

3001

**MESSAGE**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la reconstitution des réserves de matériel militaire et l'exécution d'autres travaux extraordinaires destinés à combattre le chômage.

(Du 8 septembre 1933.)

---

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter un rapport et des propositions concernant de nouvelles mesures contre le chômage.

**I. ETAT DU CHOMAGE**

La situation du marché suisse du travail fut beaucoup moins satisfaisante pendant le premier semestre de l'année courante que pendant la période correspondante de l'année 1932. Il ressort des relevés statistiques mensuels que le chômage complet s'est tenu constamment à un niveau plus élevé. Le chômage partiel — à voir les chiffres fournis par les caisses d'assurance-chômage — a été toutefois sensiblement moins important. Remarquons aussi qu'une amélioration saisonnière particulièrement prononcée s'est produite en mars et avril. Il y avait cependant encore, à la fin de juillet 1933, 50,864 personnes inscrites aux offices du travail pour trouver un emploi, soit à peu près 5000 de plus qu'à la fin de juillet 1932.

L'amélioration enregistrée par le marché suisse du travail depuis la fin de janvier est avant tout d'ordre saisonnier. Elle est due à la reprise hâtive des travaux de construction, ainsi qu'à la demande de main-d'œuvre qui se déclare au printemps dans d'autres branches d'activité, notamment dans l'agriculture et l'hôtellerie. Il faut y voir aussi, pour une large part, un effet des mesures prises pour protéger nos industries et notre marché du travail. Nous mentionnerons, à ce propos, la collaboration étroite du service public de placement avec la police des étrangers, les perfectionnements

apportés à l'organisation du placement interlocal et les efforts méthodiquement poursuivis pour placer dans les exploitations qui peuvent encore embaucher du personnel les chômeurs provenant des professions et des régions du pays les plus gravement atteintes par la crise. L'amélioration s'est de fait développée au delà de la courbe saisonnière dans plusieurs branches de production protégées par les mesures douanières. Et un certain mieux est aussi apparu dans quelques autres industries.

*La situation n'en demeure pas moins très grave.* Indépendamment de toute comparaison, le niveau actuel du chômage doit être considéré comme élevé. On ne saurait non plus perdre de vue que, si le nombre des chômeurs s'est réduit pendant le premier semestre, en bonne partie sous l'action de facteurs saisonniers, il augmentera de nouveau considérablement vers l'arrière-automne, comme ce fut le cas ces années passées. De plus, les conditions économiques internationales, si importantes pour notre pays, sont encore trop troublées pour qu'on puisse attendre de ce côté-là un revirement radical dans un avenir prochain. Enfin, un autre facteur dont dépend l'évolution du marché suisse du travail et sur lequel plane l'incertitude est le mouvement de la construction, qui va probablement décliner dans les mois à venir.

Dans ces conditions, il s'agit de savoir si la Confédération ne devrait pas s'y prendre à l'avance et envisager d'ores et déjà de nouvelles mesures propres à alléger efficacement le marché du travail au cours de l'hiver prochain. Nous songeons ici aux ressources extraordinaires qu'il importerait de se procurer pour de grands travaux qui seraient exécutés tant par la Confédération, y compris les chemins de fer fédéraux, que par les cantons et qui seraient de nature à procurer des possibilités d'emploi sur une large échelle. En ce qui concerne les commandes de matériel militaire, il y a encore une autre raison à considérer: nous voulons parler de la nécessité, pour l'état de préparation de notre armée, de compléter les réserves de matériel, en bonne partie insuffisantes.

