

**Zeitschrift:** Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura  
**Herausgeber:** Association pour la défense des intérêts du Jura  
**Band:** 15 (1944)  
**Heft:** 9

**Artikel:** La création d'occasions de travail dans les communes  
**Autor:** Gafner  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-825512>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 22.01.2025

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

# LES INTÉRÊTS DU JURA

Bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura

Paraissant 8 à 12 fois par an

Président de l'A. D. I. J. : <b>M. F. REUSSER, Moutier</b> Tél. 9 40 07	Secrétaire de l'A. D. I. J. et Administr. du Bulletin : <b>M. R. STEINER, Delémont</b> Tél. 2 45 83	Caissier de l'A. D. I. J. : <b>M. H. FARRON, Delémont</b> Tél. 2 16 57
---	--	--

Compte de chèques postaux : IVa 2086, Delémont. — **Abonnement annuel**: fr. 4.—, le numéro : 75 ct. — **Publicité**: S'adresser au Secrétariat de l'A. D. I. J. à Delémont.

**Editeur**: Imprimerie du « Démocrate » S. A., Delémont.  
Pour toute reproduction de textes, indiquer la source.

## La création d'occasions de travail dans les communes

Conférence faite par M. le Dr Gafner, conseiller d'Etat,  
aux représentants des communes jurassiennes, le 20 juin 1944, à Delémont

Messieurs les représentants des autorités communales,

Au nom de mon collègue M. le conseiller d'Etat Dr Guggisberg, directeur cantonal des finances, et mon nom personnel, je me fais un agréable devoir de vous souhaiter la plus cordiale bienvenue à notre conférence de ce jour.

La situation politique générale a malheureusement obligé le Conseil fédéral et le Général à renforcer notre dispositif de défense militaire et, entre autres, à mobiliser les troupes de couverture frontière.

Nous nous rendons fort bien compte des lourdes charges que cela constitue pour nos régions frontières, pour le Jura également par conséquent, et des sacrifices que le récent ordre de marche représente presque pour chacun au point de vue économique. Nous rendons hommage à la couverture frontière qui supporte un double fardeau pour notre pays et sa liberté. Et nous rendons également hommage à tous les mobilisés bernois et à l'empressement qu'ils ont mis à retourner une nouvelle fois sous les drapeaux.

Nous sommes déjà dans *la cinquième année de guerre*. Le grand conflit qui met les peuples aux prises se répercute chez nous de bien des manières. Aussi nous a-t-il fallu prendre des mesures d'économie de guerre ; les rations alimentaires ont diminué ; certains articles, qui sont indispensables à notre existence, se sont raréfiés. Malgré tout nous ne pouvons ni ne devons nous plaindre. Certes, la pression politique s'appesantit chaque jour davantage sur notre petite patrie. Mais jusqu'à présent, la guerre et les sacrifices sanglants qu'elle coûte aux agresseurs comme aux assaillis nous ont été épargnés.

Dans le domaine économique également, nous pouvons remercier la Providence. Bien que le double barrage du blocus et du contre-blocus se soit resserré de plus en plus autour de nous, *le miracle économique de la Suisse* existe encore. Les optimistes les plus téméraires eux-mêmes n'auraient jamais osé penser que, dans la cinquième année de guerre, notre situation serait toujours aussi favorable qu'elle ne l'est actuellement.

