

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 35 (1943)  
**Heft:** 7-8

**Artikel:** La création d'occasions de travail en Suisse  
**Autor:** Gavronsky, Vital  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-384355>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 10.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

35<sup>me</sup> année

Juillet/Août 1943

N° 7/8

## La création d'occasions de travail en Suisse.

par le *Dr Vital Gavronsky.*

### I.

Contrairement à ce que l'on croit généralement, le chômage n'est pas un phénomène moderne. Les siècles précédents ont déjà connu des crises assez fortes du marché du travail, par exemple en Angleterre sous Henri VIII, en France sous Louis XVI, à Bâle, peu avant l'effondrement de l'ancienne Confédération et ailleurs encore. Il est donc tout naturel qu'à cette époque déjà on ait cherché le moyen de parer à cette calamité. Parallèlement à la création de caisses de chômage (c'est à Bâle que l'on note la première réalisation de ce genre vers la fin du XVIII<sup>me</sup> siècle) et à d'autres institutions de prévoyance, l'Etat a tenté très tôt de venir en aide aux travailleurs condamnés à l'inaction en créant des possibilités de travail. En Suisse, la République de Bâle donna l'exemple dès le XVIII<sup>me</sup> siècle en attirant de nouvelles industries, en organisant des travaux publics et même en ouvrant une filature municipale de coton dite « fabrique des pauvres », tout cela afin d'aider les passementiers réduits au chômage par les difficultés d'exportation et la crise économique. Au cours du XIX<sup>me</sup> siècle, d'autres cantons et communes créèrent des possibilités de travail afin de parer à la menace du chômage. C'est ainsi que Genève organisa de véritables « chantiers nationaux » pendant l'hiver 1879-1880. Berne et Zurich suivirent cet exemple. Mais toutes ces tentatives, si bien inspirées qu'elles aient été, avaient le grave défaut de se limiter presque exclusivement à des travaux de terrassement alors que les chômeurs étaient presque tous des ouvriers qualifiés (à Genève des horlogers et des bijoutiers). On comprend donc que les autorités se soient efforcées de trouver des possibilités de travail plus appropriées, notamment en acclimatant de nouvelles industries (par exemple, celle des montres d'argent à Genève).

## II.

Comme on le sait, le XIX<sup>me</sup> siècle a vécu sous l'égide du libéralisme, de la liberté économique; il croyait à l'harmonie naturelle des intérêts. Sans être aucunement hostiles aux travailleurs, les hommes d'Etat et les économistes étaient convaincus que seuls une économie libérée de toute ingérence de l'Etat, l'épanouissement naturel de toutes les forces productives et le libre jeu de l'offre et de la demande, tant pour les marchandises que pour la main-d'œuvre, pouvaient mettre fin aux tensions économiques et sociales et réaliser un sain équilibre. Dans ces conditions, on comprend que les autorités et les milieux économiques n'aient envisagé qu'avec réticence l'organisation de travaux publics, tout d'abord parce que le chômage était considéré comme une offense aux principes établis, comme un « accroc au programme ». Il faut attendre la première guerre mondiale 1914-1918 et la grande crise économique qui lui a succédé pour modifier tant soit peu la conception du rôle de l'Etat dans le domaine économique. La situation précaire des branches frappées par la crise et des travailleurs acculés au chômage décilla bien des yeux. Peu à peu on se rendit compte que l'intervention et l'aide de l'Etat dans l'industrie, les arts et métiers et l'agriculture étaient indispensables pour prévenir la misère, les conflits sociaux et la désorganisation de l'économie. Les mesures prises en vue de combattre le chômage reflètent cette transformation progressive des esprits. C'est ainsi que la Confédération, lorsque la grande crise de 1921-1922 fit passer à près de 100,000 le nombre des chômeurs, ne limita pas son aide aux traditionnels travaux de terrassement.