## II. DÉVELOPPEMENT DES POSSIBILITÉS D'EMPLOI PAR L'EXÉCUTION DE COMMANDES DESTINÉES AUX POUVOIRS PUBLICS

L'idée n'est pas neuve de faire exécuter ou subventionner par la Confédération certains travaux importants et de donner, de cette manière, une forme productive à la lutte contre le chômage. Ainsi, l'arrêté fédéral du 21 octobre 1921 concernant l'exécution de travaux de la Confédération à l'effet d'obvier au chômage ouvrait à la Confédération un crédit de soixante-six millions de francs (\*). Vu la gravité actuelle de la situation économique, on

(\*) RO 1921, 37, 749.

a naturellement réclamé des mesures analogues. Ainsi, le Conseil national a adopté, en date du 15 juin 1932, un postulat de sa commission de gestion ouvrant au département militaire, en vue de procurer rapidement du travail aux chômeurs, un crédit non renouvelable de 15 à 20 millions destinés à compléter les réserves. Un autre postulat (Kägi), adopté par le Conseil national en date du 29 mars 1933, demande que soit établi et exécuté un vaste programme de travaux, s'appliquant à toute la Suisse, pour lutter contre le chômage. Certaines associations économiques ont également présenté des vœux de cette nature. C'est le cas notamment de l'union syndicale suisse, qui, dans un mémoire au département fédéral de l'économie publique, établit une longue liste des travaux de construction que la Confédération pourrait subventionner. De plus, différents cantons ont demandé qu'en plus des subventions fédérales ordinaires et des subsides en faveur des travaux de secours, des allocations spéciales soient mises au service de travaux de construction entrepris ou à entreprendre pour aider à combattre la crise. Ainsi, le canton de Berne a présenté, au début de cette année, un programme de travaux destiné à créer des possibilités d'emploi et a réclamé, pour l'exécuter, une subvention extraordinaire de la Confédération en sus des allocations ordinaires. Le canton de Neuchâtel a fait une demande semblable. Enfin, différentes communes ont réclamé, ces derniers temps, des subventions destinées à parer aux risques de chômage dont l'industrie paraît menacée dans diverses parties du pays. Il s'agirait notamment de la construction de bâtiments d'administration, d'écoles, d'hôpitaux, etc.

En fait, les crédits déjà alloués permettent de donner suite à une partie de ces requêtes. Il est possible notamment de satisfaire en partie aux demandes des cantons de Berne et de Neuchâtel en s'appuyant sur les arrêtés visant à aider l'entreprise de travaux de secours. Par contre, on manque de base juridique et de crédits suffisants pour toute une série des travaux envisagés. C'est aussi bien le cas de certains projets cantonaux que de différents travaux prévus par la Confédération et les chemins de fer fédéraux. Il s'agit donc de savoir si la Confédération ne devra pas, étant donnée la situation économique, prévoir, en plus des mesures déjà prises pour combattre le chômage, de nouveaux crédits extraordinaires permettant de soutenir financièrement des travaux importants.

Jusqu'à maintenant, nous nous sommes montrés assez réservés à l'égard des travaux de secours. Non pas que nous méconnaissions le grand avantage qu'ils présentent au point de vue éthique sur les prestations improductives versées aux chômeurs sous forme d'espèces (\*). Mais l'expérience a démontré que ces travaux constituent un moyen relativement onéreux de lutter contre la crise, et l'état des finances publiques exige la plus grande

---

(\*) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 27 octobre 1931 sur une aide extraordinaire aux chômeurs; FF 1931, II, 451.