*Le standard de notre vie économique* est beaucoup plus élevé que celui des autres pays. Surmontant de multiples difficultés, notre économie, notre production, notre commerce et nos transports se sont maintenus en selle. La production, même, donne encore en plein aujourd'hui. *Mais les certains signes précurseurs d'une crise* qui se manifestent ici et là ne sauraient échapper à l'observateur attentif des conjonctures économiques. Rappelons simplement les gros soucis que causa à l'industrie horlogère, en automne dernier et en décembre, le blocage de nos avoirs en dollars par les Etats-Unis d'Amérique. Il fallut d'emblée réduire le nombre des heures de travail. Grâce à l'intervention énergique des cantons horlogers, intervention qui se fit sur notre initiative, il fut possible de surmonter une nouvelle fois les difficultés et d'obtenir, pour l'industrie horlogère, un contingent mensuel deux fois plus élevé en francs suisses pour la reprise des dollars représentant la contre-valeur des exportations de montres. Malgré tout, des complications d'un autre ordre surgirent encore, de sorte qu'un certain nombre de fabriques d'horlogerie se virent contraintes à ralentir leur production dans une mesure plus ou moins forte. Ces tendances à la régression se manifestent, au surplus, dans d'autres branches de l'industrie également. Nombre d'artisans, eux aussi, souffrent depuis longtemps du manque de commandes, durant les mois d'hiver surtout. Les expériences que nous venons de faire dans l'industrie horlogère et la tournure que prennent actuellement les événements dans les domaines politiques et économiques démontrent que la grave crise que l'on redoute depuis un certain temps dans notre pays peut se manifester subitement et que, si nous ne prenons pas à temps toutes les mesures utiles, le nombre des chômeurs risque de se chiffrer par dizaines et centaines de mille.

Dans cet ordre d'idées, la Confédération et le Canton ont déjà beaucoup réalisé. Quantité de communes bernoises ne se sont pas dérobées à nos appels et, en partie de leur propre chef, elles ont passé à l'action. D'autres, en revanche, n'ont rien ou n'ont entrepris que fort peu de choses pour se prémunir contre le chômage.

C'est le motif pour lequel nous avons jugé nécessaire de nous mettre en rapport direct avec les communes du Canton de Berne pour leur exposer *quelques aspects de la lutte contre le chômage*.

C'est un problème si vaste et si complexe que l'on ne saurait raisonnablement demander aux communes, qui sont déjà submergées de papier, de les posséder à fond sur la seule base des ordonnances, arrêtés, circulaires, etc., et que des explications et commentaires oraux sont tout à fait opportuns.

Au surplus, nous ne méconnaissons pas la grande valeur de ces *prises de contact personnelles*. Elles ont le gros avantage de créer et de renforcer l'esprit de confiance, de compréhension et de collaboration entre les autorités communales et cantonales. Et c'est là un facteur dont on ne doit pas méconnaître la valeur à une période surtout où il est plus nécessaire que jamais qu'on se serre les coudes. Ces entretiens ont déjà eu lieu avec les communes de la partie allemande du Canton. Nous les avons fixés à aujourd'hui pour les localités du Jura, après avoir dû malheureusement en différer la date première pour des motifs imprévus.

Notre conférence comprendra deux parties : Un premier exposé de celui qui vous parle, exposé relativement long, développera tout d'abord le problème posé par la création d'occasions de travail et les possibilités qu'il y a de le résoudre. Une seconde orientation, plus courte, mais non moins importante, de M. le conseiller d'Etat Dr Guggisberg, directeur cantonal des finances, vous renseignera ensuite sur « Le financement de la création d'occasions de travail dans les communes ». Une discussion générale suivra ces deux exposés pour que vous ayez l'occasion de poser des questions, de présenter des suggestions ou d'émettre des vœux à l'intention du Conseil-exécutif.

Avant de débiter, permettez-moi encore de vous dire tout le plaisir que j'ai chaque fois qu'il m'est donné de venir chez vous pour y retrouver nos amis jurassiens et, comme aujourd'hui, y prendre contact avec eux dans des entretiens francs et ouverts. Ceci dit, passons, si vous le voulez bien, à la

### **Création d'occasions de travail :**

Dans la lutte contre le chômage, on distingue entre *l'assistance-chômage productive* et *l'assistance-chômage improductive*.

Dans la première forme sont compris par exemple : Le ser-

vice de placement ; l'affectation de la main-d'œuvre à l'agriculture, la sylviculture et les améliorations foncières destinées à augmenter la production des denrées alimentaires ; l'affectation de la main-d'œuvre aux travaux de construction d'intérêt national ; le service volontaire de travail ; les travaux de chômage d'une façon générale ; l'introduction de nouvelles industries ; le développement professionnel ; la réadaptation et le reclassement professionnels ; l'encouragement des exportations et, enfin, subsidiairement, les subsides de fabrication et la garantie des risques.

Par assistance-chômage improductive on entend : L'assurance-chômage ; l'aide aux chômeurs dans la gêne et l'aide aux chômeurs âgés.