Considérant que la stagnation du bâtiment était due à l'insuffisance de la « rentabilité » et que cette industrie — y compris les branches connexes — détenait en quelque sorte une position-clé, les autorités fédérales encouragèrent par d'amples crédits les cantons, les communes et les particuliers à construire, notamment en vue de remédier à la grave crise du logement. A plusieurs reprises, les Chambres fédérales votèrent des subventions destinées à encourager l'initiative des particuliers, des cantons et des communes; de son côté, la Confédération passa des commandes à titre extraordinaires. Comme on le sait, si l'électrification des chemins de fer a été accélérée, c'est uniquement afin de lutter contre le chômage dans l'industrie des machines et métaux, durement frappée par le recul des exportations. D'un point de vue purement comptable, il eût été préférable pour les chemins de fer fédéraux de différer cette mesure et d'attendre une baisse des prix, alors excessifs, des matériaux et de l'équipement technique. Pour cette raison, le Parlement leur accorda une aide de 60 millions de francs à titre extraordinaire. Au total, les pouvoirs publics consacrèrent, directement et indirectement, une somme de 240 millions de francs à la création de possibilités de travail de 1919 à 1923.



### III.

Dix ans plus tard, et dans une plus large mesure que pendant la crise de 1921-1922, la Confédération se vit obligée d'intervenir afin d'atténuer autant que possible le chômage massif qui s'était abattu sur le pays. Cette intervention visait encore plus nettement qu'alors à influencer l'activité économique. On reconnaissait toujours plus nettement que la politique économique de l'Etat devait tendre à atténuer les fluctuations économiques et les conséquences désastreuses des crises. Cette conception était défendue avant tout par les organisations syndicales. Leur programme de politique économique et de création de possibilités de travail connu sous le nom « d'initiative de crise » reflète mieux que tout autre document leurs efforts en vue d'intensifier les interventions de la Confédération dans l'économie. Bien que cette initiative ait été repoussée par les Chambres fédérales, puis par le peuple les 1<sup>er</sup> et 2 juin 1935, les conceptions économiques qui l'avaient inspirée n'en continuèrent pas moins d'influencer de plus en plus fortement les mesures prises par la Confédération pour combattre la crise et ses effets.

Une rapide analyse de la politique de création de possibilités de travail des pouvoirs publics pendant la dernière crise montre immédiatement que l'Etat, parallèlement aux subventions et aux travaux de nécessité traditionnels, s'est tout particulièrement efforcé de ranimer l'activité dans les branches que l'on peut considérer comme le foyer du marasme économique. C'est ainsi que l'arrêté fédéral du 18 mars 1932 inaugure les « secours productifs de chômage » et autorise le Conseil fédéral à subventionner les commandes étrangères que l'industrie d'exportation n'aurait pas été à même d'accepter sans cette aide. De même, la garantie du risque à l'exportation accordée par l'arrêté fédéral du 28 mars 1934 contribua sensiblement à améliorer la situation de l'industrie d'exportation. Ces subsides avaient pour objet sinon d'exclure, du moins d'atténuer sensiblement les risques résultant des trop longs délais de paiement, des difficultés de transfert et d'autres entraves dues à la crise et aux méfaits du protectionnisme. En février 1939, les garanties de risque consenties par la Confédération portaient sur 115 millions de francs. En outre, elle participa indirectement à la création de possibilités de travail par des crédits destinés à accroître l'activité économique par le développement des recherches industrielles et du tourisme et par l'introduction de nouvelles industries. De plus, l'Etat, en renforçant la défense nationale — en prévision du conflit que les tensions politiques annonçaient —, contribua efficacement à créer des occasions de travail. Jusqu'à la votation populaire à laquelle le programme fédéral de création de possibilités de travail a donné lieu en juin 1939, la Confédération, en plus des dépenses ordinaires, consacra 450 millions de francs à compléter la défense nationale. On conçoit sans peine



que cette « injection » de crédits a donné une considérable impulsion à l'activité économique.