circonspection. Il nous avait donc paru indiqué d'attendre prudemment les événements et de ne pas mettre, dès le début, les travaux de secours au premier plan des moyens employés à combattre la crise. Mais en présence d'une crise aussi persistante et dont on n'ose prévoir la fin prochaine, il importe, lorsque des chômeurs ont été indemnisés pendant une longue période, que les pouvoirs publics mettent, autant que faire se peut, des ressources de travail à leur disposition en donnant des commandes. L'avantage que présentent de tels travaux de secours comparativement aux indemnités improductives qui sont allouées aux chômeurs a été brièvement rappelé plus haut. Ce point a d'ailleurs été si souvent mis en évidence qu'il est superflu de s'y arrêter ici plus longuement. D'autre part, s'il n'est pas possible de contester que pareils travaux représentent un moyen relativement onéreux de lutter contre le chômage, il ne faut pas méconnaître non plus qu'ils peuvent avoir une contre-valeur réelle lorsque les projets ont été judicieusement établis. Il ne faut pas oublier non plus que les subventions allouées pour les travaux de secours ne sont pas une pure dépense supplémentaire, puisqu'elles comprennent déjà les allocations en espèces qui, en l'absence de travaux productifs, auraient dû être versées aux chômeurs. Il y a lieu de relever ici que la Confédération dépense en moyenne 12,693 francs chaque semaine par 1000 chômeurs assurés, tant pour l'assurance-chômage que pour les allocations de crise; avec les contributions des cantons et des communes, soit 13,622 francs, la dépense des pouvoirs publics en faveur de 1000 chômeurs complets bénéficiant des prestations d'assurance ou des allocations de crise atteint une moyenne de 26,315 francs par semaine. Enfin, et à supposer que notre économie récupère un jour sa vigueur du temps jadis, il ne faut pas perdre de vue que ces travaux et commandes à exécuter pour la Confédération et les cantons contribueront à réduire considérablement le nombre des nationaux sans travail, alors que, par la suite, ils ne pourraient pas, sous l'empire de conditions économiques plus favorables, s'accomplir sans le recours à un fort contingent de main-d'œuvre étrangère.

Partant de ces différentes considérations et afin de pouvoir faire face à toute éventualité au cours de l'hiver prochain, nous avons décidé de vous demander un crédit spécial permettant à la Confédération et aux cantons de passer les commandes importantes qu'ils seront en mesure de faire dans un avenir prochain et d'occuper ainsi une importante main-d'œuvre à l'accomplissement d'une tâche présentant une réelle utilité aux points de vue économique et militaire. Étant donné déjà le rôle que l'adjudication des travaux par la Confédération est appelée à jouer, nous sommes amenés à vous proposer un nouvel arrêté. En effet, les arrêtés actuellement en vigueur sur les travaux de secours ne suffiraient pas aux besoins du cas qui nous occupe. Il nous paraît spécialement utile de faire participer dans une forte mesure les établissements fédéraux à l'accomplissement de cette tâche, parce qu'une bonne partie de ceux qui jusqu'à maintenant ont

principalement pris l'initiative des travaux de secours, soit les communes, seront, avant qu'il soit longtemps, au bout de leurs ressources et éprouvent par conséquent le pressant besoin d'être soulagés.

### III. DES DIFFÉRENTS TRAVAUX ET DES CRÉDITS NÉCESSAIRES

L'action de secours envisagée prévoit l'exécution des commandes et travaux suivants :

1. *Commandes du service technique du département militaire fédéral.*  
Le département militaire travaille, pour ainsi dire, en contact intime avec toutes les branches d'industrie du pays à peu près. Il est donc à même, dans la mesure des crédits mis à sa disposition, de passer des commandes dans les domaines où il est désirable de développer les possibilités d'emploi. Bien que les crédits ouverts actuellement profitent en grande partie à l'économie privée et ne soient employés en faveur des établissements travaillant en régie que dans la mesure strictement indispensable à l'occupation de leur personnel, ils ne permettent pas d'étendre ces possibilités. En l'espèce, des commandes concernant le matériel suivant pourront être faites à titre extraordinaire :

1. Habillement.
2. Couvertures de laine.
3. Tentes, habits de travail.
4. Matériel sanitaire.
5. Articles d'hiver.
6. Havresacs, sacs à pain, musettes, selles.
7. Instruments d'optique.
8. Gourdes, ustensiles de cuisine, auto-cuiseurs, cacolets, roues.
9. Armes.
10. Matériel de ferrage, fers, clous.
11. Matériel de corps (divers).
12. Munitions d'artillerie.