Il est hors de doute que les mesures du premier groupe constituent, tant au point de vue social et moral qu'au point de vue pratique, la forme la plus rationnelle de la lutte contre le chômage. C'est ainsi que, par exemple, *un service de placement bien organisé* est le meilleur remède contre le manque de travail et tout le monde reconnaît qu'un travail de chômage, c'est-à-dire un travail subventionné, est infiniment préférable aux versements de l'assurance-chômage ou de l'aide aux chômeurs dans la gêne qui engendrent l'oisiveté et le découragement.

Contrairement à ce qui s'est passé au début de la crise de 1930, où l'on jeta littéralement l'argent par les fenêtres pour apprendre aux chômeurs à ne rien faire, les pouvoirs publics ont, maintenant que les expériences sont faites, la tendance marquée de ne verser les prestations de l'assistance-chômage improductive que lorsque toutes les possibilités de placement ou d'affectation sont épuisées, que l'intéressé ne peut être enrôlé dans les compagnies de travail ou de surveillance et que les intempéries ne permettent pas la mise en chantier de travaux de secours. Donc nous nous attachons, désormais, à organiser le travail, ou si vous préférez, à créer des occasions de travail. Les communes y sont intéressées au plus haut degré, car elles ne sont pas, pour la création de possibilités de travail, les organes réalisateurs de la Confédération et du Canton, mais, bien au contraire, la création d'occasions de travail fait partie du cycle des tâches qui leur sont manifestement propres. Si, en temps de crise, l'économie privée ne doit pas se reposer sur les seules mesures prises par les pouvoirs publics, les communes, de leur côté, ne sont pas dégagées de leur responsabilité parce que la Confédération et le Canton ne négligent rien pour obvier au chômage. Comme le disait M. le directeur Zipfel, délégué du Conseil fédéral pour la création d'occasions de travail, dans le discours qu'il a prononcé lors de la dernière réunion des villes suisses à Lucerne, « l'édification de notre Etat va de la famille à la commune et, de cette dernière, au Canton et à la Confédération. Le citoyen veut-il la garantie de sa liberté personnelle, la commune celle de son autonomie et

le Canton celle de sa souveraineté, ils doivent se répartir les tâches dans la lutte contre le chômage. Il n'est pas admissible que, dans une collectivité, les individus ne revendiquent que des droits et abandonnent les devoirs aux autres. Et ce n'est que si chaque partie intégrante collabore dans toute la mesure de ses forces, que le but pourra être atteint sans trop de perturbations politiques et économiques.»

A qui le citoyen s'adresse-t-il tout d'abord, quand il a besoin d'être conseillé ou aidé? C'est à la *commune*. C'est elle, en effet, qui est le plus proche de la famille et de l'économie locale. C'est elle qui a le plus de contact avec les employeurs et les employés. C'est elle, enfin, qui est le mieux à même d'observer les fluctuations du degré d'occupation et de juger des perspectives du marché du travail. Dans ma brochure de l'année 1941 sur « La création de possibilités de travail dans le cadre du plan économique de l'Etat », je me suis efforcé de démontrer que, pour l'Etat, le *développement de l'économie privée* constitue la meilleure et, en même temps, la moins onéreuse des créations d'occasions de travail. Jusqu'à présent, on s'est efforcé de remédier à la crise en organisant des travaux de chômage sous la forme de constructions diverses. Or, leur efficacité était loin d'être en rapport avec les gros sacrifices financiers qu'ils exigeaient de la collectivité. Il faudra donc désormais tendre avant tout à modifier l'appareil de production en fonction des circonstances et, si possible, à le développer de façon telle qu'un chômage persistant soit évité. La sauvegarde de la qualité, le développement des progrès techniques, des recherches scientifiques et de l'activité inventive sont autant de facteurs auxquels les pouvoirs publics devront, à l'avenir, vouer davantage d'attention.

### **Observation des conjonctures économiques et du marché du travail**

Bien que des dizaines de milliers de travailleurs soient sous les drapeaux, le processus de production actuel se sert d'une main-d'œuvre infiniment plus nombreuse que ne le nécessiterait une occupation normale, dans l'éventualité où l'industrie marcherait en plein. C'est ainsi qu'aujourd'hui des milliers de personnes travaillent alors que, normalement, elles n'exerceraient pas d'activité.

