

COURS
D'ÉCONOMIE POLITIQUE

FAIT AU

COLLÈGE DE FRANCE,

PAR

MICHEL CHEVALIER,

MEMBRE DE L'INSTITUT.

DEUXIÈME VOLUME.

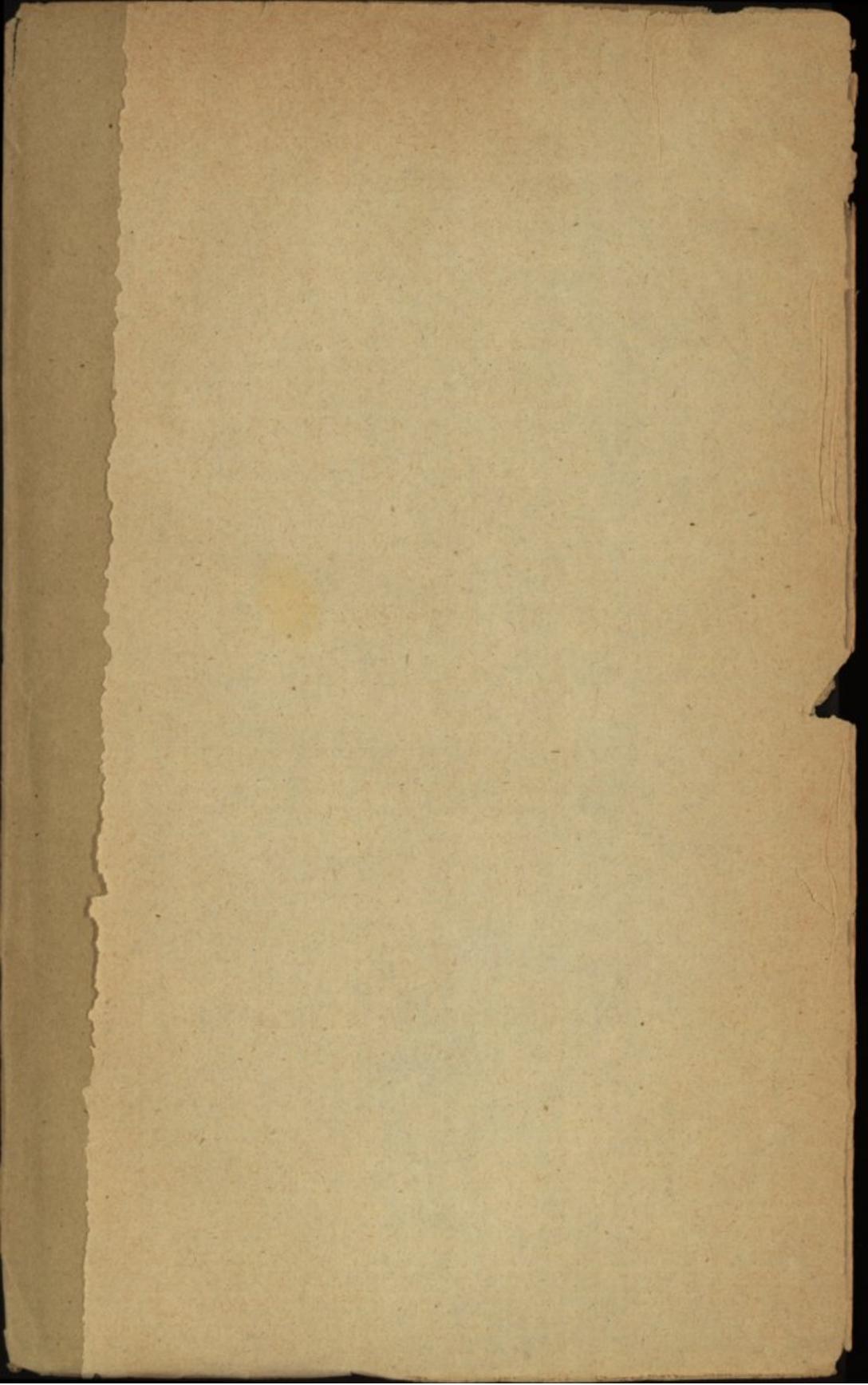
SECONDE ÉDITION, REFONDUE ET CONSIDÉRABLEMENT AUGMENTÉE.

LEÇONS.

PARIS,
CAPELLE, LIBRAIRE-ÉDITEUR,

Rue Soufflot, 18, près le Panthéon.

—
1858.



624584733

BIBLIOTECA
FACULTAD DE ECONOMIA

ECONOMIA POLITICA

Historia et description des lois de commercialisation aux Etats
Etats de la France d'outre-mer — 1 vol. in-8. — 1890. — 100 fr.
L'industrie manufacturière en France — 1 vol. in-8. — 1890. — 100 fr.
L'industrie manufacturière en France — 1 vol. in-8. — 1890. — 100 fr.

COURS

D'ÉCONOMIE POLITIQUE.

Leçons de l'économie politique, par M. Léon Walras, professeur à l'Université de Lyon, en 1874 et 1875.
Paris, chez M. L. Larose, 1877. — 1 vol. in-8. — 100 fr.
L'industrie manufacturière en France, par M. Léon Walras, professeur à l'Université de Lyon, en 1874 et 1875.
Paris, chez M. L. Larose, 1877. — 1 vol. in-8. — 100 fr.

Leçons de l'économie politique, par M. Léon Walras, professeur à l'Université de Lyon, en 1874 et 1875.
Paris, chez M. L. Larose, 1877. — 1 vol. in-8. — 100 fr.

A LA MÊME LIBRAIRIE.

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR.

- Histoire et description des voies de communication aux États-Unis**, et des travaux d'art qui en dépendent. — 2 très-beaux vol. grand in-4, chacun d'environ 600 pages, avec un atlas in-folio de 19 planches de grande dimension. — Plus, une belle brochure : TABLE ANALYTIQUE..... 50 fr.
- Des intérêts matériels en France**, 6^e édition. — 1 vol. grand in-18, orné d'une carte des Travaux publics..... 3 fr. 50 c.
- Essais de politique industrielle**. — 1 vol. in-8 de 450 pages.... 6 fr.
- L'Isthme de Panama**, examen historique et géographique des différentes directions suivant lesquelles on pourrait le percer, et des moyens à y employer; suivi d'un aperçu sur l'isthme de Suez. — 1 vol. in-8 avec une carte.... 4 fr.
- De l'Industrie manufacturière en France**. — In-18..... 50 c.
- Lettres sur l'organisation du Travail**, ou ÉTUDES SUR LES PRINCIPALES CAUSES DE LA MISÈRE ET SUR LES MOYENS PROPOSÉS POUR Y REMÉDIER. 1848. — 1 très-fort et beau vol. grand in-18 Jésus..... 4 fr. 50 c.
- La Liberté aux États-Unis**. — In-8. 1849..... 1 fr.
- Cours d'Économie politique**, fait au Collège de France. — 3 forts et beaux volumes in-8..... 28 fr.
- NOTA. — Les deux premiers volumes du COURS sont en SECONDE ÉDITION; ils se vendent ensemble..... 49 fr.
Le troisième volume, contenant LA MONNAIE, se vend séparément..... 9 fr.
- Discours prononcé à l'inauguration du Cours**, en 1841, et discours d'ouverture du Cours de l'année 1841-42. — Tirage fait à part en 1842. — Brochure in-8..... 1 fr. 25 c.
- Examen du Système commercial connu sous le nom de Système protecteur**, ou RÉPUTATION DU SYSTÈME PROTECTIONNISTE DES DOUANES. — 2^e édition très-augmentée. — 1 volume in-8^o..... 7 fr. 50 c.

La LIBRAIRIE CAPELLE est destinée aux Publications d'Économie sociale et politique, de Philosophie, d'Études religieuses, d'Histoire et de Législation.

Universidade de Coimbra

BIBLIOTECA

Faculdade de Economia

COURS
D'ÉCONOMIE POLITIQUE

FAIT AU

COLLÈGE DE FRANCE,

PAR

MICHEL CHEVALIER,

MEMBRE DE L'INSTITUT.

DEUXIÈME VOLUME.

SECONDE ÉDITION, REFONDUE ET CONSIDÉRABLEMENT AUGMENTÉE.

LEÇONS.

FACULDADE DE ECONOMIA

BIBLIOTECA

N.º e-59631

PARIS,
CAPELLE, LIBRAIRE-ÉDITEUR,

Rue Soufflot, 18, près le Panthéon.

1858.

La reproduction et la traduction de cet ouvrage sont interdites, conformément
aux conventions internationales.

Universidade de Coimbra

BIBLIOTECA

Faculdade de Economia

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

AVIS DE L'ÉDITEUR.

La reproduction et la traduction de cet ouvrage sont interdites en vertu des lois, décrets et traités internationaux. — L'Éditeur a rempli les formalités légales en France et à l'Étranger.

FACULDADE DE ECONOMIA

BIBLIOTECA

18681

PARIS

CAPETON LIBRAIRE-ÉDITEUR

1858

OBSERVATIONS DE L'ÉDITEUR

SUR LE SECOND VOLUME DU COURS D'ÉCONOMIE POLITIQUE.

Ce volume, qui voit le jour sous le nom de seconde édition, est en réalité, de même que le premier, publié en 1855, un ouvrage complètement refondu. Parmi les leçons qui le composent, il n'en est peut-être pas une où l'on puisse trouver dix lignes de suite qui n'offrent quelques changements. Des leçons ont été entièrement supprimées, d'autres ont été ajoutées, plusieurs ont reçu des développements étendus. Le cadre général du volume est cependant demeuré le même, en ce sens qu'il traite des mêmes sujets, à savoir :

La comparaison entre les différentes voies de communication; une suite de questions relatives aux moyens d'exécution des travaux publics, et spécialement celle de l'exécution par l'État ou par les compagnies, et celle du meilleur système à suivre à l'égard de ces dernières ;

L'application des troupes aux travaux publics, dans le passé et dans les temps modernes, et d'une manière plus générale les rapports qui peuvent exister entre l'organisation des armées et la production de la richesse ;

Les éléments d'organisation que présente actuellement

l'industrie (1), et les éléments nouveaux qui pourraient y être introduits.

Le cadre de la première édition a cependant été élargi par l'addition d'une série de cinq leçons sous le titre générique du *Bon Marché*. L'auteur du *Cours*, profondément pénétré de l'importance qui caractérise le bon marché et qui est considérable à des points de vue même différents de celui de l'économie politique, a condensé dans ces cinq leçons un assez grand nombre d'observations et de réflexions sur ce sujet. Il a utilisé à cette occasion une partie des renseignements qu'il lui avait été donné de recueillir comme membre de la commission impériale et du jury à l'exposition universelle de 1855. Parmi ces cinq leçons, une, qui est des plus longues du volume, a été consacrée à indiquer les principaux arguments par lesquels se recommande aux amis des intérêts populaires et du progrès social le principe de la concurrence universelle, qui est plus fréquemment désigné sous le nom de la liberté commerciale. Une autre leçon de la même série offre un certain nombre d'aperçus relatifs aux frais excessifs qu'absorbe souvent aujourd'hui le service des intermédiaires placés entre le consommateur et le manufacturier ou l'agriculteur. L'auteur croit avoir montré qu'il y a lieu de rechercher de ce côté une partie intéressante des améliorations qui constituent la vie à bon marché.

Dans cette édition, comme dans la première, l'objet de la première leçon est d'exposer les termes de comparaison entre les divers moyens de communication. Depuis la pre-

(1) Il n'est peut-être pas inutile d'avertir ici le lecteur que, dans ce *Cours d'économie politique* tout entier, le mot d'industrie signifie l'ensemble des modes de l'activité humaine qui ont pour objet direct la création de la richesse, et par conséquent l'agriculture et le commerce proprement dit ou négoce, aussi bien que les manufactures.

mière édition, le transport par les chemins de fer a éprouvé une véritable révolution; les bateaux à vapeur sur les rivières, les seuls dont on se soit occupé ici, ont été de même beaucoup perfectionnés. Cette première leçon, pour être à jour, a donc dû être refaite à peu près d'un bout à l'autre.

La construction des fortifications de Paris avec le concours des soldats était bien loin d'être achevée lors de la première édition; elle l'est aujourd'hui, depuis plusieurs années même, et tous les faits concernant cette grande entreprise ont pu être constatés en détail. Le maréchal Vaillant, ministre de la guerre, a bien voulu mettre à la disposition de l'auteur du *Cours* les différents rapports déposés dans les archives du comité du génie. De cette manière, il a été possible de présenter ici un résumé exact des résultats de cette remarquable tentative de l'application de l'armée aux travaux publics.

La leçon qui traitait, dans la première édition, des éléments d'organisation acquis à l'industrie, en conformité de la nouvelle constitution que la société s'est donnée depuis soixante-dix ans, a été refaite et a reçu beaucoup de développements. La révolution de Février, qui a profondément agité toute l'Europe, n'a pas été seulement, au sein des différents États où elle est apparue, une cause d'ébranlement politique. On sait qu'elle a donné lieu à une explosion de projets au sujet des rapports des populations ouvrières avec les chefs d'industrie, et relativement à la question de l'organisation du travail. L'auteur du *Cours d'économie politique* s'était occupé de longue main de distinguer ce qu'il pouvait y avoir de viable au milieu de celles de ces conceptions qui avaient pris le plus de retentissement; il avait pris une part active à la polémique qui marqua l'année 1848,

dans la *Revue des Deux Mondes* et le *Journal des Débats* (1). Il était naturel qu'il reprit ici cette question, qui est loin d'être enterrée, ainsi que quelques optimistes le pensent. A plus forte raison, il ne pouvait manquer de signaler dans ce volume les efforts qui ont été faits dans quelques États, et surtout en France, pour améliorer les rapports entre les classes qui ne sont pas encore parvenues à la propriété et les chefs d'industrie, et, d'une manière plus générale, les classes riches ou aisées.

Dans le premier volume, l'auteur du *Cours d'économie politique* avait eu à cœur de mettre à jour les renseignements techniques assez nombreux qu'il cite à l'appui des raisonnements et des inductions scientifiques ; mais il y avait procédé en plaçant dans des notes successives les faits nouveaux qui étaient venus se manifester. Dans ce second volume, il a fait un pas de plus. Pour épargner au lecteur la peine de comparer les résultats indiqués dans le texte avec ceux qui seraient consignés dans des notes séparées, il a fait la supposition qu'il professait en 1857 ; il a exposé les faits en conséquence, et a donné, dans le courant même des leçons, les chiffres relatifs au moment présent. Il lui a semblé que ce serait plus commode pour le lecteur.

(1) Il a publié alors un volume qui traite spécialement ce sujet et qui est intitulé : *Lettres sur l'organisation du travail*.

COURS

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PREMIERE LEÇON.

Comparaison des voies de transport entre elles.

Je me propose aujourd'hui d'examiner comparative-ment les différents moyens de communication au point de vue du bon marché de leur usage. Vous n'ignorez pas ce qu'est de nos jours cette question du bon marché : elle n'a rien moins qu'une portée politique et sociale ; politique, car le bon marché est la figure industrielle du principe politique de l'égalité ; sociale, car de notre temps c'est une condition d'existence pour la société de résoudre un problème dont les termes, en apparence contradictoires, lui sont également imposés l'un et l'autre, celui du bon marché des produits avec un bon salaire pour les producteurs.

Dans le cours de cet examen, nous devons avoir sans cesse présent à l'esprit que nous sommes dans un temps où toutes les choses matérielles se transforment, où les arts utiles accomplissent des progrès extraordinaires, et subissent même des changements à vue. Les bases d'une comparaison semblable à celle que nous allons esquisser n'ont donc rien de bien fixe. Elles varient d'ailleurs selon les lieux. Ainsi les conclusions à tirer d'une

étude pareille ne sont pas absolues ; elles laissent une place à des exceptions plus ou moins nombreuses.

Nous nous abstenons de parler des routes ordinaires, les considérant comme hors de cause. Sous le rapport du bon marché, leur infériorité est notoire relativement aux lignes de navigation et aux chemins de fer (1). D'ailleurs, en ce qui concerne les routes, il est admis chez le plus grand nombre des peuples que la circulation doit y être gratuite (2). L'État doit en effet à

(1) Je parle ici eu égard à la situation économique de nos sociétés occidentales. Dans l'Orient, sous l'empire de circonstances propres à une civilisation qui naît, il pourrait arriver que le transport revint à meilleur compte sur une route que sur un chemin de fer. Je trouve le passage suivant dans un important travail de M. Le Play, sur la minéralogie de la Russie méridionale : travail qui, il est vrai, remonte à vingt ans d'ici, c'est-à-dire à une époque où les chemins de fer étaient loin de transporter les marchandises aux prix réduits qu'ils offrent aujourd'hui :

« Il résulte des renseignements consignés dans le tableau précédent, que, dans des circonstances moyennement favorables, les transports par charretage se font dans la contrée du Donetz à raison de 11 centimes par 1,000 kilogr. et par kilom. On peut même, dans certains cas, passer des marchés considérables de matières à transporter au taux de 7 centimes et demi. Le prix moyen de 11 centimes est inférieur aux tarifs établis sur la plupart des chemins de fer, même pour le transport des denrées agricoles; ainsi se trouvent justifiées les assertions précédemment émises, qu'une réunion de circonstances naturelles éminemment favorables aux transports assure à la Russie méridionale les mêmes avantages qu'on n'a pu obtenir dans l'ouest de l'Europe qu'à force d'art et au prix d'immenses sacrifices. »

M. Le Play ajoute cependant la réflexion suivante :

« Il est essentiel de remarquer, toutefois, que ce faible prix des transports suppose qu'il y ait un certain équilibre entre le travail auquel ils donnent lieu et les ressources que présente la contrée en population agricole, en bestiaux, en pâturages, etc.; en sorte que les prix s'élèveraient inévitablement dès que les exploitations houillères commencent à prendre plus de développement. »

(2) En France, les routes sont exemptes de droits de péage. Cependant, en Angleterre et dans la plus grande partie de l'Allemagne, un droit de péage est établi, mais, le plus souvent, il est destiné à fournir la somme nécessaire à l'entretien, plutôt qu'un intérêt de la mise de fonds et à plus forte raison qu'un profit net.

tous les citoyens au moins un moyen de communiquer entre eux, librement, sans péage. Notre examen comparatif se réduit ainsi aux chemins de fer et aux lignes navigables ; mais nous aurons à distinguer parmi ces dernières les canaux et les rivières, et même le halage par des chevaux et par la vapeur. Nous commencerons par les canaux.

En ce qui concerne les canaux, la comparaison ne pourra porter que sur le service des marchandises. Les canaux en effet ne servent que très-peu et qu'accessoirement au transport des voyageurs. Les chemins de fer au contraire se prêtent admirablement au service des marchandises, et rendent à cet égard les services les plus signalés sur l'échelle la plus inespérée, en même temps que pour les voyageurs ils surpassent tout ce que les imaginations les plus hardies auraient pu concevoir, il y a un demi-siècle.

La comparaison entre les chemins de fer et les canaux pour le transport des marchandises a donné lieu à une controverse très-longue où, de part et d'autre, on a fait preuve de talent et de connaissances étendues. La cause des canaux a été soutenue par M. Collignon ; celle des chemins de fer, par M. Teisserenc. On lira encore avec profit leurs publications diverses ; mais avant tout le monde, et au moment où je parle il y a déjà près d'un tiers de siècle, M. Aug. Perdonnet avait avancé que les chemins de fer devaient présenter plus d'avantages que les canaux pour cet objet ; dans plusieurs publications, il avait motivé cette opinion d'une manière qui, présentement, lui fait un grand honneur. Il voyait ce que tout le monde alors contestait, mais que l'avenir devait consacrer.

Asseyons bien les termes de la comparaison à établir. En premier lieu, nous aurons à tenir compte des frais d'é-

tablissement, et en conséquence nous supposerons que la circulation soit grevée d'un péage destiné à couvrir l'intérêt et l'amortissement du capital engagé; nous aurons à voir quelle devra être la grandeur relative de ce péage sur les deux sortes de transport. En second lieu, nous aurons à considérer les frais de surveillance et d'entretien de la voie ferrée ou du canal, auxquels nous unirons les frais généraux. Enfin nous devons mettre en parallèle les frais de traction.

Occupons-nous des frais de premier établissement.

En France, les canaux, de 1821-22, ont coûté jusqu'ici 137,000 francs par kilomètre, et en y ajoutant la somme nécessaire pour les bien achever, la dépense irait à 160,000 francs environ (1). Les chemins de fer français peuvent être évalués en moyenne à 400,000 francs. La moyenne indiquée dans le volume publié en 1856 par le ministre des Travaux publics, sous le titre de *Documents statistiques sur les Chemins de fer*, est de 392,739 fr. (2). A ce compte, la dépense d'un kilomètre de chemin de fer serait de deux fois et demie celle d'un kilomètre de canal. En la mettant par moitié à la charge du service des voyageurs et de celui des marchandises, il reste que, *toutes choses égales d'ailleurs*, le péage destiné à couvrir les frais d'établissement devrait être plus élevé sur le chemin de fer que sur le canal.

Si l'on fait entrer dans la composition de la moyenne des frais d'établissement des canaux français les canaux exécutés postérieurement à 1835, le coût du kilomètre du canal sera rehaussé notablement, et il atteindra environ la moitié de la dépense totale du chemin de fer. Alors la partie du péage qui répondra à l'intérêt des frais d'établissement, pour le service spécial des mar-

(1) Vol. I, p. 449.

(2) Voir aussi vol. I de ce Cours, p. 474, not. 2.

chandises, sera égale de part et d'autre. Sur ce point, du reste, les résultats varient avec les pays. L'Angleterre, par exemple, diffère fort des États-Unis. Les canaux en Angleterre ont coûté autant que la moyenne des canaux français, quoique d'une moindre section ; et les chemins de fer y reviennent notablement plus cher ; la moyenne est de 550,000 francs par kilomètre. En Amérique, les canaux et les chemins de fer ont été établis à meilleur compte qu'en Europe, malgré le prix élevé de la main-d'œuvre. Les relevés les plus exacts qu'il m'ait été possible de dresser (1), il y a quinze ans environ, constatent que le kilomètre de canal y coûtait alors 101,000 francs en moyenne, et le kilomètre de chemin de fer 110,000 francs, dont la moitié serait de 55,000 francs. A l'égard du péage sur les marchandises, si on le mesurait sur les frais de premier établissement, comme il est dit plus haut, le chemin de fer, dans l'Union américaine, l'emporterait en moyenne sur le canal à un degré assez marqué.

Le second élément à considérer consiste dans les frais de surveillance et d'entretien de la voie, avec les frais généraux. Sous ce rapport, les canaux ont jusqu'à ce jour l'avantage du bon marché. Leur entretien est chez nous de 1,500 francs par kilomètre ; il varie communément en Amérique, entre 2,000 et 3,000. Les *Documents statistiques sur les chemins de fer* portent pour les chemins de fer français les frais d'entretien et de surveillance de la voie à 2,767 francs par kilomètre, les frais d'administration proprement dits, à 997 francs, et les frais généraux de l'exploitation à 4,033 ; total 7,797 francs, sans compter plus d'un millier de francs de dépenses di-

(1) J'ai présenté à ce sujet un exposé détaillé dans l'ouvrage intitulé : *Histoire et description des voies de communication aux États-Unis*, vol. II, p. 348.

verses. Si l'on attribue la moitié de cette charge au service des marchandises, ce sera au delà de 4,000 francs, c'est-à-dire qu'en France, sur les chemins de fer, le service des marchandises serait grevé, de ce chef, d'une dépense triple de celle qui incomberait au même service sur les canaux. On rencontre des conditions analogues en Angleterre, et généralement en Europe. Aux États-Unis, les canaux auraient à cet égard moins d'avantage; l'exploitation et la surveillance des chemins de fer y sont extrêmement simples.

Pour avoir pris en considération la totalité des frais de transport sur les canaux et sur les chemins de fer, il me reste à parler d'un troisième chapitre, celui des frais de traction, en y comprenant non-seulement la force nécessaire pour mettre en mouvement les bateaux ou les wagons, mais encore l'entretien et l'amortissement du matériel.

Il y a entre le canal et le chemin de fer cette différence que, sur le canal, chaque particulier a sa batellerie; sur le chemin de fer, c'est l'administration de la ligne qui fournit les véhicules. Mais peu importe ici : dans les deux cas, les frais qu'occasionne ce matériel retombent sur celui qui s'en sert.