#### IV.

Mais la Confédération ne s'est pas contentée de combattre la crise par des mesures prises au jour le jour. Dans la mesure du possible, elle a tenté de les coordonner en établissant des programmes de création de possibilités de travail. Le premier programme de ce genre (fondé sur les rapports de deux expertises, l'un de MM. Grimm et Rothpletz et l'autre de M. Käch) a été mis en vigueur le 21 décembre 1934. Le crédit prévu ne dépassait pas 40 millions. Il avait pour objet de financer des travaux ferroviaires entrepris à titre extraordinaire, la construction d'ouvrages militaires, divers travaux de nécessité et des recherches industrielles (1935-1936). Au cours des deux années suivantes, la Confédération accorda des crédits de 30 et de 35 millions, complétés par des subventions pour le développement des routes alpestres. De même, divers crédits militaires et civils, bien que ne visant pas directement à la création de possibilités de travail, contribuèrent également à la lutte contre le chômage. Ensuite de l'initiative socialiste pour un programme national de création de possibilités de travail (de 300 millions de francs), le Conseil fédéral, donnant suite à une suggestion du Conseil national, décida de grouper en un nouveau programme toutes les mesures de lutte contre le chômage, de même que toutes les mesures extraordinaires de défense nationale. Il fut soumis à la session d'été de l'Assemblée nationale. Un article spécial de la Constitution devait poser les bases juridiques de ce programme. 202 millions étaient prévus pour les mesures économiques (encouragement de l'exportation et création de possibilités de travail) et 193 millions pour le renforcement de la défense nationale. Les 3 et 4 juin 1939, c'est-à-dire quatre ans jour pour jour après le rejet de l'initiative de crise (avec laquelle il avait maints traits communs), ce programme fut accepté à une forte majorité par le peuple suisse et les cantons.

Selon les chiffres publiés le 14 octobre 1940 par la Commission fédérale de création de possibilités de travail, la Confédération, du début de la crise à la déclaration de la guerre, c'est-à-dire de 1931 à 1939, a consacré plus de 1300 millions au titre de crédits extraordinaires (sans compter les sommes destinées à encourager l'exportation) à la création civile de possibilités de travail et à des buts militaires contribuant également à l'activité économique. Rappelons ici que le nombre de mesures de création de possibilités de travail — et ce sont parfois les plus efficaces — ne coûtent rien ou que très peu à l'Etat. C'est notamment le cas des mesures de politique commerciale et douanière destinées, les unes à encourager l'exportation, les autres à protéger les industries indigènes. La garantie des risques d'exportation, qui atteint 61 millions de

francs pour un total de commandes de 115 millions de francs n'a guère coûté plus de 3 millions de francs à la Confédération.

Si les cantons ont également participé dans une forte proportion à la création de possibilités de travail, c'est non seulement parce qu'ils sont intéressés au premier chef à la liquidation du chômage, mais encore parce que, dans la plupart des cas, la Confédération a fait dépendre sa participation financière de la leur. C'est ce qui explique pourquoi, de 1935 à 1938, des crédits fédéraux d'un montant de 157,5 millions de francs ont permis de mettre sur pied des projets pour un total de 732,9 millions de francs (cantons 177,9 millions, communes 137,1 millions, corporations de droit public et particuliers 260,4 millions). Ces divers projets permirent d'occuper plus de 120,000 travailleurs. En outre, plusieurs cantons avaient mis à exécution des programmes de création de possibilités de travail (Zurich en 1933, 1935 et 1938 pour une somme globale de 36 millions de francs, Berne en 1937 pour 9 millions de francs et Bâle-Ville en 1936 pour 24 millions de francs).

## V.

D'une manière générale, les périodes de guerre sont plutôt caractérisées par une pénurie que par une pléthore de main-d'œuvre. C'est pourquoi, en Suisse également, on a été enclin, au début du conflit, à penser que le problème de la création de possibilités de travail passerait à l'arrière-plan. Toutefois, la débâcle française et l'isolement de notre pays de ses fournisseurs et de ses marchés d'outre-mer firent craindre qu'une prolongation de la guerre, en amenuisant dangereusement nos réserves de matières premières, ne provoque un grave chômage. C'est ce qui explique la promesse mémorable de M. Pilet-Golaz, alors président de la Confédération: du travail coûte que coûte. Heureusement, bien que la guerre ait déjà duré bien plus longtemps qu'on ne le prévoyait alors, notre situation économique n'évolua pas d'une manière aussi défavorable qu'on ne l'avait craint. Malgré les difficultés auxquelles se heurte notre approvisionnement en matières premières, il a été possible d'éviter jusqu'à aujourd'hui d'amples licenciements. Le nombre des personnes en quête d'emploi n'a jamais été aussi bas et même diverses branches, ensuite de la disette de main-d'œuvre, sont même obligées de recourir au service du travail. Mais il est évident que ce degré intégral d'occupation est dû en grande partie aux besoins de l'agriculture, au développement constant de notre organisation défensive et à l'importance des effectifs mobilisés.