Pourquoi cela, demanderez-vous? Cela provient surtout du fait que la Confédération consacre chaque année, environ 1,5 milliard de francs à la défense nationale. Cette somme est équivalente aux chiffres de notre exportation et de nos constructions. Aussi longtemps que l'on dépensera autant d'argent pour l'armée, le chômage ne sera guère à redouter. Par contre, son ombre se

dressera derechef, menaçante, le jour où ces dépenses militaires considérables cesseront, où l'exportation de guerre sera interrompue et où l'insécurité générale qu'amènera inévitablement la fin de la guerre freinera sensiblement l'investissement des capitaux. Les chiffres suivants vont vous démontrer l'ampleur du danger :

Depuis 1958, le nombre des personnes exerçant une activité s'est augmenté de 120.000.

70.000 environ travaillent pour les besoins complémentaires de l'armée. L'été dernier, plus de 55.000 ouvriers étaient occupés sur les chantiers de construction d'intérêt national. Le personnel que la Confédération utilise principalement pour les services de l'économie de guerre s'est augmenté de 20.000 fonctionnaires.

A ces chiffres viennent s'ajouter encore les personnes qui sont plus ou moins en permanence en service actif.

La fin de la guerre signifiera, pour elles toutes, chômage et misère si nous ne mettons pas tout en œuvre pour prévenir un chômage massif en prévoyant des travaux et commandes normaux et supplémentaires.

Il n'est pas exclu — et nous nous en féliciterions grandement — que la conclusion de la paix, qu'il ne faut pas confondre avec celle d'un armistice, ne provoque des conjonctures élevées, produites elles-mêmes par la rareté des marchandises dans le monde entier et l'activité de reconstruction qui ne saurait manquer de se manifester à ce moment-là dans les pays actuellement en guerre. Mais il peut également fort bien s'écouler une période prolongée entre l'armistice et la signature des traités de paix, si bien que les conjonctures souhaitées risquent fort de ne se réaliser que longtemps après la cessation des hostilités. Des économistes renommés s'attendent à trois phases successives : tout d'abord à une forte crise d'après-guerre, ensuite à une période passagère de reprise générale ; enfin à une nouvelle crise d'adaptation.

C'est avant tout à la commune qu'incombe d'observer le marché local du travail et de suivre attentivement les conjonctures. Aussi ne voudrais-je pas manquer d'inviter instamment les communes à prendre contact immédiatement avec leurs industries et leur artisanat, afin d'apprendre d'eux quels sont leur degré actuel d'occupation et leurs perspectives d'avenir. Mais je prie également les communes de profiter de l'entretien qu'elles auront avec les industriels et les artisans pour élucider la question de savoir comment remédier le plus efficacement au chômage.

### **Réincorporation du personnel**

Il est également de toute urgence de convenir, avec les employeurs, d'une sorte de *réincorporation de la main-d'œuvre*

ou, plus exactement, du licenciement des personnes occupées à titre supplémentaire depuis le début de la guerre. C'est ainsi que les ménagères, les personnes pensionnées et les jeunes gens doivent, les tout premiers, être exclus du processus du travail. A moins qu'on ne soit en présence de conditions sociales toutes particulières, la femme mariée doit réintégrer son ménage. Que le bénéficiaire d'une pension rentre chez lui et que les jeunes gens sans formation professionnelle fassent un apprentissage, même si leur âge est déjà relativement avancé. Les services de l'orientation professionnelle et de placement pour apprentis verront, de ce fait, leur champ d'activité considérablement étendu. En temps de crise, les heures supplémentaires doivent être interdites et le travail par équipes disparaître. L'utilisation amplifiée des ouvriers pour l'extension des cultures privée ou générale, la réparation et la revision des machines et de l'outillage, la remise en état des installations et des bâtiments sont également autant de facteurs susceptibles d'atténuer le chômage. Il faut aussi suggérer, bien que cela soit lié à certains risques, de stocker le plus possible, dans le cadre des matières premières disponibles bien entendu. Nous conseillons également aux communes d'amener les employeurs à avoir des échanges de vues avec leur personnel.