J'aurais très-peu à ajouter ici à ce qui a été indiqué dans le premier volume de ce *Cours* sur la facilité avec laquelle une force très-faible déplace un grand poids sur l'eau (1) et sur les perfectionnements merveilleux qu'a reçus le service de la traction sur les chemins de fer (2). Depuis longtemps sur les canaux, et aujourd'hui sur les chemins de fer, les frais de traction sont très-modiques. En France, on les évalue, pour les canaux à grande section, à 1 centime et demi par tonne et par kilo-

(1) Vol. 1, p. 437, not. 2.

(2) Vol. 1, p. 437 et suivantes, et p. 477, not. 1.

mètre (1) ; sur les chemins de fer, avec les fortes locomotives comme on les établit aujourd'hui, c'est moins encore. Les *Documents statistiques sur les chemins de fer* portent les frais de traction et d'entretien du matériel, pour l'ensemble des chemins français, en moyenne, à 4 franc 14 centimes par kilomètre parcouru et par train ; en admettant cette dépense moyenne pour un train conduit par une forte machine, et en comptant 500 tonnes de chargement, ce qui à la vérité est un maximum, ce n'est plus qu'un quart de centime par tonne et par kilomètre, et un demi centime en supposant le retour complètement à vide ; doublons ces chiffres, et nous ne serons encore qu'à un centime. C'est presque dire qu'au moyen des progrès de la mécanique les frais de traction se trouvent supprimés sur les chemins de fer (2).

(1) Cette évaluation suppose que le canal soit en parfait état, ce qui n'arrive pas toujours, certes, en France ; que le tirant d'eau y soit régulier ; que la marchandise à transporter soit comme la houille et le plâtre qui n'exigent aucun soin, et enfin qu'il s'agisse d'un long trajet. C'est un des points qu'a le mieux établis M. Teisserenc, dans ses nombreux écrits sur la comparaison des chemins de fer et des voies navigables, que pour les courts trajets les bateliers se font toujours payer plus cher.

Ce prix même d'environ 1 centime et demi par tonne et par kilom. laisse en dehors quelques frais, tels que l'assurance. Il faut dire aussi que sur les canaux le coulage, les avaries, la part que se font sans façon les bateliers sur le charbon qu'ils transportent, pour leur chauffage, sur le vin pour leur buvette, constituent un supplément de frais.

(2) Le progrès qu'ont fait les chemins de fer doit être imputé particulièrement aux perfectionnements qu'ont reçus les locomotives. Machines déjà anciennes, car c'est de l'ancienneté pour une invention mécanique, que de remonter à un demi-siècle, les locomotives firent un pas immense en 1829, à l'occasion du concours institué par la compagnie de Liverpool à Manchester. La force d'une locomotive est subordonnée, on le conçoit, à la quantité de vapeur que sa chaudière peut produire et lancer dans le cylindre où le piston moteur va et vient à coups précipités. La quantité de vapeur elle-même dépend de la surface de chauffe, c'est-à-dire de l'étendue de la superficie par laquelle la chalettr se communique du foyer à l'eau renfermée dans la chaudière. George Stephenson eut, ou

Jusqu'ici la conclusion de nos aperçus serait que les avantages se trouveraient partagés entre les canaux et les chemins de fer, et que, selon les circonstances et les lieux, ce serait tantôt un mode de transport, tantôt l'autre qui effectuerait le service des marchandises au plus bas prix. Bien plus, d'une manière générale, les canaux sembleraient se présenter comme devant l'emporter dans nos pays d'Europe. En effet, ils seraient à peu près de pair avec les chemins de fer pour la charge du capital engagé; à l'égard des frais généraux et des frais d'entretien et de surveillance, ils offriraient une économie des deux tiers environ; ils auraient le dessous pour la traction, mais leur infériorité en cela serait plus que compensée par

peut-être emprunta à M. Booth qui l'avait au moins entrevue, ou encore à Marc Séguin, qui certainement l'avait déjà mise en œuvre pour la navigation à vapeur, l'idée de la chaudière tubulaire dans laquelle, d'après le nom qu'elle porte, la flamme traverse une multitude de tubes horizontalement placés au milieu de l'eau, d'une extrémité de la chaudière à l'autre. A cette circonstance sa machine *la Fusée* dut des avantages supérieurs, la surface de chauffe étant par cela même très-grandement multipliée. C'est sur le même principe de construction que reposent toutes les locomotives construites depuis lors. Si la donnée principale est la même, la disposition des organes a cependant beaucoup varié, ainsi que la force et la grandeur des machines. *La Fusée* offrait environ 13 mètres carrés de surface de chauffe. Les machines de M. Crampton, si justement renommées pour la grande vitesse qu'elles donnent, en ont 89. Les machines de marchandises qu'un ingénieur autrichien, M. Engerth, a imaginées, et qu'on imite de toutes parts, en présentent 155. *La Fusée* pouvait traîner un poids brut (c'est-à-dire y compris les wagons eux-mêmes) de 38,000 kilogr., elle en pesait 4,300; la machine Engerth pèse 56,000 kilogr., et peut en traîner 700,000 brut, ou 450,000 à 500,000 net, pourvu que la pente soit modérée, c'est-à-dire ne dépasse pas 5 millimètres par mètre. Pour traîner avec la même vitesse et sans plus d'arrêt ces 500,000 kilogr., il faudrait avoir à l'écurie une armée de plus de 3,000 chevaux de chair et d'os.

Sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres questions qui concernent les chemins de fer, on consultera avec profit, entre autres bons ouvrages publiés par de savants ingénieurs, le *Traité élémentaire des chemins de fer*, que vient de publier M. Aug. Perdonnet.

la supériorité qui leur appartiendrait à d'autres égards.

Mais pour arriver à cette conclusion, qui du reste ne serait vraie qu'en moyenne, et par conséquent resterait inapplicable à nombre de cas particuliers, nous sommes partis d'une hypothèse : nous avons considéré la charge totale du capital, ainsi que celle des frais généraux et des frais d'entretien et de surveillance de la voie, comme devant être pour les chemins de fer partagée également entre le service des marchandises et celui des voyageurs. Cette hypothèse peut être la plus conforme à la raison pure ; mais, dans le commerce on a le droit de calculer différemment, et les compagnies de chemins de fer ont très-bien pu adopter pour règle que ce serait le service des voyageurs qui supporterait en totalité ou à peu près la charge de l'intérêt du capital et celle des frais généraux, d'entretien, et de surveillance. Dès lors le chemin de fer regagne ou du moins aurait la faculté de regagner l'avantage du plus bas prix à offrir au public pour le transport des marchandises. Il en aurait le moyen d'autant plus qu'il se rapprocherait davantage des conditions de tracé qui permettraient d'avoir de lourds convois, c'est-à-dire que le maximum des pentes excéderait moins 5 millim. par mètre.

Ne perdons pas de vue cependant qu'en pareille matière les circonstances locales peuvent profondément modifier les résultats auxquels conduit une vue générale du sujet. Si par exemple, comme le gouvernement belge, on vise avant toute chose à ce que le public voyage à bon marché, on est dans l'impossibilité de transférer la partie de la charge du capital et des frais soit généraux soit de surveillance et d'entretien qui, en toute rigueur, concernerait le service des marchandises, à celui des voyageurs, et alors le prix du transport des mar-

chandises ne peut descendre au-dessous d'un minimum passablement élevé en comparaison de ce qui serait possible, si l'on calculait autrement.

Un désavantage des canaux, qui est très-notable et qui est général, consiste dans le chômage qu'éprouve la navigation tous les ans pour le curage, indépendamment de celui qui est imposé par la gelée. Sur les canaux de l'État en France, la durée du chômage pour le curage est en moyenne de trois mois au moins ; mais c'est excessif. Sur le canal du Midi, ce chômage n'a lieu que tous les deux ans, et on l'a réduit à six semaines. Il paraît même que récemment on est parvenu à ne chômer qu'une fois tous les trois ans et qu'on espère arriver au chômage quadriennal.

Cette circonstance propre aux canaux, et qui est un de leurs caractères indélébiles, n'affecte pas précisément les frais de transport pendant l'époque où ils sont ouverts ; mais elle fait pis, puisqu'elle suspend le service pendant une période plus ou moins longue. Elle dure jusqu'à quatre mois sur les canaux du Berri et du Blavet. A la vérité, une pareille durée doit être signalée comme l'effet d'un vice d'administration. Une interruption du même genre, plus inévitable encore, et dans quelques pays fort longue, est celle qui résulte de la gelée. En France, la navigation n'en souffre ordinairement que pendant un assez court délai ; mais dans l'Union américaine, ce n'est pas de moins de quatre ou cinq mois pour les États où les canaux sont le plus nombreux.

Enfin dans la comparaison entre les canaux et les chemins de fer, il ne faut pas omettre l'excès de parcours auquel on est obligé sur les canaux et sur les voies d'eau en général, parce que, dans la plupart des cas, celles-ci, tant artificielles que naturelles, sont sinueuses. De Lyon à Strasbourg, la navigation a 537 kilomètres contre 310

de chemins de fer, et de Bordeaux à Beaucaire c'est de 586 contre 634 ; mais les cas où la voie d'eau n'a ainsi que 5 à 8 pour 100 d'allongement sont rares : de Paris au Havre, c'est 362 kilomètres contre 231 ; de Paris à Dunkerque, 457 contre 332 ; de Paris à Orléans, 217 contre 121. La moyenne de dix lignes importantes, que cite M. Teissèrenc pour la France, donne un surplus de 28 pour 100. Cet allongement du parcours équivaut à un accroissement du fret par kilomètre.

Les chemins de fer ont encore, pour réaliser le bon marché du transport des marchandises, diverses ressources qui sont interdites aux canaux. L'une est celle du service de la grande vitesse, que les canaux les mieux desservis ne pourront jamais égaler, et qui ne laisse pas que de procurer aux chemins de fer un beau revenu. Par ce moyen, les frais afférents au service des marchandises, répartis sur une plus grande masse, sont atténués relativement. Une autre est de faire, par certains convois de voyageurs, un service mixte, en complétant le chargement par des marchandises.

La question se présente donc maintenant sous un aspect complètement opposé à celui que nous indiquions tout à l'heure : ce sont les chemins de fer qui prennent le dessus. Répétons ici qu'il ne faut pas trop se presser d'adopter d'une manière absolue, cette conclusion nouvelle. La seule chose qu'on soit en droit de conclure absolument, sauf quelques cas très-exceptionnels (1), c'est que désormais il n'y aura pas lieu de construire des canaux nouveaux. Quant aux canaux existants, on aurait tort de les considérer comme définitivement condamnés et devant être mis hors d'usage. Ils pourront

(1) Une de ces exceptions serait celle des canaux maritimes destinés à rapprocher une ville d'un port de mer, ou à faciliter l'arrivage dans l'intérieur des navires de mer.

continuer indéfiniment d'être exploités, et ils le seront même sur une grande échelle, à la condition qu'on s'y contente de profits moindres qu'autrefois. Sans doute, si les chemins de fer faisaient aux canaux une guerre à mort en réduisant leurs propres prix de transport au minimum, les canaux sembleraient exposés à perdre toute clientèle ou à peu près. Mais d'abord il faut remarquer que cette concurrence à outrance devant coûter beaucoup d'argent aux compagnies de chemins de fer elles-mêmes, il est difficile de croire qu'elles s'y décident, si ce n'est dans certains cas particuliers et restreints. Ensuite, la masse des produits à transporter est devenue tellement grande et acquiert journellement de tels accroissements que les chemins de fer, du moins avec leur matériel actuel, et le nombre de leurs voies qui n'est que de deux, ne pourraient, dans beaucoup de cas, effectuer la totalité des transports. Par force majeure donc ils laissent aux autres voies de transport un certain emploi, non sans importance, on le verra bientôt.

Le nombre des localités à desservir est tellement grand que, quelque développement qu'on donne au réseau des chemins de fer, il en restera toujours un certain nombre à l'égard desquelles les canaux actuellement existants seront mieux placés, et conserveront l'avantage. C'est encore une raison pour que les canaux actuels se maintiennent avec une clientèle et continuent de rendre des services.

D'ailleurs, il est possible de rétablir l'équilibre qui semble rompu entre les chemins de fer et les canaux, par le moyen de divers expédients qui déjà sont plus ou moins en pratique.

Ainsi en France, l'État a réduit dans de très-fortes proportions, pour plusieurs au moins des canaux qui lui appartiennent, le montant des droits de péage des-

tinés primitivement à reproduire l'intérêt du capital engagé. Il est vraisemblable qu'il le réduira encore, de manière à percevoir tout au plus le montant des frais d'entretien. Il n'est même pas impossible que ces frais soient portés purement et simplement au budget général de l'État, et que la circulation des canaux soit rendue gratuite. On motiverait cette mesure sur la convenance de maintenir un énergique moyen de concurrence contre le monopole qui est conféré aux compagnies de chemins de fer. Depuis qu'on a partagé tout le territoire entre un petit nombre de compagnies, chacune d'elles a un vaste domaine où la concurrence des autres ne peut l'atteindre. Elle n'est donc portée à baisser le tarif des transports que par le sentiment de son propre intérêt. Sans méconnaître la valeur de ce mobile, il faut reconnaître qu'il n'est point superflu d'y en ajouter un autre. L'intérêt privé lui-même a besoin d'être tenu en éveil, surtout lorsqu'il reçoit déjà une ample satisfaction, comme c'est le cas pour les compagnies de chemins de fer, qui toutes en France ont de beaux dividendes. Et puis l'intérêt privé, en admettant qu'il recherche de la manière la plus active et la plus intelligente le maximum de revenu, peut très-bien se prononcer pour un tarif qui ne serait pas très-bas ; car le plus grand revenu, s'il est incompatible avec un tarif exorbitant, ne l'est pas toujours avec un tarif passablement lourd.

Mais si la raison et l'intérêt public conseillent que l'État se serve des voies navigables pour empêcher les chemins de fer d'abuser de leur monopole, il n'en faudrait pas conclure qu'il serait légitime de faire des faveurs à la circulation sur les rivières et les canaux, de manière à susciter aux chemins de fer une concurrence qui leur fût onéreuse. En toute chose il faut de l'équité et de la mesure. Si les chemins de fer usaient de tous les

avantages qui leur sont propres pour ruiner la batellerie, dans la pensée d'exploiter plus tard avec usure le monopole qu'ils se seraient ainsi assuré, ou si, ce qui pourtant est difficile, des circonstances particulières s'opposaient à ce que la batellerie, que je suppose intelligente, pût les obliger à se contenter de prix modérés, on concevrait que, dans l'une et l'autre de ces hypothèses, le gouvernement allât jusqu'à supprimer les droits de péages sur les voies navigables; mais hors de ces cas, cette suppression serait un acte arbitraire, un sacrifice au moins inutile des revenus publics. C'est avant tout de ses propres efforts que la batellerie doit attendre son salut, et quand les compagnies ont accepté la concession des chemins de fer, c'était dans la supposition que l'État ne leur ferait pas une guerre à outrance.

La lutte entre les canaux et les chemins de fer a été très-vive dans différents pays. En Angleterre, les compagnies de chemins de fer ont enlevé aux canaux une grande partie de leurs transports et les ont forcés à abaisser leurs tarifs qui, à la vérité, étaient excessifs. On a fini par se mettre d'accord de manière à partager le service; mais les chemins de fer en ont la meilleure part. En France, la lutte a été moins animée, parce que, l'exploitation des canaux y laissant fort à désirer, la victoire était plus facile aux compagnies de chemins de fer. Il s'en faut de beaucoup cependant que les canaux aient complètement perdu leur clientèle. C'est un point sur lequel je donnerai, dans le courant de cette leçon même, quelques renseignements. En Amérique, la rivalité entre les canaux et les chemins de fer s'est présentée dans des circonstances remarquables. Elle a éclaté particulièrement auprès de Philadelphie, dans la vallée du Schuylkill, où l'on s'est disputé le transport de l'antracite qu'on extrait en immense quantité, aux sources de

cette rivière. Un canal, appelé le Canal du Schuylkill, avait d'abord été établi à l'effet de conduire l'anthracite vers Philadelphie et le littoral. Le succès de l'entreprise était brillant, lorsqu'une compagnie de chemin de fer se proposa de s'emparer de ce service en établissant un chemin de fer, des mines à Philadelphie.

A cette époque, c'était en 1835, la tentative semblait téméraire. Le public était persuadé alors que, pour le bon marché du transport des marchandises, les chemins de fer ne pouvaient égaler les canaux. Ici, d'ailleurs, les circonstances commerciales semblaient autant que possible défavorables au chemin de fer. Il devait être, au moins pendant bien des années, presque réduit au transport du charbon, et par conséquent privé de la ressource de rejeter divers frais sur les autres branches du service et d'attendre de celles-ci la majeure partie des dividendes. Enfin, en comparaison de la plupart des autres chemins de fer des États-Unis, il a coûté assez cher. Au contraire, le canal du Schuylkill n'a donné lieu qu'à une dépense médiocre ; il est presque constamment en lit de rivière, car c'est plutôt la canalisation de la rivière du Schuylkill qu'un canal creusé de main d'homme. Le chemin de fer a cependant dépossédé le canal de la majeure partie du transport du charbon. En 1842, le chemin de fer, alors à son début, n'avait eu que 49,290 tonnes de charbon contre 491,602 qui avaient été confiées au canal. En 1844, il en obtenait 429,000 tonnes, et le canal était réduit à 405,000. En 1854, le canal avait plus que doublé son mouvement de charbon ; il en transportait 922,000 tonnes ; mais le chemin de fer avait plus que quadruplé le sien. Il en voiturait 2,021,000 tonnes et il en tirait presque tout son revenu, 3,253,823 dollars sur 3,781,639 (1). Le produit des voyageurs n'était que de

(1) Le dollar d'argent fait 5 fr. 34 c. ; le dollar d'or, 5 fr. 18 c.

272,368 dollars, c'est-à-dire du quatorzième du revenu total. Le chemin de fer réalisait des bénéfices, le canal au contraire ne faisait que couvrir ses dépenses diverses. Le chemin de fer recevait par tonne de charbon, pour le parcours entier, 8 francs 80 centimes, soit par tonne et par kilomètre, 5 centimes 87 centièmes. La dépense était de 2 centimes 22 centièmes, et avec les frais généraux, 3 centimes 21 centièmes. Les actionnaires ont des dividendes de 8 à 10 p. 100, malgré les circonstances désavantageuses où la compagnie s'est trouvée, comme toutes celles dont les travaux n'étaient pas achevés, pendant la crise financière de 1837 et des années suivantes. La compagnie alors fut obligée d'emprunter à un taux tout à fait usuraire et désastreux, afin d'avoir le moyen de finir sa ligne ; le service des intérêts et de l'amortissement de ces emprunts occasionne un prélèvement énorme sur les profits. La compagnie du canal est dans une situation bien moins prospère. Elle reste depuis plusieurs années sans donner de dividende, à la seule exception d'une somme de 1 dollar par action, ou de 2 p. 100 du capital, qui a été comptée aux actionnaires en 1856. Il faut dire que le chemin de fer a été établi avec beaucoup de soin et d'intelligence. L'habile ingénieur sur les plans duquel il a été construit, M. Moncure Robinson, y a heureusement réparti les pentes, de telle sorte qu'une forte locomotive y traîne de très-lourds fardeaux. La topographie locale se prêtait bien à cette heureuse disposition ; on n'avait qu'à descendre une vallée, et c'est un avantage qu'on ne trouverait pas partout, à beaucoup près.

Outre les canaux, ouvrages de l'homme, il y a d'autres voies navigables, ouvrages de la nature ; ce sont les fleuves qui sillonnent tous les continents. Ces cours d'eaux naturels offrent des moyens de transport extrêmement économiques, et d'une rapidité qui, sans égal

celle des chemins de fer, peut être rendue considérable. La supériorité qui, sous le rapport de l'économie de la traction, distingue les chemins de fer tracés dans de certaines conditions de pente, tient, de même que la célérité qui est leur attribut ordinaire, à la mise en œuvre d'une force artificielle, celle de la vapeur; mais la machine à vapeur avait été employée au transport sur l'eau avant de l'être sur la terre ferme. Le bateau à vapeur définitif de Fulton, le premier qui se mit en marche pour ne plus s'arrêter (1), date de 1807. C'est vingt-trois ans d'antériorité sur l'inauguration du chemin de fer de Manchester à Liverpool. L'emploi de la vapeur s'est généralisé sur les cours d'eau (2). Le bateau à vapeur, soit remorqueur, soit porteur, a fini par y supplanter à peu près tout autre mode de halage; il a rendu ainsi au genre humain les plus grands services. Le bateau à vapeur a été le promoteur nécessaire de la civilisation dans la vallée du Mississipi qui est assez spacieuse pour servir de siège à plusieurs grands empires. Si l'on se passe de la vapeur sur les fleuves et rivières aujourd'hui, ce n'est plus guère que dans le cas où il s'agit de transporter des matières communes ou des produits qu'on puisse sans inconvénient charger sur des bateaux provisoires construits grossièrement et à bas prix dans le haut pays, et destinés, au lieu de remonter pour servir de nouveau, à être dépecés une fois qu'ils sont au port (3).

(1) En 1782, un Français, M. Claude de Jouffroy, avait fait marcher sur la Seine un bateau à vapeur ayant pour organes moteurs des roues semblables à celles des bateaux à vapeur actuels. M. de Jouffroy est mort en 1832 à l'hôtel des Invalides.

(2) La navigation à vapeur a jusqu'ici été fort peu employée sur les canaux. La plupart des essais qui ont été faits en ce genre ont été complètement infructueux. Cependant on les renouvelle aujourd'hui. L'invention de l'hélice leur crée des chances meilleures.

(3) En Amérique, le Mississipi et l'Ohio, et chez nous la Loire, offrent

Dans la partie qui nous reste à faire du parallèle entre les chemins de fer et les voies navigables, et où il doit s'agir des fleuves et rivières, nous supposons qu'il s'agit de bateaux mus ou remorqués par la vapeur.

Quand les fleuves ont un tirant d'eau convenable, je veux dire d'au moins 1 mètre 30 à 1 mètre 50, de manière à recevoir des bateaux pesamment chargés, et pour la remonte de forts remorqueurs à vapeur, ils sont d'un parcours facile et économique pour les marchandises ; ils le sont encore plus pour les voyageurs. Comme c'est la Providence qui nous les donne gratis ou à peu près, il n'y a pas lieu d'y percevoir un péage notable pour le fait des dépenses de premier établissement, et la suppression du péage leur assure ou peut leur assurer la supériorité en fait de bon marché.

Ainsi, à la descente par la vapeur, on rencontre sur les fleuves des prix de 2 centimes environ par tonne et par kilomètre. C'est le cas sur la Seine (1) et à plus forte raison sur l'Ohio et le Mississipi ; sur ces derniers, j'ai trouvé en 1834, le prix de 1 centime à 1 1/4 pour de grandes distances telles que celle de Cincinnati ou de Louisville à la Nouvelle-Orléans. On me dit même que la concurrence, en cela au surplus excessive, avait quelquefois fait tomber le prix jusqu'à 1/2 centime pour la farine en barils. A la remonte sur l'Ohio et le Mississipi, toujours pour les longs trajets, c'était de 2 centimes à 2 1/2. Sur l'Hudson, où l'on n'avait pas un très-long trajet entre New-York et Albany (219 kil.), les produits

des exemples, sur une grande échelle, de ces bateaux plats qu'on dépece une fois parvenus à leur destination. En Amérique, on y charge des denrées ; dans la vallée de la Loire, ce n'est guère que de la houille.

(1) Sur la Seine, de Paris à Rouen, pour 240 kilomètres de parcours, le fret est de 6 francs 48 centimes par tonne ; soit par tonne et par kilomètre 2 centimes 7/10.

manufacturés, qui sont taxés plus que tout le reste, payaient alors 5 centimes 1/2. Sur les autres fleuves qui coulent à l'est de la chaîne des Alléghanys, le prix est plus élevé; M. Stuckl indique, pour l'année 1846, de 10 à 15 centimes (1). D'après le même observateur, c'était alors sur le réseau des grands lacs Érié, Ontario, Michigan, Huron et Supérieur, de 6 à 8 centimes, c'est-à-dire moins que la moyenne des prix des chemins de fer aux États-Unis. Sur les fleuves de l'Ouest, tels que le Mississipi et l'Ohio, M. Stucklé a trouvé les prix au même point, à très-peu près, où je les avais vus douze ans plus tôt.

