprise privée, de restreindre ses dépenses quand ses recettes diminuent; mais, si l'Etat en voulait faire autant, il en résulterait inévitablement une accentuation de la dépression et, plus particulièrement, une augmentation du nombre des chômeurs.

Si l'Etat désire donc que la réserve de travaux publics constituée ait une valeur pratique, c'est-à-dire qu'elle puisse être utilisée le moment venu, il doit avoir à sa disposition les moyens financiers nécessaires à l'exécution de ces travaux et commandes. Cela signifie qu'il doit augmenter considérablement ses dépenses à une époque où l'équilibre budgétaire serait difficilement réalisable.

On a déjà fait remarquer, à ce sujet, que le principe de l'équilibre budgétaire devra toujours être observé afin de garantir de saines finances. Il est vrai que des finances saines sont une des conditions essentielles d'une politique de travaux publics rationnelle et que le succès de celle-ci dépendra de sa réalisation. Mais nous ne croyons pas que l'équilibre annuel du budget soit la *conditio sine qua non* d'une politique financière saine. Personne ne demandera à l'Etat d'équilibrer son budget mensuellement, car on sait bien que ce budget doit s'étendre sur un certain temps comprenant des périodes d'un caractère différent. Ainsi, il est tout naturel que le budget annuel accuse un fort excédent de recettes pendant la prospérité et un déficit temporaire pendant la dépression. Dès que l'on aura admis la nécessité d'équilibrer un budget, non pas annuellement, mais sur un cycle d'années, on ne considérera plus comme une calamité le déficit du budget pendant une année de crise, mais on y verra plutôt le signe d'une politique active de travaux publics et de lutte contre la dépression cyclique.

L'exemple de la Suède qui a appliqué une telle politique prouve que les finances peuvent parfaitement être saines même si le bud-

get annuel accuse un déficit temporaire. Néanmoins, nous ne voulons pas dire que le principe de l'équilibre budgétaire puisse être négligé. Ce principe doit toujours être observé dans l'intérêt d'une politique financière saine, mais l'équilibre budgétaire doit être réalisé sur une période de plusieurs années, comprenant à la fois des années de prospérité et des années de dépression économique.

L'Etat devra donc redoubler d'efforts en vue de réaliser des excédents de recettes pendant les années de haute conjoncture, afin de compenser les exercices déficitaires. En théorie, tout au moins, ce postulat n'en est pas un, puisque l'Etat pourra facilement réaliser un excédent de recettes pendant les années de haute conjoncture, étant donné que ses dépenses diminuent en même temps que ses ressources augmentent. En pratique, par contre, ce n'est pas si simple, car les demandes de subventions de toutes natures ne disparaîtront pas du fait que la situation est prospère et l'Etat portera sur ses dépenses une attention d'autant moins minutieuse que ses recettes augmentent. Le facteur psychologique ne peut pas être éliminé de nos considérations et il faut bien constater que, pendant les bonnes années, la confiance régnera et fera oublier très vite la possibilité d'une nouvelle dépression ainsi que la nécessité d'amortir le plus rapidement possible les dettes contractées pendant les années de crise précédentes.

Tout cela peut, en effet, être un inconvénient mais ne prouve aucunement l'inefficacité de ce système. Aucun gouvernement conscient de sa tâche ne se laissera entraîner, par un optimisme injustifié, à oublier la nécessité d'équilibrer les finances sur la période en question.

En résumant brièvement ce qui précède, nous constatons que le principe en vertu duquel une réserve de travaux publics doit être constituée pendant la période de prospérité économique implique la nécessité pour l'Etat d'accroître ses dépenses pendant la période de dépression et de réaliser des excédents budgétaires pendant les années de prospérité économique; le principe de l'équilibre budgétaire est respecté non plus sur un cycle de douze mois, mais sur une période de plusieurs années.

Ainsi, on le voit, l'Etat devra être prêt à dépenser des fonds importants à une époque où ses recettes vont en diminuant. Il est particulièrement important de connaître la manière dont l'Etat se procurera les fonds nécessaires à la réalisation de sa réserve de travaux publics. Mais avant d'étudier les différents moyens dont il dispose pour faire face à ses engagements, mentionnons encore un autre point important.

Souvent on considère que les dépenses faites pour les travaux publics représentent, pour le Trésor, une perte pure et simple, par le fait que l'Etat investit dans ces travaux des capitaux qui ne produiront jamais un revenu visible. Bien que l'absence de rapport direct ne suffise pas à qualifier ces travaux d'improductifs — ils peuvent être productifs indirectement du fait même de leur utilité — il existe d'autres raisons de croire que les dépenses de ce genre ne sont pas pure perte pour l'Etat. En effet, ces dépenses lui procurent, d'une part, une recette supplémentaire et lui permettent, d'autre part, de réaliser une économie sur des prestations qui auraient été nécessaires, en l'absence de travaux publics.

L'économie que l'Etat peut réaliser en exécutant des travaux publics provient de la diminution des dépenses d'assistance-chômage, diminution qui est d'autant plus appréciable que la mise en train de travaux publics est considérable. L'Office de statistiques allemand estime que les sommes épargnées de cette manière s'élèvent à 37,6 millions de reichsmark sur une somme de 100 millions de reichsmark dépensés en travaux, ce qui donne une proportion de plus d'un tiers¹. M. J.-M. Keynes qui a fait le même calcul pour la Grande-Bretagne, arrive à un résultat semblable. Il écrit à ce sujet: « Très approximativement, on considère d'ordinaire que la dépense encourue par un chômeur indemnisé représente 50 livres par an. D'après d'autres calculs la dépense d'un emprunt de 3 millions de livres permettra d'occuper, soit directement, soit indirectement, 20.000 travailleurs. Il en résulte donc une économie de 1 mil-

¹ Statistisches Reichsamt: Auswirkungen der unmittelbaren Arbeitsbeschaffung. Sonderbeilage zu Wirtschaft und Statistik, 1933. 13. Jahrg., N° 21.

lion de livres sur les indemnités de chômage, autrement dit un tiers de la dépense se trouvera, par avance, récupérée.¹ »

Quant à la recette supplémentaire que procurent les travaux publics à l'Etat, elle provient de l'augmentation du revenu national ou, plus exactement, de l'augmentation du rendement des impôts qui en résulte. Le Professeur Gunnar Myrdal écrit à ce sujet: « La situation financière du pays dépend, en dernier ressort du revenu imposable, lequel résulte à son tour des revenus effectifs du secteur privé de l'économie. Dans la mesure où les dépenses engagées par l'Etat ont pour effet d'accroître la production et de stimuler la formation de capitaux en mettant en œuvre des moyens qui, sans cela, resteraient inutilisés, cette politique vient renforcer la situation financière de l'Etat, quels que soient les moyens mis en œuvre par l'Etat pour faire face aux frais ». Le professeur Bertil Ohlin ajoute que « si des facteurs productifs, qui autrement seraient demeurés oisifs, sont mis en œuvre (c'est-à-dire grâce à des travaux publics financés par des emprunts) de telle sorte qu'il n'en résulte pas de diminution de la production dans d'autres voies, l'exécution de travaux publics représente alors une augmentation nette du revenu national. Ces travaux ne « coûtent » rien au pays, car le coût de toute marchandise est représenté par les choses dont le pays doit s'abstenir afin que la marchandise en question puisse être produite. » Et le rapport du Bureau international du Travail poursuit: « Ainsi, les dépenses de l'Etat influent doublement sur le pouvoir d'achat national. D'abord par la voie des salaires versés aux ouvriers occupés directement ou indirectement aux travaux, ensuite par le détour des répercussions que la dépense de ces salaires détermine dans la demande de biens de consommation. Si l'on tient compte du plein effet de ces dépenses, on constate que la dépense d'un emprunt de 3 millions de livres, par exemple, augmentera le revenu national d'un montant bien supérieur. M. Keynes estime cette augmentation à 4.500.000 livres. A son tour, ce supplément de revenu national amènera une augmentation du rendement des impôts. Même si la proportion du revenu national absorbée par les impôts ne dépasse

¹ Bureau international du Travail: Etudes et Documents Série C, N° 19, p. 93-95.

pas 10 pour cent — et elle est d'ailleurs fréquemment plus forte — la dépense d'un emprunt de 3 millions de livres fournira donc un supplément d'impôts de 450.000 livres. Par conséquent, si l'on tient compte à la fois des économies réalisées sur les allocations de chômage et de l'accroissement des rentrées fiscales, on peut estimer que toute dépense de 3 millions d'emprunt assurera au budget un bénéfice de 1,5 million de livres, c'est-à-dire une somme équivalant à la moitié de la dépense engagée.¹

Pour la France, M. André Borie estime que les travaux publics assurent au budget un bénéfice équivalent à 30 pour cent des dépenses engagées, mais il ne tient pas compte des économies réalisées sur les allocations de chômage.

« Il convient bien entendu, de remarquer que l'effet des mesures n'est pas immédiat de sorte que leurs avantages ne se feront pas sentir sur le budget de l'année même où la dépense sera engagée. En contre-partie des avantages obtenus, il faut, évidemment, tenir compte des sommes nécessaires au financement des travaux, ou si cet argent a été emprunté, les sommes nécessaires au paiement des intérêts et des annuités d'amortissement. Toutefois, les sommes nécessaires annuellement pour ces services sont restreintes en comparaison des dépenses nouvelles, et comme l'exécution des travaux publics accroîtra le rendement des impôts existants, cette mesure n'aura pas, en définitive, pour effet d'augmenter le taux d'imposition. En outre, cet inconvénient particulier n'intervient pas quand il s'agit de dépenses de capitaux empruntés par des entreprises publiques ou des sociétés privées qui exercent une activité immédiatement lucrative: chemins de fer, entreprises pour la fourniture de gaz, d'eau et d'électricité, etc. Dans ces derniers cas, le service des intérêts et de l'amortissement peut se faire sans grande difficulté sur les recettes encaissées¹. »

¹ Bureau international du Travail: Etudes et Documents, Série C, N° .19, p. 93-95.

B. Les divers modes de financement

La question du financement est très importante non seulement pour l'Etat, préoccupé de trouver les fonds nécessaires, mais aussi, et surtout, pour la réserve de travaux publics, que nous supposons constituée. En effet, c'est du mode de financement que l'on aura choisi, que dépend l'utilisation favorable de cette réserve et, plus généralement, le succès de la politique de travaux publics toute entière. La question n'est pas résolue si l'Etat a réuni les fonds nécessaires pour financer les travaux à exécuter; encore faut-il qu'il les ait réunis d'une façon déterminée. Il existe, en effet, plusieurs modes de financement et suivant que l'on applique l'un ou l'autre, les effets seront différents. Il est même possible qu'en choisissant un mode plutôt qu'un autre, toutes les mesures prises en vue de constituer une réserve de travaux publics soient rendues inefficaces.

Quels sont ces modes ? Il y a tout d'abord le recours à l'impôt; il y a ensuite la possibilité de financer les travaux publics à l'aide de l'emprunt; il y a également l'inflation monétaire; et, enfin, les travaux peuvent être financés par un fonds constitué à cet effet pendant les années de prospérité. Pour être complet, mentionnons qu'il existe encore d'autres moyens, mais qui sont de caractère plutôt exceptionnel.

1. L'impôt

Le financement à l'aide de l'impôt ne représente certainement pas la meilleure solution de ce problème. Il faut tout d'abord se rendre compte que le rendement des impôts tend fortement à diminuer pendant la période de dépression économique et qu'il faudrait donc augmenter dans une mesure correspondant à cette diminution, les taux de la charge fiscale, pour maintenir le rendement au même niveau. Combien plus grande encore sera la charge supportée par le contribuable lorsqu'il s'agira de financer des dépenses extraordinaires! Le revenu national diminue pendant la dépression dans des proportions inquiétantes. On estime, par exemple, que de

1929 à 1933, le revenu national est tombé de 76.100 à 47.500 millions de reichsmark en Allemagne et de 85.200 à 39.800 dollars aux Etats-Unis.¹

Comme l'Etat devra augmenter encore ses dépenses pendant cette période, l'accroissement de la charge fiscale — si l'on ne pouvait recourir qu'à l'impôt — atteindra des proportions qui la rendraient pratiquement insupportable.

Mais le financement par la voie des impôts présente encore d'autres inconvénients, et c'est grâce à ceux-ci que ce moyen ne répond pas aux besoins d'une politique conjoncturelle.