Ces commandes peuvent se répartir entre les établissements de la grande et de la petite industrie et intéressent également, dans une forte mesure, le travail à domicile; les commandes de munitions seront notamment une ressource de travail toute trouvée pour nombre de chômeurs de l'industrie horlogère toujours très éprouvée par la crise. Le matériel dont il s'agit doit servir avant tout, conformément au postulat susmentionné du Conseil national, à reconstituer quelque peu des réserves déjà fortement entamées. Sa fabrication se prête d'autant mieux au but visé qu'elle n'affectera en rien les commandes faites normalement chaque année par le département militaire et ne portera aucun préjudice à celles des années suivantes. Les commandes de l'administration militaire, en tant que travaux destinés

à combattre le chômage, présentent encore un très grand avantage; elles permettent d'occuper le chômeur dans l'exercice de son métier et à son lieu de domicile. De plus, elles offrent un moyen précieux d'occuper des ouvriers qui ne pourront vraisemblablement plus retrouver de sitôt un emploi dans leur métier, d'autant plus que l'exploitant qui reçoit des commandes de l'Etat consent assez volontiers à assumer les frais et les difficultés qu'entraîne l'embauchage d'ouvriers appartenant à une autre profession et venant d'une autre région. Les crédits seront employés en Suisse dans une proportion variant entre 93 et 95 pour cent; les 5 à 7 pour cent restants seront consacrés à l'achat de matières premières qui ne se trouvent pas du tout ou, du moins, pas en quantités suffisantes dans le pays et doivent, par conséquent, être commandées à l'étranger. L'acquisition du matériel prévu ci-dessus coûtera environ 15 millions de francs.

Les commandes à donner par le département militaire se justifient non seulement en considération de la lutte contre le chômage, mais aussi du point de vue de notre défense militaire. On se plaint depuis longtemps que nos réserves en matériel de guerre, surtout en habillement et en équipement, soient insuffisantes. Nous avons eu déjà maintes fois l'occasion de renseigner les conseils législatifs sur ce point. Dans notre message du 4 novembre 1930, nous avons montré que, d'après les expériences faites pendant la guerre, les réserves devraient contenir une tunique et deux pantalons par homme de l'élite, de façon à pouvoir être employées ensuite pour la landwehr et le landsturm. D'après l'ordonnance du 29 juillet 1910 sur l'équipement des troupes, qui est donc antérieure à l'occupation des frontières et aux expériences faites à cette occasion, on devait pouvoir disposer d'une tunique pour deux hommes de l'élite et de la landwehr et d'un pantalon par homme de l'élite et de la landwehr. En leur état actuel, les réserves ne satisfont même plus à ces exigences, pourtant très modestes. Les réserves de tuniques n'atteignent pas 30 pour cent du chiffre établi sur la base de l'ordonnance précitée, et les réserves de pantalons représentent seulement environ 50 pour cent de ce chiffre. Le déficit est encore plus grand en ce qui concerne les havresacs, les sacs à pain et les gourdes. Les quantités théoriques de munitions d'artillerie de campagne, calculées pour le cas de guerre, sont également incomplètes à l'heure actuelle, parce que — le fait a déjà été relevé — les quantités employées chaque année dans les écoles et les cours n'ont pas été entièrement remplacées. Nous nous bornons à mentionner ici ces lacunes, sans nous étendre sur celles qui se rencontrent encore dans d'autres compartiments du matériel de guerre. Mais nous devons ajouter que les autorités militaires cantonales appellent à l'aide avec une insistance de plus en plus pressante, surtout en ce qui concerne les réserves d'habillement.

Il faudra donc de toute façon reconstituer un jour ces réserves. Le faire maintenant qu'on peut en profiter pour combattre le chômage est une tâche qui s'impose.

Un projet destiné à augmenter et améliorer l'armement de notre infanterie et de notre artillerie est à l'étude. Il prévoit aussi l'exécution de grosses commandes, qui pourront être placées pour ainsi dire entièrement dans le pays; la fabrication des munitions en particulier permettra d'employer un grand nombre d'ouvriers en horlogerie. En matière d'armement, nous sommes certainement en retard sur d'autres Etats, qui se sont déjà procuré en très grande partie les engins de guerre entrant actuellement en considération. Il est indispensable de combler ces lacunes, si l'on ne veut pas finir par ébranler la confiance de la nation dans la puissance combative de l'armée suisse. Il ne faut pas que celle-ci, en cas d'hostilités, ait l'impression d'être inférieure à l'adversaire en armement et en équipement.