Quand la navigation est moins commode, soit parce que le courant est très-vif, ce qui contrarie la remonte, soit parce que le chenal n'a pas partout la profondeur que réclament les grands chargements, les prix du transport sur les fleuves augmentent; on vient de le voir par les fleuves qui coulent à l'est des monts Alléghanys, aux États-Unis, et même sur l'Hudson qui laisse à désirer aux approches d'Albany. Le Rhône, chez nous, en offre un autre exemple.

Sur le Rhône, en 1838, à la descente, on payait le transport en bateau à vapeur à peu près la moitié du prix du roulage ordinaire, soit 10 centimes par tonne et par kilomètre, et à la remonte moitié en sus et même 20 centimes. Depuis, il y a eu une diminution sensible, surtout pour le trajet entier entre Lyon et Marseille. A la remonte entre ces deux villes, ce n'était plus, au moment où le chemin de fer latéral au fleuve allait être achevé, que 7 centimes pour le plus grand nombre des articles les plus communs; pour les autres, c'était de

(1) *Voies de communication aux États-Unis, étude technique et administrative*, par Henri Stucklé, ancien directeur des chemins de fer d'Alsace. — Paris, 1847.

9 centimes. Tout porte à croire que la navigation du Rhône se contentera prochainement de prix beaucoup plus bas, surtout si le fleuve est l'objet de quelques améliorations qui ont été signalées en détail par les ingénieurs.

A l'égard des voyageurs, les bateaux à vapeur offrent un avantage plus grand que pour les marchandises, et le bon marché alors n'est pas restreint à un petit nombre de fleuves privilégiés. C'est qu'un bateau chargé de voyageurs ne cale pas beaucoup d'eau. Tout le monde sait qu'autour des grands centres de population, lorsqu'ils sont baignés par d'assez beaux fleuves, on fait des trajets de 10, 15 et 30 lieues et plus pour très-peu d'argent. Il n'est pas rare alors que le prix des secondes places qui sont les plus fréquentées, soit de 2 ou 3 centimes par kilomètre, et celui des premières de 5 à 6. Sur l'Hudson, entre New-York et Albany, aux premières et uniques places, même avant le chemin de fer qui unit ces deux villes, on payait communément 1 dollar, ou moins de 2 centimes $1/2$ par kilomètre. La concurrence a souvent mis les prix à la moitié. Il y a plusieurs années déjà, on remarquait sur ce fleuve un bateau qui faisait les voyages de nuit, et qui était somptueusement aménagé, *le Diamant*. Le passage n'y était qu'à $1/2$ dollar pour les voyageurs qui prenaient un lit, à $1/4$ de dollar pour ceux qui se contentaient d'un siège. C'était donc pour ceux-ci $2/3$ de centime, pour ceux-là 1 centime $1/4$. Quand la rivière est profonde, on combine avantageusement, pour les longs trajets, le service des voyageurs avec celui des marchandises, si bien que, même avec une quantité médiocre de voyageurs, on peut tenir les prix des places à un niveau très-modeste. Ainsi, il y a quelques années, sur l'Ohio et le Mississipi, on payait, dans la cabine, nourriture et lit compris, de Pittsburg, Cincinnati, ou Louisville à la

Nouvelle-Orléans, de 6 à 7 centimes : les mariniers, qui avaient conduit les bateaux plats à la Nouvelle-Orléans, remontaient sur le pont, à raison de 1 centime à 1 1/2; ils avaient à se nourrir eux-mêmes et ils couchaient comme ils pouvaient.

Les fleuves se signalent plus facilement par le bon marché, au moins en ce qui concerne les marchandises, lorsque le mouvement est plus grand à la descente qu'à la remonte, pour peu que le courant soit rapide. La partie presque toujours restreinte du cours des fleuves où la marée se fait sentir est celle où ils se présentent avec le plus d'avantages.

Pour ce qui est des voyageurs, tous les fleuves, sans exception, sont bien inférieurs aux chemins de fer en fait de vitesse, dès qu'il faut remonter. A la descente, on a des bateaux à vapeur qui vont à raison de 20, 25, 28 kilom. à l'heure; mais la remonte est toujours plus ou moins lente. Comme on s'arrête la nuit sur la plupart des fleuves, c'est une nouvelle cause de lenteur, dès que le trajet est trop long pour être accompli en une journée. On a jusqu'ici fait de vains efforts pour remonter d'Avignon à Lyon par le Rhône en 12 ou 13 heures; avec le chemin de fer, c'est un voyage de 8 heures 40 minutes, en convoi ordinaire, et de 5 heures 10 minutes par l'*express*. Mais sur le même fleuve à la descente, le bateau à vapeur peut fort bien égaler la vitesse du convoi ordinaire.

Il y a d'autres raisons pour que, eux-mêmes, les fleuves au lit profond, ceux qui se prêtent le mieux à la navigation à vapeur, soient atteints par la concurrence des chemins de fer, dès que le besoin d'un service régulier et rapide pour les voyageurs se fait vivement sentir. Ainsi, en dépit des facilités peu communes que présente le fleuve Hudson, entre New-York et Albany pour le

service spécial des voyageurs, on a construit un chemin de fer sur ses rives. C'est que l'Hudson est gelé trois mois par an. Par le même motif, on verra un jour un chemin de fer se déployer le long de l'Ohio et du haut Mississipi. Ici ce sera la diminution extrême du tirant d'eau pendant l'étiage qui déterminera l'établissement d'un chemin de fer latéral; c'est ainsi que s'est construit le chemin de fer d'Alexandrie au Caire; cette raison existait aussi pour l'Hudson, aux approches d'Albany. Là, ce sera la fréquence des brouillards, obstacle qu'on rencontre fréquemment sur le Rhône; ailleurs, ce sera la débâcle des glaces ou l'élévation extrême qu'acquière les eaux pendant les crues et les périls qui s'en suivent pour les voyageurs et les marchandises.

Tout considéré, si les chemins de fer étaient, comme les fleuves, livrés au commerce gratuitement ou à peu près par l'État, de telle sorte que les entrepreneurs de transports n'eussent à payer que les frais de traction, sans péage ou avec un péage d'une fraction de centime, comme celui qui est perçu sur les fleuves de la France, il est à croire que dans la plupart des cas, et pour la majorité des articles, ils mériteraient et ils auraient la préférence sur les fleuves eux-mêmes. Nous croyons que ce qui précède le montre déjà; mais il est facile d'en donner une autre preuve plus mathématique. Sur le continent européen, un convoi de chemin de fer donne lieu, tout compris, sauf l'intérêt du capital engagé dans la construction du chemin, à une somme de frais qui par kilomètre, était, il y a dix ans, de 3 fr., et aujourd'hui est au-dessous de 2 fr. 50 (1). Avec cette dépense, on peut, excepté sur l'*express* où le nombre des voyageurs est très-

(1) Dans les *Documents statistiques sur les chemins de fer*, c'est porté à 2 fr. 82 c. (pag. cxxxiii), mais il y aurait à déduire de là 30 c. au moins pour rentrer dans les termes communément adoptés.

limité, voiturier autant de personnes qu'en peut recevoir quelque bateau à vapeur que ce soit; et, quant aux marchandises, on peut en remorquer jusqu'à 150 et 200 tonnes, et même, si le chemin remplit certaines conditions relativement aux pentes, jusqu'à 500. Or, quels sont les frais des bateaux à vapeur par kilomètre parcouru? M. Teisserenc, qui s'est donné beaucoup de peine pour les connaître, dit (1) que

Sur la Saône, qui est la plus commode des rivières, ces frais sont, pour les bateaux de voyageurs, de. 2 f. 57 c.

Sur la même rivière, un bateau à vapeur remorquant des barques chargées de 600 tonnes de marchandises, donne lieu, par kilomètre, à une dépense de..... 13 84

Sur le Rhône, pour un bateau à vapeur portant lui-même 130 tonnes de marchandises, c'est de. 5 85

Sur le Rhin, entre Rotterdam et Cologne, c'est avec 500 tonnes, de..... 8 90

Des calculs que j'ai faits, d'après des renseignements relatifs à l'année 1856, m'autorisent à penser que, du moins pour le Rhône et le Rhin, les chiffres présentés par M. Teisserenc sont loin d'être exagérés.

Et encore les fleuves étant plus sinueux que les chemins de fer, il y aurait lieu à augmenter les résultats présentés par M. Teisserenc dans une proportion qui serait variable, mais qui ne serait pas de moins du dixième et atteindrait quelquefois un quart, un tiers et même davantage.

Au sujet de la navigation à vapeur sur les fleuves des États-Unis, M. Stucklé indique comme il suit le montant des frais par kilomètre parcouru par un bateau (2).

Sur les rivières de l'Atlantique, pour des bateaux de 600 à 800 tonnes..... 6 f. »

(1) *Études sur les voies de communication perfectionnées*, not. 28 et dernière.

(2) *Voies de communication aux États-Unis*, par Henri Stucklé, p. 34.

Sur les grands lacs.....	4	»
Sur l'Ohio et le Mississipi.....	3	»

C'est bien peu ; mais aussi les frais d'exploitation sont moins élevés sur les chemins américains que sur ceux de l'Europe, parce qu'il n'y a pas de police de la voie, que le combustible y est à bas prix, et que tout y est fort simple.

Rappelons que, selon le même observateur (1), les frais des chemins de fer américains sont, en moyenne, de.....	2 f. 23 c.
Et sur le chemin de Philadelphie à Mount-Carbon, de.....	1 25

En présence de ces faits, n'est-on pas fondé à dire que, le chemin de fer est le plus éclatant triomphe que l'industrie humaine ait encore remporté sur l'espace, et par l'espace sur le temps ?

Il ne faut cependant pas conclure du relevé qui précède que les chemins de fer doivent, quant à présent surtout, faire disparaître la navigation fluviale à vapeur ou autre, pour le service des marchandises, non plus que le transport par les canaux.

En raison de ce que les compagnies de chemins de fer ont le désir très-légitime de retirer un profit des capitaux qu'elles ont engagés, il convient d'ajouter à la somme de 2 fr. 50, qui représente les frais d'un convoi pour le parcours d'un kilomètre, un supplément très-considérable. Si bien que la plupart des sommes qui viennent d'être dites pour la navigation fluviale à vapeur, se trouveraient dépassées sur les chemins de fer ; par conséquent la navigation peut subsister à côté des chemins de fer.

En fait, ce sont deux modes de transport, qui, dans l'état actuel des choses, se serrent de près l'un l'autre,

(1) *Voies de communication aux États-Unis*, par Henri Stucklé, p. 121.

mais qui, au point de vue de l'utilité sociale, doivent être envisagés comme se complétant plutôt que comme tendant à s'exclure. L'expérience a prononcé dans ce sens.

Les canaux et les fleuves n'ont pas cessé en France de porter beaucoup de marchandises. En général, le premier effet de la concurrence des chemins de fer avait été de réduire beaucoup le mouvement sur les voies navigables. Mais depuis lors les compagnies de transport par eau ont fait des efforts que l'administration a secondés dans un grand nombre de cas par une réduction des péages ou droits de navigation, si bien qu'aujourd'hui, non pas dans toutes les directions, mais dans la plupart, la circulation sur les voies navigables dépasse ce qu'elle était auparavant. Le développement considérable qu'ont pris les échanges intérieurs de la France est pour une part aussi dans ce résultat remarquable.

En 1854 les arrivages à Paris ont été :

Par eau, de.....	2,235,975 tonnes.
Par les chemins de fer, de.....	1,888,962 »

En 1853, c'était :

Par eau, de.....	2,192,886 tonnes.
Par les chemins de fer, de.....	1,251,795 »

A titre de renseignement sur la répartition des transports des différentes marchandises entre les deux voies rivales, nous ajouterons que si, des arrivages à Paris, par eau, on distrait les combustibles, les bois de charpente et les matériaux de construction, il reste :

En 1843.....	621,984 tonnes sur 2,177,184 tonnes ou 28 p. 100.
En 1853.....	454,694 — 2,192,886 — 21 p. 100.
En 1854.....	362,388 — 2,235,975 — 16 p. 100.

Si l'on fait la même déduction sur les transports par

les chemins de fer, il reste 1,200,000 tonnes environ, représentant près de 70 p. 0/0 du tonnage total.

La conclusion que l'on semble autorisé à tirer de là, c'est que les transports par eau tendent à se réduire aux marchandises les plus communes.

Si l'on se réfère aux recherches faites par M. Minard, inspecteur général des ponts et chaussées, pour apprécier quel a été le mouvement des marchandises sur les voies navigables en 1850 et 1853, on peut faire les rapprochements qui suivent entre ce mouvement et celui qui a eu lieu sur les chemins de fer :

Le nombre de tonnes ramené au parcours total, a été :

En 1850, de 132,500 tonnes sur les chemins de fer, et de 130,000 tonnes sur les voies navigables; le rapport entre le mouvement des voies navigables et celui des chemins de fer est donc de 98 p. 0/0.

En 1853, les nombres correspondants ont été de 204,394 tonnes sur les chemins de fer, et de 160,000 tonnes sur les voies navigables; rapport 80 p. 0/0 (1).

DEUXIÈME LEÇON.

De la participation du gouvernement aux travaux publics.

La question de savoir si un gouvernement doit ou non participer aux travaux publics, ne saurait être résolue dans des termes absolus, abstraction faite des circonstances de temps et de lieu, et surtout de la mission que le gouvernement se conçoit à lui-même vis-à-vis de la société.

(1) Documents statistiques sur les chemins de fer, p. cxlvii.

Pour répondre convenablement à cette question : Le gouvernement doit-il ou non prendre part aux travaux publics ? il faut connaître le caractère et les instincts du gouvernement dont il s'agit. Est-ce un gouvernement militaire, avide de conquêtes, ambitieux de domination, ou un gouvernement pacifique, principalement jaloux du bien-être national ? Est-il de ceux qui cherchent à assoupir l'activité sociale, ou de ceux qui s'appliquent à répandre une excitation salutaire ? Emploie-t-il des agents consciencieux et capables, ou recrute-t-il ses serviteurs sous les auspices de l'intrigue ? Il importe de savoir aussi quel est l'état de la société au gouvernement de laquelle il s'agit d'assigner ses droits et ses devoirs en cette matière. Offre-t-elle, comme les sociétés antiques, une plèbe nombreuse, qu'il faille occuper à tout prix ? Est-elle, si je puis parler ainsi, d'une autre nature que son gouvernement, ou, en d'autres termes, les gouvernés y sont-ils d'une autre race que les gouvernants, comme au moyen âge, où le pouvoir appartenait à des conquérants, et où le peuple était conquis ? Ou bien, est-ce une société maîtresse d'elle-même, placée vis-à-vis de l'autorité sous l'égide de lois respectées de part et d'autre ? Est-elle constituée sur le privilège, ou se compose-t-elle de citoyens que la loi traite comme des égaux ? Ceux-ci sont-ils livrés à l'apathie et à la paresse, ou tendent-ils énergiquement vers le bien-être, par le travail, l'instruction et la moralité ?

Cette énumération, tout incomplète qu'elle est, suffit pour montrer que, selon qu'on envisagera tel ou tel type politique et social, la logique et le bon sens mèneront à des conclusions différentes, au sujet de l'intervention du gouvernement dans les travaux publics. Il est clair, en effet, qu'un gouvernement militaire n'aura pas, à l'égard d'entreprises essentiellement pacifiques, la même compé-

tence à beaucoup près qu'un gouvernement dont tous es penchants seraient pour la paix, et que celui dont le programme serait la conquête n'aurait pas pour cette œuvre la même aptitude qu'un autre auquel le progrès du bien-être, de l'instruction et de la moralité des populations apparaîtrait comme le plus sacré de ses devoirs.

On conçoit de même qu'une société homogène avec son gouvernement devra attendre de celui-ci, sous le rapport des travaux destinés à l'enrichir et à la policer, infiniment plus de sollicitude que n'en pouvait espérer une société semblable à celle du moyen âge, où les chefs étaient séparés de la masse de la nation, non-seulement par leur origine, mais par leurs idées et leurs tendances, de tout l'intervalle qui existe entre le conquérant et le conquis, l'opresseur et l'opprimé ?

Si vous étudiez dans l'histoire les actes des divers gouvernements qui ont présidé aux destinées des divers peuples, vous trouverez entre eux des dissemblances extrêmes sous le rapport des travaux publics.

Dans les sociétés les plus anciennes, soit qu'elles fussent soumises au despotisme, comme l'Assyrie et la Perse, ou à la théocratie, comme l'Inde et l'Égypte ; dans celles d'une antiquité moins reculée, comme la Grèce et Rome, qui étaient des oligarchies alors même qu'elles semblaient avoir le plus nettement le caractère démocratique, la pensée de s'immiscer dans ce que nous appelons aujourd'hui les travaux publics n'était pas de celles dont les gouvernements fussent le plus occupés ; et c'est facile à expliquer : la constitution de ces sociétés reposait, soit sur un système de castes séparées les unes des autres par des murailles à pic, soit sur celui de classes investies de droits très-inégaux. Une minorité de privilégiés qui possédait le pouvoir, tenait sous soi une masse qui lui servait de substratum, et qu'elle fou-

lait aux pieds sans scrupule, en vertu de ce qu'elle supposait être le droit naturel. L'industrie manufacturière était principalement le lot des esclaves, travaillant dans la maison de leurs maîtres, pour leurs maîtres seuls. Les grands chefs d'industrie des sociétés modernes, ces fabricants aux vastes ateliers, ces commerçants dont les navires sillonnent toutes les mers, ces banquiers auxquels les États demandent crédit, tous ces hommes qui composent la majorité des assemblées politiques et avec lesquels les gouvernements comptent comme avec des puissances, n'existaient pas alors. Au lieu de ces maîtres de forges parmi lesquels on en cite, en France ou en Angleterre, qui seraient en mesure de fournir cinquante millions et plus de kilogrammes de fer par an, vous eussiez vu dans les sociétés antiques quelque misérable forgeron, cheminant péniblement en portant sur le dos son atelier composé d'un marteau et d'un soufflet, et parcourant ainsi les montagnes où il espérait trouver du minerai à côté du bois. Au lieu de ces grands filateurs ou tisseurs de coton, qui produisent du fil en quantité suffisante pour décrire l'immense orbite que suit la planète, ou des tissus assez pour franchir la distance du pôle à l'équateur, vous eussiez rencontré alors une matrone filant à la quenouille avec quelques esclaves de son sexe, et des esclaves mâles tressant lentement la chaîne avec la trame sur de grossiers métiers. L'agriculture seule était honorée ; encore ne l'était-elle pas partout, et la considération dont elle jouissait, à Rome par exemple, était le privilège exclusif du propriétaire du sol. Après les premiers temps de la république, la masse des cultivateurs était composée d'esclaves, privés de droits civils, et ne possédant rien, pas même un nom.

Par une conséquence naturelle, les voies de communication, les ports et toutes les constructions d'utilité

industrielle ; que de nos jours on comprend sous cette appellation de travaux publics, n'excitaient chez l'autorité qu'un intérêt médiocre, et ne figuraient qu'en sous-ordre dans les budgets du temps. L'esprit même de la civilisation d'alors éloignait du pouvoir la pensée de consacrer à ces travaux une partie notable des ressources de l'État. Les plus grands esprits de l'époque, les plus illustres philosophes, Xénophon, Aristote, Platon, Cicéron, sacrifiaient aux préjugés qui couvraient de dédain les professions industrielles et tout ce qui s'y rattache.

Ce n'était pas, toutefois, que les populations restassent inactives ou délaissées complètement. Les gouvernements d'alors savaient, comme ceux d'aujourd'hui, que l'oisiveté est la mère de tous les vices. Ils comprenaient, presque aussi bien que les gouvernements modernes, les raisons d'État qui commandent d'entretenir chez les populations les habitudes du travail. Ils n'étaient même point dépourvus de sympathie pour les classes laborieuses, là du moins où ces classes formaient des castes subalternes ou des tribus d'un rang inférieur, au lieu d'être réduites en esclavage. Lorsqu'on ne savait comment les faire travailler, on subvenait à leur existence par des distributions de vivres en nature. Il y a eu même, en ce genre, bien des abus. Les empereurs romains ne se contentaient pas de fournir des rations de blé au peuple de Rome ; ils lui donnaient d'immenses festins à grands frais.

Mais plusieurs raisons empêchaient d'entreprendre les travaux publics tels que nous les comprenons aujourd'hui. La première, qui est décisive, c'est qu'on ignorait alors l'art des transports exécutés au moyen de ces voies de communication, auxquelles nous réservons une si grande place parmi les travaux publics ; à peine savait-on construire, chez quelques peuples de l'antiquité, en

petit nombre, de grossières charrettes, et Dieu sait quelles incommodes machines c'étaient. C'est à Rome que cet appareil paraît avoir été non pas imaginé, du moins employé pour la première fois sur une certaine échelle. Partout ailleurs les transports s'opéraient sur le dos des bêtes et des hommes. Aux temps même de l'empire, Pompéi nous permet de juger de ce que pouvait être un char et de ce qu'on en pouvait faire. Pour les personnes, ce qu'on avait de plus commode était la litière ou le voyage à franc étrier. Quant aux voitures suspendues sur ressort, on sait que c'est une invention toute moderne. Les anciens n'avaient donc que très-imparfaitement la notion de l'utilité des routes. Les voies romaines, les seules qui paraissent avoir existé dans l'antiquité, servaient plutôt au déplacement des troupes qu'aux échanges de marchandises; et la roideur extrême de leurs pentes montre qu'un véhicule à roues n'y pouvait rendre que de bien médiocres services. Même au temps où nous vivons, la charrette, ce mécanisme si simple, qui nous semble, comme la charrue, un instrument primitif inhérent à la civilisation et inséparable d'elle, la charrette est ignorée sur les neuf dixièmes de la planète (1); or là où il n'y a point de charrettes ni de voitures, on conçoit que les routes soient absolument inconnues et qu'il n'existe que d'étroits sentiers plus ou moins mal entretenus.

L'antiquité soupçonnait moins encore les services qui

(1) La charrette ne se présente, comme un instrument habituel de transport, ni dans l'empire turc, la Perse, l'Inde et les États du plateau central de l'Asie; ni dans la Chine et le Japon, qui jouissent cependant d'une civilisation raffinée à quelques égards, et où même on trouve quelques chemins entretenus avec soin; ni dans l'Amérique du Sud, si ce n'est par exception sur quelques points; l'Afrique tout entière, à peu près, en est dépourvue. En Europe même, dans la péninsule Ibérique, elle n'est point d'un usage général, à beaucoup près.

devaient être obtenus des canaux, car les canaux peuvent être considérés, en Europe, comme une invention moderne (1). L'art d'améliorer le régime des rivières est également récent, car il suppose, dans un très-grand nombre de cas au moins, la connaissance de l'écluse. Tout ce que les gouvernements de l'antiquité ont su faire en ce genre a consisté dans des endiguements destinés à garantir les populations des vallées des débordements bien plus qu'à favoriser la navigation.

En résumé cependant, c'est une bonne note pour la société romaine, et une des preuves de sa supériorité sur les autres sociétés du passé, d'avoir établi les voies solides dont les générations présentes retrouvent avec admiration les débris dans toute l'Europe. C'était un remarquable début dans la carrière des travaux publics. Les Romains doivent être aussi loués pour les travaux qu'ils exécutèrent dans leurs ports et dont, sur plusieurs points du littoral de la Méditerranée, on reconnaît les vestiges. On a tout lieu de croire que, comme les voies romaines, c'étaient des entreprises de l'État ou des municipalités. Dans ces temps reculés où la puissance productive de l'homme était très-faible, et où les forces de la nature et les éléments étaient loin encore d'avoir été domptés et ployés, comme aujourd'hui, à notre usage, de manière à travailler pour l'homme à sa place, l'emploi de la majeure partie des bras était nécessaire pour assurer la subsistance publique. En détourner de la production alimentaire une portion était difficile et dangereux; c'eût été exposer la société à des disettes.

(1) Les écluses, sans lesquelles il n'y a pas de bon canal possible, ne sont connues, en Europe, que depuis la Renaissance. La première a été établie en Italie, sur le canal intérieur de Milan, en 1444, sous le dernier des Visconti.

En Chine, où les canaux sont nombreux, l'écluse est connue depuis un grand nombre de siècles.