Si l'on établit une distinction entre le financement restrictif d'une part et le financement expansif d'autre part, on doit faire entrer le financement à l'aide de l'impôt dans la première catégorie. Qui dit financement restrictif, dit absorption de pouvoir d'achat (Kaufkraftabschöpfung); et qui dit financement expansif, dit création du pouvoir d'achat. Il est évident qu'une diminution du pouvoir d'achat en temps de dépression économique ne peut avoir que des effets défavorables sur l'activité industrielle et sur l'emploi, alors qu'une politique visant à créer un pouvoir d'achat nouveau pourra seule lutter contre la dépression. Il résulte de cette constatation que la politique de travaux publics devra être accompagnée non seulement d'une politique monétaire appropriée, mais également d'une politique financière expansive. S'il est vrai que les travaux publics, non susceptibles d'être ajournés pendant la prospérité, doivent être financés de préférence par des ressources fiscales, il n'en est pas de même pour les travaux mis en réserve et entrepris pendant les périodes de dépression économique. Augmenter les impôts afin de pouvoir financer les travaux qui sont pourtant destinés à augmenter les possibilités de travail, c'est saboter, en quelque sorte, la politique des travaux publics. La perception d'un impôt a pour conséquence — généralement — de diminuer le pouvoir d'achat. Comme le but de la politique préconisée consiste à donner du travail aux chômeurs et, plus exactement, à leur conférer un pouvoir d'achat, ce qui stimulera

¹ Société des Nations: Situation économique mondiale 1933-1934, p. 173.

l'activité économique toute entière, il est absurde de recourir à l'impôt pour arriver à ce but. En effet, en fin de compte, ce procédé consisterait simplement à donner ici ce que l'on a enlevé là : il y aura un simple transfert de pouvoir d'achat, sans qu'il en résulte une augmentation de la demande globale de marchandises ou du volume de l'emploi. Pour prendre un exemple, supposons que l'Etat impose le citoyen X qui, après avoir payé ses impôts, sera obligé de restreindre ses dépenses. Si ce phénomène est général, il en résultera un recul de l'activité industrielle, d'abord pour les industries fabricant des produits de consommation et ensuite pour les industries de biens de production. L'Etat, avec la recette de ces impôts, va ensuite financer des travaux publics, ce qui permettra au chômeur Y de disposer d'un pouvoir d'achat dont il était dépourvu avant d'être employé par l'Etat (soit directement, soit indirectement). Y pourra donc acheter des biens de consommation et, si ce phénomène est général, il stimulera ainsi l'activité industrielle. Mais au fond, il n'y a qu'un simple transfert de pouvoir d'achat de X à Y ou, plus exactement, de la catégorie X à la catégorie Y, c'est-à-dire que l'on aura sorti une certaine somme de la poche gauche pour la remettre immédiatement dans la poche droite. Si les choses se passent ainsi, il est évident que tous les efforts accomplis en vue de constituer une réserve de travaux publics pour les mauvaises années auront été vains.

Il est cependant permis d'admettre qu'en réalité, les choses ne se passent pas d'une façon aussi simple. On peut parfaitement concevoir qu'une telle modification d'orientation des dépenses pourra, d'une manière quelconque, exercer une influence — soit favorable, soit défavorable — sur l'économie générale. Ainsi, on peut facilement imaginer que le nombre de ceux qui profitent de cette imposition est plus grand que le nombre de ceux qui la supportent; ou, en d'autres termes, qu'une grande partie des contribuables, frappés par cet impôt, ne sont pas obligés, de ce fait, de restreindre leurs dépenses habituelles. Si tel était le cas, on serait effectivement en présence, non plus d'un simple transfert, mais d'une augmentation réelle du pouvoir d'achat effectif, c'est-à-dire d'un accroissement de la demande de biens de consommation. Cet accroissement provo-

quera une augmentation de la demande de biens de production. En dernier lieu, on assistera donc à une intensification de l'activité industrielle et de l'emploi.

Il sera difficile, sinon impossible, d'apporter la preuve que le fait de recourir aux impôts pour le financement des travaux publics peut avoir les répercussions favorables supposées sur l'activité économique et sur l'emploi. Et même, au cas où l'on arriverait à fournir ladite preuve, il est encore peu probable que les événements permettraient aux avantages de surpasser les inconvénients. En dernière analyse, tout dépend de la décision du contribuable qui, pour faire face à l'augmentation d'impôts, peut choisir entre la possibilité de réduire sa consommation et la faculté de diminuer ses épargnes.

Mais — et nous l'avons déjà constaté — le revenu national diminue fortement au cours de la période en question, ce qui entraîne tout naturellement une diminution de l'épargne chez les particuliers. Ainsi, le contribuable, la plupart du temps, n'aura plus la faculté de procéder à un tel choix, il sera obligé de réduire sa consommation. On est alors de nouveau en présence d'un simple phénomène de transfert de pouvoir d'achat sans influence positive sur l'économie générale.

Pour être exact, ajoutons encore qu'il existe une grande différence, au point de vue économique, entre les impôts perçus par le gouvernement central et les impôts que prélèvent les autorités régionales et locales. Cette différence ne peut pas justifier le financement des travaux publics à l'aide de l'impôt; au contraire, elle révèle encore les défauts de ce mode de financement. Les impôts nationaux, qui le plus souvent, sont perçus sous formes de taxes sur les biens de consommation ou sur l'importation, affectent surtout le pouvoir d'achat du contribuable. Leur effet est donc diamétralement opposé à celui recherché par la politique de travaux publics qui, elle, tend à augmenter le pouvoir d'achat du consommateur. En diminuant d'un côté ce pouvoir pour l'augmenter de l'autre, on revient de nouveau au simple transfert, comme nous l'avons déjà relevé. Quant aux impôts régionaux ou locaux, ils affectent généralement le coût de la production plutôt que

le pouvoir d'achat, du fait qu'ils grèvent surtout les propriétés bâties, y compris les fabriques et les ateliers. Ces impôts peuvent donc gêner fortement le développement économique, ce que la politique de travaux publics cherche encore à éviter. Les impôts locaux, qui varient d'une région à l'autre, risquent fort d'être très élevés dans les régions industrielles, c'est-à-dire là où un développement économique (en vue de résorber le chômage) est le plus urgent. Que ce soient des impôts nationaux ou des impôts locaux, leurs effets sont toujours tels qu'ils constituent une entrave au succès de la politique de travaux publics.

Une autre difficulté se présente lorsqu'on envisage le financement des travaux publics à l'aide de l'impôt. Elle réside dans le fait que dans beaucoup de pays la règle de l'annalité du budget est appliquée. Cette règle exclut la possibilité de constituer des réserves en accumulant des crédits non utilisés au cours d'un exercice. Il est vrai qu'il y a parfois des exceptions, mais en général, les crédits votés, et non utilisés, sont purement et simplement annulés à la fin de l'exercice financier. Ainsi, il est probable que, le moment venu, la réserve de travaux publics soit prête à jouer son rôle, c'est-à-dire à être exécutée, et que les fonds nécessaires fassent défaut. Il s'agira donc, en pareil cas, de voter les crédits ou, plus exactement, l'impôt, ce qui représente une certaine perte de temps. Ce retard est un autre inconvénient du dit système.

Les effets de l'impôt sont divers et leur analyse n'est pas facile. Mais, en nous basant sur les considérations qui précèdent, nous pensons néanmoins pouvoir affirmer qu'il n'est pas recommandable d'augmenter les impôts en période de dépression, voire même de crise, lorsqu'il est possible de faire autrement. Ajoutons encore que ce procédé est non seulement inopportun mais encore difficile à mettre en pratique.

Ces considérations n'empêchent cependant pas qu'en réalité, les travaux publics effectués en temps de crise soient financés en grande partie par les ressources fiscales. Mais il est évident que ces moyens ne sont pas propres à appuyer efficacement la politique conjoncturelle, et qu'ils ont plutôt pour conséquence d'amortir dans une certaine mesure les effets favorables de cette politique.

On peut ainsi conclure que l'Etat doit avoir recours à un autre procédé pour financer, en temps de crise, les travaux publics. A cet effet, il peut, par exemple, émettre un emprunt.

2. *L'emprunt*

Le recours à l'emprunt, dans le but de financer les travaux publics est une solution bien supérieure à celle de l'impôt parce que cette méthode permet une mobilisation relativement rapide des fonds, et surtout, parce qu'elle permet le financement expansif, qui, comme nous l'avons vu, est seul capable d'appuyer efficacement la politique conjoncturelle des travaux publics. On peut objecter que l'emprunt pourrait détourner des capitaux de l'industrie privée du fait que le public souscrit plus facilement à un emprunt d'Etat, à cause des garanties spéciales qui y sont attachées, et ceci surtout en période d'incertitude économique. Cet argument ne peut cependant être retenu, car l'emprunt ne sera lancé qu'au moment où le marché financier sera très liquide, c'est-à-dire à une époque où la demande privée pour des fonds importants d'investissement est fortement en recul. Au surplus, l'émission d'un emprunt par l'Etat attirera certainement des capitaux qui n'auraient pas été placés à moyen ou à long terme. Quant à l'objection que ces capitaux ne seront plus disponibles pour l'industrie privée, même à une époque ultérieure, il ne faut pas oublier que, si la politique de travaux publics est couronnée de succès, l'épargne recommencera à se former. De plus, une politique monétaire appropriée sera à même de rendre inopérants tous ces dangers. Nous y reviendrons dans le chapitre consacré à la question de la coordination.

Le recours à l'emprunt présente encore un autre avantage pour l'Etat. Ce dernier peut, en effet, profiter de la baisse du taux de l'intérêt. La baisse générale des prix et des salaires qui caractérise la phase descendante du cycle économique, permet donc à l'Etat de réaliser une économie, tout en pratiquant la politique qu'exigent les circonstances économiques. Il pourra, en effet, faire exécuter les travaux publics par une main-d'œuvre meilleur marché qu'en période de prospérité, il payera le matériel nécessaire à l'exécution

de travaux moins cher qu'en haute conjoncture et enfin, il financera les dépenses avec des fonds qu'il aura acquis à des conditions plus avantageuses. Du point de vue financier, il sera donc tout à fait avantageux d'émettre un emprunt en temps de crise pour financer les travaux publics. Pour l'emprunt, la même objection que nous avons déjà relevée au sujet de l'impôt, peut être retenue également, car il s'écoulera un certain laps de temps entre le moment où l'on prend la décision de procéder à la mise en chantier des travaux publics et le moment où les fonds nécessaires sont réunis. Cette objection est cependant bien moins importante que pour l'impôt du fait que les emprunts sont couverts beaucoup plus rapidement que ne rentrent les impôts.

Ainsi, ce procédé paraît être la solution quasi idéale du problème que soulève le financement des travaux publics. Mais bien que cette méthode soit nettement supérieure à celle qui recourt à l'impôt, elle n'est pourtant pas sans présenter à son tour des difficultés. En poursuivant le raisonnement, on arrive à constater que ces emprunts doivent être amortis. Et puisqu'ils ne peuvent l'être pendant la période de crise, il est logique que leur remboursement doit avoir lieu au cours de la phase consécutive de reprise et de prospérité économiques. Mais cela soulève d'autres problèmes que la politique conjoncturelle ne peut pas négliger.

En effet, le but final de cette dernière doit être la compensation, l'annulation des fluctuations cycliques et la stabilisation économique. En d'autres termes, la politique conjoncturelle doit viser à transformer en ligne horizontale la ligne ondulée qui correspond à l'indice de l'activité industrielle et de l'emploi. Pour atteindre ce but, il est indispensable que ladite politique s'étende non seulement sur la période de crise mais également sur celle de prospérité. Une politique efficace en temps de dépression suppose donc une politique correspondante appliquée à la période précédente. Ainsi, il est logique que la politique monétaire soit expansive en temps de crise et restrictive en temps de prospérité, pour éviter que les tendances qui caractérisent ces périodes ne s'accroissent encore.

La conclusion pratique qu'il faut en tirer c'est que l'Etat ne devrait pas rembourser ses emprunts en période de prospérité, car

il jette ainsi des fonds nouveaux sur le marché, ce qui augmente par conséquent l'offre des capitaux; car il est évident que les détenteurs de ces disponibilités financières chercheront immédiatement à les replacer et il en résultera soit une baisse du taux de l'intérêt soit l'impossibilité pour ce dernier d'augmenter. De cette façon, la demande de capitaux de la part des industries privées pourra continuer à être satisfaite et, cela à des prix séduisants. En agissant de la sorte, l'Etat contribuera donc à intensifier le boom, ce qui ne peut évidemment pas être dans l'idée de la politique indiquée.