La reconstitution des réserves et l'amélioration de l'armement nécessitent, il va de soi, un gros sacrifice financier. Nous devons compter avec une dépense de près de 100 millions de francs, ainsi que nous l'avons déjà exposé dans notre message du 2 septembre 1933 concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Les 15 millions prévus pour des travaux de secours doivent donc être considérés comme une première étape.

2. *Travaux des chemins de fer fédéraux en vue de la suppression des passages à niveau.* La Confédération et les chemins de fer fédéraux ont déjà favorisé par leurs subventions la suppression des passages à niveau, considérée par différents cantons comme se prêtant particulièrement bien à l'exécution de travaux de secours (\*). Cette suppression écarte de nombreux risques d'accidents de la route et profite largement ainsi à la communauté. Les usagers de la route sont les premiers à en profiter; de leur côté, les chemins de fer peuvent économiser les frais souvent élevés de la garde des barrières. C'est pourquoi les chemins de fer fédéraux ont consenti précédemment à participer à la dépense pour un montant égal aux frais capitalisés de la garde des barrières. Actuellement, ils vont encore plus loin et sont prêts à se charger eux-mêmes de la suppression de certains passages à niveau, à la condition que leur soit allouée une somme correspondant au 25 pour cent du total de la dépense. A cet effet, ils comptent pouvoir prélever trois à quatre millions sur leurs propres crédits. Le complément à la charge de la Confédération sera alors de un million à un million et tiers.

3. *Travaux extraordinaires des cantons.* Aux commandes passées par la Confédération et les chemins de fer fédéraux viendront s'ajouter encore des travaux d'une certaine importance entrepris par les cantons dont l'économie a eu particulièrement à souffrir de la crise. Nous avons mentionné

---

(\*) Voir la circulaire du département fédéral de l'économie publique aux gouvernements cantonaux, en date du 21 juin 1932.

plus haut les requêtes des cantons de Berne et de Neuchâtel. Le programme extraordinaire établi par le canton de Berne en vue de développer les possibilités d'emploi prévoit une dépense totale de 10,430,000 francs pour la construction de routes, de canalisations, de bâtiments, de chemins forestiers, pour des améliorations foncières et des suppressions de passages à niveau. Il table sur une aide fédérale de 2,642,000 francs, dont 1,552,000 sous la forme de subventions extraordinaires. Certaines de ces subventions, comme celles qui concernent les canalisations, les chemins forestiers et les améliorations foncières, pourront probablement se traiter selon les dispositions légales actuellement en vigueur ; par contre, les importants travaux d'amenée d'eau potable dans les Franches-Montagnes, évalués à 3,500,000 francs, ne pourront être exécutés qu'à l'aide d'une subvention extraordinaire de la Confédération. Le canton de Berne désire obtenir à cet effet une somme d'un million de francs. Il fait valoir que de nombreux chômeurs des contrées industrielles du Jura bernois trouveront ainsi de l'occupation. De son côté, le canton de Neuchâtel envisage également une série de travaux importants à effectuer avec l'aide de la Confédération et des chemins de fer fédéraux ; il s'agit notamment de corrections de routes et de cours d'eau et de la suppression de passages à niveau. Sa requête n'aborde pas la question des frais. Nous estimons que la Confédération a besoin d'un crédit d'environ quatre millions de francs pour faciliter l'exécution, par les cantons souffrant spécialement de la crise industrielle, des travaux ci-dessus énumérés.

En conséquence, nous avons l'honneur de vous demander un crédit de vingt millions de francs pour permettre l'exécution des travaux et commandes mentionnés plus haut. Nous partons de l'idée que cette somme sera répartie comme il suit : quinze millions au maximum seront consacrés aux commandes passées par le département militaire, et le reste servira à allouer, selon les besoins, des subsides extraordinaires aux chemins de fer fédéraux et aux cantons. En vous soumettant le présent projet, nous partons de l'idée que les conseils législatifs approuveront notre programme financier.