Dans l'enivrement du pouvoir, si quelques gouvernements despotiques se laissaient aller à enlever à la production des aliments une partie des bras, c'était souvent afin de satisfaire des idées de faste, et de réaliser des conceptions stériles que la vanité leur suggérait. C'est ainsi que s'élevèrent sur les rives du Nil et du Gange, comme sur celles de l'Euphrate, des palais immenses, des tombeaux gigantesques et toute sorte d'autres édifices d'une splendeur et d'une étendue extraordinaires, véritables prodiges, dont les restes nous frappent de stupeur, et qu'avec les ressources de l'art moderne et celles de nos inépuisables budgets, nous n'oserions entreprendre aujourd'hui. Quel gouvernement, en effet, voudrait aujourd'hui se charger de construire les pyramides d'Égypte ? Telle était la forme sous laquelle les monarques de l'Assyrie et de la Perse, et les théocrates de l'Inde et de l'Égypte étaient trop souvent portés à concevoir l'intervention du gouvernement dans les travaux publics. On peut admettre, pour leur honneur, que si les voies de communication modernes, avec leur fécondité pour le bien-être des populations et pour la force des gouvernements eux-mêmes, eussent été connues alors, ils n'eussent pas dédaigné les travaux publics ainsi entendus ; car le plus souvent, celui qui opprime, ne le fait pas pour le plaisir d'opprimer, mais plutôt faute de mieux savoir et de mieux pouvoir. Cette observation s'applique aux Romains, à plus forte raison. Si, chez ce grand peuple, on avait eu une connaissance plus juste des services que peuvent rendre les routes, et si l'on eût été plus avancé dans l'art de la canalisation, il n'est pas douteux qu'on eût vu les empereurs, et avant eux les consuls, se livrer à des constructions de cet ordre. Les Romains, en effet, étaient accessibles à l'idée de l'utile, tout autant qu'à celle du beau. Ils ont dans ce genre

exécuté des travaux du plus grand caractère, dès le temps de la royauté. Les égouts de la ville de Rome en sont un exemple que tout le monde a présent à l'esprit. A ce sujet, il faut reconnaître qu'en Égypte, à côté des monuments fastueux érigés par les Pharaons pour la satisfaction de leur vanité, une multitude de canaux avaient été creusés pour l'irrigation, beaucoup de digues élevées pour empêcher les ravages des inondations, des monticules même formés à bras d'hommes pour servir d'assiette aux villages. Mais l'art précieux auquel la civilisation est enfin parvenue, de féconder au plus haut degré des travaux publics, manquait à l'antiquité.

Si maintenant nous passons à une société plus rapprochée de nous dans l'ordre des temps, quoique fort éloignée encore dans l'ordre des idées, celle du moyen âge, nous y trouverons les pouvoirs constitués empressés à entreprendre de grandes constructions, qu'ils considéraient comme d'utilité publique, mais qui étaient tout autre chose que les travaux publics des sociétés modernes.

Au milieu de l'anarchie féodale, lorsque la France, l'Allemagne, l'Europe entière étaient sous le joug d'une multitude de petits souverains, guerroyant les uns contre les autres, et empiétant sans cesse les uns sur les autres et sur leur suzerain, quand celui-ci ne les dépouillait pas lui-même; au milieu de cette société toute militaire et sans cesse en proie au désordre et à la violence, les seigneurs, dans une pensée de domination, ou pour avoir un asile assuré d'où ils protégeassent leurs vassaux, et les corporations dans un but de défense légitime, exécutèrent de grandes constructions qui étaient appropriées à leurs besoins et à leurs prétentions; c'était leur notion de l'utile. Les seigneurs couvrirent le sol d'innombrables forteresses aux murs de vingt pieds d'é-

paisseur, qui, chez nous, n'existent plus aujourd'hui qu'à l'état de ruines pittoresques; tandis que, contre les tentatives des hommes de guerre, les bourgeois entouraient leurs villes d'une ceinture de murailles et de tours.

Les châteaux forts et les enceintes des villes ne furent pas les seuls travaux du temps. La société du moyen âge était double, même dans son gouvernement. A côté du roi et des seigneurs s'élevait l'Église. Le pouvoir spirituel coexistait avec le pouvoir temporel, et le successeur de saint Pierre trônait à côté des Césars et même au-dessus. L'autorité religieuse eut ainsi ses travaux publics, et les monuments qu'érigea le clergé, vastes couvents, et surtout magnifiques églises, conservés jusqu'à nos jours plus intacts que ceux des barons, sont les ornements de nos cités. Il était naturel au pouvoir spirituel de comprendre ainsi les travaux publics; mais, il faut le dire à sa louange, il encouragea aussi les travaux industriels; il y participa, il les accomplit de ses mains. Au plus fort de la barbarie féodale, les moines défrichèrent le sol qui, depuis l'invasion, demeurait inculte; ils opérèrent des dessèchements, ils apprirent aux populations à élever des digues pour contenir les fleuves. Un peu plus tard, le clergé se fit ingénieur; il y eut la corporation des *Frères-pontifes*; le pont Saint-Esprit sur le Rhône est du nombre de ceux qu'elle construisit; sur beaucoup de points de la Provence, des ponts très-hardis, encore en parfait état de conservation, sont dus à cette corporation intelligente et charitable. La Lombardie doit aux moines les irrigations qui ont tant amélioré son agriculture. Mais c'étaient là, pour le clergé, des œuvres accessoires et un emploi provisoire de son temps. Il ne pouvait lui appartenir de diriger les entreprises industrielles de la société, car son royaume n'est pas de ce monde.

Après que la société féodale eut été remplacée par

L'organisation mixte qui subsista, plus ou moins modifiée et améliorée jusqu'à 1789, la notion des travaux publics tels que nous les concevons aujourd'hui, sortit de l'obscurité des limbes. Le gouvernement qui, tout en laissant le tiers état dans un rang subalterne, avait en France, et dans la plupart des autres contrées de l'Europe, la volonté constante de diminuer la distance qui séparait des privilégiés cette classe si nombreuse et si utile, ne laissa pas que d'en servir les intérêts par le moyen des voies de communication. Les chemins furent plus soignés qu'auparavant. Il est vrai qu'ils s'exécutaient par corvées ; mais, même à cette condition, c'était un service rendu à la cause de l'industrie et du tiers état. Pendant cette période, on vit aussi quelques entreprises de canaux venir faciliter les transports. Lorsque la révolution éclata, un certain nombre de lignes navigables venaient d'être mises en construction. C'était, soit le gouvernement royal, soit les localités, c'est-à-dire des provinces représentées par des états, qui s'en chargeaient en France. Cependant, dans quelques cas, l'intervention de l'industrie privée y était admise. Ainsi, le canal du Midi lui-même fut construit par les soins de Riquet, et dans une certaine mesure, avec son argent. Plusieurs canaux d'irrigation, dans le bassin du Rhône, étaient concédés à des particuliers.

De nos jours, la donnée politique et sociale s'est transformée. La situation du gouvernement par rapport à la société, est différente ; la société a mieux conscience de ses intérêts, et conçoit nettement un but d'activité plus avantageux à l'immense majorité de ses membres. De leur côté, la science et les arts utiles se sont perfectionnés en fait de constructions comme en tout autre genre. Il est bien plus facile qu'autrefois de tracer le plan d'ouvrages profitables au bien-être des hommes, et

les capitaux, beaucoup plus multipliés, fournissent le moyen de les exécuter. La notion des travaux publics a acquis de la précision ; c'est un mot qui signifie aujourd'hui, pour tout le monde, des constructions utiles destinées à faciliter les échanges et à accroître la puissance productive des sociétés, de manière à accélérer l'accomplissement du grand objet de la politique moderne, l'extension du bien-être à toutes les classes de la population ; objet qu'on est assuré de réaliser, sous la réserve que chacun travaille, sache bien se conduire et s'impose, dans la limite qu'il peut atteindre, la féconde habitude de l'épargne. Les travaux publics, aujourd'hui, ceux dans lesquels il s'agit de savoir si le gouvernement doit ou non intervenir, sont, de la manière la plus directe et la plus évidente, des instruments de prospérité que les générations se donnent à elles-mêmes et qu'elles lèguent à celles qui les suivent.

Ce n'est pas sans motif que je définis ainsi la nature et le but des travaux publics à l'égard desquels il y a lieu de déterminer la compétence du gouvernement. Quelques esprits, qui s'inspirent de bons sentiments et dont les sympathies sont généreuses, aiment les travaux publics, mais à un titre différent. Ils les aiment, parce qu'ils voient, dans le fait même de l'exécution de ces ouvrages, un moyen d'occuper présentement les bras inactifs. Le bon accueil qu'ils leur font, les encouragements qu'ils leur accordent procèdent non d'une pensée sociale et politique, mais d'un sentiment de philanthropie et de charité aumôniers.

Honorons le sentiment qui porte les âmes charitables à faire l'aumône, en recommandant toutefois qu'on la place à propos et avec discernement ; donnons des éloges à la philanthropie, quelle qu'elle ait été souvent son impuissance en présence des maux qu'elle aspire à guérir. Mais

ce n'est ni à titre d'aumône ni comme ressource philanthropique qu'il y a lieu de recommander les vastes entreprises de travaux publics. Ces travaux se présentent désormais, sous des auspices plus puissants et plus sympathiques encore, à toute personne qui a de l'élévation dans l'esprit et dans le cœur. Ils s'annoncent de nos jours comme les agents d'une haute pensée politique. Ils doivent contribuer à fonder la liberté positive des citoyens, la richesse et la grandeur des peuples. Apparaissant ainsi comme des agents du progrès général, comme des éléments de la force nationale, les travaux publics s'élèvent à nos yeux. Ils méritent de devenir un des principaux objets de l'activité publique, un des premiers soucis du gouvernement qui, dans les sociétés modernes, est l'expression de l'unité nationale.

Je ne suis encore qu'aux préliminaires de la question, et déjà les derniers mots que je viens de prononcer semblent presque en renfermer la solution. C'est que, vous le savez, une question nettement posée est déjà à demi résolue. Vous pouvez donc déjà pressentir qu'après un plus mûr examen, nous ne pourrions pas échapper à cette conclusion, que le gouvernement a le droit et le devoir d'intervenir dans les travaux publics et d'y coopérer, soit par une assistance financière, soit même, dans certains cas que nous délimiterons d'une manière sommaire, en les exécutant lui-même.

Le gouvernement, en effet, est le gérant de l'association nationale. C'est ainsi que l'économie politique doit le considérer et le définir, et les idées politiques des temps modernes se concilient très-bien avec cette définition. Partout où l'intérêt général est en question, il appartient au gouvernement d'intervenir avec plus ou moins de latitude. De nos jours l'intérêt général, l'intérêt de la majorité, de l'universalité des citoyens, pres-

crit que la société possède des voies de communication régulières et économiques, des ports d'un accès facile : ainsi le gouvernement n'est pas libre de ne pas encourager, en tant que de besoin, et de ne pas faciliter ces grandes entreprises.

En d'autres termes, dans les sociétés modernes renouvelées comme elles l'ont été, à peu près toutes, d'après des principes nouveaux, les travaux publics ne sont ni plus ni moins que des affaires d'État.

Non-seulement cette qualification d'affaires d'État appliquée aux travaux publics n'a rien que de juste, mais elle caractérise bien la situation respective actuelle du gouvernement et de la société. Dans toute la civilisation occidentale comprenant l'Europe et la partie la plus peuplée et la plus intéressante du nouveau continent, la constitution sociale est fondée désormais sur le principe de l'égalité devant la loi. Toutes les nations européennes y sont arrivées ou y tendent visiblement, avec l'assentiment et par le concours des gouvernements eux-mêmes : à Berlin comme à Paris, à Vienne comme à Madrid, le principe de l'égalité prévaut, nonobstant toute apparence contraire. Partout, en effet, chacun est imposé à peu près suivant ses moyens ; chacun reçoit le bienfait de l'instruction publique et est ou devient admissible à tous les emplois ; partout on a supprimé ou l'on supprime les privilèges de l'aristocratie militaire. Les idées de paix triomphent, et les intérêts pacifiques sont ou deviennent les plus forts. Le travail pacifique de la pensée ou de l'industrie devient le but de l'activité de chacun, et tend avec force à être de plus en plus l'origine des distinctions. Le corps industriel, qui représente spécialement tout un ordre d'intérêts pacifiques et qui, au moyen âge, ne comptait pas dans l'État, y occupe aujourd'hui une place éminente. Les affaires de l'industrie,

jadis subalternes ou viles aux yeux de l'autorité, sont parvenues aux premiers rangs. Les travaux publics figurant avec éclat et ampleur parmi ces intérêts pacifiques et ces affaires de l'industrie, on arrive nécessairement à cette conclusion qu'ils sont classés parmi les affaires d'État, et que c'est désormais pour les gouvernements européens non-seulement un droit, mais un devoir d'y intervenir.

La rénovation sociale, qui sera l'honneur de notre siècle comme elle en est l'épreuve et la souffrance, implique, on le voit, la solution affirmative, jusqu'à un certain point qu'il s'agira ensuite de déterminer, de la question posée en tête de cette leçon.

Ce n'est point à dire (et plus tard nous nous en expliquerons en détail) qu'il puisse s'agir d'exclure l'industrie privée des diverses entreprises de travaux publics. L'industrie privée possède de grands moyens d'action; il serait déplorable de lui interdire des œuvres pour lesquelles elle a fait ses preuves, et dont la civilisation demande d'être dotée aussi promptement que possible. Tout ce que je me suis proposé d'établir aujourd'hui, c'est que, nonobstant les idées qui, pendant longtemps, ont eu cours, on doit se garder de prononcer une interdiction contre les gouvernements en cette matière; ce que j'ai voulu montrer, c'est que, ici, l'exclusion de l'État serait contraire aux besoins actuels les plus légitimes des peuples, aux lois-fondamentales de leur nouvelle organisation sociale et politique, et aux situations respectives qu'occupent aujourd'hui les gouvernements et les gouvernés.

Jusqu'ici j'ai parlé en termes généraux de l'intervention de l'État dans les travaux publics, sans entrer dans aucune explication précise au sujet du mode même de l'intervention, et de manière à donner lieu de croire qu'il fallait l'entendre dans le sens le plus étendu, ce qui

impliquerait à la fois la construction entière et même l'exploitation. L'intervention de l'État peut cependant être beaucoup plus restreinte. Il est possible, en effet qu'elle se réduise à un simple concours financier qui pourrait exister soit sous la forme d'une subvention, soit sous celle d'une souscription en conséquence de laquelle l'État devrait recevoir des dividendes sur le même pied que les autres actionnaires, et pourrait avoir, en outre, une représentation distincte ou un nombre particulier de voix à lui attribuées dans le conseil d'administration et dans l'assemblée générale des actionnaires. Si l'on étudiait l'histoire des travaux publics dans les temps modernes, non-seulement en France mais dans les autres pays, particulièrement en Allemagne et aux États-Unis, on trouverait que ces différents modes du concours de l'État ont été tous mis en pratique et même qu'on en a suivi d'autres variétés encore.

On peut remarquer qu'il y a dans la nature des choses, et souvent dans les circonstances des temps et des lieux, des raisons décisives pour que l'action de l'État soit plus ou moins étendue ou ait tel caractère plutôt que tel autre. Là où l'État aura sous la main un corps bien constitué d'ingénieurs fonctionnaires publics, il n'y aura rien d'excessif à ce qu'il prétende se mêler de la construction proprement dite, quand bien même il serait entendu que l'entreprise en question formerait plus tard l'objet d'une concession à une compagnie. C'est ce qui a eu lieu en France où une bonne partie du chemin de fer du Nord et du chemin de fer de Lyon a été construite par l'État, en perspective d'une concession ultérieure. C'était un expédient pour utiliser le temps et hâter l'accomplissement de l'œuvre.

L'intervention active ou simplement financière de l'État dans les travaux publics s'est motivée dans beaucoup de

cas par cette raison que l'industrie privée était trop faible ou trop défiante d'elle-même, ou trop peu intelligente, pour s'en charger à moins d'être soutenue, ou même qu'elle en déclinait absolument l'entreprise, quoique l'affaire en soi dût se trouver profitable en rendant un bel intérêt des capitaux engagés.

Dans d'autres cas, elle se fonde sur ce que l'entreprise ne pourrait rémunérer des actionnaires, tout en étant d'intérêt public. L'ouverture de telle communication qui ne produirait pas aux actionnaires plus de 2 ou 3 p. 100 donnera peut-être au pays 15 et 20 p. 100 par les facilités qu'elle offrira à la production et aux échanges. Il n'y a rien que de naturel à ce que, dans des circonstances pareilles, l'État provoque l'entreprise par une subvention ou même la prenne à sa charge. Il est possible que l'entreprise doive rendre des services d'intérêt public d'un autre genre. Il se peut, par exemple, qu'elle soit appelée à avoir une utilité stratégique, et c'est un élément dont le gouvernement, même le plus ami de la paix, est forcé de tenir compte.

Au contraire, lorsqu'il s'agira d'exploiter une ligne, et surtout si c'est un chemin de fer, sorte de communication dont l'exploitation est plus complexe que celle des autres voies de transport, et donne lieu à des combinaisons plus variées, on peut croire, au moins d'une manière générale, que dans l'état présent des choses, à cause des tâtonnements nombreux auxquels il faut se livrer avant d'arriver à une bonne assiette des tarifs, l'industrie privée, qui a, bien autrement que les fonctionnaires de l'État, l'esprit du commerce, y réussira mieux.

Sur ce point particulier il y a lieu à une distinction. Les États du premier ordre sont exposés à s'engager dans de grandes affaires politiques extérieures, et même au dedans l'attention du gouvernement y est sujette à être absor-

bée par des discussions politiques, par les débats d'un parlement. Dans des États de cette importance il est à craindre que, si c'étaient les pouvoirs publics qui eussent à exploiter les voies de communication, ils en fussent trop distraits. Mais dans les États moindres qui peuvent se considérer comme de grands municipès rarement agités à l'intérieur, et où les soins de la politique extérieure pèsent moins sur l'esprit des administrateurs de la chose publique, rien n'empêche les travaux d'intérêt général d'occuper effectivement le rang d'affaires d'État. On conçoit qu'alors l'exploitation même des travaux publics rentre dans les attributions du gouvernement. Ainsi on comprend qu'en Belgique, et dans un grand nombre d'États de l'Union américaine, l'opinion publique se soit prononcée pour la possession et l'exploitation par l'État des voies de communication perfectionnées, et que souvent l'État s'en soit convenablement acquitté.

Cependant l'aspect actuel des choses en Europe indique qu'à l'égard de cette partie du monde, qui est celle dont nous sommes naturellement plus portés à nous occuper, la tendance dominante serait, aujourd'hui, de réduire l'intervention de l'État dans les chemins de fer à un concours financier, indépendamment, bien entendu, de tout ce qui est relatif à la direction à suivre, de certaines conditions générales relatives à la construction et de certaines règles pour l'exploitation. Peu à peu, la plupart des grands gouvernements se sont ralliés à cette combinaison restreinte. Nous la voyons pratiquer en France, aujourd'hui, sur la plus grande échelle. Dans les concessions des dernières années, l'État donne son assistance financière de deux façons : il fournit une subvention et il garantit un minimum d'intérêt, mais il laisse aux compagnies le soin de l'exécution et de l'exploitation. L'Autriche a suivi cet exemple dans la grande entreprise connue en

France sous le nom de Compagnie des chemins de fer autrichiens (1), et la Russie vient de l'adopter pour le réseau qu'elle se décide enfin à faire étendre sur sa vaste superficie. On sait qu'elle avait débuté par le système de l'entreprise entière aux frais de l'État ; c'est de cette manière qu'a été établie la grande ligne de Saint-Pétersbourg à Moscou (2).

TROISIÈME LEÇON.

Examen des objections présentées contre l'intervention du gouvernement dans les travaux publics.

Le droit que nous avons attribué à l'État de prendre part à l'exécution des travaux publics et particulièrement des voies de communication perfectionnées, est loin d'être incontesté, et dans la science, et parmi les hommes publics. L'opinion qui dénie ce droit au gouverne-

(1) Dans l'affaire des chemins de fer autrichiens, la subvention fournie par l'État n'a pas précisément été comptée en argent, mais elle est résultée des conditions auxquelles le gouvernement autrichien a cédé à une Compagnie austro-française un ensemble de lignes déjà construites et de l'abandon qu'il lui a fait de très-vastes domaines en forêts et en mines.

(2) Dans l'entreprise des chemins de fer russes, le gouvernement concède à la compagnie, pour une durée de 85 ans, les chemins de fer à construire en lui garantissant un intérêt de 5 pour cent sur les sommes qui auront été dépensées, et en évaluant d'avance la dépense à un chiffre qui, selon toute apparence, ne sera pas atteint. C'est comme si le minimum d'intérêt garanti était sensiblement supérieur à 5 pour cent. En outre, le gouvernement abandonne à la compagnie, sur la ligne de Varsovie, tous les travaux faits, qui sont évalués à 85 millions de francs. Il ne s'en rembourse que par un partage du produit net de cette ligne au delà de 5 pour cent. Cet abandon est l'équivalent d'une subvention en argent.

ment, fut soutenue, en 1838, dans le parlement français, à l'occasion des chemins de fer, et elle y triompha. Son triomphe eut, assurément contre la pensée de ceux dont il fut l'ouvrage, un résultat que tous nous avons lieu de déplorer : la France, qui était en possession de donner l'exemple au continent européen, se laissa devancer par tout le monde, dans l'exécution des grandes lignes ferrées.

En souvenir du succès qu'a eu en diverses circonstances cette opinion négative, je ne crois pas hors de propos d'ajouter d'autres arguments à ceux dont je me suis servi dans la leçon précédente pour justifier l'intervention de l'État. Je donnerai de nouveaux développements sur ce point, que les gouvernements d'aujourd'hui sont placés dans d'autres conditions que ceux de l'ancien régime : je reconnais volontiers pour ceux-ci l'inaptitude qu'on allègue ; je ne puis l'admettre pour ceux-là.

En effet, les gouvernements de l'ancien régime, je veux dire ceux qui existaient en Europe, il y a un siècle, tiraient leur origine de la conquête ; ils avaient été fondés par des bandes germaniques qui s'étaient superposées violemment aux habitants des provinces de l'empire romain. Les gouvernements du nouveau régime dérivent de la libre acceptation du pays, ou bien, dans certains États que les révolutions n'ont pas labourés, de la fusion de tous les intérêts, jusqu'alors distincts et hostiles, en un seul. Avant 1789, les petits-fils des conquérants ou leurs ayants droit entouraient seuls le trône, et leur origine, humiliante pour le corps de la nation, était leur titre dans l'État, la raison de leurs privilèges ; aujourd'hui, les hommes qui ont acquis une illustration par leurs travaux intellectuels aussi bien que par des services d'une autre nature, politiques ou administratifs, forment le cortège des souverains, quelle que soit leur naissance ;

ici, presque à l'exclusion des anciens privilégiés, là, par transaction, de pair avec eux. Autrefois l'industrie manufacturière ou commerciale faisait déroger. Par elle, aujourd'hui, on s'ouvre une carrière indéfinie d'honneurs non moins que de richesse. Tel homme qui, en France a été ministre, avait servi comme un modeste commis dans la fabrique où ensuite il a loyalement fait sa fortune, et qu'il a dirigée jusqu'au moment où la confiance du souverain l'a chargé d'un portefeuille (1).

Vous mesurez maintenant la distance qui sépare les gouvernements du présent de ceux du passé ; vous comprenez qu'une conclusion dont l'exactitude est rigoureuse à l'égard des uns, peut être radicalement fautive à l'égard des autres, et qu'il existe de nos jours, pour l'autorité, des attributions nouvelles en même temps que des devoirs nouveaux.

Le grand événement qui a ému le monde civilisé, à la fin du dernier siècle, a été appelé révolution, et c'est bien le nom qui lui convient, abstraction faite des bouleversements par lesquels il s'est manifesté. La société, en effet, s'est inspirée d'un esprit nouveau et a adopté une pratique nouvelle. Sa règle est devenue la prééminence des intérêts pacifiques sur les intérêts de l'aristocratie militaire ; sa devise, l'émancipation de la pensée au lieu de sa compression, et l'affranchissement du travail au lieu de sa servitude et de son avilissement.