Cet argument perd de sa force si la politique de travaux publics est pratiquée selon les principes esquissés dans le premier chapitre. En effet, ayant constitué une réserve de travaux et de commandes, les pouvoirs publics disposeront d'un certain nombre de projets afférents à des travaux productifs. L'exécution de tels travaux productifs de revenus a tout naturellement sur le plan financier des effets différents de ceux qui découlent de l'exécution de travaux improductifs et stériles. On admet généralement que les travaux improductifs doivent être financés, en principe, par les ressources du budget, c'est-à-dire par les recettes fiscales, étant donné que les investissements de ce genre représentent un capital relativement improductif au point de vue économique, dans le sens étroit du mot. Par contre, on admet que le financement de travaux productifs peut se faire par voie d'emprunt. Si donc la réserve en question comprend des travaux produisant un revenu permanent, on peut imaginer leur financement à l'aide de l'emprunt. Ces travaux peuvent alors figurer au bilan public comme d'autres valeurs du patrimoine de l'Etat, et n'exigeant pas un amortissement ultérieur identique à l'amortissement d'investissements improductifs. Les dettes contractées par l'Etat en vue de financer des travaux de ce genre ont donc pour contre-valeur un actif réel et réalisable, ce qui n'est évidemment pas le cas pour les dettes contre-balancées par des actifs improductifs et irréalisables. Ces dernières peuvent d'ailleurs être comparées aux pertes et les premières, par contre, aux valeurs immobilisées, figurant au bilan d'une société anonyme, et amorties en conséquence. Cette différence,

que nous venons de constater, permet d'envisager les choses d'un autre point de vue.

Ainsi, on peut parfaitement concevoir que cette partie du programme, qui comprend des travaux productifs, puisse être financée à l'aide de l'emprunt, sans qu'il en résulte aucun inconvénient lorsqu'il s'agira de procéder à l'amortissement.

L'autre partie de la réserve de travaux publics, celle qui comprend des travaux improductifs, pourra être financée, soit par l'impôt, soit par l'emprunt ou encore par un fonds accumulé à cet effet, ou aussi par une combinaison de ces procédés, ce qui permettrait d'atténuer considérablement les inconvénients de l'un ou l'autre système. Plus on observera les principes de la politique de travaux publics, plus il sera facile d'arriver à un résultat avantageux.

Nous pouvons donc conclure que le recours à l'emprunt en vue de financer les travaux publics présente des avantages indéniables sur le financement à l'aide de l'impôt. Les inconvénients qui pourraient en résulter, surtout en temps de haute conjoncture — lorsqu'il s'agira de rembourser les emprunts — sont négligeables en comparaison des avantages que représente ce mode, d'autant plus que l'on aura observé les principes de la politique conjoncturelle de travaux publics.

3. *Financement par un fonds constitué à cet effet*

La meilleure solution à apporter au problème du financement serait, théoriquement, l'accumulation d'un fonds de réserve pendant les années de prospérité économique, et ceci en vue de financer les travaux publics en temps de crise. Cette méthode présente malheureusement des difficultés d'ordre pratique qui empêchent son adoption intégrale. Il est évident qu'une autorité publique ne pourra que difficilement constituer une réserve suffisante pour financer des travaux s'étendant sur une période de plusieurs années. Et même si l'on suppose la chose possible, il ne sera pas désirable de constituer ce fonds important, étant donné qu'une pareille politique financière risquerait d'avoir des conséquences économiques

défavorables. Au surplus, cette réserve devant être aussi liquide que possible, son placement ne sera pas chose facile, parce que le retrait des fonds au moment du financement des travaux risquerait de provoquer de graves perturbations. Toutefois, il devrait être possible d'appliquer ce système dans une certaine mesure, c'est-à-dire de constituer un fonds de réserve. Si l'on songe aux erreurs commises jusqu'ici dans le domaine de la politique conjoncturelle, on admettra qu'un progrès appréciable est réalisé quand on met une partie seulement du coût des travaux publics à la charge de la période de prospérité.

Une telle réserve peut être constituée de différentes manières: si on suit, par exemple, la méthode du revenu annuel constant, le fonds permanent de travaux publics recevra chaque année une somme déterminée. Du fait même que, pendant la période d'essor économique, les dépenses prélevées sur le fonds seront inférieures aux recettes qui l'alimentent, ce fonds de réserve s'accroîtra alors et sera prêt à être utilisé pendant la période de chômage. Un autre système, que l'on pourrait appeler méthode du revenu annuel variable, consistera à alimenter le fonds d'une somme plus élevée pendant les bonnes années. Pour garantir une application judicieuse de cette méthode, il suffira de se baser sur des indices appropriés, concernant la situation sur le marché du travail et l'activité industrielle. Cette méthode sera évidemment préférable au point de vue de la politique conjoncturelle. Mais elle sera plus difficilement applicable, parce que « l'adversité semble toujours inattendue quand les temps sont prospères et que les parlements ou les conseils locaux seraient peu disposés à voter des ressources financières nécessaires pour parer à une situation future et encore incertaine. »¹

Comme nous avons déjà pu le constater, le facteur psychologique intervient souvent dans le domaine de la politique conjoncturelle pour dresser des obstacles à l'application de principes qui, pourtant, sont admis par tout le monde.

¹ Bureau international du Travail: Etudes et Documents, Série C, N° 15, p. 109.

Un autre moyen permettant la constitution d'un fonds de réserve a été adopté en Allemagne. Il consiste à rattacher l'organisation des travaux publics à l'assurance-chômage. Dans ce cas, les sommes qui s'accumulent pendant les années pauvres en chômage, sont versées au fonds, qui est alors en état de financer, pendant la crise, les travaux publics, du moins partiellement. Les avantages de ce système sont évidents: du fait qu'il garantit à l'Etat une dépense productive et aux chômeurs des prestations plus élevées, il est supérieur à un simple système d'allocation-chômage, sans parler des effets psychologiques favorables qu'il exercera.

Selon l'avis du professeur Bowley, l'alimentation du fonds de réserve des travaux publics devra être liée à l'amortissement de la dette publique. Ainsi, chaque année une somme déterminée est votée. Cette somme est affectée soit à l'amortissement de la dette, soit à l'exécution de travaux publics. L'avantage de ce mode réside dans le fait que le rythme requis par la politique conjoncturelle dans l'exécution des travaux publics, est observé. Ainsi, l'amortissement de la dette est accéléré lorsque la situation économique est bonne et des fonds sont libérés automatiquement, pour l'exécution de travaux publics, quand ceux-ci deviennent nécessaires. En effet, lorsque l'activité économique est grande, et que, par conséquent, le chômage est faible, la plus grande partie de la somme en question peut être consacrée à l'amortissement de la dette. Mais, au fur et à mesure que le chômage augmente, une fraction proportionnelle du crédit voté est affectée à l'exécution de travaux publics. Dès que la crise s'estompe, les travaux publics peuvent être diminués et, de ce fait, une portion plus grande de la somme en question est à nouveau disponible pour l'amortissement de la dette. Le Bureau international du Travail, dans un de ses rapports,¹ publie un tableau illustrant le fonctionnement de ce système pour un cycle économique d'une durée de dix ans.

¹Bureau international du Travail: Etudes et Documents Série C, N° 15, p. 108.

Année du cycle	Pourcentage de chômage	Dépense pour travaux publics (en millions de livres)	Amortissement de la dette (en millions de livres)
1	2,5	0	100
2	3,5	9	91
3	4,5	18	82
4	5,5	27	73
5	6,5	36	64
6	7,5	45	55
7	6,5	36	64
8	5,5	27	73
9	4,5	18	82
10	3,5	9	91

Ce ne sont pas là les seuls moyens dont dispose l'Etat pour alimenter un fonds de réserve. En Grande-Bretagne, par exemple, le gouvernement a créé un fonds pour l'amélioration des routes. Celui-ci est alimenté par l'impôt sur les automobiles. En plus du fait qu'il est juste de faire payer les routes par les usagers, ce fonds présente l'avantage de répondre aux exigences de la politique conjoncturelle. Car, il est évident que ses ressources sont plus grandes en période de prospérité économique, alors qu'il est surtout mis à contribution en période de chômage; en d'autres termes, les travaux de la crise sont payés, en partie tout au moins, grâce à la prospérité.

Selon une autre proposition, le fonds pour travaux publics pourrait être alimenté de la façon suivante: supposons que des travaux de longue haleine s'étendant, par exemple, sur une période de plusieurs années soient entrepris. Dans ce cas, la loi qui accorde le crédit nécessaire, devrait stipuler, entre autre, qu'un certain pourcentage du crédit annuel doit être mis en réserve et que la réserve ainsi constituée ne peut être entamée qu'en cas de dépression économique. Ainsi, les autorités compétentes seraient obligées de respecter un rythme donné qui est un des principes fondamentaux de la politique conjoncturelle.

Un autre mode, enfin, est la faculté de reporter sur l'exercice financier suivant les crédits non employés pendant l'exercice en

cours. Nous avons déjà eu l'occasion de démontrer l'utilité de ce système, dans lequel la règle de l'annalité du budget comporterait des exceptions. Le Bureau international du Travail remarque à ce sujet ce qui suit: « Si des crédits votés pour une année déterminée doivent absolument être employés durant cette année-là sous peine de ne plus être disponibles l'année suivante, la possibilité d'arrêter pour les travaux publics un rythme s'étendant sur une période d'un certain nombre d'années se trouvera considérablement réduite. Cela a été reconnu dans plusieurs pays et notamment aux Etats-Unis d'Amérique. »¹

Si les autorités publiques se décident de constituer un fonds permanent pour travaux publics, le principal problème est résolu. Les autres questions, à savoir celles soulevées par les méthodes qu'il faudrait adopter pour alimenter ce fonds, ne revêtent pas une importance bien grande, puisqu'on peut recourir à différents procédés pour arriver au but. Nous en avons cités quelques-uns, on pourrait évidemment en trouver encore bien d'autres.

Nous avons dit qu'il n'est peut-être pas toujours désirable de constituer un fonds suffisant pour financer la totalité des travaux de crise. Mais nous avons vu qu'il est néanmoins profitable de constituer une certaine réserve.

Les avantages incontestables que présente le fonds pour travaux publics résident dans le fait que ce dernier permet, dans une certaine mesure, d'exercer une action saine sur le cycle économique. En effet, en période de prospérité, alors qu'il y a suractivité industrielle, la constitution de la réserve a pour conséquence favorable de freiner, en quelque sorte, le boom en amoindrissant le pouvoir d'achat du contribuable. Pendant la période suséquent de dépression, la réserve pourra immédiatement servir à financer les travaux nécessaires à la résorption du chômage. Si la constitution de cette réserve est de plus pratiquée selon des méthodes appropriées,² ces conséquences favorables peuvent être obtenues automatiquement.

¹ Conférence internationale du Travail, 1937, 23^{me} session. Rapport III, p. 282.

² Voir exemple tableau page 62.

Ainsi, le financement des travaux publics à l'aide d'une réserve constituée à cet effet, peut offrir des avantages s'il est pratiqué à l'intérieur de certaines limites et accompagné par les autres modes de financement dont nous avons parlé.

4. *Autres modes de financement.*

a) *L'inflation.*

Le financement par l'inflation est évidemment le mode le plus économique qui existe. Mais les conséquences qu'il engendre rendent ce système pratiquement inapplicable. Nous aurons encore l'occasion de revenir sur la question quand nous traiterons de la coordination de la politique de travaux publics avec la politique monétaire. Nous verrons alors qu'une politique monétaire appropriée et coordonnée est une condition essentielle du succès de la politique préconisée. Pour le moment, nous nous bornons à étudier rapidement quelques aspects du financement par l'inflation.

Dans un pays où il existe une certaine réserve d'or, on pourrait concevoir que le financement des travaux publics se fasse avec son aide. Les fonds sont disponibles, on peut s'en servir. Le cas de la Belgique peut être évoqué à ce propos. Ce pays a financé une partie de ses travaux à l'aide de l'or libéré par la dévaluation du franc belge.

Mais ce mode de financement présente des dangers d'inflation que l'on ne peut négliger. Il est vrai qu'une certaine « inflation » doit se produire si l'on veut que la politique de travaux publics soit couronnée de succès. Sans créer un pouvoir d'achat nouveau, stimulant l'activité industrielle, il n'est pas possible d'amorcer la reprise. Mais cette inflation initiale doit rester à l'intérieur de certaines limites, sinon on risquerait de produire le fameux mouvement en spirale. Or, le financement exclusivement à l'aide de réserves d'or produit une inflation d'or. La conséquence bien connue est la hausse des prix, hausse qui ne s'arrêtera pas quand bien même elle aurait compensé la baisse exagérée de la phase précédente de dépression. Les dangers de la hausse des prix pour le pays qui la subit résident dans le fait que les importations se

trouvent facilitées alors que les exportations deviennent de plus en plus difficiles. Tel ne peut évidemment pas être le but de la politique de travaux publics. Car, en poursuivant notre raisonnement, le pays — afin d'éviter ces dangers — devrait pratiquer une politique de protection du marché national et encourager l'exportation. On arrive ainsi à une espèce de mercantilisme, et si tous les pays en font autant — et il est très probable qu'ils prennent des mesures analogues pour se défendre — la situation n'en deviendra pas meilleure.