Toutefois, on peut admettre que ces trois facteurs — extension des cultures, renforcement de la défense nationale et relèves — cesseront assez rapidement de contribuer à l'allègement du marché du travail lorsque les opérations militaires auront pris fin en Europe. De plus, divers événements risquent, dans l'intervalle, de rendre plus précaire notre approvisionnement en matières pre-



mières. Les autorités fédérales ont donc été bien inspirées d'envisager à temps les mesures propres à parer *immédiatement* et *efficacement* au chômage, que ce dernier apparaisse pendant la guerre ou seulement dès le retour de la paix. Au cour de l'été 1940, le Conseil fédéral institua, sous la présidence de M. R. Grimm, une *Commission fédérale pour la création de possibilités de travail*. Quelques mois plus tard, la commission traça les grandes lignes de l'actuel programme de création de possibilités de travail. Pendant l'été 1941, le Conseil fédéral appela M. O. Zipfel, directeur des usines Saurer S. A., à Arbon, au poste de délégué pour la création de possibilités de travail en le chargeant de préparer les mesures propres à lutter contre le chômage, tout en coordonnant les efforts similaires des cantons, des communes et de l'industrie privée. Se fondant sur les études des experts, le Conseil fédéral promulgua, le 29 juillet 1942, un arrêté réglant la création de possibilités de travail pendant la crise consécutive à la guerre. Dans un rapport intermédiaire paru en septembre 1942 (en allemand) le délégué du Conseil fédéral exposa l'aspect économique de la création de possibilités de travail et la question du financement. Il présenta deux programmes de grands travaux, l'un envisagé pour une longue période et l'autre à titre de programme immédiat destiné à parer rapidement à la menace de chômage que la pénurie de matières premières fait constamment peser sur le pays.

L'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet mentionné plus haut constitue la base juridique de la création de possibilités de travail. *La Confédération combat le chômage conjointement avec les cantons et l'économie privée, dans la mesure où cette dernière n'est pas en état d'assurer, par ses propres moyens, du travail en suffisance.* La Confédération dresse un plan général de lutte contre le chômage, comprenant les travaux et commandes ordinaires et extraordinaires de la Confédération, des cantons, des communes et d'autres corporations de droit public, ainsi que de ceux d'associations et d'entreprises. Le plan doit être établi pour une longue période, ajusté sans cesse aux conditions nouvelles et complété au fur et à mesure de son exécution. L'aide de la Confédération peut être soumise à certaines conditions; par exemple, les travaux ne peuvent être mis en train ou exécutés qu'à une époque déterminée. Quant au financement — sur lequel nous reviendrons — il est assuré en partie par des prélèvements sur le fonds de compensation pour allocations pour perte de salaire.

## VI.

Les propositions du délégué du Conseil fédéral se distinguent des programmes précédents en ce sens qu'elles renoncent d'emblée au principe des travaux de nécessité et visent essentiellement au développement de l'économie. Dans l'introduction à son rapport, M. Zipfel relève avec raison que le Conseil fédéral, en promulguant son arrêté du 29 juillet, a passé à une politique systématique de



création de possibilités de travail, et à longue échéance. Cette politique ne se limite plus à combattre le chômage, mais elle tend à le *prévenir*. En développant ses propositions à longue échéance, le délégué souligne qu'après la guerre également, l'exportation restera la principale source de notre prospérité. En conséquence, le développement de l'exportation constitue la plus efficace des mesures de création de possibilités de travail. L'Etat, dit le rapport, est prêt à aider l'économie privée, mais à la condition qu'elle ne néglige rien pour accroître la vente des produits suisses à l'étranger. Une rationalisation de la production des biens d'exportation est indispensable; elle seule peut permettre, sans réduction des salaires, la baisse des prix qui doit accroître notre capacité de concurrence. Le rapport recommande notamment aux entreprises de conclure des accords visant à la division du travail (tel article, ou telle qualité, étant réservé à une entreprise déterminée), seule manière de parer à la concurrence que les maisons se livrent entre elles sur les marchés étrangers. De plus, cette division du travail permettra d'accroître le nombre des types (c'est-à-dire le choix et la variété des produits suisses) sans augmenter les risques, d'utiliser plus rationnellement l'outillage, de diminuer les frais de vente et les frais généraux. Une rationalisation du commerce d'exportation (par exemple en créant des représentations communes pour les entreprises de la même branche) renforcera, elle aussi, notre position à l'étranger.