Dans cette nouvelle situation, le bien-être est devenu l'objet de la poursuite universelle. Des hommes à courte vue et à courtes sympathies ont pu supposer qu'il devenait la destination sociale et individuelle ; mais, pour ceux qui ont le cœur bien placé et l'intelligence ouverte, le bien-être est un moyen bien plus qu'un but. Car, pour

(1) L'honorable M. Cunin-Gridaine est un exemple qui se présente naturellement à l'esprit.

quiconque a de la générosité dans les sentiments et de la noblesse dans les idées, l'avantage principal du bien-être ne consiste pas dans la satisfaction des appétits matériels; c'est bien plutôt de donner une base à la dignité humaine, et d'assurer la liberté de l'homme, en le dégageant du poignant souci des besoins matériels de chaque jour.

Au milieu de tant de changements, la notion de l'amour-propre national restera-t-elle ce qu'elle était autrefois? Jusqu'à présent le plus magnifique éloge qu'on pût faire d'un peuple était de signaler ses vertus militaires. Voyez plutôt toutes les vieilles géographies. Vous lirez toujours dans celles qui ont été publiées en France, un portrait des Français commençant en ces termes : *Le Français est un peuple BRAVE*. La bravoure était la première vertu qu'un Français attribuait à sa patrie. C'est en effet une belle qualité, et la France a le droit de s'en enorgueillir. Le monde entier se plaît à la lui reconnaître. J'ose croire, néanmoins, que ce ne sera pas toujours celle qu'on mettra en première ligne. La première condition désormais pour être un grand peuple ne sera pas d'essuyer avec le plus de sang-froid le feu d'une redoute ou d'avoir une infanterie qui soutienne avec le plus de fermeté les attaques d'une cavalerie lancée de toute la force de ses chevaux. Sans déprécier ces actes d'intrépidité héroïque, le plus grand peuple me semble devoir être celui qui offrira au monde le meilleur modèle d'une société libre, régulièrement adonnée au travail sous les diverses formes que comporte une civilisation avancée, et solidement unie sous la loi de l'égalité *organique* (1). Une société pareille, soyez-en certains, saurait, au besoin, et à la con-

(1) Je veux dire par là qui reconnaîtra une hiérarchie où les rangs soient réglés par le mérite, par les services, par tous les genres d'illustration bien acquise.

dition d'une certaine éducation militaire, se montrer invincible sur le champ de bataille, parce que le ressort intellectuel et moral y serait puissant. Je ne conçois pas de société plus forte de corps et d'âme qu'un peuple industriel et libre qui serait bien discipliné dans sa liberté.

Cet esprit nouveau de la civilisation semble appelé à modifier également la notion de la gloire pour les souverains et pour les hommes d'État. A Dieu ne plaise que je me fasse le soutien des idées matérialistes, alors même que j'emprunte des exemples et des arguments à l'ordre matériel ! Mais les grandes entreprises industrielles de notre temps se rattachent aux plus nobles pensées et en sont la consécration positive. Unir au moyen de ces voies de communication dont la rapidité tient du prodige, tous les grands centres du continent, Lisbonne, Madrid et Cadix ; Paris, Bruxelles et Amsterdam ; Turin, Milan, Rome et Naples ; Berlin, Vienne, Hambourg, Prague et Trieste ; Varsovie, Moscou, Saint-Pétersbourg, Nijui-Novogorod et Odessa ; sillonner des mêmes voies de fer la presque île scandinave ; je ne parle pas de l'Angleterre, elle est déjà pourvue ; rattacher ainsi par la facilité des rapports réciproques toutes les branches de la famille européenne, ce sera donner un corps à une pensée éminemment chrétienne. Accélérer l'accomplissement d'un aussi grand objet sera un titre impérissable à la reconnaissance des hommes. Il y aurait plus de gloire en ce moment à percer l'isthme de Suez ou celui de Panama, ou à frayer aux savants et aux hommes industriels de nos contrées, siège de la civilisation occidentale, l'accès de l'intérieur des régions peuplées de l'Asie, qu'à promener une armée victorieuse de Paris à Saint-Pétersbourg, sauf à la ramener peut-être par le chemin de la Bérésina ? Disons-le donc, au risque

d'être accusé de caresser des utopies et de poursuivre des chimères, la civilisation moderne offre des palmes éclatantes à l'ambition des princes généreux et des grands ministres qui voudront appliquer la puissance de leur génie à des œuvres de ce genre.

Jugez maintenant si elle est admissible, cette affirmation, trop longtemps acceptée par beaucoup d'hommes éclairés en Europe, qu'un gouvernement ne saurait prétendre à intervenir dans les travaux publics. Au contraire, l'industrie et les biens de la paix, occupant une place de plus en plus large dans l'existence des individus et dans celle des nations, il est bien évident que les grandes entreprises de nature à servir les intérêts collectifs de l'industrie et à fortifier la paix doivent entrer dans le cercle de l'action gouvernementale. Les faits qui sont propres à exercer une influence marquée sur le développement des biens de la paix, ne sauraient donc être mis en dehors des attributions du gouvernement ; les ressorts du progrès industriel, les voies de communication, les institutions de crédit, l'éducation professionnelle et l'esprit d'association appellent donc de plus en plus sa sollicitude.

L'histoire du demi-siècle qui vient de s'écouler proteste hautement contre cet arrêt d'interdiction qui avait été signifié aux gouvernements. Devant ce vœu public qui appelle l'exécution de vastes travaux, le gouvernement ne doit point s'abstenir. Il lui appartient d'agir ; il le doit, sans cependant porter atteinte à l'esprit d'entreprise individuelle dont on ne saurait trop développer les forces et provoquer l'initiative.

On a lieu de s'étonner que la doctrine opposée à toute intervention, soit active, soit financière du gouvernement dans les travaux publics, ait pu acquérir force de loi dans l'opinion d'hommes justement renommés par leurs lumières. C'est cependant un phénomène dont on

peut se rendre compte. Pour nous édifier sur l'avenir de cette doctrine nous allons en interroger le passé; pour mieux savoir où elle va, nous chercherons d'où elle vient.

Elle a pris naissance en Angleterre, et la pente naturelle des choses a conduit les hommes d'État anglais et la nation anglaise à l'admettre, à la respecter presque à l'égal des dogmes de l'Église établie.

J'admets que la haute opinion qu'on a en Angleterre de la puissance qui caractérise l'industrie privée, surtout lorsque, de même que chez nos voisins de l'autre côté du détroit, elle est assistée de l'esprit d'association et qu'elle s'est fortifiée en respirant l'air de la liberté, est une des raisons pour lesquelles il est devenu de règle, chez ce grand peuple, de compter uniquement sur l'industrie privée pour l'accomplissement des travaux publics. J'admettrai même que cette raison ait dû être et ait été la principale. Cependant la constitution politique du pays n'a pas peu contribué à accréditer ce système négatif vis-à-vis du gouvernement. L'Angleterre est réputée une monarchie; mais son gouvernement n'est pas véritablement monarchique, c'est-à-dire dirigé par un seul, avec le concours de deux assemblées politiques: elle n'est *une* que dans ses rapports avec les nations étrangères. Elle présente à celles-ci un faisceau bien serré, et c'est par l'union patriotique de ses habitants, par son esprit public qui les tient constamment rapprochés les uns des autres, qu'elle s'est élevée au degré de puissance où nous la voyons; c'est par là qu'elle a fait cette prodigieuse fortune qui est sans exemple dans le monde depuis l'empire romain. Mais à l'intérieur elle est loin d'offrir le spectacle d'une unité compacte. Non qu'elle soit divisée et en proie à des dissensions, mais elle n'est pas centralisée. L'autorité et l'influence sur les affaires y sont partagées entre un certain nombre de per-

sonnes et de centres justiciables d'eux-mêmes, sous la seule condition de ne pas transgresser leurs limites. C'est un pays d'oligarchie et un vaste ensemble d'autonomies bien plutôt qu'une monarchie.

Le pouvoir y est divisé entre les membres d'une noblesse distinguée, il faut le dire, par son dévouement à la chose publique et par ses lumières, éminemment remarquable par un mode tant de recrutement que de transmission, qui lui ôte le caractère de caste pour en faire une institution nationale ayant ses racines dans les entrailles du pays, et se reliant au reste du peuple par des rejets complètement assimilés aux autres citoyens.

Indépendamment de l'aristocratie, à côté d'elle et souvent par son concours, d'autres forces locales ont surgi en grand nombre, et constituent autant de centres d'action jouissant d'une grande indépendance, je dirais presque d'une sorte de souveraineté. Ce sont d'abord les villes, représentées par leurs conseils municipaux; ce sont les universités; c'est une multitude de compagnies industrielles; ce sont des sociétés de tout genre, scientifiques, philanthropiques, religieuses. En Angleterre, en un mot, l'initiative et la liberté d'action sont partout aussi bien qu'au siège du gouvernement.

Le régime féodal aboutit en Europe, vous le savez, à une lutte mémorable entre le pouvoir royal et les barons; sur le continent, le pouvoir royal a été vainqueur, et il a contraint ses adversaires à courber devant lui la tête; en Angleterre, il a été vaincu dans la personne de Jean sans Terre, et il a reconnu leur loi. Depuis lors, le gouvernement oligarchique a prévalu dans ce pays et y reste debout, quoiqu'il ait subi le choc d'une révolution démocratique. Un petit nombre de familles nobles possèdent la principale influence dans les divers comtés, non cependant sans la partager de plus en plus avec les person-

nes que leurs succès dans l'industrie manufacturière ou dans le commerce ont investies d'une grande fortune et érigées aussi en patriciens. L'Angleterre ne connaît aucunement ce régime si fortement constitué chez nous, qui isole et amoindrit les existences, en faisant aboutir à un seul point, dans une même main, tous les fils au moyen desquels la société se meut.

Il ne pouvait convenir à l'aristocratie anglaise que le pouvoir royal eût des attributions étendues et des moyens d'influence et d'action semblables à ce qui résulte de l'exécution et de la possession des voies de communication. L'instinct de la conservation de ses privilèges l'a portée ainsi à refuser au gouvernement la faculté d'intervenir dans les travaux publics. Ce n'est pas que les travaux publics lui aient paru indignes d'attention ; elle a compris que des voies de transport perfectionnées, de bonnes routes, de bons canaux, des ports sûrs, d'un accès facile et garnis de *docks* (bassins à flot entourés de magasins) importaient à la prospérité et à la grandeur du royaume ; mais elle n'a point voulu que le gouvernement royal effectuât ces améliorations, en restât le dispensateur et le maître, craignant qu'il n'acquît ainsi une force dont il pût être tenté d'user contre elle-même et contre les libertés publiques. Elle s'est chargée de la tâche : elle y a présidé et y a employé ses richesses. C'est ainsi qu'il y a tout juste un siècle (1) la canalisation de l'Angleterre fut commencée par le duc de Bridgewater dont ces entreprises accrurent immensément la fortune ; témoins de ses succès, les autres membres de l'aristocratie s'émurent et convoquèrent pour des œuvres semblables les capitaux du pays. Les riches familles de l'industrie manufacturière et du commerce les imitèrent. La Grande-

(1) La première concession du canal obtenu par le duc de Bridgewater date de 1758.

Bretagne fut bientôt magnifiquement dotée de lignes navigables, sans le concours du gouvernement. Avant cette époque, l'Angleterre avait des routes qu'elle a multipliées et améliorées depuis, et qui relevaient de même et relèvent encore des influences locales.

C'est à cette occasion que fut érigée en principe, chez les Anglais, l'inaptitude du gouvernement en matière de travaux publics; on s'accorda à signaler son intervention dans ces entreprises comme un empiétement dommageable sur le domaine de l'initiative des citoyens, on lui interdit d'y coopérer même par une simple subvention, et on attribua exclusivement à l'industrie privée les affaires de ce genre.

En Angleterre, ce principe a comporté à peine quelques rares exceptions, motivées sur le caractère militaire de certains ouvrages. Ainsi en fait de voies de communication de quelque importance, le gouvernement anglais ne peut revendiquer comme son œuvre qu'une seule ligne, le canal Calédonien, praticable pour des frégates (1). En outre, cependant, il a participé aux travaux publics par quelques avances à des compagnies. En 1797, (les temps alors étaient difficiles), une commission fut créée sous le titre de *Commission des prêts de l'Échiquier* (*Exchequer loan Commissionners*), dans le but de fournir, sur garantie, aux compagnies chargées des travaux des ports, des routes à barrières et des canaux, lorsqu'elles éprouveraient des embarras dans leur entreprise, quelques secours remboursables en capital et en intérêts. D'après M. Bailly, qui a fait un bon livre sur les

(1) Ce canal a été établi au moyen de coupures qui unissent une suite de lacs allongés, placés en chapelets dans le nord de l'Écosse, dans le comté d'Inverness. Il traverse l'île de part en part, en joignant le golfe de Murray à la baie d'Eil, ou, pour mieux dire, la mer du Nord à l'océan Atlantique.

finances de l'Angleterre (1), le capital successivement prêté à ces compagnies s'est élevé à 116 millions de francs, somme bien faible en comparaison de ce que les compagnies de toute sorte avaient dépensé. Il avait été en grande partie remboursé à l'époque où écrivait M. Bailly. Le même auteur fait observer que les bons avec lesquels l'Échiquier se procure des fonds ou qu'il délivre en place d'argent, portant moins de 4 p. 100 d'intérêt, et les compagnies bonifiant 4 pour 100 au trésor, celui-ci avait gagné par cette opération plus qu'il n'avait déboursé. En 1837, le gouvernement anglais paraît avoir eu un moment la pensée d'exécuter, en Irlande, des chemins de fer à ses frais : en conséquence des études furent faites aux frais de l'État par des officiers distingués ; mais le projet n'a eu aucune suite. L'opinion publique est tellement arrêtée sur ce point, qu'il n'en pouvait avoir.

Ainsi est née et a grandi en Angleterre la doctrine qui exclut, d'une manière systématique et sauf quelques très-rares exceptions, le gouvernement de l'entreprise des travaux publics autres que ceux qui ont un caractère militaire, et qui lui a permis à peine quelques prêts à intérêt dont même aujourd'hui la mode semble passée. La seule action qu'ait le gouvernement, dans lequel ici nous comprenons le parlement, consiste à régler les concessions faites aux compagnies de chemins de fer, par exemple, à déterminer les points principaux par lesquels passe la ligne, et à indiquer quelques-unes des conditions générales de l'exploitation. C'est ainsi que le parlement a ordonné, dans l'intérêt des populations peu aisées, l'établissement des convois de chemins de fer dits *trains parlementaires* qui ont des prix modiques (2). Hors de là

(1) *Finances du Royaume-Uni*, t. I, p. 29.

(2) Voir le premier volume de ce Cours, page 586.

tout est laissé au libre arbitre de l'industrie privée.

L'opinion contraire à l'intervention du gouvernement dans les travaux publics passa le détroit et s'établit parmi nous, soit par esprit d'imitation, car on imite volontiers ceux qui réussissent, et l'Angleterre, en interdisant au gouvernement l'intervention dans les travaux publics ou en le cantonnant dans une assistance fort restreinte, avait réussi à se doter des voies qu'il lui fallait. D'autres causes spéciales ou accidentelles contribuèrent à donner en France de la faveur à cette doctrine.

Vers le milieu du siècle dernier, la France était de tous les pays de l'Europe celui où le pouvoir royal était le mieux affermi sur les débris du régime féodal. Dès le temps de Louis XI, la royauté avait pris le dessus ; Charles le Téméraire fut chez nous le dernier des grands vassaux, et la féodalité fut terrassée avec ce prince sous les murs de Nancy. Elle essaya ensuite, il est vrai, de relever la tête ; elle agita la France par des guerres civiles ; les Guises purent impunément braver nos rois, mais ce ne fut que pour un moment. Dans la mêlée qui eut lieu sous Louis XIII, Richelieu, génie plus étendu mais aussi impitoyable que Louis XI, et non moins heureux que lui, compléta la victoire de la royauté, et pendant la minorité de Louis XIV, les désordres de la Fronde furent l'agonie de la féodalité. Louis XIV majeur tendit la main aux nobles comme à des vaincus ; de vassaux altiers et menaçants, il en fit ses courtisans, il les attacha à la cour par les liens d'une brillante domesticité. Ce ne furent plus des seigneurs que de nom, mais, à partir de ce jour, ce furent les hommes les plus polis qu'on eût jamais vus, et ce furent aussi souvent des esprits cultivés. Ainsi fut fondée cette société française qui, par l'agrément de l'esprit et des manières, servit de modèle à toute l'Europe, et contribua puissamment à étendre notre influence.

Tel était l'état des choses, il y a environ un siècle, chez nous et à peu près sur le continent tout entier, lorsque l'Angleterre mit la main aux travaux publics et produisit la doctrine que je viens d'indiquer. Pendant la paix, les hommes éclairés et les hommes à la mode allaient visiter l'Angleterre. La noblesse française s'y rendait volontiers. Elle passait la Manche pour apprendre à penser, disait-elle ; à *panser des chevaux*, répliquait Louis XV. Le mot était spirituel, mais il n'était pas exact. Les membres les plus distingués de la noblesse française rapportaient de l'autre rivage du détroit des idées de réforme, et pour le régime parlementaire une grande admiration dont Montesquieu, dans l'*Esprit des Lois*, se faisait l'interprète éloquent. C'est ainsi que fut importée en France l'opinion absolue, qu'en matière de grandes créations matérielles, le gouvernement doit s'abstenir et laisser tout faire à l'industrie privée.

Cette opinion eut du retentissement et fut accueillie avec faveur ; elle fut adoptée par le tiers état.

Le tiers état préludait alors à ses grandes destinées par des œuvres sérieuses et par des labeurs persévérants. Tandis qu'une bonne partie de la noblesse s'étourdissait et s'appauvissait au sein des plaisirs, le tiers état perfectionnait son esprit, augmentait sa fortune par le travail et par l'épargne, et se préparait en silence à la suprématie que depuis il a conquise. Le trône de France à ce moment était occupé par un prince égoïste et corrompu, envers qui l'histoire ne pourra être trop sévère, tant il a été fatal à notre patrie ! Les allures du gouvernement de Louis XV blessaient le tiers état, dans ses intérêts, dans son amour-propre, dans ce qu'il regardait déjà comme ses droits, car les idées d'égalité sorties de terre à l'ombre du christianisme avaient, dès lors, acquis une grande consistance dans les esprits. Mais, par

une de ces exagérations trop familières à tous les peuples, ce ne fut pas seulement le gouvernement de Louis XV, ce fut le principe d'autorité lui-même qui devint odieux. Ce sentiment gagnant de proche en proche, on en vint à penser que le peuple le plus heureux est celui qui est le moins gouverné. Telle est l'origine de cette doctrine étrange qui a compté parmi ses partisans des hommes fort recommandables, qu'*un gouvernement est un ulcère*. La révolution française devait s'accomplir un peu plus tard sous l'influence de ces idées absolues, de cette antipathie aveugle contre tout gouvernement, et c'est pour cela qu'au lieu d'être une transformation pacifique, elle se produisit comme un cataclysme.

Vous concevez aisément que, dans cette disposition des esprits, la doctrine de l'inaptitude du gouvernement en matière de travaux publics devait faire fortune en France.

Grâces à Dieu, au milieu même de nos agitations, aujourd'hui les allures révolutionnaires passent de mode, et les préjugés des temps passés s'en vont. La révolution française, dans quelques circonstances qu'elle se soit opérée, a inauguré en France et dans le monde des principes salutaires. Elle a vivement réclamé en faveur de la liberté, et elle a eu la prétention d'en doter les hommes. Mais pour affermir cette précieuse conquête, il faut lui donner l'appui du principe d'autorité ; car, dans la situation régulière des choses, ces deux principes, au lieu de s'exclure, se prêtent une mutuelle assistance. De son côté, pour se réhabiliter dans l'opinion des hommes, le principe d'autorité a besoin de se faire de son époque, de s'accommoder aux désirs et aux intérêts du temps en même temps qu'aux droits qui se font justement reconnaître. Il convient que les gouvernements joignent à leurs attributions anciennes des attributions

nouvelles, conformes au génie nouveau des peuples. C'est pour eux, d'ailleurs, un devoir de diriger la société dans les voies où elle veut marcher, du moment que ses vœux ont la sanction de la raison et sont conformes aux éternelles lois prescrites à l'espèce humaine. On n'est gouvernement qu'à cette condition.

Ce n'est donc pas une assertion téméraire que d'indiquer les travaux publics comme rentrant, dans une certaine mesure, parmi les attributions les plus naturelles que, dans l'état présent des sociétés, les gouvernements soient fondés à revendiquer.

QUATRIÈME LEÇON.

Examen des objections présentées contre l'intervention du gouvernement dans les travaux publics.

L'intervention du gouvernement dans les travaux publics a soulevé plusieurs objections. La principale est celle qui allègue l'excellence de l'intérêt privé pour ces grandes entreprises. L'intérêt privé, dit-on, est plus habile ; il est plus excité à bien faire et à faire vite ; donc c'est aux compagnies, dont l'intérêt privé est le mobile, que l'entreprise et l'exécution des canaux, des chemins de fer et des autres ouvrages classés sous la dénomination de travaux publics, doivent revenir exclusivement.

Cette objection, avec l'absolu qu'on lui donne, manque de fondement : non qu'elle vante outre mesure la puissance et les ressources que possède l'intérêt privé, lorsqu'il a reçu la forte éducation de la liberté, mais elle méconnaît les titres par lesquels se recommandent les

gouvernements éclairés; j'espère vous le démontrer, l'exécution par l'État n'est pas sans présenter des garanties satisfaisantes.

Quand un canal ou un chemin de fer est à construire, un entrepreneur de travaux intervient, qui se substitue à l'État ou à la compagnie, et exécute les terrassements et les ouvrages d'art sous la direction d'un ingénieur choisi par l'État ou par la compagnie. L'œuvre est surveillée, s'il s'agit d'une compagnie, par un conseil d'administration; s'il s'agit de l'État, en France du moins, par le conseil général des ponts et chaussées et par le ministre des travaux publics, et ensuite plus ou moins, selon les développements donnés au principe représentatif, par les chambres.

Or, dans l'un et l'autre cas, la situation de l'entrepreneur est la même; il a toujours pour mobile exclusif son intérêt privé; il tend à sacrifier quelquefois au bon marché la solidité des ouvrages; et ainsi, en cela, l'intérêt privé peut tourner au détriment de l'œuvre, aussi bien sous le régime des compagnies que sous celui de l'État.

Quant à l'ingénieur chargé de la surveillance immédiate, examinons dans quel sens et avec quelle énergie son intérêt privé le portera à agir: s'il est employé par une compagnie, comme il n'est pas actionnaire, il n'a pas plus d'intérêt privé à l'accomplissement de son devoir que l'ingénieur au service de l'État. Afin de stimuler chez lui ce mobile, la compagnie possède un moyen, c'est de lui promettre une prime pour le cas où la dépense n'excéderait pas telle somme, et la durée des travaux un certain terme; mais l'État offre à l'ingénieur qui se distingue en travaillant pour le compte du public l'espérance d'un prompt avancement; cette perspective, certes, vaut bien celle d'une somme d'argent, surtout pour nos ingénieurs dont l'ambition a un caractère

idéal, pour ainsi dire, plutôt que matériel. Dira-t-on qu'il existe ou qu'il peut exister des gouvernements insensibles aux services rendus et à la recommandation de l'opinion publique, qui ne tiendront pas compte des mérites d'un ingénieur? mais à une bonne compagnie, ce n'est pas un mauvais gouvernement qu'il faut opposer; la comparaison alors pécherait par la base. Un bon gouvernement sait récompenser, comme il sait au besoin punir. Ainsi, en se plaçant, pour la qualité et la valeur intrinsèque du gouvernement et de la compagnie, dans l'hypothèse, plausible au même degré pour l'un et pour l'autre, qu'ils fonctionnent régulièrement, il est évident qu'en ce qui concerne l'ingénieur, l'exécution par l'État met en jeu le mobile de l'intérêt privé dans une mesure convenable, aussi bien que si l'on substituait à l'État une association d'actionnaires.

Au-dessus de l'ingénieur, on trouve, d'un côté, un conseil d'administration composé souvent des plus forts actionnaires, mais souvent aussi d'intéressés choisis pour des motifs autres que le nombre des actions dont ils sont possesseurs; de l'autre, le conseil général des ponts et chaussées avec le ministre des travaux publics. Entre ces deux groupes de censeurs et de donneurs d'avis, ce n'est pas trop présumer du second que de lui supposer des lumières égales à celles du premier; ce ne serait même pas, ce me semble, se montrer fort exigeant, que de revendiquer pour lui une certaine supériorité à cet égard; de même pour le zèle.