Si nous prenons le cas d'un pays qui ne dispose pas de cette réserve d'or pour financer ses travaux publics et qui se sert de l'inflation du crédit ou des billets pour se procurer les moyens financiers nécessaires, nous sommes en présence du même phénomène. Il existe des moyens d'empêcher une hausse des prix, mais ces moyens produisent des effets tout à fait contraires à ceux poursuivis par la politique de travaux publics. Il suffit de se rappeler la politique suivie en cette matière en Allemagne nationale-socialiste pour se rendre compte de ce fait. En effet, dans ce pays, l'inflation était accompagnée simultanément d'une politique d'absorption du pouvoir d'achat par la pratique de l'épargne forcée. Mais les inconvénients de ce système sont évidents, sans compter qu'il serait difficilement applicable dans un pays démocratique.

Dans les deux cas, on constate que l'inflation n'est pas la solution du problème du financement. Il existe cependant une hypothèse où l'inflation peut avoir de bons résultats, à condition toutefois qu'elle soit circonscrite à l'avance. En effet, dans un pays économiquement indépendant, le début d'une inflation peut provoquer la reprise des affaires. Il en résultera évidemment une augmentation des prix et une dépréciation de la monnaie nationale. Etant donné l'antarcie économique du pays, ces effets ne seront cependant pas très dangereux.

b) Le plan dit ADDEL.

Les projets qui voient le succès de la politique conjoncturelle dans l'abolition des impôts ne sont pas rares. Mais la bonne volonté de combattre la crise est évidemment insuffisante et ne peut cacher

les imperfections de ces plans. A titre d'exemple, nous indiquons ici le plan dit ADDEI¹. Le mot ADDEI est composé des initiales d'un programme qui a pour titre: Abolition des dettes et impôts. Pour faire comprendre que l'impôt est « le cancer du corps du peuple », l'auteur se sert d'un exemple pris dans la nature et compare la vie économique d'une nation à un arbre. L'arbre, dit-il, se procure sa nourriture dans le sol par ses racines. Il se demande alors ce qu'il adviendrait, si l'arbre devait se procurer sa sève dans son tronc et dans ses branches, pour la redonner ensuite à ces derniers ! L'arbre ne pourra évidemment survivre. Et il conclut qu'il en est de même pour l'Etat qui ne peut être viable tant que ses racines enlèvent la moelle de son tronc pour le nourrir ! En d'autres termes, l'Etat sera malade et assujéti à des crises économiques aussi longtemps qu'il percevra des impôts. La première chose à faire c'est donc d'abolir l'impôt. Pour faire face à ses besoins financiers et pour pouvoir amortir sa dette, l'Etat émet des titres dits d'exemption d'impôt et d'amortissement. La valeur nominale du titre se règle sur le nombre des jours ouvrables de l'année, c'est-à-dire qu'elle sera de 300 francs, en chiffre rond. L'amortissement du titre commence avec le premier jour ouvrable de l'année et le titre perd chaque jour (à l'exception des dimanches et jours fériés) un franc de sa valeur nominale ($\frac{1}{360}$ %). Le titre a cours légal et doit être accepté en paiement, à sa valeur correspondant au jour de l'année. La dépréciation du titre se fera donc de la manière suivante:

Le 1 ^{er} janvier le titre vaut	300 francs
Le 2 janvier (après un jour férié)	300 »
Le 3 janvier	299 »
Le 4 janvier	298 »
Le 5 janvier	297 »
Le 6 janvier	296 »
Le 7 janvier (après un jour férié)	296 »
Le 8 janvier	295 »

¹Walter BRAUN: Rettung aus der Weltkrise durch Abschaffung der Steuern nach ADDEI-PLAN, Bülach 1933.

Le 9 janvier (après dimanche) . . .	295	»
Le 31 janvier	276	»
Le 31 mars	227	»
Le 4 août	124	»
Le 30 novembre	25	»
Le 31 décembre	1	»

A la fin de l'année le titre sera complètement amorti et n'ayant plus aucune valeur, sera retiré de la circulation.

L'auteur de ce plan précise qu'il s'agit là d'un phénomène purement interne et qui ne touchera ni à la valeur de la monnaie, ni à l'étalon-or.

En imprimant, par exemple, 4 millions de ces titres, l'Etat dispose d'un coup d'une somme de 1,2 milliard de francs, sans avoir d'autres frais que ceux d'impression. Au début de l'année, l'Etat payera toutes ces commandes à l'avance. Les industries profitant de ces commandes et recevant en paiement des titres, se dépêchent de commander à leur tour et de payer à l'avance, stimulées qu'elles sont par l'amortissement du titre de un tiers pour cent par jour. Ainsi le chiffre d'affaires ira en augmentant de jour en jour et ceux qui en profitent seront les mêmes qui devront supporter la dépréciation du titre.

Lorsqu'il s'agit de payer des marchandises importées de l'étranger, le porteur d'un titre peut l'échanger contre les devises dont il a besoin. La banque en question dirige les titres sur la Banque nationale et le titre recommencera son chemin en étant dépensé par l'Etat pour d'autres commandes.

Deux idées du plan ADDEL sont intéressantes pour nous. L'idée qui condamne l'impôt a ceci de juste: il ne faut pas financer les travaux publics à l'aide de ressources fiscales. Nous avons déjà vu que cette manière de faire équivaut à un simple transfert de pouvoir d'achat, dans la plupart des cas. Nous avons également constaté qu'une diminution de la charge fiscale stimule certainement l'activité industrielle et diminue par là même le chômage. Mais il est évident que l'Etat ne pourra renoncer à cette ressource sans compromettre l'équilibre de ses finances.

La seconde idée que nous retenons est celle du financement à l'aide d'un titre se dépréciant journallement. L'idée de faire payer un impôt par ceux qui profitent de l'accroissement de l'activité industrielle, tout en la stimulant, est très originale, mais semble cependant s'écarter dangereusement de la réalité.

Pour démontrer les défauts du système ADDEI, nous ne citerons que quelques effets que son application pratique ne tardera pas à déployer. Une première constatation c'est que la loi de Gresham, selon laquelle la mauvaise monnaie chasse la bonne, jouera immédiatement. Il est vrai que cela aura pour conséquence de stimuler l'activité économique, avantage incontestable dans une économie atteinte par la crise, mais avantage qui sera contre-balancé par les inconvénients de ce système. Supposons que, comme il est prévu dans le plan ADDEI, l'Etat paye à l'avance ses commandes. Les titres se dirigeront donc sur l'industrie et de là sur les ouvriers et les fournisseurs. L'ouvrier qui reçoit sa paie en titres ADDEI n'aura qu'un seul souci, celui de se débarrasser de ces titres le plus rapidement possible afin d'éviter la perte résultant de la dépréciation du titre. Si l'ouvrier se précipite alors dans les magasins pour acheter ce qu'il lui faut, le marchand qui reçoit maintenant les titres se verra à son tour exposé au danger de subir les pertes de dépréciation. Pour échapper à ce danger, il ne lui restera plus qu'à faire immédiatement de nouvelles commandes auprès de ses fournisseurs.

Chez le marchand comme chez l'ouvrier, un stock de marchandises s'accumulera, les industries produiront toujours davantage et les stocks augmenteront dans la même mesure. Une fièvre de dépenser se répandra partout puisqu'il ne sera plus possible d'épargner comme par le passé. Si nous supposons alors que l'ouvrier, après avoir acheté les biens de consommation indispensables, porte le reste de sa paie à la banque, nous constatons que les choses ne vont pas mieux. En effet, quelle est la banque qui pourra encore subsister, sinon comme institution de bienfaisance prête à supporter les pertes d'autrui ? et à la longue, comment pourrait-elle supporter de telles pertes ?

D'autres conséquences, non moins graves, résulteraient de l'ap-

plication du plan ADDEI. Il suffit de songer à la situation du créancier auquel ses débiteurs s'empresseront de rembourser leur dette, ou encore aux vieillards et aux malades, pour démontrer l'utopie du plan ADDEI.

Il est inutile d'insister davantage sur les projets de ce genre dont l'application pratique est vouée à l'échec. Nous répétons que l'idée est peut-être originale mais certainement d'une réalisation impossible. La politique de travaux publics ne pourra donc recourir à de pareilles méthodes pour se procurer les moyens financiers nécessaires à l'exécution de son programme.

c) Le fonds international

Un projet qui tend à constituer un fonds international pour travaux publics répond à un besoin réel, cela pour deux raisons principales :

1° Un pays dépendant économiquement du reste du monde n'est pas toujours en mesure de combattre efficacement une crise, si les autres pays ne le soutiennent pas. Nous avons déjà cité, à titre d'exemple, le cas de la Suisse, pays exportateur. Dans l'hypothèse d'une crise provenant de la perte des débouchés de l'industrie d'exportation, les possibilités de pratiquer une politique conjoncturelle adéquate se trouvent considérablement restreintes. En effet, la mise en chantier de travaux publics, mis en réserve pendant la période de prospérité, avec un financement approprié ne peut avoir des effets durables. Tout au plus, arrivera-t-on à maintenir passagèrement l'activité industrielle et à diminuer le chômage; mais au fond, il ne s'agira que d'un programme de secours et non pas d'une politique de travaux publics. Le but de la politique préconisée n'est pas d'occuper les chômeurs mais de donner une impulsion à l'activité industrielle, de favoriser la reprise tout en supposant qu'une fois cette dernière amorcée, l'industrie reprendra d'elle-même. Mais la puissance économique d'un pays tel que le nôtre ne peut pas se manifester jusqu'à solliciter ses pays importateurs d'augmenter leurs commandes. Et pourtant, une recrudescence de l'activité économique ne peut provenir que de l'augmentation de ses exportations. En effet, le pouvoir d'achat qu'un pays peut créer

ne favorisera que les industries travaillant pour le marché intérieur et ne profitera donc aucunement aux industries travaillant pour l'exportation, c'est-à-dire aux industries qui en auraient le plus besoin.

Ainsi donc, la politique de travaux publics, même si elle n'est pas vouée à l'échec de ce fait, ne peut tout de même pas produire tous les effets qu'elle serait à même d'avoir, si le pays était économiquement indépendant. C'est pour cette raison que le fonds international pour travaux publics, tel qu'il est proposé par M. Woytinski, serait un grand progrès et du fait de l'accord international qu'il présuppose, rendrait bien plus efficace la politique conjoncturelle des Etats économiquement dépendants de l'étranger.

2° La deuxième raison qui préside au succès indubitable de ce fonds peut s'énoncer comme suit: Si l'on suppose une crise générale, on peut affirmer, dans ce cas, que « le pays qui prendrait une avance sensible sur les autres en matière de travaux publics, s'exposerait à une inflation des prix, génératrice de troubles monétaires »¹ Une telle inflation, comme nous l'avons déjà dit, aura pour conséquence de faciliter les importations et de rendre plus difficiles les exportations, ce qui provoquera une politique de protection du marché national et d'encouragement aux exportations, politique étrangement mercantile qui ne manquera pas de susciter des contre-mesures de la part des pays intéressés.

Cette avance dangereuse serait impossible si tous les pays pratiquaient une politique financière identique dans ce domaine. Telle est la seconde raison qui milite en faveur du fonds international pour travaux publics.

Revenons maintenant au fonctionnement de ce fonds et aux méthodes permettant sa constitution. M. Woytinski écrit à ce sujet les lignes suivantes: « Tout en s'encourageant mutuellement à adopter une politique de crédit plus libérale, les banques d'émission des divers pays devraient s'entendre pour constituer, d'après un plan préétabli, un fonds qui servirait à stimuler l'économie mondiale, en introduisant un nouveau pouvoir d'achat et en créant du

¹ WOYTINSKI: La création d'emploi par une action internationale. Dans « Revue internationale du Travail ». Janvier 1932, p. 1.

travail dans les différentes économies nationales. Ce fonds devrait servir, en premier lieu, à financer des travaux publics d'après un programme établi d'un commun accord.»¹ Ce fonds pourrait être créé de la façon suivante: Toutes les banques d'émission nationales concluraient un accord pour réduire le minimum légal de la couverture-or, ce qui permettrait d'augmenter le volume du crédit et de la circulation monétaire. Les dangers qui pourraient résulter d'une telle mesure — si elle était prise unilatéralement — seront écartés d'avance par le fait qu'il s'agit d'une mesure appliquée uniformément par tous les pays. Pour garantir une utilisation judicieuse des fonds nouvellement créés, M. Woytinski estime qu'il est indispensable de créer un organisme central, qui serait chargé de les répartir judicieusement.

La valeur pratique du projet de M. Woytinski est évidemment discutable, bien que sa réalisation soit infiniment souhaitable. Ce projet est-il réalisable? Répondant à cette question, l'auteur s'exprime de la façon suivante: « Le programme que nous venons d'exposer pour la création d'emploi sur une base internationale sera peut-être considéré comme une utopie par certains politiciens réalistes. Nous estimons, quant à nous, qu'il est beaucoup plus utopique et dangereux d'espérer que la crise économique mondiale puisse être surmontée sans des mesures énergiques d'une très grande envergure: les moyens doivent répondre au but que l'on veut atteindre.»² Mais nous ne pouvons oublier que ces lignes ont été écrites en pleine crise et que le projet est d'autant plus difficile à réaliser que la période est prospère, cela pour des raisons que nous avons déjà exposées.