Le rapport du délégué attache une importance toute particulière à la modernisation de notre équipement industriel. Dans l'industrie du textile notamment, on trouve encore nombre d'installations démodées. Leur renouvellement augmenterait notre capacité de concurrence tout en créant des possibilités de travail pour l'industrie des machines. Quoi qu'il en soit, on peut se demander dans quelle mesure il est opportun que les pouvoirs publics subventionnent cette opération. Cette aide apparaît peu justifiée pour les entreprises qui ont négligé de s'adapter aux progrès de la technique. L'aide de l'Etat aurait pour effet de les avantager au détriment des entrepreneurs qui ont procédé à temps voulu à ce renouvellement et qui ont supporté eux-mêmes les sacrifices financiers qu'il implique. La situation est cependant différente lorsqu'une branche tout entière doit être modernisée. Dans ce cas, l'aide de l'Etat est indiquée.

La formation et le perfectionnement professionnels, de même que le développement des recherches industrielles facilitent nos exportations. La Suisse ne peut compenser le désavantage résultant, d'une part, de l'impossibilité où elle se trouve de produire en séries massives et, de l'autre, du coût plus élevé de production qu'en améliorant sans cesse la qualité de ses produits et en s'efforçant de rester en tête du progrès technique. C'est pourquoi les subventions fédérales destinées à intensifier l'activité des laboratoires de recherches de nos industries, de même que les recherches scien-

tifique de nos universités et du Polytechnicum fédéral contribuent nettement à créer du travail.

Au même titre que l'industrie d'exportation, le tourisme est l'une des sources extérieures de notre prospérité. Un séjour d'une journée d'un ressortissant étranger dans l'un de nos hôtels a la même importance économique que la vente d'une montre de qualité à New-York ou à Buenos-Aires. Le délégué du Conseil fédéral insiste avant tout sur l'urgence du désendettement de notre industrie hôtelière, ce qui permettra d'assouplir les tarifs. Quant aux établissements dont l'exploitation est en permanence déficitaire, ils doivent être transformés en asiles pour les vieillards, en maisons de vacances ouvrières, en sanatoriums populaires, etc. Parallèlement aux subventions au titre de création de possibilités de travail, des hypothèques à bas intérêt doivent permettre la modernisation d'un certain nombre d'établissements. Il importe également d'attacher la plus grande attention à la formation et au perfectionnement professionnels du personnel hôtelier.

*L'agriculture*, l'une des sources de la richesse nationale, doit bénéficier de la même aide que l'industrie d'exportation et le tourisme. Il s'agit avant tout de développer la colonisation intérieure, de résoudre le problème du salaire et du logement des travailleurs agricoles et d'améliorer les conditions d'existence des paysans des régions montagneuses.

## VII.

Ce programme général de développement économique est complété par un programme de grands travaux:

*Constructions de routes*: extension, en trois étapes, des grandes artères de trafic et des routes alpestres.

*Chemins de fer*: équipement à double voie de toutes les lignes principales, extension de l'électrification, perfectionnement des installations et renouvellement du matériel roulant.

*Aviation*: modernisation des aérodromes, construction de nouveaux terrains d'atterrissage, développement des types d'avions à court rayon d'action.

*Navigation*: développement de la navigation sur le Rhin, liaison du Léman et du Rhône navigable, construction de ports fluviaux à Genève, Locarno, etc.

*Energie hydraulique*: construction de nouvelles usines hydro-électriques, régularisation du niveau des lacs, endiguement de torrents, correction de rivières. L'Association suisse des électriciens et l'Union des centrales suisses d'électricité ont établi un plan de dix ans pour la construction de nouvelles centrales.

*Améliorations foncières*: parallèlement au programme d'améliorations foncières en deux étapes (124,000 ha.) et rattaché à



l'extension des cultures, le programme de création de possibilités de travail prévoit un plan spécial d'améliorations foncières portant sur 350,000 ha. de remaniements parcellaires et 130,000 ha. de travaux de drainage et de défrichement. La construction de 1000 km. de routes et chemins est envisagée.

*Economie forestière:* construction de chemins forestiers, travaux de reboisement et de protection.

*Défense nationale:* programme d'armements à longue échéance; les commandes doivent être réparties de manière à atténuer les fluctuations économiques.