Au-dessus du conseil d'administration, enfin, la compagnie offre l'assemblée générale des actionnaires, envers laquelle seule le conseil est comptable; or, vous savez quelle réputation on a faite aux actionnaires réunis en assemblée générale. Vous n'ignorez pas quels textes leur mansuétude et leur incurie ont fournis à la verve de nos

vaudevillistes. La vérité est que leur surveillance est, dans le plus grand nombre de cas, illusoire. Au contraire, du côté de l'État, au-dessus du ministre des travaux publics, du directeur général et du conseil général des ponts et chaussées, vient se placer une assemblée moins prompte à délier les cordons de la bourse, et de moins facile composition qu'une réunion d'actionnaires, la chambre des députés. Communément, parmi les caractères distinctifs de ces grands corps électifs qui représentent les contribuables, ce n'est pas la complaisance aveugle pour l'autorité qui éclate le plus. Je dis une assemblée, je devrais en nommer deux, car le système représentatif comporte partout, aujourd'hui, l'existence de deux chambres.

Ce n'est pas tout : l'exécution par l'État admet un autre contrôle actif et sévère ; celui de l'opinion publique, s'exprimant, dans les pays où la presse est libre, par l'organe des journaux, ce *quatrième pouvoir*, comme on les a appelés. Vous n'ignorez pas le conseil que Boileau donnait aux auteurs de son temps :

Faites-vous des amis prompts à vous censurer. »

Là où règne la liberté de la presse, les journaux remplissent à l'égard du gouvernement, le rôle de ces *amis prompts à la censure*. C'est une garantie qui manque presque complètement à l'exécution par les compagnies.

Jusqu'ici, je n'ai pas séparé l'exploitation par l'État de l'exécution, quoique ce soient deux choses fort distinctes. En principe, les raisons qui subsistent en faveur de l'une sembleraient devoir faire aussi triompher l'autre. Si un gouvernement est apte à établir rapidement et sans surcroît de dépenses des voies de communication, pourquoi serait-il essentiellement impropre à

les aménager et à les gérer? Quiconque aura visité le canal Érié, si justement nommé le *Grand Canal*, ne pourra contester, en principe, l'aptitude de l'État à exploiter un canal; de même que les chemins de fer belges offrent un argument à ceux qui pensent qu'un État peut diriger assez convenablement l'exploitation d'un chemin de fer. Le bon ordre et la sécurité avec laquelle l'administration, dans la plupart des États civilisés, effectue le service des lettres, militeraient aussi en faveur de cette conclusion, que l'État n'est point affecté d'une irréremédiable inaptitude à l'égard de l'exploitation des entreprises d'ordre matériel. Je pourrais citer dans le même sens la fabrication des tabacs à priser en France.

Je reconnaitrai cependant qu'il existe une différence marquée entre l'exploitation proprement dite et la construction d'un canal ou d'un chemin de fer, et j'ai déjà dit un mot à ce sujet dans la leçon précédente. La construction n'embrasse qu'un espace de temps limité, et si au point de départ on a choisi des agents intelligents et actifs, et qu'on ait, d'ailleurs, pourvu à ce que les voies et les moyens ne manquent pas, par le fait seul de l'impulsion première, on est assuré d'atteindre le terme de l'entreprise. L'exploitation, au contraire, est un fait permanent; les agents, en supposant qu'ils soient bons à l'origine, y vieilliront, et en prenant de l'âge pourront s'amollir, car c'est la loi de la nature humaine. Or, l'exploitation d'un canal et surtout d'un chemin de fer embrasse une multitude de détails, et exige une vigilance active et infatigable. Dans l'exploitation d'un chemin de fer, très-fréquemment des questions sont soulevées, et dans l'intérêt du commerce, il faut que la solution soit prompte, car quelquefois deux ou trois jours de retard feront manquer une opération. Les formes administratives se prêtent mal à ces allures expéditives.

Elles sont multiples, elles sont compliquées, et il convient probablement qu'elles le soient jusqu'à un certain point, afin que la responsabilité des fonctionnaires ne soit pas engagée au delà d'une certaine limite. Il n'est pas dans l'ordre des choses, ou du moins dans les habitudes des temps modernes, que les fonctionnaires publics, à l'exception des ministres en personne, aient une sorte de blanc seing au moyen duquel ils puissent trancher à leur gré et immédiatement toute question qui se présente. En fait, à tort ou à raison, un usage diamétralement opposé s'est établi, ou prend racine dans le sein de la plupart des États. La France en offre l'exemple le plus saisissant peut-être. Toute initiative à peu près a été retirée aux agents locaux, quel que soit leur grade, et c'est ainsi que dans les administrations publiques se présente sans cesse la nécessité d'avoir recours au ministre. De son côté, celui-ci, quelque éclairé, quelque rompu aux affaires qu'il soit, a trop de soucis et se trouve le centre d'un cercle trop étendu pour qu'il lui soit possible de résoudre par lui-même toutes les questions qui lui sont adressées. De là, l'obligation de s'assister de conseils composés en général de personnes qui ne sont pas dans l'âge de la plus grande activité, qui procèdent avec circonspection, suivant des formes sacramentelles, et qui souvent n'ont dans leurs attributions qu'une partie du sujet qui leur est déferé ; de sorte que la solution complète qui doit précéder l'action est subordonnée aux délibérations de trois ou quatre conseils relevant quelquefois de ministères différents.

En un mot, l'action administrative est lente de sa nature, et il ne faut pas se dissimuler que c'est une difficulté sérieuse lorsqu'il s'agit de faire entreprendre par l'État une exploitation dont les éléments ne soient pas

très-simples. L'action de l'industrie privée, au contraire, est rapide. Les hommes d'affaires apprécient le temps à toute sa valeur; les échéances à jour fixe, dont l'industrie manufacturière a contracté l'habitude pour les paiements, les ont accoutumés à la ponctualité et leur en font un besoin. Ils offrent dans leurs allures un degré d'activité et de célérité que les administrations publiques non-seulement sont loin de présenter, en général, mais qu'il faut désespérer, je crois, de leur voir s'assimiler. Enfin le désir d'accommoder le public est très-développé dans les mœurs commerciales; il est extrêmement tempéré parmi les agents administratifs, et d'autant plus qu'on s'éloigne davantage du sommet de la hiérarchie. C'est un motif pour qu'ici l'industrie privée serve le public mieux que des fonctionnaires dépendant de l'État.

Par ces motifs auxquels il ne serait pas impossible d'en ajouter d'autres du même genre, on est autorisé à dire que l'État doit être très-sobre d'entreprises où il aurait à se charger d'une exploitation industrielle. Pour qu'il soit fondé à prendre à son compte quelque affaire de ce genre, il faut qu'elle puisse se réduire à des termes d'une grande simplicité, comme le service de la poste aux lettres, par exemple, service dans lequel tout a pu être prévu par des tarifs réglés d'avance, dont l'interprétation est facile, et où il n'y a, pour ainsi dire, pas de cas douteux. La même observation ne s'applique pas à l'exploitation d'un chemin de fer. Cependant lorsque ces lignes de communication perfectionnée aurent été plus complètement expérimentées, il est possible que la condition de la simplicité des règles de l'exploitation y soit suffisamment remplie. C'est ce qu'on verra.

Mais pour qu'un gouvernement puisse justement réclamer, dans une mesure plus ou moins étendue, l'attri-

bution dont nous parlons ici, il faut qu'il remplisse lui-même de certaines conditions; il faut qu'il se sente justiciable de l'opinion, disons plus, il faut que la juridiction du pays, vis-à-vis des fonctionnaires administratifs, soit consacrée par le système représentatif. Composés d'hommes semblables aux autres, les corps administratifs ont, comme les simples particuliers, besoin de sentir qu'ils sont responsables; pour eux, comme pour l'individu, la responsabilité est alternativement un frein et un aiguillon également nécessaires. A l'égard des souverains eux-mêmes, pour être bien efficace, la responsabilité doit subsister non pas seulement vis-à-vis de celui qui juge tous les hommes lorsqu'ils se présentent à l'entrée d'une autre vie, mais aussi bien dans ce bas monde, en présence de la société. L'exemple des gouvernements absolus qui ont manqué obstinément à leurs devoirs les plus sacrés lorsqu'ils ont cru qu'aucune responsabilité ne les atteignait ici-bas, dit assez haut combien il importe à la bonne marche des affaires des États que la sanction terrestre du système représentatif soit en vigueur.

Une intervention plus ou moins large des gouvernements dans l'exécution au moins des travaux publics, était de nos jours d'une nécessité tout à fait impérieuse, car, dans la plupart des pays civilisés, si l'État eût fait complètement défaut à ces grandes créations que les peuples attendaient, elles eussent été longtemps ajournées.

En Angleterre, l'industrie privée a pu aborder les travaux publics, s'en charger en totalité, et les mener à bien, sur une grande échelle. C'est que, l'Angleterre présentait par rapport aux contrées du continent Européen deux grandes différences: Elle avait conservé de grandes existences et d'immenses fortunes, qui étaient des centres d'action pour ces vastes entreprises. Tel membre de la

chambre des pairs aurait pu prendre sur lui d'exécuter, avec ses seules ressources, tel dispendieux chemin de fer qui a formé l'objet d'une grande compagnie. Les grands commerçants et les grands manufacturiers étaient devenus les égaux en richesse des chefs des grandes familles nobles et n'étaient pas moins disposés à favoriser de leurs capitaux les grandes entreprises. En dehors de ces sommités diverses, la nation anglaise possédait de longue main beaucoup de capitaux habitués à s'associer pour des objets d'utilité publique. Ces conditions manquaient encore bien évidemment chez nous, il y a un quart de siècle. Elles manquaient, au même moment, dans toute l'Europe continentale; elles manquaient dans l'Amérique du Nord, à l'époque où le besoin des canaux et des chemins de fer s'y est fait énergiquement sentir. Voilà pourquoi, partout hors de l'Angleterre, l'État a dû plus ou moins intervenir, et est intervenu en effet dans tant de contrées.

L'esprit d'association, tout naturel qu'il est à l'homme, n'est pas grandement développé dans tous les États indistinctement. La législation ne lui est pas également favorable partout. Peu éclairés ou remplis d'une méfiance impolitique, les gouvernements avaient, dans la plupart des États du continent européen, pris ombrage de l'esprit d'association et l'avaient frappé de paralysie. On ne peut même se dissimuler que l'esprit démocratique ou égalitaire de la civilisation moderne lui est peu sympathique, par la raison que l'existence de toute association confère aux hommes qui la représentent des pouvoirs à la faveur desquels leur tête s'élève au-dessus du niveau commun. Le mouvement qui, de nos jours, a porté avec une grande force toutes les nations industrielles du continent européen vers les travaux publics, a ainsi trouvé l'esprit d'association dans une impuissance trop réelle.

Les gouvernements, qui applaudissaient avec raison à ce mouvement, ont été placés dans l'alternative d'exécuter eux-mêmes ces entreprises avec leurs propres forces et par leurs agents, ou de provoquer la formation des compagnies par de fortes subventions et par divers autres encouragements positifs, ce qui constituait une autre forme de l'intervention de l'État dans ces sortes d'affaires.

On a trouvé, dans quelques-unes des convenances de l'exploitation, des motifs nouveaux pour que l'État non-seulement ne restât pas étranger à la possession des voies de communication, mais même pour qu'il s'en rendît l'exploitant. Le canal ou le chemin de fer une fois établi, les particuliers s'en servent moyennant un péage, c'est-à-dire sous le paiement d'un certain droit proportionnel à l'espace parcouru pour chaque espèce de marchandises. Or, si la voie de communication appartient au gouvernement et est exploitée par lui, il a paru que le tarif des péages pourrait être plus bas que si elle était entre les mains d'une compagnie.

Ce n'est pas qu'une compagnie ait intérêt à exagérer son tarif. En matière de taxes de cette espèce, il n'est pas exact de dire que deux et deux font quatre; très-souvent, au contraire, en diminuant la quotité, on élève le produit (1), et en haussant celle-là, on rabaisse celui-ci. Un tarif élevé écartera d'un chemin de fer ou d'un canal les marchandises et les voyageurs. Une compagnie de chemin de fer qui s'aviserait d'exiger 5 francs ou même 1 franc par kilom. et par tête, n'aurait personne.

(1) Etant à Lyon en 1838, j'en rencontrai un curieux exemple. L'administration des hospices, propriétaire d'un des ponts à péage sur le Rhône, en réduisit le péage d'un sou à deux liards, par un sentiment de bienveillance pour les ouvriers qui y passaient en grand nombre. A son grand étonnement, elle eut plus de produits sous le régime du demi-droit qu'avec le droit entier.

Les compagnies, soyons justes envers elles, sentent assez bien qu'il est de leur intérêt d'avoir de bas tarifs. Mais, même en les supposant parfaitement éclairées à cet égard, il n'y a pas de raison pour qu'elles adoptent le tarif le plus conforme à l'intérêt public. La loi de concession qui est leur titre ne les astreint nullement à prendre pour règle absolue l'intérêt général. Des conditions leur sont imposées, il faut qu'elles les remplissent; permis à elles ensuite de se conduire de manière à satisfaire le mieux leur intérêt particulier. Une réduction notable des tarifs serait profitable au commerce; libre à elles de s'y refuser, et elles s'y refuseront si elles ont lieu de craindre que cette réduction n'amointrisse leurs recettes. On a représenté qu'il était probable qu'un gouvernement, au contraire, s'empresserait d'y accéder, à moins d'une de ces gênes financières qu'en temps de paix un État bien administré ne doit jamais ressentir.

Il s'en empresserait, a-t-on dit, parce qu'un gouvernement éclairé, prévoyant, habilement économe, n'est point tenu de rechercher des profits dans la perception des péages de ses canaux et de ses chemins de fer. Imprimer un nouvel essor à l'industrie d'une province, quelquefois de tout un royaume, par la facilité des transports, lui importe bien davantage. En se contentant d'un péage minime, en se bornant à percevoir ce qui est nécessaire pour couvrir les frais d'entretien et d'administration, très-souvent, même au point de vue fiscal, il aura fait un excellent calcul; car, là où, à la faveur d'un péage très-modique, une fabrication nouvelle aura surgi, là où, par l'effet de cette amélioration, de nouveaux débouchés auront été ouverts aux produits du sol, on verra l'aisance se répandre, les propriétés hausser de valeur et les consommations s'accroître; dès lors, ce que

le trésor public aura perdu d'un côté, il le regagnera de l'autre, par les droits d'enregistrement, par les impôts de consommation (1), par les taxes de toute nature. Un gouvernement intelligent sera donc naturellement porté à exploiter les lignes de communication qui lui appartiennent, moins en vue des revenus qu'il peut en retirer directement, que de l'impulsion à donner à la prospérité générale.

Il ne faut pas se dissimuler cependant que cet argument en faveur de l'intervention de l'État dans la construction et même dans l'exploitation des voies de communication n'a pas, en fait, la portée indéfinie que quelques personnes y veulent voir. Il y a chez la plupart des gouvernants une répugnance instinctive et presque insurmontable à diminuer les droits perçus à leur profit. La conclusion la plus légitime peut-être qu'on pourrait tirer des considérations qui précèdent, c'est que l'État ne ferait pas un mauvais calcul s'il accordait un subside aux compagnies, afin d'obtenir d'elles un abaissement très-marqué sur des articles déterminés pris parmi les principaux, et, par exemple, sur le plus important de tous, les voyageurs.

Je terminerai cette leçon en disant un mot d'une objection d'une nature toute particulière, qui a été présentée contre l'intervention de l'État dans les travaux publics. On a dit : « Il ne sied pas à un gouvernement de se faire

(1) Nous raisonnons ici dans l'hypothèse que ces impôts existent. Dans l'Etat de New-York, où les droits d'enregistrement n'existent pas, et où les impôts de consommation sont à peu près nuls (sauf ce qui est perçu par la douane et entre dans le trésor de la fédération, mais non dans celui de l'État), les droits de péage sont restés assez élevés. De même, dans toute l'Union américaine, sur les lignes exécutées par les États; mais cette observation s'applique exclusivement aux États-Unis. En Europe, ce qui vient d'être dit du revenu que retire l'État de toute augmentation de la prospérité publique est d'une vérité générale.

industriel. Or, c'est revêtir ce caractère que de passer des marchés pour des terrassements, pour la construction d'un pont, et, à plus forte raison, de se livrer à l'exploitation d'un canal ou d'un chemin de fer. Donc l'exécution, et, à plus forte raison, l'exploitation de ces travaux est peu conforme à la dignité d'un État. » Ces idées n'ont pas été sans quelque retentissement, il y a quelques années. Formulées ou insinuées dans de nombreux écrits et dans des harangues auxquelles ne manquaient ni le ton solennel, ni le talent, elles ont édifié tour à tour les chambres, l'académie et le public.

Une nouvelle secte de stoïciens est apparue parmi nous et s'efforce de se signaler par ses vigoureuses sorties contre ce qu'elle appelle la dépravation du siècle. Ces rigoristes intraitables occupent leurs journées à dresser des réquisitoires contre les intérêts industriels. La vue des appareils d'une manufacture leur soulève le cœur, l'aspect d'une haute cheminée lançant des flots de fumée les saisit d'épouvante, et ils ont voué à la matière le plus magnifique dédain. A les entendre, les bonnes dispositions des gouvernements modernes en faveur du travail, le goût du siècle pour les grandes créations de l'industrie, sont les signes non équivoques de la fin des temps ; la morale publique est caduque, la politique avilie, la religion foulée aux pieds. Là où l'industrie est accueillie, honorée par le gouvernement, c'est Babylone qui, du milieu des décombres sous lesquels on la croyait à jamais ensevelie, relève sa tête hideuse, et montre son impudique front marqué du signe de la Bête !

Pour convertir les peuples, il ne manque à ces nouveaux Jérémies que d'accommoder leurs actes à l'austérité de leurs paroles. Or, je ne sache pas que ces suprêmes contempteurs des biens de ce monde se disposent à partir pour la Thébaïde ; s'ils commandent leurs che-

vaux, c'est pour se rendre à l'Opéra, et non pas au désert. Ils ne se montrent nulle part vêtus de bure, ou la tête couverte de cendres; et ce n'est point de lentilles qu'ils se nourrissent. Tant qu'il en sera ainsi, ces adversaires du progrès et de l'extension des arts industriels, quelque esprit que quelques-uns d'entre eux aient pu montrer, seront peu dangereux. Sans calomnier personne, on peut dire que leur hostilité contre les tendances modernes dérive fréquemment d'une prétention à s'assimiler à cette ancienne aristocratie que l'industrie faisait déchoir. Souvent cependant elle a d'autres motifs. Chez plusieurs, c'est l'effet de la manie qui fait rechercher aux hommes la singularité et qui les porte à contredire les idées de leur temps. Chez ceux-ci, c'est faute d'avoir été initié aux connaissances positives; au lieu de se donner la peine d'apprendre ce que c'est que l'industrie, quels en sont les procédés les plus remarquables, et quelle en est la véritable portée sur la civilisation, sur la prospérité des États et sur l'amélioration morale et intellectuelle du genre humain, ils trouvent plus expéditif de la décrier. Chez ceux-là, peu nombreux heureusement, c'est une parade de vertu farouche, une imitation plus ou moins éloignée de Tartufe, quand il dit à Dorine :

« Cachez ce sein que je ne saurais voir. »

Mais le plus grand nombre se compose d'esprits irréfléchis qui ont accueilli légèrement une opinion frivole, éphémère comme les caprices de la mode, et qui s'en déferont de même. Tous tant qu'ils sont, ils n'empêcheront pas le monde de marcher dans la voie de ses destinées, et l'industrie de consommer l'avènement qui lui a été promis. Cependant il est regrettable qu'une partie des forces intellectuelles de la société soit ainsi employée à propager des idées fausses et à entretenir des préjugés

qui ont fait leur temps ; si cette tentative n'arrête pas le mouvement de la société, elle peut le retarder et lui faire subir des heurtements qui se traduisent en souffrances publiques.

L'objection que je viens d'examiner aurait, si on lui donnait raison, des conséquences qui atteindraient quelque chose de plus que l'intervention de l'État dans les travaux publics. Elle ne tend en effet à rien moins qu'à faire frapper de réprobation les faveurs que les sociétés modernes accordent aux entreprises industrielles.

Mais au sujet de l'influence que les développements de l'industrie doivent avoir sur la morale publique, gardons-nous de concevoir de chimériques terreurs. L'industrie n'a rien dans son essence dont la morale publique ne s'accommode, quels que soient les désordres, accidentels heureusement, qu'on ait dû remarquer sur les pas du régime manufacturier. Les autorités les plus imposantes recommandent le travail comme la source accessible à tous de la moralité. Je conçois peu qu'on prétende que la religion soit menacée par ces entreprises, lorsque je vois nos prélats les plus vénérables venir en sanctifier l'inauguration par leur présence, et qu'il ne s'ouvre pas un canal ou un chemin de fer, sans qu'il y ait un évêque, pour bénir le premier bateau qui passe, ou la première locomotive qui lance la vapeur dans les airs (1)!

(1) Voir dans le vol. I de ce cours, le discours d'ouverture intitulé. *Accord de l'Économie politique et de la morale*, p. 197.

CINQUIÈME LEÇON.

Dans quel sens doit être comprise l'exclusion prononcée en Amérique contre le gouvernement fédéral en matière de travaux publics.

La question de l'intervention du gouvernement dans les travaux publics, à l'exclusion ou avec le concours de l'industrie privée représentée par les compagnies, a été résolue négativement aux États-Unis pour le gouvernement fédéral. Cette solution négative a lieu de surprendre de la part d'un peuple chez lequel les intérêts pacifiques sont si développés, et dont le gouvernement est si complètement identifié avec le public. Il semble que ce soit une objection très-forte contre la thèse soutenue ici, qu'on méconnaît les attributions légitimes de tout gouvernement pénétré de l'esprit moderne si on lui refuse un rôle plus ou moins actif dans les travaux publics. Je consacrerai donc cette leçon à rechercher le véritable sens qu'il faut attacher à cette négation, et je n'aurai pas de peine à montrer qu'elle a été motivée par des causes tout à fait locales qui n'existent point ailleurs, et qu'il n'y a aucunement lieu d'en conclure que l'esprit des Américains répugne à l'intervention du gouvernement dans les travaux publics.

Vous verrez que la doctrine de la non-intervention du gouvernement dans les travaux publics n'a été appliquée qu'au gouvernement fédéral; qu'elle ne l'a été qu'en raison de la situation toute particulière qui lui est faite par la constitution fédérale par rapport aux différents États dont se compose l'Union; que, même pour le gou-

vernement fédéral, un certain champ a été laissé à son activité en matière de travaux publics, et que, au sein de chacun des États, la doctrine de l'intervention du gouvernement a été adoptée au contraire et pratiquée sous des formes diverses sans doute, mais le plus souvent sur une très-grande échelle.

Les États de l'Union américaine étaient isolés les uns des autres alors qu'ils étaient sous le régime colonial, et formaient des provinces appartenant à l'Angleterre. Chacun d'eux avait dès lors son administration distincte. Le gouverneur d'une des colonies était indépendant des gouverneurs voisins. Lors des guerres contre les Français du Canada, un certain degré d'unité avait été indispensable parmi les colonies anglaises de l'Amérique du Nord ; le sentiment de la commune défense les avait tenues rapprochées, et il aurait fallu peu d'événements comme la célèbre déroute du général Braddock par une poignée de Français et d'Indiens cantonnés au fort Duquesne (aujourd'hui Pittsburg), pour que toutes les provinces fussent réunies sous un seul gouvernement. La conquête du Canada par le général Wolf et l'anéantissement de la domination française sur les derrières des colonies de la Grande-Bretagne les dégagèrent de l'obligation de former un faisceau serré, et leur permirent de vivre et de se développer séparément. Lorsque l'indépendance fut proclamée, le 4 juillet 1776, chaque colonie, devenant un État, maintint naturellement son existence individuelle. Un acte de confédération, préparé dès les premiers jours de l'indépendance, fut définitivement signé le 8 juillet 1778. Ce pacte, fort imparfait, ne constituait entre les États aucune unité nationale ; les États devenaient seulement des confédérés, conservant leur souveraineté pleine et entière, à peu près comme en Europe les cantons suisses avant la constitu-

tion de 1848 qui a profondément modifié leurs relations mutuelles. L'autorité fédérale était sans ressources et sans force. L'acte de confédération créait, sous le nom de *congrès*, un conseil fédéral qui n'avait absolument rien à voir dans l'administration intérieure des différents États. Dans la pensée des Américains c'était si bien un congrès semblable aux assemblées de ministres de divers États qui se réunissent quelquefois en Europe, que l'acte fédéral n'instituait pas de pouvoir exécutif chargé des affaires fédérales, pas de corps judiciaire fédéral. Rien absolument ne représentait le magistrat suprême qu'on nomme aujourd'hui le président. Il y avait bien un président du congrès; mais c'était simplement un membre de cette assemblée, choisi par ses collègues et chargé de l'ordre et de la police des séances, dépourvu, d'ailleurs, d'attributions politiques qui lui fussent personnelles et n'ayant aucun pouvoir hors de la salle où s'assemblait le congrès.