C. La situation en Suisse

Pour pouvoir se faire une image de la manière dont le programme des travaux publics est financé en Suisse, nous reproduisons à la page 73 un tableau publié par le délégué aux possibilités de

¹ Op. cit., p. 18.

² Op. cit., p. 22.

travail dans son rapport, intitulé « La création de possibilités de travail en période de guerre et d'après-guerre ». Ce tableau qui représente un inventaire des travaux publics susceptibles d'être entrepris en cas de chômage, ou de danger de chômage, prévoit des dépenses de l'ordre de 5 milliards de francs, en chiffres ronds. La répartition de cette somme s'opère de la façon suivante :

	Total	Par année ¹
	(en millions de francs)	
Confédération	1237	120,7
CCF	454	45,4
Cantons et communes	1910,5	255,7
Tiers	577	57,7
Fonds de compensation	855,5	88,8
	<hr/>	
Total	5034,0	568,3

La participation de la Confédération s'élevant à 1,237 milliard de francs se compose, d'une part, de sommes versées à titre de subventions et, d'autre part, de sommes destinées au financement des travaux entrepris pour le compte de la Confédération. Ces dernières sont négligeables puisqu'elles ne représentent que le 4,07 pour cent de la charge totale de la Confédération. Cette constatation est intéressante parce qu'elle démontre que toute l'influence de la Confédération sur la réalisation d'un programme de travaux publics est indirecte.

D'autre part, comme il ressort du tableau de la page 73, le financement du programme de création de possibilités de travail incombe, entre autre et pour la plus grande partie, au fonds de compensation.

Ce fonds a joué un rôle très intéressant dans la politique de travaux publics en Suisse. A l'heure actuelle, il existe toujours, mais ses ressources ne sont plus disponibles pour le financement

¹ « Les moyennes annuelles sont calculées en admettant que la plupart des programmes seront réalisés en dix ans, celui des routes alpestres et des améliorations foncières en quinze ans et les programmes cantonaux en cinq ans ». La création de possibilités de travail en périodes de guerre et d'après-guerre, p. 108.

Financement du programme de création de possibilités de travail

Répartition des charges entre la Confédération, les Chemins de fer fédéraux, les cantons, les tiers et le fonds de compensation, en millions de francs

DÉSIGNATION DU PROGRAMME	Montant total	Traux ordinaires	Traux d'appoint	Part du maître de l'ouvrage				Subventions			Part. du fonds de compens.			Charge effective				
				Confédération	C.F.F.	Cantons, Communes	Tiers	Confédération		Cantons	à la Confédération	aux cantons	Total	de la Confédération	des C.F.F.	de cantons et de communes	Tiers	
								ordi- naires	extraor- dinares									
1. Routes de plaine	540	—	540	—	—	324	—	—	216	—	108	54	162	108	—	—	270	—
2. Routes alpêtres (15 ans)	254	160	94	—	—	89	—	—	105	—	30	—	30	135	—	—	89	—
3. Chemins de fer fédéraux	760	250	510	—	—	454	—	—	204	102	102	51	153	102	454	—	51	—
4. Entreprises de transport privées	250	—	250	—	—	—	100	—	—	—	50	25	75	50	—	—	25	100
5. Usines électriques	477	477	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	477
6. P.T.T.	424	424	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	424
7. Aviation	200	—	200	—	—	72	—	—	48	—	44	12	56	84	—	—	60	—
8. Service des eaux et corrections	190	—	190	—	—	114	—	—	76	—	38	19	57	38	—	—	95	—
9. Améliorations foncières (15 ans)	139	139	—	—	—	78	—	—	41	—	—	—	—	41	—	—	98	—
10. Programmes cantonaux (5 ans)	800	100	700	—	—	320	—	—	40	280	140	70	210	180	—	—	410	—
11. Programmes cantonaux (5 ans)	1000	500	500	—	—	805	—	—	—	150	75	37,5	112,5	75	—	—	812,5	—
Total.	5034	2050	2984	504	454	1802	577	186	1134	377	587	208,5	855,5	1237	454	1910,5	577	
Moyenne annuelle	568,3	264,3	322	50,4	45,4	247	57,7	15	116	43	60,5	28,3	88,8	120,7	45,4	255,7	57,7	

du programme de travaux publics, étant donné qu'il a été mis au service de l'Assurance Vieillesse et Survivants. Mais, comme le fonds de compensation pendant les années où il servait également les intérêts de la politique conjoncturelle, représentait une solution heureuse du problème du financement de ces travaux, il mérite d'être examiné de plus près.

Les fonds de compensation pour perte de salaire a été créé afin d'atténuer les conséquences sociales résultant de la perte de salaire des mobilisés. Le fonds en question est alimenté, d'une part, par des contributions des employeurs et des salariés et, d'autre part, par des subsides de la Confédération et des cantons.

Par l'arrêté du Conseil fédéral du 7 octobre 1941, le but initial du fonds de compensation, à savoir le paiement d'allocations pour perte de salaire aux militaires, a été étendu de telle sorte qu'il pourra également être mis à contribution pour créer des possibilités de travail et fournir une aide aux chômeurs. Cependant, ces deux dernières possibilités n'entrent en ligne de compte que dans la mesure où les disponibilités du fonds ne sont pas utilisées au paiement d'allocations aux militaires.

L'arrêté sus-mentionné s'énonce en ces termes: « La Confédération perçoit auprès des employeurs une contribution de 4 pour cent sur tous les traitements ou salaires; le 2 pour cent incombera aux employeurs et le 2 pour cent sera payé par les travailleurs qui touchent des traitements ou salaires. Ces ressources seront versées à un fonds de compensation. »

Quant à l'extension des buts du fonds, l'arrêté dit ce qui suit:

« Seront mises à la charge du fonds de compensation:

a) les allocations pour pertes de salaires aux *militaires*, conformément au régime des allocations pour perte de salaire;

b) les dépenses occasionnées par la *création de possibilités de travail* pendant la crise résultant de la guerre, réserve faite des dispositions du 2^e alinéa;

c) les dépenses occasionnées par l'*aide aux chômeurs*, pendant la crise résultant de la guerre, à l'exception des prestations de chômage. » (article 3, 2^e alinéa, lettre a).

En ce qui concerne la contribution de la Confédération et des cantons, l'article 7 stipule que « la Confédération et les cantons remboursent au fonds de compensation la moitié des dépenses occasionnées par le paiement des allocations pour perte de salaire aux militaires et par l'aide aux chômeurs, en vertu de l'article 6, 1^{er} alinéa, lettres a et c. »

Ainsi, le fonds de compensation est mis au service de la politique de travaux publics et le rôle qu'il y joue est considérable car il permet de résoudre dans une large mesure le problème du financement des travaux publics. En effet, le fonds de compensation dispose de ressources qui sont très supérieures à ses dépenses. Pour l'année 1943, les contributions annuelles des employeurs et des salariés se sont élevées à 200 millions de francs en chiffres ronds, alors que les paiements effectués se montent à 190 millions environ. Or, comme la Confédération et les cantons sont tenus de rembourser au fonds la moitié de ces paiements, l'excédent de recettes du fonds se chiffre pour cette année-là à 105 millions de francs. A supposer que le fonds de compensation soit maintenu en temps de paix, les versements aux militaires devant disparaître, ses ressources pourront être intégralement consacrées à l'aide aux chômeurs et à la création de possibilités de travail.

Déduction faite des sommes destinées à l'aide aux chômeurs (20 à 44 millions de francs suivant le degré de chômage) « il resterait donc pour le service des possibilités de travail, lorsque tomberont les allocations pour perte de salaire aux militaires, un montant de 100 millions de francs environ provenant du fonds de compensation qui, conformément à l'article 6 de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 octobre 1941, devra être porté à 200 millions par les pouvoirs publics et dont les deux tiers, c'est-à-dire 65 millions de francs, tomberont à la charge de la Confédération. »¹

Ces 100 millions de francs que le fonds de compensation sera à même de mettre à la disposition du service des possibilités de travail ne représentent que les ressources courantes. A cela, il convient d'ajouter les réserves accumulées par le fonds au cours

¹ La création de possibilités de travail en périodes de guerre et d'après-guerre, rapport du délégué aux possibilités de travail; p. 102.

des années antérieures et qui représentaient à fin décembre 1943 une somme de 329 millions de francs,

Pour se faire une idée du rôle que le fonds de compensation est appelé à jouer dans le financement des travaux publics, il importe d'examiner rapidement les principales dispositions légales.

L'article 6 de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 octobre 1941 stipule que « les prélèvements opérés sur le fonds de compensation aux fins de créer des possibilités de travail ne pourront être supérieurs aux subsides des pouvoirs publics accordés à cet effet. »

En d'autres termes, ce texte signifie que la Confédération et les cantons sont tenus de fournir des sommes égales à celles prélevées sur le fonds de compensation.

En ce qui concerne les prestations de la Confédération et des cantons, l'article 7 énonce ce qui suit :

« Les subsides de la Confédération et des cantons destinés à créer des possibilités de travail pendant la crise résultant de la guerre sont déterminés par des prescriptions fédérales. »

Ces prescriptions se trouvent à l'article 8 de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1942, qui s'exprime comme suit :

« 1. Si un canton n'assume pas lui-même la charge des mesures destinées à assurer du travail, il doit, pour obtenir l'aide fédérale, allouer une subvention égale à la moitié de la somme demandée à la Confédération.

2. Lorsque des circonstances particulières le justifient, le canton peut être dispensé, exceptionnellement, d'une partie de la subvention. Dans ce cas, l'aide fédérale peut être augmentée en conséquence.

3. Les prestations des communes et autres corporations de droit public qui n'assument pas elles-mêmes la charge des travaux peuvent être imputées sur les subventions du canton. »

Le même arrêté prévoit à l'article 12 que « les mesures à prendre pour assurer du travail peuvent être financées par des prélèvements sur le fonds de compensation institué par l'arrêté du Conseil fédéral du 7 octobre 1941, concernant les ressources nécessaires au paiement des allocations pour perte de salaire aux militaires,

à la création de possibilités de travail et à une aide aux chômeurs, ces prélèvements sont réglés par les articles 13 et 14. »

L'article 13: « Le fonds de compensation rembourse:

a) à la Confédération: la moitié de l'aide fédérale et un quart du coût des travaux et commandes exécutés pour l'administration fédérale:

b) aux cantons: La moitié de leurs prestations selon l'article 8 et le quart des sommes versées par la Confédération pour leurs travaux et commandes.

A moins que la création de possibilités de travail n'en souffre, les cantons et les communes ne doivent subir aucun préjudice du fait que le fonds de compensation sert à l'exécution de travaux pour l'administration fédérale. »

L'article 14:

« Les prélèvements sur le fonds de compensation ne seront autorisés que dans la mesure des ressources disponibles. La contribution de ce fonds à la création de possibilités de travail ne doit, à aucun moment, compromettre le paiement des allocations pour perte de salaires aux militaires en service actif.

Si les ressources du fonds de compensation sont entièrement absorbées par le paiement visé au premier alinéa, la Confédération et les cantons prennent la contribution à leur charge jusqu'à ce qu'il soit en mesure de le leur rembourser. »

Quant aux sommes remboursées par le fonds de compensation à la Confédération et aux cantons, il ne s'agit naturellement que de celles consacrées aux travaux et commandes exécutées pour l'administration fédérale au titre de création de possibilités de travail.

Le système assez compliqué de participation réciproque aux prestations destinées à la création de possibilités de travail, est plus facile à saisir si l'on se sert de l'exemple qu'emploie dans son rapport le délégué aux possibilités de travail¹).

Premier exemple: Un canton veut exécuter un travail coûtant

¹ Op. cit., p. 102.

100,000 francs. Toutes les conditions requises étant remplies, la Confédération verse une subvention maxima de 30 pour cent. Le fonds de compensation pour perte de salaire rembourse à la Confédération la moitié de son subside de 30,000 francs, c'est-à-dire 15,000 francs et au canton le quart de la subvention fédérale, c'est-à-dire 7 1/2 pour cent ou 7,500 francs, en sorte que le coût total se répartit comme suit:

Confédération	15,000 francs
Canton	62,500 »
Fonds de compensation	22,500 »

Total 100,000 francs

Deuxième exemple: Si un travail d'un coût est exécuté par une commune la Confédération verse également 30 pour cent au maximum, à la condition que le canton contribue à la dépense pour 15 pour cent au minimum. Le fonds de compensation rembourse à la Confédération et au canton la moitié de leur contribution respective, en sorte que, dans ce cas, la dépense devra être couverte comme suit:

Confédération	15,000 frs.
Canton	7,500 »
Fonds de compensation	
à la Confédération	15,000 frs.
au canton	7,500 frs. 22,500 »
Commune	55,000 »

Total 100,000 frs.