*Programmes cantonaux:* les cantons ont été invités à établir des programmes de création de possibilités de travail s'étendant sur une période de trois à cinq ans et portant avant tout sur les constructions routières. L'ampleur des travaux prévus variera selon la structure économique des cantons. Alors qu'elle est de fr. 928.— par tête d'habitant pour le canton de Glaris, elle ne dépasse pas fr. 100.— pour le canton du Tessin.

A côté de ce programme à longue échéance, qui vise avant tout à développer notre équipement économique et à accroître notre capacité de production, le délégué du Conseil fédéral a étudié un *programme immédiat* pour parer au chômage que la pénurie de matières premières risque de provoquer d'un jour à l'autre. Parallèlement aux mesures que l'industrie est appelée à prendre elle-même (en différant la réduction des heures de travail ou les suspensions d'exploitation jusqu'à la saison des cultures ou à l'époque des récoltes, en procédant, avec le personnel des entreprises, à la construction de maisons ouvrières), ce programme immédiat prévoit l'exécution de tous les travaux publics n'exigeant pas ou que peu de matières premières importées. Mentionnons, notamment, les travaux d'améliorations foncières (dans la mesure où il est possible de se procurer des tuyaux de ciment et de terre cuite), la construction de routes (provisoirement sans revêtement), les tracés pour la construction des doubles voies, travaux de déboisement et de drainage, les travaux préliminaires pour la construction d'aérodromes, la construction de maisons avec petits jardins et de logements pour les ouvriers agricoles (en tant que les matériaux à disposition le permettent, le ciment étant remplacé par le bois et la pierre naturelle), le développement de l'extraction des richesses du sous-sol (minerai de fer, anthracite du Valais, lignite, tourbe, pierres naturelles), les travaux agricoles et forestiers, la récupération des matières usagées, démolitions d'hôtels dont l'exploitation est en permanence déficitaire, etc.

## VIII.

Comme nous l'avons dit, la *coordination de la création de possibilités de travail et de la politique économique* pose des problèmes particuliers. Bien que la politique économique ne se limite



pas à la création de possibilités de travail, celle-ci doit ou devrait constituer un facteur essentiel de celle-là. C'est pourquoi la politique de création de possibilités de travail, pour contribuer efficacement et rationnellement au développement économique, ne peut se borner à mettre à disposition les moyens financiers nécessaires à l'exécution des travaux prévus; encore faut-il que ces crédits soient octroyés au *moment opportun*, qu'ils s'agissent de commandes ordinaires ou extraordinaires.

*L'industrie du bâtiment* et les branches connexes détiennent une position-clé dans le secteur de l'économie intérieure. Un coup d'œil sur la statistique économique (chiffre du chômage, des exportations, volume des constructions) indique que l'industrie d'exportation et l'industrie du bâtiment accusent, à peu de chose près, les mêmes fluctuations, sauf celles de l'industrie d'exportation précèdent de deux à trois ans celles du bâtiment. Tandis que l'Etat ne peut influencer que dans une mesure limitée l'activité de l'industrie d'exportation, il peut déterminer assez efficacement celle du bâtiment.

C'est en 1931 que l'activité du bâtiment a atteint son volume le plus élevé, c'est-à-dire deux à trois ans environ après que les exportations aient atteint le chiffre le plus haut (1928—1929). En 1931, les constructions ont totalisé 1366 millions de francs, dont 463 millions pour les commandes des pouvoirs publics. La demande de main-d'œuvre était alors si forte que les autorités durent permettre l'entrée en Suisse de 30,000 ouvriers saisonniers étrangers.

Mais quelle était la situation cinq ans plus tard? Le volume des constructions était tombé à 731 millions de francs, ne dépassant plus que de très peu la moitié du chiffre de 1931. Bien que les travailleurs étrangers aient depuis longtemps regagné leur patrie, 43,541 ouvriers suisses du bâtiment chômaient. Presque toutes les branches économiques se ressentaient de la crise du bâtiment, qui aggravait les effets de la crise de l'exportation, encore loin d'être surmontée. On comprend dans une certaine mesure que le volume des constructions privées, suivant le fléchissement de l'activité économique, ait fortement diminué depuis 1931; mais ce que l'on comprend moins, c'est que les constructions des pouvoirs publics aient reculé de 25 % depuis 1931; nous sommes en présence d'une *erreur fondamentale de notre politique économique*.