Particulièrement sous le rapport financier, le congrès était dans la situation la plus précaire. Le produit des douanes ne lui appartenait point; ce n'était même pas lui qui établissait les droits de douanes, et ces droits étaient différents dans les différents États. Aucun impôt n'était perçu en son nom. Tous les États figuraient dans le congrès sur le pied de l'égalité absolue, comme autant de puissances distinctes.

Les inconvénients de ce régime furent bientôt manifestes. Le 17 septembre 1787, une convention, qui avait été convoquée à cet effet, termina la constitution actuelle qui reçut rapidement l'assentiment libre des États et qui fut mise en pratique au mois de mars 1789.

La constitution des États-Unis, fruit de mûres délibérations, fut écrite sous l'influence d'un sentiment de réaction raisonnée contre la prépondérance excessive du

principe de la souveraineté individuelle des États. Cette souveraineté fut maintenue ; mais, à côté d'elle, on en érigea une autre, celle des États-Unis. Dès lors, il n'y eut pas seulement confédération, il y eut union. Les États ne furent pas seulement ligués les uns aux autres pour certains objets, en vue de certains périls ; ils furent très-expressément les membres d'une même nation. Les attributions de l'autorité fédérale furent étendues, ou plutôt on créa un gouvernement fédéral capable d'action, en organisant et en plaçant sous les ordres immédiats d'un président élu par les citoyens, et armé d'une prérogative propre, un personnel administratif se ramifiant sur le sol entier de l'Union. Au lieu d'être un simple conseil, le congrès devint un corps législatif, partagé en deux chambres ; l'une, celle des représentants, où chaque État a un nombre de mandataires proportionnel à sa population ; l'autre, le sénat, où tous les États indistinctement en ont deux. Le gouvernement fédéral, composé du congrès et du président (1), fut pourvu de toutes les ressources et de tous les moyens nécessaires au maintien de son existence. Il fut investi d'attributions clairement définies avec tous les pouvoirs qu'il fallait pour les faire respecter.

Ce qui distingue donc les États-Unis depuis 1789, c'est qu'il y a deux souverainetés coexistant sans se confondre, ayant l'une et l'autre leurs moyens d'action directe, leurs finances et leur personnel d'agents. A cet égard,

(1) L'initiative des lois appartient à chacun des représentants et sénateurs. Les bills votés par le congrès doivent obtenir l'approbation du président. Dans le cas où le président croit devoir refuser son approbation, il est tenu de renvoyer le bill avec ses objections, dans un délai de dix jours à partir du vote, à celle des chambres qui en avait pris l'initiative. La délibération recommence alors, et si le bill est adopté de nouveau à une majorité des deux tiers de chacune des deux chambres, il devient loi de l'Union ; sinon, il est non avenu.

les nouveaux États qui s'organisent journellement sont complètement assimilés aux anciens. Chaque État fait donc obligatoirement partie intégrante d'une grande unité nationale, et cependant ses attributs sont bien supérieurs à ceux d'une province dans un empire. Il se gouverne par lui-même, dans son intérieur. Il a sa constitution, qu'il modifie à son gré; il a ses lois, sa législature, ses magistrats; il vote, perçoit et dépense ses impôts comme il lui plaît. Il est seulement astreint de suivre, dans son régime intérieur, quelques principes généraux de droit public, particulièrement protecteurs de la liberté individuelle, qui sont insérés dans la constitution fédérale; mais les relations extérieures sont exclusivement réservées au gouvernement fédéral.

Les douanes sont d'institution fédérale, ainsi que les postes, la monnaie et les poids et mesures. Le gouvernement fédéral a seul le droit de paix et de guerre avec toutes les nations, y compris les peuplades indiennes. Il a une armée et une marine. Il pourvoit aux réglemens et à l'armement de la milice; mais, en temps de paix, la milice ne relève que des autorités des États respectifs. Il lui appartient de faire les lois générales réglementaires du commerce extérieur et intérieur et de la navigation maritime. Il peut contracter des emprunts et lever des impôts directs ou indirects pour les besoins fédéraux; cependant, depuis longtemps, il ne perçoit d'autre taxe que celle des douanes, car les postes ne sont pas considérées comme une source de revenus; il est entendu que le revenu de cette administration est calculé de manière à la défrayer seulement. Le gouvernement fédéral touche aussi le produit de la vente des terres publiques situées hors de l'enceinte des anciens États, terres qui forment un domaine extrêmement

vaste, sur lequel se fondent successivement des États nouveaux. Cette perception du produit de la vente des terres publiques subit seulement une modique retenue au profit des États dans lesquels sont situées les terres vendues, et qui est spécialement affectée à leurs écoles primaires et à leurs routes.

Il y a une justice fédérale à trois degrés, à laquelle sont dévolus tous les cas où les États-Unis sont demandeurs ou défendeurs. Il lui appartient de prononcer dans toutes les matières, civiles ou pénales, qui sont régies par des lois fédérales. Elle juge les contestations entre deux ou plusieurs États. Elle est également saisie des causes entre les citoyens de différents États et entre les citoyens américains et les étrangers. Celles où un ambassadeur étranger est partie sont particulièrement réservées à la cour suprême, qui forme le couronnement de cette juridiction.

Les brevets d'invention sont délivrés par le gouvernement fédéral.

A peine la constitution avait-elle été acceptée et mise en vigueur, que beaucoup de citoyens craignirent que l'on n'eût trop agrandi les prérogatives du gouvernement fédéral, et trop donné à la souveraineté de l'Union, au détriment de la souveraineté individuelle des États. Le parti fédéraliste, c'est le nom de celui qui était favorable au renforcement de la puissance fédérale, ne tarda pas à avoir le dessous. Dès sa première session, le congrès proposa à l'approbation des États plusieurs amendements à la constitution. Parmi ces amendements, qui tous ont été adoptés, soit immédiatement, soit un peu plus tard, la plupart se bornent à stipuler des garanties individuelles au profit des citoyens ; mais deux sont restrictifs des attributions fédérales. L'un entre autres, le dixième, établit expressément que tous les pouvoirs que

la constitution n'a pas délégués formellement aux États-Unis, c'est-à-dire au gouvernement fédéral composé du congrès et du président, ou qui n'ont pas nominativement été retirés aux États particuliers, sont réservés à ceux-ci et aux citoyens. Ce principe, dont la stricte et rigoureuse observation a acquis un nombre de partisans de plus en plus considérable, et dont le triomphe définitif date de l'arrivée de Jefferson à la présidence, en 1801, a reçu deux mémorables applications sous le rapport des intérêts industriels, l'une à l'occasion de la Banque des États-Unis, l'autre au sujet de l'intervention du gouvernement fédéral dans les travaux publics, et c'est cette dernière qui doit nous occuper spécialement ici.

Lorsque le colonel Hamilton, appelé par Washington, dès le début de son administration, au ministère des finances, proposa au congrès, en 1791, d'autoriser une Banque des États-Unis étendant ses opérations sur tout le domaine de l'Union, et relevant seulement de la justice fédérale, un vif débat s'engagea sur la question de savoir si le congrès avait le droit d'organiser pareille institution. Le fait est qu'aucun article de la constitution n'attribuait expressément cette faculté au congrès. Mais on pouvait soutenir, avec grande apparence de raison, qu'une Banque des États-Unis était indispensable à la bonne organisation du commerce intérieur, et devait faciliter le service de la trésorerie; que dès lors le droit de la créer résultait du paragraphe de la constitution qui permet au congrès de faire toutes les lois nécessaires ou convenables pour l'exercice des pouvoirs dont il était nominativement investi, pouvoirs parmi lesquels se trouvaient ceux de favoriser le bien-être général, d'établir et de percevoir des impôts et de régler le commerce intérieur. Les adversaires de la centralisation repoussèrent ces arguments, et lorsque Washington, après que le bill

eut été voté par les deux chambres, ayant à déclarer s'il y accordait sa sanction afin qu'il devint une loi, demanda à ses ministres de lui donner leur opinion écrite, le secrétaire d'État, M. Jefferson, et l'attorney général, M. Randolph, furent d'avis que le bill était inconstitutionnel. Quand il s'agit du renouvellement du privilège ainsi décerné, qui devait expirer le 4 mars 1811, dès 1808 les mêmes discussions recommencèrent, et l'autorisation fut refusée une première fois. Mais la situation commerciale du pays devint si laborieuse, à la suite de la guerre de 1812 contre l'Angleterre, que la majorité sentit qu'une Banque générale était un des plus impérieux besoins de la patrie. On en était venu à ce point qu'il n'y avait plus de moyens d'échange. Le numéraire avait disparu, et il était remplacé par un déluge de papier-monnaie changeant de titre et de valeur à chaque État, à chaque village, à chaque maison, car plus d'un propriétaire avait ses billets à lui. Sous la pression de ces circonstances pénibles, les objections constitutionnelles contre l'existence d'une Banque des États-Unis instituée par les autorités fédérales furent écartées, et au commencement de 1816, une Banque nouvelle fut créée pour vingt ans. Le 10 avril, le président Madison, qui en 1791 s'était prononcé contre la première Banque, qui en 1815 avait opposé son veto à un bill d'autorisation voté par les deux chambres du congrès, Madison lui-même y donna son approbation. Lorsque les vingt années d'existence de cette deuxième Banque arrivèrent près de leur terme, les mêmes scrupules constitutionnels se réveillèrent. Cette fois ils s'appuyèrent sur des passions populaires très-vives. Après des débats animés, la Banque obtint, en 1832, la majorité des voix dans les deux chambres du congrès; mais le président Jackson mit son veto sur le bill, sans que la majorité requise des

deux tiers se trouvât pour annuler le veto. Durant les sessions suivantes, la question fut posée itérativement et débattue avec une véhémence extraordinaire. Ce fut pendant quelques années la grande discussion politique du pays. Mais la majorité du congrès était désormais contraire à la banque des États-Unis, et cette institution cessa d'exister, au moins comme banque nationale embrassant toute l'Union. Elle fut réduite au rôle de banque locale de l'État de Pensylvanie, en vertu d'une charte que cet État lui octroya ou plutôt lui vendit chèrement (1). Et quoique sa disparition en tant que banque nationale ait été accompagnée d'une crise commerciale et industrielle des plus désastreuses, il ne reste aux partisans d'une banque des États-Unis aucun espoir de voir rétablir une institution pareille, tant le système restrictif des attributions du gouvernement fédéral a gagné de terrain et a acquis force de chose jugée.

L'intervention du gouvernement fédéral dans les travaux publics a donné lieu à des débats moins violents, mais qui cependant ont eu un retentissement extraordinaire, et ont abouti de même à une conclusion négative envers l'autorité fédérale.

A l'origine, la plupart des antagonistes de la centralisation admettaient que le gouvernement fédéral pouvait créer des communications entre les diverses parties de l'Union, sous la condition toutefois d'obtenir, pour chaque ligne en particulier, le consentement de l'État ou des États dont le sol devrait être traversé. Lorsqu'en 1808, sous la présidence de Jefferson lui-même, l'homme éminent qui occupait le ministère des finances, M. Gallatin, sur la demande du sénat, développait le plan d'un réseau de voies navigables à ouvrir, il se conformait à cette pensée. Le concours matériel du gouvernement

(1) On sait que depuis lors elle a fait faillite avec un grand scandale.

fédéral semblait alors absolument indispensable pour qu'on vit exécuter sur le sol de l'Union autre chose que des ouvrages sans importance, et cette conviction écartait bien des objections, comprimait bien des répugnances constitutionnelles. M. Gallatin exposait, dans son rapport, que des entreprises isolées de canalisation devaient procurer peu de profit à leurs actionnaires; qu'au contraire, si l'on menait de front toutes les parties d'un réseau, chacun des canaux séparés pourrait être profitable. Cette impulsion d'ensemble lui semblait ne pouvoir être donnée que par le gouvernement fédéral: « Le gouvernement fédéral, disait-il, peut seul écarter tous les obstacles. » A cette époque, en effet, ce que disait M. Gallatin était parfaitement exact. Nous verrons le peu de temps qu'il a fallu pour changer entièrement la face des choses, et rendre superflue cette initiative, sans laquelle M. Gallatin pensait que les entreprises de travaux publics resteraient frappées d'interdit.

Un certain nombre d'années s'écoulèrent encore avant que l'idée de limiter les attributions du pouvoir fédéral, à l'égard des travaux publics, préoccupât fortement les esprits. A plusieurs reprises, le congrès fut appelé à donner des fonds pour des routes, et même à en faire construire directement par ses agents; mais c'étaient des entreprises isolées, ne se rattachant à aucun système, et à l'exception d'une seule, ces routes n'avaient qu'une importance très-bornée. Le Congrès n'y donnait que peu d'attention, tenant ces sortes d'affaires pour accidentelles ou accessoires. Ainsi fut voté sans obstacle, en mars 1806, le commencement de la Route nationale, appelée aussi *Route de Cumberland*, qui de la ville de Cumberland (située sur le Potomac, dans l'État de Maryland) a été graduellement étendue jusqu'à Brownsville

sur la Monongahela, puis jusqu'à Wheeling sur l'Ohio, et de là jusqu'au Mississipi, au travers du grand triangle occupé par les États d'Ohio, d'Indiana et d'Illinois. C'est de la même manière que passèrent successivement diverses lois autorisant la construction, à la charge du trésor fédéral, d'un bon nombre d'autres routes conçues et exécutées d'ailleurs dans un style beaucoup plus grossier que la Route nationale : celle d'Athènes (Géorgie) à la Nouvelle-Orléans, jusqu'au 31^e degré de latitude (loi d'avril 1806); celle de l'Ohio au Mississipi (même loi); celle de Nashville, dans le Tennessee, à Natchez sur le Mississipi (même loi); et une autre encore (loi du 3 mars 1807). Jefferson, en qualité de président, revêtit de sa signature toutes ces lois. De là jusqu'en 1817 furent votées plusieurs lois analogues qu'a mentionnées le président Monroë dans un document adressé à la chambre des représentants, dont nous parlerons tout à l'heure. Dans son message du 27 mai 1830, où il motivait son refus de sanctionner le bill autorisant une souscription fédérale en faveur de la route de Maysville à Lexington (Kentucky), le général Jackson rappelait qu'il n'avait pas été fait moins de vingt-deux lois ayant toutes subi les formalités voulues par la constitution, pour allouer des fonds à la Route nationale.

Mais, il faut le remarquer, tous ces votes du congrès n'impliquaient pas formellement le principe général de l'intervention du gouvernement fédéral dans les travaux publics; car pour la Route nationale, le seul de tous ces ouvrages qui mérite considération, il y avait, de la part du gouvernement fédéral, une obligation spéciale, contractée par une loi, en faveur des populations de l'État d'Ohio, à l'époque où il devint membre de l'Union. La loi du 30 avril 1802, relative à cet État, alors simple Ter-

ritoire (1), portait expressément que le vingtième du produit de la vente des terres publiques serait consacré à la création de routes entre l'Ohio et le littoral de l'Atlantique. D'ailleurs, on avait procédé à la construction de la Route nationale dans des formes telles qu'aucune atteinte n'était portée au principe de la souveraineté individuelle des États, quelque extension qu'on pût donner à ce principe. Conformément aux prescriptions de la loi du 30 avril 1802, on avait sollicité l'assentiment des États de Virginie, de Maryland et de Pensylvanie, que cette route devait traverser, et ils l'avaient accordé. Le gouvernement fédéral, ainsi que le disait le président Monroë dans son message du 4 mai 1822, s'était religieusement abstenu, au sujet de cette route, de tout acte de souveraineté ou de juridiction dans l'enceinte des États. Il n'avait pris possession des terrains qu'en vertu des lois des États respectifs, et jamais en vertu d'une loi fédérale. Le congrès avait évité de faire des lois pour protéger la route contre la malveillance, ou pour y placer des barrières à péage. Cependant il convient de ne pas perdre de vue que, lors du vote de la loi du 30 avril 1802, et à l'époque où fut entreprise la Route nationale, le fauteuil de la présidence était occupé par

(1) La situation du *Territoire* est une sorte de stage par laquelle passe une certaine circonscription, avant d'être admise au titre d'État dans l'Union. Dans cette situation, il y a un gouverneur nommé par le président des États-Unis, et ayant des attributions beaucoup plus étendues que le chef du pouvoir exécutif dans les États constitués, lequel cependant, sans doute par une réminiscence du temps colonial, est partout qualifié du même nom de gouverneur. La condition fondamentale pour passer du rang de Territoire à celui d'État, est d'être parvenu à un certain chiffre de population. Il faut alors une loi votée par le congrès, loi qui est rendue après que les habitants du Territoire ont rédigé une constitution dont connaissance est donnée au congrès. Le Territoire est représenté au congrès par un simple délégué qui n'a pas voix délibérative, et qui siège dans la chambre des représentants.

Jefferson, le promoteur de la doctrine de la souveraineté individuelle des États, le grand adversaire de la centralisation. Du moment qu'il provoquait ces votes du congrès, et qu'il les sanctionnait ensuite, c'est que le droit d'allouer des fonds aux voies de communication lui paraissait incontestablement acquis au gouvernement fédéral.

Sous la présidence de Madison, successeur de Jefferson, les deux chambres du congrès votèrent une loi « à l'effet de mettre à part et de réserver certains fonds pour la construction de routes et de canaux, ainsi que pour l'amélioration des rivières, afin de faciliter et de stimuler le commerce intérieur entre les États, et de rendre la défense du pays plus aisée et moins dispendieuse. » Madison, homme d'un esprit éminent, appartenant, comme son prédécesseur, au parti antifédéraliste, et qui avait été l'un des représentants de la Virginie au sein de la convention chargée de rédiger la constitution, Madison, refusa d'approuver la loi, parce qu'il la regardait comme inconstitutionnelle, en ce qu'elle supposait au gouvernement fédéral le droit de construire par lui-même des canaux et des routes sur le sol des États, tandis que, suivant lui, ce droit n'existait pas et ne pouvait résulter même du consentement spécial des États intéressés dans chaque cas en particulier. D'après Madison, l'assentiment de tel ou tel État ne pouvait conférer des droits au gouvernement fédéral que dans les cas prévus et déterminés par la constitution. Il résulte, d'ailleurs, des termes du message par lequel Madison notifia son veto, qu'il distinguait entre la faculté d'allouer des fonds et celle de mettre directement à exécution l'œuvre à laquelle les fonds étaient destinés. Il paraissait considérer la première comme indéfinie entre les mains du congrès, en sorte que, dans son opinion, le congrès pouvait

consacrer des fonds à des entreprises qu'il ne lui était pas permis d'accomplir lui-même. Cette interprétation des pouvoirs du congrès laissait au gouvernement fédéral le moyen d'intervenir par voie d'encouragement financier dans les travaux publics dont se seraient chargés les gouvernements particuliers ou les compagnies, mode d'intervention qui pouvait être fort efficace, et qui alors n'eût rencontré qu'une très-faible opposition.

La guerre de 1812 à 1815 fit comprendre aux Américains combien ils avaient besoin d'un système de communications intérieures, et leur enseigna, à leurs dépens, le parti qu'ils devaient en tirer, non-seulement dans l'intérêt du commerce, mais encore pour la défense du territoire. Le sol occupé par les États qui existaient alors formait une longue lisière parallèle à l'Atlantique, et presque partout d'une médiocre profondeur, en faisant abstraction des Territoires destinés à être prochainement des États, plus étroite encore si l'on ne tenait compte, dans les États constitués à ce moment, que de la partie la plus peuplée. La mer avait été jusqu'alors pour la nation américaine le plus commode des grands chemins. Le blocus vint lui enlever cette communication. Privée de lignes de navigation intérieure, et n'ayant presque partout que des routes impraticables, il fut impossible aux Américains de conserver des rapports commerciaux, non-seulement avec les autres nations, mais même entre eux. Comme ils n'avaient pas encore eu le temps de couvrir leur littoral d'un système de fortifications, et de fermer par des forteresses l'entrée de leurs vastes baies, les facilités que donnent ces nappes d'eau intérieures pour le cabotage à courte distance furent elles-mêmes supprimées. Les escadres anglaises s'y introduisirent sans effort et s'y installèrent audacieusement. La plus magnifique

de ces baies, la Chésapeake, sur laquelle sont situés vingt ports, tels que Washington, Baltimore, Norfolk, Annapolis, capitale du Maryland, la Chésapeake même devint le quartier général des forces navales de la Grande-Bretagne sur les côtes d'Amérique (1). Dans ces conditions, le mouvement des troupes et des munitions fut aussi difficile aux Américains que le transport des marchandises.

Après la paix de Gand, en 1815, cet argument militaire et civil en même temps fut saisi par les bons citoyens, qui étaient impatients de voir leur pays se sillonner de canaux et de bonnes routes, et qui croyaient les ressources du gouvernement fédéral indispensables à l'accomplissement de tout le réseau que réclamait, pour être passablement vivifiée, la vaste région sur laquelle il était clair que, dans peu d'années, la population serait épandue. Dès l'ouverture de la première session du congrès qui suivit la signature du traité de Gand, le président Madison rappela la discussion sur la question des voies de communication, et sembla même faire allusion aux projets tracés pendant l'administration de Jefferson, sous la direction éclairée de M. Gallatin peu avant que la mésintelligence n'éclatât entre l'Union et l'Angleterre, en s'exprimant en ces termes :

« J'appelle particulièrement l'attention du congrès sur la convenance qu'il y aurait à user des pouvoirs dont il est déjà revêtu, et, s'il le faut, à recourir aux moyens légaux d'élargir ces pouvoirs, de manière à réaliser un plan général de canaux et de routes propres à resserrer en un seul faisceau toutes les parties de l'Union, pour leur plus grande prospérité. »

(1) On sait que les Américains n'en luttèrent pas moins avec énergie, même sur mer.

A la session suivante, le 4 avril 1818, la chambre des représentants demandait au ministre des finances de lui indiquer les meilleurs moyens d'appliquer les fonds de la fédération à ouvrir les canaux et les routes qui, en temps de guerre, faciliteraient le plus les opérations militaires. Le 7 janvier suivant, le ministre, M. J. C. Calhoun, qui depuis a joué un grand rôle dans les débats politiques des Etats-Unis, à la tête du parti de la souveraineté individuelle des Etats, fit un rapport remarquable dans lequel le droit du gouvernement fédéral à entreprendre des voies de communication n'est pas mis en doute.

Mais à mesure que la civilisation gagnait sur les déserts de l'Ouest, à mesure que l'espace occupé par la population s'agrandissait, le parti favorable à l'extension de la souveraineté individuelle des Etats acquérait des forces nouvelles et s'appliquait à affaiblir le principe de la centralisation. Le nombre des Etats confédérés augmentait, et les besoins devenaient plus divers, plus opposés, en raison de la différence des productions et des climats ; dès lors il était raisonnable de détendre ou du moins de ne pas resserrer davantage le lien fédéral. Il y a, d'ailleurs, dans le caractère de l'Américain une indépendance d'allures qui s'accommoderait mal de l'action d'une autorité éloignée dont les décisions se feraient longtemps attendre. Il y eut donc bientôt, notamment dans l'Ecole du Sud, une opposition décidée contre l'intervention du gouvernement fédéral dans les travaux publics. Non-seulement on refusa au pouvoir central le droit d'entreprendre à ses frais, de posséder, d'administrer, même avec la permission spéciale des Etats intéressés, des voies de transport, routes ou canaux, mais on lui contesta de plus en plus vivement la faculté d'encourager ces ouvrages par

des souscriptions ou des subventions. Néanmoins, dans les rangs contraires, on tenait bon. Les législatures de plusieurs Etats autorisaient le gouvernement fédéral à établir des barrières et à percevoir des péages sur les routes qu'il construirait. D'autres demandaient des routes au congrès. A diverses reprises, le congrès prit parti dans ce sens. Tel était l'état des choses, lorsque, le 4 mai 1822, le président Monroë refusa son assentiment à un bill qui était destiné à pourvoir à l'entretien de la Route nationale au moyen d'un droit de péage, et qui fixait des peines contre les délinquants. A cette occasion, il adressa à la chambre des représentants un Mémoire où il traitait en détail la question de l'intervention du gouvernement fédéral dans les travaux publics. L'esprit de cet écrit était clairement exprimé dans quelques passages que nous allons reproduire.