Troisième exemple: Lorsque la Confédération entreprend un travail pour son propre compte afin de lutter contre le chômage, elle a droit à un remboursement de 25 pour cent du coût global par le fonds de compensation, dont la part demeure ainsi à peu près toujours la même, qu'il s'agisse d'un ouvrage intéressant une commune, un canton ou la Confédération elle-même. La Confédération ne peut toutefois mettre à contribution le fonds de compensation que pour l'exécution de travaux d'appoint destinés à combattre le chômage. Les intérêts des cantons et des communes ne doivent

pas être compromis par la contribution du fonds de compensation aux travaux de la Confédération. »

Tel est donc le rôle que le fonds de compensation a joué temporairement dans le financement des travaux publics. Pour avoir une vue d'ensemble nous nous reportons au tableau figurant à la page 73.

Au début de ce chapitre nous avons signalé le rôle peu important que jouerait la Confédération dans la politique des travaux publics, si elle se bornait à y exercer une influence directe. Mais, d'après les articles 6 et 7 de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1942, les subsides de la Confédération et du fonds de compensation ne peuvent être accordés « que pour les travaux et commandes qui, par leur nature et leur ampleur, peuvent être considérés comme travaux d'appoint et sont destinés à écarter une menace de chômage ou à conjurer un chômage existant. » Cela signifie que les cantons et les communes sont obligés — s'ils veulent bénéficier de l'aide financière en question — d'ajourner leurs travaux publics et d'en différer l'exécution jusqu'au moment où survient une crise.

Les considérations qui s'établissent lorsqu'on examine, d'une part, la politique conjoncturelle et plus particulièrement le problème du financement d'un programme de création de possibilités de travail et, d'autre part, la création d'un fonds de compensation aux fins de financer les travaux publics, peuvent se résumer de la manière suivante: l'idée d'alimenter un fonds pendant la période de prospérité économique afin qu'il puisse servir à maintenir le degré d'occupation de la main-d'œuvre pendant la période de dépression représente certainement une bonne solution du problème du financement des travaux publics. En effet, ce système permet de trouver les moyens financiers nécessaires sans qu'il en résulte plus d'inconvénients que d'avantages. Bien plus, ce système est conforme aux exigences de la politique conjoncturelle également en ce qui concerne la phase ascendante: en période d'essor économique il permet le retrait des capitaux du circuit économique pour les mettre en réserve, ce qui a pour conséquence de freiner le boom; en temps de dépression, par contre, les capitaux en question sont remis en circulation et stimulent l'activité économique du pays.

Le fonds de compensation est ainsi devenu un instrument précieux de la politique conjoncturelle de la Suisse ou, plus exactement, le fonds aurait pu être un instrument précieux de cette politique, si les sommes qui le composent étaient réellement disponibles. Malheureusement, il n'en est pas ainsi, car les sommes versées par les employeurs et les salariés ont été dépensées par la Confédération pour des besoins nés de la guerre. Le fonds de compensation ne dispose donc pas d'argent liquide, comme s'il s'agissait d'un avoir en banque, mais ses actifs sont représentés uniquement par des créances contre la Confédération. Cet état de choses est regrettable parce que pour la politique des travaux publics le fonds a ainsi perdu une grande partie de sa valeur. En effet, pour réaliser le programme de création de possibilités de travail, la Confédération ne disposera plus que des ressources courantes du fonds de compensation. Quant aux réserves, il faudra d'abord les mobiliser, ce qui revient à dire que la Confédération devra recourir à l'emprunt. Il est clair que, dès lors, la valeur du fonds de compensation est devenue fictive.

Ce fait n'est évidemment pas un inconvénient inhérent à ce système. L'idée du fonds de compensation était excellente car elle eût pu apporter une solution heureuse au problème du financement des travaux publics. Or, actuellement ce fonds a perdu toute l'importance qu'il aurait pu avoir dans la politique conjoncturelle, ses capitaux ayant été distribués et ses ressources courantes affectées à d'autres buts, principalement à l'Assurance Vieillesse et Survivants.

Le délégué aux possibilités de travail remarque, à ce sujet, qu'on a enlevé ainsi au programme de création de possibilités de travail ses bases financières et que celui-ci n'existera plus qu'à l'état de projet irréalisable. De plus, il ajoute qu'« une année de prospérité semble avoir suffi à la Commission du Conseil national pour qu'elle néglige toute mesure de prévoyance pour les années à venir. »¹

Ainsi les remboursements du fonds ont cessé. Ils permettaient à la Confédération, aux cantons et aux communes de réaliser un

¹ Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, décembre 1946.

programme de création de possibilités de travail bien supérieur à celui qu'ils étaient à même d'exécuter avec leurs propres moyens. Les cantons et les communes, ainsi que la Confédération, seront donc obligés à l'avenir d'augmenter considérablement leurs propres réserves en vue de financer les programmes de travaux publics.

L'examen de cette question, bien qu'elle ne soit plus d'actualité, nous a néanmoins démontré l'utilité d'un fonds à créer pendant la période de prospérité. Nous avons vu, en outre, qu'un tel fonds est parfaitement réalisable et comme ses avantages au point de vue de la politique conjoncturelle, sont incontestés, on ne peut que regretter le rôle éphémère qu'il a joué en Suisse.

Examinons maintenant la situation telle qu'elle se présente actuellement, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur des modifications dont il a été question plus haut. C'est en 1947 que le délégué aux possibilités de travail a fait une enquête sur le programme des travaux publics, tel qu'il existe pour les communes, les cantons et la Confédération. Les résultats de cette enquête ont été publiés dans le numéro de juillet 1948 du Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail.

Le tableau N° I donne un aperçu des travaux cantonaux et communaux suivant leur degré de préparation:

TABLEAU N° I

Projets de travaux publics suivant leur degré de préparation	1941	1943	1944	1947
	en millions de francs			
Projets définitifs financés . .	321,4	404,3	533,7	596,3
Projets définitifs non financés	456,1	595,1	912,7	1482,9
Projets prêts à être exécutés . .	777,5	999,4	1446,4	2079,2
Projets à l'étude	438,2	1174,8	978,3	1198,6
Projets dont l'étude n'a pas encore commencée	477,7	779,7	1165,2	1242,1
Projets non prêts à être exécutés	915,9	1954,5	2143,5	2440,7
Total des projets	1693,4	2953,9	3589,9	4519,9

Il ressort de ce tableau que le nombre des projets a continuellement augmenté. Ce qui est important pour la politique conjoncturelle, ce sont avant tout les projets prêts à être exécutés et, parmi ceux-ci, les projets financés. Ces deux catégories également accusent un accroissement régulier. Il ne faut cependant pas surestimer cette augmentation, étant donné que le coût d'exécution de ces projets s'est également accru.

Le tableau N° II a trait aux mêmes projets, mais divisés cette fois-ci d'après la nature des travaux qu'ils prévoient.

TABLEAU N° II

Désignation des travaux	1941	1943	1944	1947
	en millions de francs			
Routes de plaine	539,3	993,7	1382,1	1499,4
Service des eaux, endiguements et corrections	239,2	607,1	767,5	900,7
Améliorations foncières	350,9	425,0	203,8	117,7
Travaux divers du génie civil	58,0	168,8	200,3	265,6
Bâtiments de l'administration .	55,1	118,7	161,9	178,7
Ecoles, places de sport	88,1	217,3	327,1	650,8
Eglises	18,5	55,9	78,0	107,2
Hôpitaux, asiles	134,6	180,9	291,6	388,4
Autres constructions de bâti- ments	114,7	186,5	177,6	355,4
Total	1693,4	2953,9	3589,9	4519,9

Le tableau N° III donne la répartition de ces projets entre les cantons et les communes :

TABLEAU N° III

Maître de l'ouvrage	Projets préparés		Projets non préparés		Total
	financés	non financés	à l'étude	non à l'étude	
	en millions de francs				
Communes	353,1	561,1	764,8	957,9	2686,9
Cantons	243,2	921,8	433,8	284,2	1883,0
Total	596,3	1482,9	1198,8	1242,1	4519,9

Les tableaux précédents ne concernent que les cantons et les communes. A ceux-ci il convient d'ajouter le programme de la Confédération qui peut se résumer de la manière suivante :

Direction des bâtiments	127 millions de francs
CFF	540 »
PTT	77 »

Total 744 millions de francs

En plus de cela, le Département militaire prévoit des projets pour 138,3 millions de francs, qui ne seront exécutés qu'à partir de 1955; ils pourront cependant être réalisés plus tôt si la situation économique l'exige. D'autres constructions, s'élevant à 100 millions de francs, ont été désignées comme désirables, tout en n'étant pas absolument nécessaires pour le moment. Ces travaux, comme les précédents pourraient être exécutés après une brève période de préparation si un chômage accentué se faisait sentir.

Le programme des travaux publics de la Confédération ne contient pas uniquement des projets de construction et de travaux mais également, et cela est heureux, des commandes à l'industrie dans des proportions considérables. Les chiffres publiés par le délégué aux possibilités de travail sont les suivants :

Commandes à l'industrie provenant :

1. du Département militaire	1918 millions de francs
2. des CFF	342 »
3. des PTT	480 »

Total 2740 millions de francs

Les pages précédentes permettent de se faire une image approximative de la situation actuelle telle qu'elle se présente dans le domaine de la politique conjoncturelle. Les principes dont nous avons parlé au premier chapitre de ce travail ont été appliqués, mais il est difficile, voire même impossible, de dire dans quelle proportion. La question de savoir si la préparation est suffisante dépend évidemment de plusieurs facteurs. En premier lieu, il importerait de connaître le moment auquel se déclencherait la prochaine crise; puis, il serait opportun d'en connaître l'importance et la durée et, enfin, de pouvoir se prononcer sur les travaux préparatoires accomplis et les mesures prises en prévision de ladite crise.

En conclusion, nous pouvons constater que la Suisse a fourni un certain effort dans ce domaine. Mais nous croyons pouvoir affirmer qu'il reste encore beaucoup à faire. Le programme de création de possibilités de travail doit non seulement être continuellement ajusté et complété, mais également élargi. Un autre problème, qui n'est pas encore résolu complètement, est celui du financement. Sa solution est devenue d'autant plus importante et difficile que le fonds de compensation, qui la facilitait grandement, a complètement disparu de la politique conjoncturelle.

Selon l'avis du directeur Zipfel qui, dans une conférence faite le 5 mai 1948,¹ a effleuré cette question, la Suisse n'est pratiquement pas arrivée à réaliser des progrès essentiels dans ce domaine depuis

¹ Vorbereitungen zur Bekämpfung von Krise und Arbeitslosigkeit, Referat von Herrn Dir. Zipfel; dans Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, juillet 1948.

l'année 1944.¹ Il a même dit qu'à certains égards on a rétrogradé. Ceci est exact surtout en ce qui concerne l'économie privée. Le temps d'essor économique, si court qu'il soit, a suffi pour faire oublier le souci d'assurer l'avenir économique, ce qui se traduit, en pratique, par l'exécution prématurée de travaux que l'on avait mis en réserve pour les périodes économiques moins favorables.

Nous avons constaté, à plusieurs reprises, que la politique de travaux publics, au vrai sens du terme, doit s'étendre sur tout le cycle économique. Pour pratiquer une politique efficace, il ne suffit pas d'intervenir lorsque l'activité économique fléchit, sinon il s'agirait simplement d'un programme de travaux de secours. L'indifférence à cet égard que provoque une phase d'essor économique doit être combattue, comme le prouve à nouveau l'exemple cité par M. Zipfel. Il est à la fois illogique et peu honnête de décliner des conseils lorsque tout va bien et de crier au secours lorsque les affaires vont mal, précisément parce qu'on s'est refusé d'écouter les conseils bienveillants adressés pendant la prospérité par les autorités compétentes. Cette manière de penser et d'agir, humaine en elle-même, doit être modifiée du tout au tout si l'on veut pouvoir espérer un succès réel de la politique de travaux publics.

¹ A en croire au « Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail » (avril 1949), la préparation semble cependant s'être bien améliorée dans ce domaine, à dater du moment où cette déclaration fut faite. Une nouvelle enquête sur le programme « multiannuel » des possibilités de travail, qui aura lieu à fin 1949, apportera des précisions à ce sujet.