#### IV. CONDITIONS DE L'AIDE FÉDÉRALE

L'œuvre envisagée ici ne pourra produire son plein effet que si la Confédération est en droit de faire dépendre ses secours de certaines conditions et d'établir certaines prescriptions et règles générales permettant de contrôler le genre et la répartition des commandes. Il importera de veiller, en toute première ligne, que seuls bénéficient d'une subvention des travaux utiles à l'économie nationale et permettant d'occuper une forte proportion de main-d'œuvre du pays. Les dépenses pour salaires devront participer dans une mesure importante à l'ensemble des frais. La subvention fédérale qui sera allouée aux cantons ne dépassera pas, en principe, vingt-cinq pour cent des dépenses. Les subsides qui seront consentis aux chemins de fer fédéraux ne dépasseront non plus cette proportion. De plus, il sera



largement tenu compte des besoins du marché du travail, tant au point de vue du genre des commandes qu'à celui de l'époque et du lieu de leur répartition; en d'autres termes, on s'efforcera de donner la préférence aux industries et aux parties du pays qui souffrent spécialement de la crise et dans des conditions permettant d'exécuter les travaux pendant la morte-saison. Enfin, il faut se réserver la possibilité de s'adresser surtout aux maisons ayant peu de travail, d'une part, et ayant fait la preuve, d'autre part, par toute leur conduite en affaires, du désir de sauvegarder les intérêts du marché suisse du travail dans toute la mesure du possible.

\* \* \*

Si cette nouvelle œuvre de secours doit pouvoir produire, ainsi qu'on se le propose, son plein effet au cours de l'hiver 1933-1934, il faut que, pour toute une série de commandes, les travaux préparatoires soient entrepris à bref délai. Pour exécuter les commandes du département militaire notamment, l'industrie nationale devra tout d'abord livrer en suffisance des articles semi-ouvrés, car il n'en existe pas de stocks. Nous vous prions donc de bien vouloir traiter au cours de votre session d'automne le projet ci-annexé, que nous recommandons à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 8 septembre 1933.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le vice-président,*

**PILET-GOLAZ.**

*Le chancelier de la Confédération,*

**KAESLIN.**

(Projet.)

## Arrêté fédéral

concernant

**la reconstitution des réserves de matériel militaire et l'exécution  
d'autres travaux extraordinaires destinés à combattre le chômage.**

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
DE LA  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 8 septembre 1933,

*arrête :*

Article premier.

Un crédit de vingt millions de francs est ouvert au Conseil fédéral pour lui permettre de combattre le chômage et de reconstituer les réserves de matériel militaire.

Art. 2.

Ce crédit servira :

- a. à payer des fournitures, jusqu'à concurrence de quinze millions de francs, qui seront commandées par la Confédération, à titre extraordinaire, pour compléter les réserves de l'administration militaire, notamment en objets d'équipement;
- b. à allouer des subsides extraordinaires aux chemins de fer fédéraux et aux cantons plus particulièrement éprouvés par la crise économique, pour l'exécution de travaux ne rentrant pas dans leurs programmes ordinaires.

Art. 3.

Les ressources extraordinaires de travail à créer de la sorte devront répondre largement aux besoins du marché du travail et profiter aux parties du pays particulièrement éprouvées par la crise économique.

Les travaux seront exécutés principalement pendant la morte-saison et permettront d'occuper le plus grand nombre possible d'ouvriers du pays.

Art. 4.

En principe, les subsides extraordinaires de la Confédération, prévus à l'article 2, lettre *b*, n'excéderont pas vingt-cinq pour cent de l'ensemble des dépenses; ils seront gradués, dans une mesure équitable, suivant l'importance des dépenses en salaires.

Art. 5.

Le présent arrêté est déclaré urgent et entre immédiatement en vigueur. Le Conseil fédéral est chargé de son exécution.

---

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la reconstitution des réserves de matériel militaire et l'exécution d'autres travaux extraordinaires destinés à combattre le chômage. (Du 8 septembre 1933.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1933
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3001
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.09.1933
Date	
Data	
Seite	304-314
Page	
Pagina	
Ref. No	10 087 008

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.