« Le pouvoir d'établir des barrières à péages et de rendre obligatoire le paiement de ceux-ci, au moyen d'une sanction pénale, suppose le pouvoir de déterminer et d'exécuter un système général de voies de communication. La faculté d'imposer une taxe aux personnes, chevaux et voitures, qui doivent circuler sur une route, implique celle d'exproprier, sans le secours des législatures locales, les possesseurs du sol, et de faire des lois pour empêcher la malveillance de dégrader la route. Si cette faculté existe pour une seule route, elle existe pour une seconde, et pour autant de lignes qu'il peut plaire au congrès d'en construire. Tous ces pouvoirs se tiennent. Un seul d'entre eux entraîne tous les autres, et implique un ensemble complet de juridiction et de souveraineté pour tout ce qui se rattache aux travaux publics. Il est donc question ici d'autre chose que de faire usage du droit de voter des fonds, droit qui, en termes généraux, appartient au congrès, et en vertu duquel la Route

de Cumberland (Routé nationale), dont il s'agit, a été commencée et continuée avec l'assentiment des Etats qu'elle traverse. Ces vastes pouvoirs, le congrès ne les possède pas, et les Etats pris individuellement ne peuvent les lui accorder. Car, s'il leur est loisible de permettre à la fédération de consacrer des fonds à cet objet sur leur sol, il ne leur est pas permis de concéder individuellement, par disposition spéciale, des droits de juridiction et de souveraineté; de pareils droits ne peuvent résulter que d'un amendement à la constitution, voté et adopté conformément au mode prescrit par la constitution elle-même.»

M. Monroë indiquait, en outre, avec plus de précision les positions respectives du gouvernement fédéral et des gouvernements d'Etats, au sujet des voies de communication directement entreprises ou possédées par le gouvernement fédéral, telles qu'elles lui paraissaient résulter de la constitution interprétée dans le sens restrictif du dixième amendement. Après avoir examiné ce qui pourrait arriver dans le cas où un Etat se refuserait à ce que la fédération établît chez lui des droits de barrières, ou dans celui où un propriétaire refuserait de vendre son terrain, sous prétexte que l'objet du gouvernement fédéral ne serait pas compatible avec la constitution, il poursuivait par une argumentation qui peut se résumer ainsi: « On peut répondre que le mauvais vouloir d'un propriétaire et l'opposition d'un Etat sont des difficultés susceptibles d'être écartées par un arrangement à l'amiable; mais la disparition d'un obstacle par cette voie ne prouve pas le droit du congrès; et d'ailleurs, par ce procédé, il ne serait pas possible de supprimer tous les obstacles. Il ne suffit pas que le congrès puisse, au moyen des ressources financières dont il dispose, obtenir le terrain nécessaire ou faire taire la répugnance de tel ou tel

Etat. Il est indispensable qu'il ait constitutionnellement le droit de renverser au besoin ces oppositions. Si ce droit n'existe pas, le gouvernement fédéral doit renoncer à la pensée d'établir des voies de communication, car autrement nous serions, de gré ou de force, inévitablement conduits à invoquer ce droit. Ne faudrait-il pas, en effet, percevoir les péages et réprimer les dégâts ? Et avec les récalcitrants qui ne voudraient pas payer les péages, et avec ceux qui auraient commis ou qui tenteraient de commettre des dégâts, à quoi nous servirait la faculté de puiser dans le trésor public ? Nous donnerait-elle le moyen de vaincre la résistance de ceux-ci, ou de contenir ou réprimer la malveillance de ceux-là ? il faudrait les traduire en justice les uns et les autres. Là, ils ne manqueraient pas de soutenir qu'il n'existe contre eux aucun moyen légal de contrainte ni de répression, attendu qu'il est inconstitutionnel que le gouvernement fédéral possède et exploite de sa propre autorité une voie de transport ; et, une fois cette thèse accueillie par les tribunaux, que deviendrait le système de l'intervention de la fédération dans les travaux publics ? »

Si l'on se place au point de vue du dixième amendement à la constitution, et qu'on interprète celle-ci, ainsi qu'il le faut, dans le sens restrictif que cet amendement a déterminé, on conviendra que la logique était du côté de M. Monroë. Pour mieux établir son opinion, M. Monroë prit un à un tous les articles de la constitution dont s'étaient les partisans d'un système de travaux publics à exécuter par la fédération, et, les discutant d'après le principe définitivement établi, que le gouvernement fédéral n'avait d'autres attributions que celles qui lui sont nettement et expressément dévolues, et que les cas douteux doivent être entendus contrairement à l'extension de sa prérogative, il démontra qu'aucun des termes de

la constitution ne conférait au gouvernement fédéral le droit d'entreprendre de sa seule autorité, et en vertu de sa seule souveraineté, un réseau de communications, ou, ce qui du point de vue constitutionnel abstrait est la même chose, une seule ligne.

Le texte favori des amis d'un système fédéral de voies de communication était le paragraphe 7 de l'article 8 du 1^{er} chapitre de la constitution, où il est dit que le congrès a le pouvoir d'établir des bureaux de poste et des routes de poste (*to establish post-offices and post-roads*). Il faut convenir qu'au premier abord cet argument semble sans réplique. Mais, ainsi que le représente M. Monroë, ici le mot *établir* n'équivaut pas à *construire* ni à *posséder*; il signifie seulement que le congrès a le droit de fixer les villes où seront les bureaux de poste, et les routes que parcourront les voitures, cavaliers ou piétons chargés des dépêches. Entre autres arguments favorables à cette interprétation restrictive, il s'appuyait sur ce que, dans l'acte de confédération qui avait précédé la constitution, et qui avait été rédigé dans un temps où personne ne songeait à un réseau fédéral de voies de communication, le même mot *établir* avait été employé, et il demandait s'il n'avait pas été transféré de cet acte à la constitution avec le même sens qu'il avait eu d'abord.

Ensuite la faculté d'ouvrir des routes, en supposant qu'elle fût écrite dans la constitution, impliquait-elle celle d'ouvrir des canaux, qui n'y est pas mentionnée?

Les paragraphes 1 et 10 de l'article 8 investissaient le gouvernement fédéral du pouvoir de déclarer la guerre et de prendre les mesures que réclamerait la commune défense du territoire. M. Monroë combattait l'interprétation, assez en vogue alors, qui tendait à faire découler de là le droit d'entreprendre un réseau de communica-

tions. « Sans doute des routes et des canaux peuvent, disait-il, rendre de grands services en cas de guerre pour repousser une invasion ; mais les auteurs de la constitution n'ont pas eu la pensée de décerner au congrès la faculté de doter le pays de ce moyen d'action militaire. Ils ont énuméré en détail dans le reste de l'article 8, et notamment dans les paragraphes 12, 13, 14, 15 et 16, les principales attributions nécessaires au succès d'une guerre. Partout ailleurs, en se servant de certains termes généraux, ils n'ont entendu stipuler que des attributions secondaires et de détail, parmi lesquelles il est impossible de ranger une entreprise aussi considérable que celle d'un ensemble de communications. Il ne s'agit pas de savoir s'il est utile que le pays ait des routes ou que le gouvernement fédéral se charge d'en construire ; il s'agit de décider si l'intention des auteurs de la constitution était de conférer au pouvoir fédéral cette faculté, et si ceux qui ont réglé le sens dans lequel la Constitution devait être définitivement entendue n'étaient pas manifestement opposés à tout ce qui pouvait élargir, dans quelque sens que ce fût, la puissance de l'autorité fédérale. »

En raisonnant ainsi, M. Monroë établit péremptoirement que l'exécution d'un système de routes, ou d'une seule route, par le gouvernement fédéral, en conséquence d'un vote du congrès, n'était pas légitimée par la constitution, quoiqu'on y trouvât des paragraphes assez élastiques qui eussent permis une conclusion contraire dans le cas où l'on eût voulu, comme l'ancien parti fédéraliste, et malgré les amendements adoptés, expliquer la constitution dans un sens favorable à la centralisation. Les paragraphes principaux qu'il passait ainsi en revue sont : celui qui charge le congrès de régler le commerce entre les États, celui enfin où est ex-

primé le droit de faire *tous les réglemens et actes relatifs à la bonne administration du territoire appartenant en propre à l'Union.*

Après avoir analysé la première partie de la thèse déjà soutenue par M. Madison, tendant à prouver que le gouvernement fédéral n'avait pas et ne pouvait acquérir, autrement que par un article additionnel à la constitution, le droit d'entreprendre et d'administrer par lui-même des lignes de communication, M. Monroë arrivait au second point, c'est-à-dire au droit de voter des fonds en faveur de ces entreprises, à titre d'encouragement au profit des États ou de souscription pour les compagnies. Il montrait qu'il était indispensable au jeu du mécanisme administratif de la fédération, et sans aucun danger pour la souveraineté des États, que le droit d'allocation fût illimité, sous la responsabilité morale, au moins, des membres du congrès et des fonctionnaires fédéraux. Il déclarait qu'à une époque antérieure, il avait pensé que le droit d'allouer des fonds n'existait qu'à l'égard des attributions formellement dévolues au gouvernement fédéral, et que ce droit cessait dès que s'arrêtait pour le gouvernement fédéral la faculté de dépenser lui-même les fonds ; qu'en un mot, le droit d'allocation ne pouvait être que le moyen matériel d'user des pouvoirs confiés expressément au congrès. Mais il ajoutait qu'un examen plus attentif avait modifié son opinion ; que la faculté d'allocation lui semblait tout à fait distincte de celle d'une action directe et immédiate ; qu'il la considérait comme indéfinie, sous la seule condition que l'allocation s'appliquât à des objets d'intérêt général et non d'intérêt local, et dont la portée fût nationale et non restreinte à un seul État. En conséquence, il admettait que le congrès avait un pouvoir discrétionnaire pour voter des

fonds en faveur des voies de communication, sous la seule réserve de l'importance de celles-ci. Ce système fit beaucoup de prosélytes, même parmi les plus chauds défenseurs des droits de la souveraineté individuelle des États, et il reçut diverses applications. A l'exception de l'État de New-York, tous les États alors doutaient de leur puissance ; ils ne se croyaient pas de force à aborder de vastes entreprises de travaux publics. Leur crédit n'était pas reconnu dans le monde des capitalistes. Dès lors ils se tournaient naturellement vers le gouvernement fédéral, qui était mieux qu'eux en position de se procurer des ressources financières. Le concours des compagnies ne paraissait pas capable de suppléer à l'assistance de l'Union. L'intervention du gouvernement fédéral dans les travaux publics, sous forme de subvention ou de souscription intéressée, triompha donc pendant quelque temps, quoiqu'il fût universellement admis d'interpréter la constitution en sens contraire des idées de centralisation. Tout le monde sentait le lien étroit qui existe entre la facilité des transports et le bien-être général, à ce point que les travaux publics étaient communément qualifiés, aux États-Unis alors, du titre significatif d'améliorations intérieures (*internal improvement*). C'était le terme dont on se servait toujours dans le langage soit ordinaire, soit officiel.

Le président qui succéda à M. Monroë, le 4 mars 1825, M. John Quincy Adams, et le chef de son cabinet, M. Henri Clay, l'un des citoyens les plus éminents par leur talent et leur patriotisme que l'Union ait jamais comptés, s'étaient l'un et l'autre fortement prononcés en faveur du système de l'exécution des grands travaux publics par le gouvernement fédéral. Tant que dura la présidence de M. Adams, la question de l'*internal improvement* par le gouvernement fédéral resta à l'ordre du

jour dans le congrès et dans les législatures locales, et donna lieu, surtout dans ces dernières assemblées, à beaucoup de manifestations contradictoires : ici, l'on autorisait le gouvernement fédéral à faire acte de souveraineté sur le sol des États en établissant des barrières et en percevant des péages ; ailleurs, on lui déniait même le droit d'assister financièrement les entrepreneurs d'une route. Au sein du congrès, diverses tentatives nouvelles furent faites, et non sans succès, en faveur du système d'intervention sur une grande échelle. Non-seulement la Route nationale fut continuée, non-seulement on fit étudier un grand nombre de projets, non-seulement on étendit le cercle d'activité d'un Bureau des travaux publics (*Board of internal improvement*) déjà institué sous M. Monroë, mais encore on obtint du congrès une allocation considérable pour ce temps-là (un million de dollars ou 5,340,000 fr.), en faveur d'un canal projeté au travers de la chaîne des Alléghanys, de Washington à l'Ohio, le canal dit de la Chésapeake à l'Ohio. Il ne fut cependant question de charger le gouvernement fédéral de la construction d'aucune grande voie de communication, même avec l'assentiment des États intéressés. Sous ce rapport, rien n'a été fait de plus que la Route nationale et quelques chemins peu importants que nous avons déjà signalés. Le concours du gouvernement fédéral se borna à souscrire aux entreprises, sur le même pied, à très-peu près, que les simples particuliers. Mais à l'élection présidentielle qui suivit, les antagonistes de la centralisation l'emportèrent : le général Jackson fut élu, et bientôt on le vit mettre en pratique les idées de l'école qui l'avait porté au gouvernement.

La question des droits de douanes protecteurs, soulevée quelques années auparavant et résolue affirmativement à la fin de l'administration de M. Monroë, et de nouveau

sous la présidence de M. Adams après de longs débats, prit à cette époque un tour défavorable à l'intervention du gouvernement fédéral dans les travaux publics. Le tarif protectionniste devait produire des recettes considérables. Le moyen le plus naturel de dépenser les revenus ainsi obtenus, une fois la dette fédérale payée, consistait à les consacrer aux travaux publics ; dès lors l'attrait que devaient naturellement avoir les voies de communication, pour une population vouée aux affaires et impatiente de s'enrichir, était invoqué en faveur du maintien définitif d'un tarif des douanes que le Sud en masse considérait comme vexatoire et oppressif, dont l'Ouest s'accommodait peu et que réprouvaient les adversaires de la centralisation, amis de la souveraineté individuelle des États. Ces derniers professaient l'opinion, que des droits de douanes élevés sont contraires à l'esprit de la constitution. La solidarité une fois établie entre le tarif et les travaux publics exécutés avec le secours de l'Union, les ennemis du tarif se virent amenés à repousser systématiquement l'intervention, même purement financière, du gouvernement fédéral dans les travaux publics. Les États intéressés à la modération du tarif et les partisans prononcés de la souveraineté des États se liguèrent donc contre toute assistance pécuniaire octroyée aux entreprises de voies de communication par le gouvernement fédéral. De ce moment le principe de l'intervention financière, tel que Jefferson, Madison et Monroë l'avaient admis, devait succomber, et c'est par les mains du général Jackson qu'il périt.

Lorsque le général Jackson fut élu Président, le mécontentement était extrême dans les États du Sud, dont les suffrages l'avaient fait triompher sur M. Adams, et d'où il sortait lui-même. Des idées de rupture du pacte fédéral couvaient dans la Caroline du Sud, et l'aspect de la Virginie

était peu rassurant. Le général Jackson, homme de résolution, prit immédiatement son parti, et notifia au pays dans quel sens il userait de son pouvoir et de son influence.

Dès le message d'ouverture de la première session, qui eut lieu sous sa magistrature, le 8 décembre 1829, il entre tint le congrès de l'usage qu'il conviendrait de faire, une fois la dette publique éteinte, des excédants de revenu qu'il supposait devoir exister toujours. Il admettait qu'un système de communications serait utile aux yeux de tous, aussi bien pour la bonne conduite de la guerre que pour la fécondation des travaux de la paix ; il reconnaissait même qu'il serait désirable que les excédants de revenu reçussent en totalité ou en partie cette destination ; mais il exprimait l'avis qu'à cet effet la meilleure marche à suivre, sinon la seule qui fût constitutionnelle, consisterait à répartir ces excédants entre les États, proportionnellement au nombre de leurs représentants au congrès ; ajoutant que, dans le cas où l'on ne croirait pas ce partage suffisamment autorisé par la constitution, il conviendrait de proposer à l'acceptation des États un amendement dans ce sens (1). Quelques mois après, les deux chambres du Congrès votèrent une première souscription de 50,000 dollars (266,700 fr.) en faveur d'une route à péages allant de Lexington, ville intérieure du Kentucky, à Maysville, ville du même Etat située sur l'Ohio. Le 27 mai 1830, le général Jackson renvoya le bill, avec son véto, à la chambre des représentants, qui en avait eu l'initiative, en l'accompagnant

(1) Une loi de 1836 a, en effet, décidé la distribution d'une somme de 200 millions de francs entre les divers États. La distribution s'est arrêtée aux trois quarts, à cause de la crise financière qui se déclara en 1837. Cette mesure a eu lieu sans qu'un article spécial, additionnel à la constitution, ait été soumis à l'acceptation des États.

d'un message qui fait époque dans l'histoire des travaux publics des Etats-Unis, car de là date le renversement du principe de l'intervention du gouvernement fédéral dans ces sortes d'entreprises. Il y soutint que le droit de s'immiscer dans les travaux publics, même sous la forme d'une simple assistance financière, ne pourrait être exercé par le gouvernement fédéral qu'après que les Etats se seraient prononcés en ce sens, dans les formes voulues par la constitution. D'ailleurs, il ne dissimulait aucunement la liaison qu'il voyait entre l'intervention financière du gouvernement fédéral dans les travaux publics et l'élévation du tarif des douanes. Le congrès ne persista pas dans son vote en faveur de la route de Maysville à Lexington, et la question de l'intervention du gouvernement fédéral dans les travaux publics reçut ainsi définitivement une solution négative.

Il était cependant manifeste que l'on ne pouvait ériger en un principe inflexible, applicable à tous les cas, cette absence complète d'attributions du gouvernement fédéral en matière de travaux publics. Il était clair qu'il y avait des ouvrages et des améliorations qu'aucun Etat ne pourrait et ne voudrait prendre à sa charge, et qu'il eût été fâcheux, ou même inconstitutionnel (1), de concéder à des compagnies. Tels étaient tous les travaux ayant pour objet la navigation maritime et le commerce, par la voie de mer, entre les Etats ou entre l'Union et les autres peuples. Ce n'était point violenter la constitution que d'admettre que de pareilles entreprises rentrassent dans la sphère d'activité du gouvernement fédéral. Au contraire, l'esprit de la constitution, ainsi que les par-

(1) Si un Etat concédait à une compagnie une rivière praticable pour des bâtiments de mer, et fréquentée par le cabotage, les citoyens des autres Etats, et ceux de cet Etat lui-même, se refuseraient à acquitter les droits de péage.

tisans les plus exigeants de la souveraineté individuelle des Etats l'entendaient eux-mêmes, était d'investir spécialement le gouvernement fédéral de tout ce qui concerne les relations extérieures, de lui donner sous ce rapport beaucoup de latitude, sauf à le tenir enfermé dans un cercle étroit pour tout ce qui est d'administration intérieure. Le message purement négatif du président Jackson, au sujet de la route de Maysville, appelait donc un commentaire et un correctif au sujet de la navigation maritime, et ne devait être regardé que comme vidant, sauf l'agrément du congrès, la question des communications par terre.

Dans son message d'ouverture du congrès, le 7 décembre 1830, le général Jackson avait approuvé l'usage universellement admis et pratiqué, jusqu'alors, de mettre à la charge du trésor fédéral les phares et autres feux, les signaux et bouées, les jetées et embarcadères publics sur les baies et dans les ports, par le motif que ces établissements intéressaient le trésor fédéral et le commerce extérieur. Bien plus, des centres d'importation et d'exportation, s'étant établis le long de plusieurs fleuves et rivières, à une certaine distance de l'Océan, et ayant été légalement reconnus comme ports, on avait, dans la pratique, assimilé aux travaux des ports du littoral immédiat les feux, bouées, signaux et jetées à installer le long de ces fleuves et rivières, ainsi que l'entretien particulier de ces cours d'eau, l'amélioration de leur régime, leur dragage et l'enlèvement des bois qui les obstruaient, et le général Jackson, dans ce message du 7 décembre 1830, avait donné son plein assentiment à cette assimilation. Tel était l'état des choses, lorsque, en 1832, le général Jackson eut à se prononcer sur un bill voté par les deux chambres du congrès en faveur d'un certain nombre de ports et de rivières. Il refusa de le sanctionner tel qu'on

CINQUIÈME LEÇON.

le lui avait présenté, à cause de quelques-uns des objets qui y figuraient et qui n'avaient qu'un intérêt local ; mais, dans son message de renvoi, il exposa sur la matière un système duquel il résultait qu'il considérait comme ayant un caractère national, comme pouvant constitutionnellement donner lieu à l'intervention du gouvernement fédéral, et comme exigeant même cette intervention, les travaux qui concernaient :

1° Les ports de mer ;

2° Les rivières pour la partie de leur cours qui était en aval d'un port légalement ouvert à l'importation maritime (*port of entry*) ;

3° Les ports d'expédition maritime situés sur les fleuves et les rivières, et ceux des grands lacs qui dépendent, comme on sait, du bassin du Saint-Laurent (les lacs Erié, Ontario, Michigan, Huron et Supérieur).

Cette doctrine a été acceptée par le congrès, et dès lors la question de l'intervention du gouvernement fédéral dans les travaux publics a été complètement vidée. Les seuls travaux civils dont s'occupe, depuis cette époque, le gouvernement fédéral, sont ceux des ports maritimes, auxquels les ports des grands lacs sont assimilés, et ceux qui ont pour objet le cours des fleuves, en remontant depuis leur embouchure jusqu'au point de l'expédition navale, réelle ou supposée, mais autorisée par la loi, situé le plus en amont dans l'intérieur. Ainsi le gouvernement fédéral est chargé de l'entretien, et, s'il le juge à propos, du perfectionnement du Mississipi et de l'Ohio jusqu'à Pittsburg, qui est pourtant à plus de deux mille kilomètres dans l'intérieur des terres, parce que Pittsburg est classé comme port maritime (*port of entry*). C'est sur lui aussi que repose le soin de construire et d'entretenir les phares, les fanaux. Tous ces travaux ont lieu, non-seulement aux frais du gouvernement fédéral, mais direc

tement par ses agents. Il fait aussi des dépenses, médiocres; il est vrai, pour des routes militaires et pour quelques autres travaux en dehors du sol des Etats proprement dits. Les Territoires n'ayant aucun droit de souveraineté, et ne devenant souverains que du jour où ils sont admis dans l'Union à titre d'Etat, aucune des objections qu'a soulevées l'assistance du gouvernement fédéral à l'égard des Etats ne leur est applicable. Ces Territoires sont d'ailleurs placés expressément sous la tutelle de l'Union, qui leur témoigne ainsi sa protection.

Sur le produit de la vente des terres publiques, on fait une retenue de 5 pour 100 au profit des Etats dans lesquels ces terres sont situées, et les trois cinquièmes de cette retenue sont affectés à des routes offrant un débouché à ces Etats. C'est avec ce fonds, auquel bien d'autres sommes avaient été ajoutées, qu'avait été construite la Route nationale (1).

A l'égard de la Route nationale, le gouvernement fédéral l'a achevée jusqu'au Mississipi, mais pour se dessaisir successivement des diverses parties, au profit des Etats respectifs. Dès 1835, remise en avait été faite complètement aux Etats de Virginie, de Maryland, de Pensylvanie et d'Ohio. Ces Etats n'avaient accepté que sous la condition expresse qu'on aurait porté préalablement la route à un parfait état d'entretien. Cet abandon de la Route nationale a présenté cette circonstance remarquable, que toutes les difficultés sont venues des gouvernements locaux, qui, pourtant, la recevaient à titre gratuit. Ainsi le Maryland a voulu non-seulement que la route fût complètement réparée, mais aussi qu'on en fit disparaître toutes les constructions provisoires, et que

(1) Le reste est affecté à l'instruction publique. Une section par township, ou un trentième des terres publiques situées dans chacun de ces Etats, est également réservé aux écoles primaires.