CHAPITRE III

LA COORDINATION DES TRAVAUX PUBLICS

A. La coordination sur le plan national

Le fait que les travaux publics sont exécutés par une multitude d'administrations, comme aussi les commandes des autorités publiques, montre que l'institution d'un organe central de coordination est absolument indispensable. Une première coordination s'impose pour les travaux et commandes émanant du gouvernement central, car cette autorité se divise en plusieurs départements dont chacun peut avoir une influence plus ou moins grande sur la politique de travaux publics. En effet, les commandes de travaux et de fournitures ne proviennent pas uniquement du département des travaux publics. D'autres départements s'occupant de questions telle que : défense nationale, instruction publique, transports, communications, hygiène, et jouissant d'une certaine autonomie administrative, font exécuter des travaux et passent des commandes dont le volume peut être très considérable. Si chaque département agit sans se préoccuper des autres, cela peut amoindrir considérablement l'efficacité de la politique poursuivie. Un département pense trop souvent que ses propres affaires sont les plus importantes et ne peuvent souffrir aucun ajournement. Tout en reconnaissant le principe selon lequel il faut ralentir les travaux et commandes en période de prospérité, ils pratiquent une politique tout à fait opposée en multipliant les « cas exceptionnels » dont ils exagèrent la portée. Ainsi, l'institution d'un organe central de coordination, pouvant

juger plus objectivement que les autorités directement intéressées, est d'une utilité évidente.

Une fois l'action des différents départements ministériels coordonnée, l'organe central de coordination n'a pas encore atteint son but. En effet, les dépenses pour travaux publics sont, dans la plupart des pays, supportées en majeure partie, non par le gouvernement central, mais par les autorités régionales et locales. Ainsi, le problème de coordination que nous avons rencontré en parlant du gouvernement central, se pose à nouveau ici sur un plan plus large et avec une importance accrue. L'organe de coordination doit veiller que les autorités régionales et locales observent les principes de la politique des travaux publics. L'expérience montre que, le plus souvent, les dites autorités font exécuter leurs travaux publics lorsqu'elles disposent des moyens financiers nécessaires et qu'elles commencent à économiser lorsque leurs ressources vont en diminuant. Ainsi, même si elles avaient l'intention de combattre la crise, elles se trouveraient incapables de faire face aux dépenses nécessitées par les grands programmes de travaux publics. Il leur est impossible de se procurer les moyens financiers nécessaires, non seulement parce que le rendement des impôts diminue, mais aussi parce qu'elles ont atteint la limite de leurs possibilités d'emprunt. La conséquence d'une pareille pratique est que les travaux publics, loin d'augmenter, diminuent à mesure que la crise s'aggrave.

L'action de l'organe de coordination peut éviter ces inconvénients. Cependant il faut se rendre compte que l'organe de coordination ne peut, dans la plupart des Etats, imposer impérativement son action, parce que les autorités locales et régionales jouissent d'une grande autonomie financière. Néanmoins, l'organe de coordination peut émettre des recommandations ce qui, comme le prouve l'expérience, n'est pas toujours sans succès. Il peut exercer une influence plus directe lorsque les travaux entrepris par ces autorités sont subventionnés par l'Etat central. Dans ce cas, les autorités locales sont obligées de se soumettre aux décisions de l'organe de coordination si elles tiennent à profiter de l'aide financière qui leur est accordée sous certaines conditions.

La coordination doit tout naturellement viser également les

entreprises nationalisées (postes, chemins de fer, etc.), ainsi que celles qui sont subventionnées par le gouvernement (sociétés de constructions d'habitations, par exemple). Leur influence sur l'activité industrielle et le marché du travail peut être appréciable et il est donc indiqué d'exercer un certain contrôle dans ce domaine en vue de coordonner leur activité avec les principes de la politique de travaux publics.

Outre les autorités publiques ou les entreprises qui en dépendent, l'Etat peut, dans une certaine mesure, inciter l'industrie privée à se conformer à ses plans de coordination. Parmi les moyens dont il dispose à cet effet, nous ne citerons que les recommandations, les subventions et les allègements fiscaux. Il convient de rappeler, à ce propos, que les allègements fiscaux, concernant le bénéfice des sociétés viré au compte de réserve ont des effets doublement favorables sur la conjoncture. D'une part, ils empêchent les entreprises d'exagérer leurs investissements en temps de prospérité et, d'autre part, ils leur permettent d'affronter la crise avec une confiance fondée.

Si nous avons relevé jusqu'à présent les avantages d'un organe de coordination sur le plan technique, concernant la mise en réserve et la date de l'exécution de travaux publics, nous ne pouvons pas sousestimer l'action coordinatrice de cet organe dans les questions financières.

L'organe de coordination devrait être à même de recommander aux autorités intéressées le moment où celles-ci doivent émettre des emprunts, ou au contraire accélérer leur remboursement. Il doit également pouvoir fournir des renseignements quant à la politique monétaire qu'il faut appliquer et il peut, par la coordination des émissions d'emprunts, éviter une compétition sur le marché des capitaux qui ferait sans aucun doute monter le taux de l'intérêt, non seulement pour les autorités publiques, mais également pour l'industrie privée; ce qui constitue évidemment un découragement pour cette dernière et ne répond point aux exigences de la politique conjoncturelle. On peut même imaginer que l'organe de coordination émettra lui-même des emprunts, ce qui aura le double avantage, d'une part, de faciliter le travail de coordination et

d'autre part, de procurer aux autorités régionales ou locales — donc à celles dont l'importance est moindre — des fonds à meilleur compte que si elles avaient dû les emprunter en leur propre nom.

En ce qui concerne la politique monétaire, elle doit être, en raison de son importance, coordonnée avec la politique de travaux publics. C'est là même une condition indispensable du succès de cette dernière. La politique monétaire revêt, en effet, une importance toute particulière. Elle peut faciliter ou rendre plus difficile, c'est-à-dire plus onéreux, le financement des travaux publics, et exercer également une influence directe sur l'activité économique par le maniement du taux de l'intérêt.

Pour que la politique monétaire soit conforme à celle des travaux publics, il faut qu'elle soit expansionniste. Au cas où elle serait déflationniste, on pratiquerait deux politiques diamétralement opposées, ce qui ferait perdre à la politique conjoncturelle toute son efficacité.

La politique d'emprunt que l'Etat doit suivre en vue de financer les travaux publics peut avoir des effets défavorables si elle n'est pas accompagnée d'une politique monétaire appropriée. En effet, si les emprunts de l'Etat ont pour effet de détourner des disponibilités de l'industrie privée, cela ne constituera pas le moindre avantage pour l'activité économique. De plus, le fait de recourir à l'emprunt dans une mesure importante, pourra amener une hausse du taux de l'intérêt, ce qui rendra plus onéreux les travaux publics et fera en même temps obstacle au redressement de l'industrie toute entière. La politique monétaire, si elle est expansionniste, empêche tous ces inconvénients car elle provoque une extension générale du crédit, en abaissant le taux de l'intérêt des emprunts à long terme et en le maintenant à ce niveau bas.

Les moyens dont on dispose pour pratiquer une politique expansionniste du crédit sont de deux ordres: d'une part, la politique de l'escompte et, d'autre part, la politique du marché ouvert (open market policy). Les deux politiques visent le même but, c'est-à-dire rendre l'argent bon marché et, dans ce sens, peuvent être qualifiées de « politiques de l'argent à bon marché » bien que ce terme soit

employé généralement pour désigner seulement la première des deux politiques.

La politique de l'escompte influence le marché de l'argent tandis que la politique du marché ouvert conditionne le marché des capitaux. L'une agit donc sur les crédits à court terme, l'autre sur les crédits à long terme.

Le fonctionnement de cette politique monétaire est le suivant: Examinons d'abord la politique de l'escompte. Supposons que la banque centrale décide d'abaisser le taux de l'escompte de 3 à 2 pour cent. Ainsi, le commerçant qui désire vendre une lettre de change non encore échue, ne doit plus consentir à une déduction de 3 francs sur cent, mais seulement de 2 francs. Cela revient à dire que le commerçant, par le moyen de la lettre de change, obtient dès lors un crédit moins onéreux. Sur le marché de l'argent le crédit se trouve alors facilité ce qui ne manquera pas de stimuler, dans une certaine mesure, l'activité économique. Mais cette influence sera nécessairement limitée par rapport à la situation générale qui évolue en dépression économique. En effet, comme nous l'avons déjà dit, l'influence de la politique de l'escompte s'étend seulement au marché de l'argent et même si elle peut se répercuter sur le marché des capitaux, ce qui d'ailleurs n'est pas probable dans tous les cas, elle ne sera pas très grande et surtout elle ne sera pas immédiate. M. Ducommun, dans son ouvrage intitulé « Diagnostic économique et néo-syndicalisme », estime que cette influence « ne se fait sentir qu'au bout de 3 à 6 mois, si même elle se fait sentir ». Et il ajoute: « La raréfaction des effets de commerce a considérablement restreint le champ d'action de la politique de l'escompte. L'autofinancement des entreprises a encore accentué cette régression. »

M. Hawtrey qui a également étudié cette question, estime, au contraire, que l'influence de la politique de l'escompte est considérable. A l'objection « qu'une réduction d'un ou de deux pour cent dans les taux des avances bancaires joue un rôle trop insignifiant dans le compte des profits et pertes de la plupart des affaires pour les inciter à étendre leur activité et à recourir plus largement au

¹ Voir HABERLER: Prospérité et Dépression, p. 20.

crédit », il répond que cette objection ne tient pas compte de la « position stratégique » qu'occupent les négociants qui, eux, sont « extrêmement sensibles aux modifications du taux d'intérêt, si faibles soient-elles ». En effet, « le négociant achète et vend des quantités de marchandises qui sont considérables par rapport au capital qu'il engage et il majore le prix des articles qu'il achète du montant relativement faible de son bénéfice. Pour lui, une variation d'un ou de deux pour cent dans le taux d'intérêt n'est pas négligeable, comme elle l'est peut-être pour le fabricant. » M. Hawtrey estime donc que la politique de l'escompte est parfaitement en état de contribuer à l'extension du crédit.

Que cette politique ait une influence considérable ou minime, peu importe, elle est néanmoins utile, surtout si elle est accompagnée d'une politique susceptible d'influer sur le marché des capitaux. Ceci nous conduit à parler de la politique du marché ouvert, plus connue sous le nom d'open market policy.

L'open market policy agit donc directement sur le marché des capitaux et peut, de ce fait, exercer une action plus profonde que la politique de l'escompte. Elle consiste, dans l'hypothèse d'une dépression économique, à acheter sur le marché des titres d'Etat à court et à long terme. Si la banque centrale achète ces titres, les autres établissements bancaires en font autant pour éviter que leurs liquidités ne deviennent par trop importantes. Ce procédé a non seulement pour effet d'injecter de l'argent frais dans le circuit économique, mais provoque également une baisse du taux de l'intérêt, ce qui signifie naturellement des conditions plus faciles pour l'obtention d'un crédit. En effet, le rachat de titres sur le marché provoque une hausse des cours en bourse, du fait que la demande dépasse subitement l'offre de ces titres. Mais une hausse des cours de papiers à rendement fixe équivaut à une baisse de leur taux d'intérêt. Prenons un exemple pour expliquer ce phénomène: Supposons que le cours d'une obligation d'Etat corresponde exactement à sa valeur nominale, soit à 100 francs, et que son intérêt soit de 5 pour cent. A ce moment, la banque centrale décide de pratiquer la politique du marché ouvert et en achetant, elle fait monter le cours jusqu'à 200 francs. Comme l'intérêt est fixe, c'est-

à dire qu'il reste à 5 francs pour 100 francs valeur nominale, celui qui veut maintenant acheter une telle obligation doit dépenser 200 francs pour obtenir un rendement de 5 francs, ce qui revient à dire qu'il retire un intérêt de 2,5 pour cent. Ainsi, le rendement effectif a donc diminué dans la même mesure où le cours est monté.

La hausse des cours en bourse affecte non seulement les fonds d'Etat achetés, mais également tous les autres titres, même ceux à rendement variables. Car avec cet argent liquide que l'on aura mis à disposition de ceux qui ont vendu leurs titres, ils en achètent d'autres et, tout naturellement, choisissent des titres dont le rendement est encore intact. Mais en le faisant, ils font monter le cours et baisser le rendement. Ainsi, ce mouvement se généralise et bientôt le taux de l'intérêt aura baissé sur toute la ligne.

La politique de l'argent à bon marché, c'est-à-dire la politique de l'escompte et plus particulièrement l'open market policy sont à même de provoquer une expansion du crédit et peuvent ainsi favoriser la reprise des affaires.