Nous pouvons dire aujourd'hui que la Confédération, les cantons et les communes eussent été mieux inspirés de différer jusqu'aux premiers signes de fléchissement de l'activité privée les commandes passées pendant les années de prospérité, dans la mesure naturellement où elles n'étaient pas urgentes. De cette manière, il n'aurait pas été nécessaire « d'importer » 30,000 travailleurs étrangers en 1931; en revanche, il eût été possible, quelques années plus tard, de réduire d'autant le nombre des chômeurs suisses et d'économiser des dizaines de millions de secours de chômage. En fait, les pouvoirs publics ont maintes possibilités

d'atténuer les fluctuations de l'industrie du bâtiment. En temps de paix, la plupart des constructions publiques ne sont pas si urgentes qu'elles ne puissent être remises à plus tard. Il n'est pas absolument nécessaire de construire les bâtiments d'administration, les écoles, les stades, comme aussi de nombreuses routes précisément au moment où la construction privée bat son plein; sans aucun dommage, on peut attendre un fléchissement de l'activité économique.

Le délégué du Conseil fédéral pour la création de possibilités de travail a tenté d'évaluer *les effets d'une meilleure répartition des commandes publiques*. En limitant à 300 millions (au lieu de 463 millions) les commandes publiques en 1931 et en les portant à 600 millions au lieu de 343 millions en 1936, il eût été possible de réduire de 10,000 environ le chiffre maximum des chômeurs du bâtiment, ce qui eût correspondu (si l'on tient compte des branches connexes et du pouvoir d'achat représenté par ces 10,000 ouvriers) à un allègement du marché du travail de l'ordre de 30,000 personnes environ. En effet, une atténuation de la crise du bâtiment eût favorablement influencé d'autres branches — dont quelques-unes dépendent de l'exportation —; il n'est pas besoin d'insister longuement sur le fait que le degré d'occupation dans le bâtiment détermine dans une forte mesure l'activité dans l'électrotechnique, la fabrication des appareils, les branches de l'installation, etc.

## IX.

Nous commenterons encore rapidement *le financement de la création de possibilités de travail*. Jusqu'en 1938, la Confédération n'a pas pris de mesures particulières. Les dépenses étaient couvertes par les recettes ordinaires. Le message du Conseil fédéral du 7 juin 1938 rompit pour la première fois avec cette méthode. Il prévoyait un emprunt de 202 millions de francs à bas intérêt auprès de la Banque nationale, emprunt destiné à couvrir les dépenses de la création civile de possibilités de travail. Il devait être amorti par les recettes de l'impôt compensatoire prélevé sur le chiffre d'affaires des grands magasins. L'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1942 réglant la création de possibilités de travail pendant la crise consécutive à la guerre autorise la Confédération à recourir aux moyens du fonds central de compensation pour perte de salaire. Le fonds de compensation rembourse: a) à la Confédération: la moitié de l'aide fédérale et le quart du coût des commandes et les travaux exécutés pour l'administration fédérale; b) aux cantons: la moitié de leurs prestations et le quart de la somme versée par la Confédération pour leurs travaux et commandes.

Il va sans dire que les prestations du fonds de compensation ne couvrent qu'une petite partie des dépenses globales de création de possibilités de travail. M. Zipfel estime que l'exécution intégrale du programme de création de possibilités de travail de la Confé-



dération, des régies fédérales et des cantons exigerait une somme de 5034 millions de francs. Ces dépenses seraient réparties sur 5 ans pour les programmes cantonaux et sur une période de 10 à 15 ans pour le programme de la Confédération. Le fonds de compensation participerait pour une somme globale de 855 millions de francs (17 %) à ce montant de 5 milliards. L'apport de la Confédération — y compris les P.T.T. — serait de 1237 millions de francs (25 %), celui des C.F.F. de 454 millions de francs (9 %), celui des communes et des cantons de 1910 millions de francs (38 %). La part des corporations de droit public et des entreprises privées serait de 577 millions de francs ou de 11 %. La participation annuelle aux dépenses serait de 88,8 millions de francs pour le fonds de compensation, de 120,7 millions pour la Confédération, de 45,4 millions de francs pour les C.F.F., de 255,7 millions de francs pour les cantons et les communes et de 57,7 millions de francs pour les corporations de droit public et les entreprises privées. Le rapport du délégué du Conseil fédéral ne dit pas de quelle manière ces dépenses seront définitivement amorties (les emprunts ne constituant qu'une méthode *provisoire* de financement). Le rapport se borne à constater qu'au cours des années précédentes les cantons et les communes ont consacré chaque année de 275 à 327 millions de francs aux travaux publics, si bien que le nouveau programme de création de possibilités de travail ne leur impose pas de charges insupportables. D'ailleurs le programme de grands travaux proprement dits ne sera exécuté que lorsque la situation économique et celle du marché du travail l'exigeront, en d'autres termes que lorsque les autres mesures générales du programme de création de possibilités de travail visant à développer l'activité économique se révéleront insuffisantes pour garantir le degré d'occupation.