Mais pour que cette politique monétaire soit le plus efficace possible, il faut qu'une autre condition soit réalisée: il faut que les intentions des autorités compétentes qui la pratiquent soient connues du public. En effet, ce dernier, habitué à un taux relativement stable, réagira à une baisse par la thésaurisation ou tout au moins, il ne placera plus son argent qu'à court terme au lieu de faire des investissements; ceci en attendant que le taux de l'intérêt remonte. Ici, les autorités compétentes doivent intervenir pour déclarer que le taux sera maintenu à un niveau bas pendant un certain temps. Un renseignement de ce genre incitera le public à placer immédiatement ses fonds à long terme et contribuera à soutenir la politique suivie. Dans un rapport, présenté à la Conférence internationale du Travail en 1937, on insiste sur l'importance de ce postulat. Nous y lisons les lignes suivantes:

« ... on attache une grande importance à ce que les gouvernements et banques centrales fassent clairement connaître quelle politique ils ont l'intention de suivre, car, en laissant subsister de l'incertitude sur ce point, ils risquent de décourager les capitalistes privés, et dans un tel cas, toute augmentation des dépenses de travaux publics

pourrait avoir comme parallèle une réduction des investissements privés. Ainsi, le gouvernement britannique a déclaré à plusieurs reprises qu'il avait l'intention de maintenir sa politique de monnaie à bon marché et la Commission bancaire du Riksdag suédois a fait savoir, en mai 1932, que le niveau des prix intérieurs et les besoins de l'industrie et du commerce en Suède seraient les principaux critères dont elle s'inspirerait pour fixer sa ligne de conduite. Or, on ne saurait douter que de telles déclarations aient contribué dans une forte mesure à préparer la reprise économique qui s'est manifestée dans ces deux pays et, en ce qui concerne la Suède, qu'elles aient joué un rôle évident dans l'application heureuse qui a été faite d'une politique de travaux publics. »¹

Cette politique monétaire que nous venons d'esquisser doit tout naturellement cesser dès que la reprise se fait sentir, et au plus tard, dès que le cycle économique entre de nouveau dans sa phase ascendante. En effet, si elle continuait d'être pratiquée dans la phase de prospérité (toujours caractérisée par des tendances inflationnistes), elle ne ferait qu'accentuer cette inflation. Malgré les dangers évidents qui résultent d'une politique de l'argent à bon marché, pratiquée en période de prospérité économique, certains économistes continuent à soutenir l'opinion que le taux de l'intérêt doit être maintenu bas, dans le but d'empêcher un boom de prendre fin, ce qui est évidemment absurde. L'Etat, en sa qualité de débiteur important, a également intérêt à ce que le taux ne soit pas relevé. Mais nous ne pouvons que répéter qu'il est indispensable dans l'intérêt général, de relever le taux en temps de prospérité et de l'abaisser en temps de crise.

Cette politique monétaire peut être complétée par d'autres mesures, telles que celles qu'un pays exportateur prend lorsqu'il accorde de larges crédits à ses clients, ou aussi lorsqu'il dévalue en vue de faciliter ses exportations. Mais cette dernière opération revêt un caractère plutôt exceptionnel et c'est la raison pour laquelle nous ne nous y arrêterons pas plus longtemps.

Notons encore pour terminer que le professeur Böhler, ayant

¹ Conférence internationale du Travail, Rapport III, 23^{me} session, p. 104.

étudié les effets de cette politique monétaire, déclare que ses recherches l'autorisent à constater que la politique en question — si elle n'est pas accompagnée d'autres mesures — a souvent eu des résultats négatifs. Il ajoute qu'une expansion du crédit ne doit pas toujours être inflationniste, comme le prouve son enquête sur plusieurs pays. Böbler est cependant partisan de cette politique en cas de crise, car, dit-il, si elle n'améliore pas la situation économique, elle peut empêcher son aggravation.¹

Les tâches de l'organe de coordination sont multiples et son statut varie d'un pays à l'autre. Mais, quelle que soit la forme de son pouvoir, la première chose dont il doit s'occuper c'est de recueillir toutes les informations nécessaires, relatives à la situation économique, et de donner, sur cette base, ses avis et directives aux autorités intéressées. Pour pouvoir se prononcer sur toutes les questions intéressant la politique de travaux publics, il doit disposer d'un indice sûr, permettant de déterminer la date à laquelle il faut accélérer ou ralentir les travaux, émettre des emprunts ou accélérer leur remboursement. Il ne peut être question d'analyser ici le problème des indices économiques et qui a d'ailleurs fait l'objet d'une étude publiée par le Bureau international du Travail.² Ajoutons simplement que la situation du marché du travail peut fournir un indice important. Cet indice sera cependant insuffisant, du fait que les statistiques du chômage comprennent tous les chômeurs, quelle que soit la raison pour laquelle ils ont perdu leur emploi. Comme la politique de travaux publics est une politique conjoncturelle, elle doit naturellement se baser sur des indices permettant de connaître aussi bien que possible le mouvement cyclique. Pour cette raison, l'indice de l'emploi doit être complété par d'autres indices, parmi lesquels on a déjà proposé les nombres-indices des prix de gros et du taux de l'intérêt sur les emprunts à long terme.

¹ BÖHLER et KELLER, *Krisenbekämpfung*, Zurich 1935.

² Bureau international du Travail: « Les baromètres économiques »; études et documents, Série N, N° 5, Genève 1924.

B. La coordination sur le plan international

Nous avons déjà constaté qu'il peut être dangereux pour un pays de devancer, en matière de travaux publics, les autres pays, parce qu'une telle avance aurait pour effet d'influer défavorablement sur la balance commerciale, sur la balance des paiements et même sur le cours du change.

La coordination internationale a pour effet d'annuler tous ces dangers; car, la hausse des prix, qui est cause d'autres difficultés (balance du commerce et cours du change défavorables), n'a plus aucune importance du fait qu'elle se produit simultanément dans tous les pays.

Cependant, une difficulté se présente: en réalité, la hausse des prix ne se produira pas de la même façon dans tous les pays. Dans les pays débiteurs, la dépression est bien plus grave que dans les pays créanciers. La dette y devient plus lourde pendant la crise et comme le fait remarquer le Bureau international du Travail¹ « les pays débiteurs sont presque toujours producteurs de produits agricoles ou de matières premières, dont les prix baissent généralement beaucoup plus que ceux des autres marchandises. » La valeur des importations de ces pays peut subir une diminution, mais elle ne sera pas en rapport avec celle de la valeur des exportations. La situation financière devient ainsi très délicate pour ces pays et elle ne manquera pas de se traduire sur le cours du change. Ces pays ne seront alors pas en état de pratiquer une politique de travaux publics, accompagnée d'une politique monétaire expansionniste. Ils doivent, au contraire, attendre que les pays créanciers le fassent. Ces derniers augmentent ainsi leurs importations en provenance des pays débiteurs, ce qui améliorera sensiblement la situation financière de ceux-ci et leur permettra d'appliquer à leur tour la politique désirée.

La coordination internationale, si elle veut écarter les dangers dont nous avons parlé plus haut, doit se faire d'abord entre pays créanciers. Ceux-ci pratiqueront alors une politique de travaux

¹ Bureau international du Travail, Etudes et Documents, Série C, N° 19, p. 136.

publics, dont la simultanéité est assurée. La hausse des prix, puisqu'elle est générale, n'aura plus les effets fâcheux, qui la rendaient si dangereuse auparavant. Le seul effet qu'elle pourra produire, sera d'augmenter les importations provenant des pays débiteurs et, partant d'améliorer la situation financière de ces derniers, effet que ceux-ci attendent pour commencer à leur tour l'exécution de leurs propres programmes de travaux publics.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de constater l'utilité d'un fonds international pour travaux publics, nous ne nous occupons plus de la question du financement qui, sous ce rapport, peut revêtir néanmoins une très grande importance.

La coordination internationale de la politique de travaux publics augmenterait considérablement l'efficacité de celle-ci et signifierait un grand progrès vers l'atténuation des fluctuations cycliques. Une entente entre pays créanciers suffit déjà à diminuer fortement — pour ne pas dire éliminer — les répercussions que la politique de travaux publics, si elle est appliquée unilatéralement par un pays, pourrait avoir sur la balance du commerce, sur la balance des paiements et même sur le cours du change.

BIBLIOGRAPHIE

- Ansiaux (Maurice)*. — L'inflation du crédit et la prévention des crises. Paris 1934.
- Baster (A. S. J.)*. — Le crépuscule du capitalisme américain. Paris 1939.
- B. I. T.*¹ — La stabilisation de l'emploi aux Etats-Unis. Etudes et documents, Série C, N° 11.
- B. I. T.* — Le chômage et les travaux publics. Etudes et documents, Série C, N° 15.
- B. I. T.* — Probleme der Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten. Studien und Berichte, Reihe C, N° 17.
- B. I. T.* — Une politique de travaux publics. Etudes et documents, Série C, N° 19.
- B. I. T.* — L'organisation des travaux publics dans ses rapports avec l'emploi des travailleurs. Rapport III de la Conférence internationale du Travail, 23^{me} session, Genève 1937.
- B. I. T.* — Relations professionnelles, B 2 IV, Genève 1948.
- B. I. T.* — Commission du bâtiment, du génie civil et des travaux publics, compte-rendu de la première session. Genève 1949.
- Beckerath (Ulrich)*. — Créer du travail doit-il nécessairement coûter de l'argent ? Paris 1935.
- Böhler & Keller*. — Krisenbekämpfung, Zurich 1935.

¹ Bureau international du Travail.

- Braun (Walter)*. — Rettung aus der Weltkrise durch Abschaffung der Steuern nach ADDEI-PLAN. Bülach 1933.
- Le délégué aux possibilités de travail*. — La création de possibilités de travail en périodes de guerre et d'après-guerre. Lausanne 1943.
- Le délégué aux possibilités de travail*. — Staat und Wirtschaft im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. 1. und 2. Teil. Zürich 1943.
- Le délégué aux possibilités de travail*. — Das Programm der öffentlichen Arbeiten. Zürich 1944.
- Le délégué aux possibilités de travail*. — Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung. Jahrg. 1945/48.
- Ducommun (Ch.)*. — Diagnostic économique et néo-syndicalisme. Lausanne 1941.
- Eidg. Kommission für Konjunkturbeobachtung*. — Grundsätze einer monetären Konjunkturpolitik. Dans: Die Volkswirtschaft 1944.
- Fizaine (L.)*. — Crise et monnaie. Nancy 1933.
- Haberler (G.)*. — Prospérité et Dépression. Genève 1943.
- Kobbert (E.)*. — Öffentliche Anleihepolitik und Konjunktur. Basel 1935.
- Lardelli*. — Kriseninitiative und Staatsfinanzen. Aarau 1935.
- Lavergne & Henry*. — Le chômage. Paris 1908.
- Meade (J.-E.)*. — Economie politique et politique économique. Paris 1939.
- Mitnitzki*. — Effets d'une politique de travaux publics sur le mouvement des affaires et l'emploi. Dans: Revue internationale du Travail, volume 30. Genève 1934.
- Neumark (Fritz)*. — Konjunktur und Steuer. Bonn 1930.
- Plietz (S.)*. — Wir wollen arbeiten. Zürich 1944.
- Rauth (L.)*. — Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihre Folgen in U. S. A. Bern 1936.
- Renard (Ed.)*. — La vie et l'œuvre de Louis Blanc. Toulouse 1922.

- Renteln (O.)*. — Finanzwirtschaft und Konjunktur. Basel 1939.
- Rimensberger*. — Art und Finanzierung der Arbeitsbeschaffung.
Dans: Gewerksch. Rdsch. Schweiz. 36. Jahrg. N° 11, 1944.
- Schindler-Huber*. — Arbeitsbeschaffung und Krisenüberwindung.
Separatabdruck aus der Neuen Zürcherzeitung, Zürich 1934.
- S. D. N.*¹ — Enquête sur les travaux publics nationaux. Deux parties.
Genève 1934.
- S. D. N.* — Travaux publics nationaux, Examen de la documentation
recueillie. Genève 1936.
- S. D. N.* — La stabilité économique dans le monde d'après-guerre.
Genève 1945.
- Statistisches Reichsamt*. — Auswirkung der unmittelbaren Arbeits-
beschaffung, Sonderbeilage zu Wirtschaft und Statistik, 13. Jahrg.
1933, N° 21.
- Syrup*. — La lutte contre le chômage par les grands travaux publics.
Dans: Revue d'économie politique 1934.
- Wallace*. — Arbeit für 60 Millionen Menschen. Zurich 1946.
- Warburg*. — La politique monétaire. Dans: Revue d'économie po-
litique 1934.
- Woytinski*. — La création d'emploi par une action internationale.
Dans: Revue internationale du Travail, Janvier 1932.

¹ Société des Nations.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
CHAPITRE I L'organisation prévoyante des travaux publics	9
A. Le principe	9
B. L'application en Suisse	23
CHAPITRE II Le financement des travaux publics	45
A. Généralités	45
B. Les divers modes de financement	51
1. L'impôt	51
2. L'emprunt	56
3. Financement par un fonds constitué à cet effet	59
4. Autres modes de financement:	
a) L'inflation	64
b) Le plan dit ADDEI	65
c) Le fonds international	69
C. La situation en Suisse	71
CHAPITRE III La coordination des travaux publics	87
A. La coordination sur le plan national	87
B. La coordination sur le plan international	96
Bibliographie	99