## X.

Le nouveau programme constitue un progrès sensible par rapport aux programmes précédents en ce sens que la création de possibilités de travail doit désormais contribuer systématiquement à intensifier l'activité économique. Mais, comme nous l'avons vu, la question du financement n'est pas encore résolue. Elle ne le sera vraisemblablement pas avant que l'on se soit partout convaincu que *non seulement la politique économique, mais encore la politique financière doit contribuer à atténuer les fluctuations de la conjoncture.*

Le Département fédéral des finances est encore loin d'admettre cette conception. Dans le message qui accompagne les comptes d'Etat pour 1942, le Conseil fédéral relève qu'il se voit obligé de procéder « aux économies les plus sévères » et de réduire au strict nécessaire les dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires de l'administration fédérale. En d'autres termes, le gouvernement estime que la politique financière de l'Etat est d'autant



plus saine que les recettes et les dépenses sont plus faibles. Les expériences faites au cours des dernières années donnent à penser que cette conception a été dépassée par les événements.

En effet, l'Etat qui tend à réduire autant que possible ses recettes et ses dépenses renonce au moyen d'influencer *indirectement, mais efficacement*, la production et la consommation. L'argent, ou si l'on veut le pouvoir d'achat, mis en circulation est comparable à l'eau qui meut la turbine. Cette force motrice, si on la recueille à la sortie de la turbine n'est pas perdue; elle peut être utilisée à nouveau au prochain barrage. Il en est de même du pouvoir d'achat que l'Etat dirige vers l'économie. Après avoir rempli sa fonction d'adjuvant, il peut être de nouveau récupéré en grande partie et utilisé encore une fois de la même manière lorsqu'un nouveau fléchissement de l'activité économique menace. Mais il est évident qu'il sera difficile à la Confédération de diriger de cette manière le pouvoir d'achat ou d'influencer indirectement l'activité économique tant que les vingt-cinq administrations fiscales (et souveraines) de nos cantons tireront à hue et à dia.

Nous avons tenté d'exposer de la manière la plus simple — et peut-être simpliste — un aspect du problème du circuit économique. Nous sommes conscients de n'avoir qu'effleuré une question complexe entre toutes. Souhaitons que l'on reconnaisse de plus en plus, comme on a commencé de le faire depuis quelques années, que les secours de chômage constituent la méthode la plus onéreuse de parer aux conséquences de la pléthore de main-d'œuvre. Abstraction faite de considérations morales et politiques, on reconnaît que si la création de possibilités de travail apparaît au premier abord plus coûteuse que le versement de secours de chômage, les matériaux nécessaires à l'exécution des travaux sont compris dans ces dépenses, matériaux dont le prix est constitué pour une bonne part par les salaires payés. Ajoutons aussi que la création de possibilités de travail ainsi comprise permet à une grande partie des ouvriers de travailler dans leur profession et de « conserver la main ». De plus, on a reconnu que le pouvoir d'achat d'un travailleur normalement occupé est plus élevé que celui d'un chômeur secouru. Ce travailleur paie donc plus d'impôts et consomme davantage. On a également compris que les dépenses de création de possibilités de travail ont pour corollaire une contre-valeur économique. On finira aussi par reconnaître que les indéniables avantages de la création d'occasions de travail, dans la mesure où elle vise à réanimer l'activité économique, justifient l'octroi de crédits considérables, mais à la condition qu'une politique fiscale alignée sur la politique économique mette en temps opportun les sommes nécessaires à la disposition de l'Etat.