Il n'est guère possible, c'est évident, dans un Canton aussi grand que le nôtre et qui ne compte pas moins de 500 communes, de pouvoir tout prévoir depuis Berne. Mais il va sans dire que nous sommes tout prêts à venir en aide si nous en sommes requis. Enfin, j'émetts encore le vœu pressant que les communes nous tiennent régulièrement au courant des conjonctures économiques et de la situation du marché du travail dans leur localité, des risques de chômage et des moyens qu'elles entrevoient de parer à ce fléau.

Avant d'entrer dans les détails de la création de possibilités de travail dans les communes, je me permettrai de vous donner encore brièvement quelques renseignements sur les programmes fédéraux et cantonaux de création d'occasions de travail.

### **Programme de la Confédération susceptible d'être mis en vigueur immédiatement**

La Confédération dispose d'un programme de création d'occasions de travail de longue haleine et d'un programme susceptible d'être mis en vigueur immédiatement de travaux qui sont prêts à être adjugés.

Le programme fédéral de longue haleine comporte des travaux pour 5 milliards de francs environ.

Quant à celui qui est susceptible d'être mis en vigueur immédiatement — je l'appellerai, si vous voulez bien me permet-



tre ce néologisme, programme-éclair de la Confédération —, il se répartit comme il suit :

Les travaux des chemins de fer fédéraux portent sur un montant de 240 millions de francs. 100 millions de francs en chiffres ronds sont destinés au renouvellement du matériel roulant et au développement de l'électrification.

L'administration des postes et télégraphes a prévu l'adjudication de travaux pour un montant de 135 millions de francs. Y sont comprises également les commandes qui seront passées à l'industrie électro-technique, à l'industrie des machines et à la construction de véhicules.

Les travaux d'ordre militaire — et c'est extrêmement important — ne seront pas interrompus immédiatement lors de la conclusion de la paix ; on les poursuivra, au contraire, durant un certain temps. De ce fait, le passage de la production de guerre à la production de paix sera considérablement facilité.

La presse a donné récemment tous les renseignements souhaitables sur le programme fédéral de construction de routes qui prévoit une dépense de Fr. 540 millions. Je ne m'y arrête donc pas plus longuement et passe directement au programme cantonal de création d'occasions de travail.

### **Programme cantonal d'occasions de travail**

Il est dit, entre autres, dans le rapport du Conseil-exécutif du 22 octobre 1945 que le Grand Conseil a adopté dans sa session de décembre 1945 : « Un des corollaires immédiats de la guerre, c'est qu'à ce moment-là plus que jamais, la collectivité doit prendre des mesures de prévoyance, agir pour diriger, intervenir pour encourager. Ces mots résument en quelque sorte les tâches les plus primitives — mais certes non les moins importantes — qui incombent à l'État en temps de crise: Alimentation, logement, travail. Mais, dans ce domaine précisément, l'État doit se confiner dans certaines limites. Il doit, notamment, s'en tenir à quelques principes et laisser une large autonomie à l'esprit d'initiative privée, à l'action personnelle et au sens de la responsabilité. »

Au surplus, l'avenir est encore par trop incertain pour qu'on puisse d'ores et déjà envisager des mesures préventives à longue échéance contre la crise. Comme vous le savez, le Conseil-exécutif se propose un plan triennal. Il a besoin, à cet effet, des 55 millions de francs que le peuple a accordés par la votation de février 1944. Si, est-il dit au sujet de la création de possibilités de travail dans la construction, la lutte contre le chômage n'est plus, désormais, menée uniquement sur le front du bâtiment tel que ce fut le cas en majeure partie jusqu'à présent, il n'en demeure pas moins que cette forme de création d'occasions de travail jouera toujours un rôle important dans les

mesures destinées à dégrever le marché du travail et, plus particulièrement, à décharger l'assistance-chômage dite improductive. Il y a donc lieu de vouer toute l'attention souhaitable à ce qu'un volume de construction suffisant soit conservé. N'oublions pas, en effet, qu'un bon nombre de nos chômeurs d'antan nous venait, à part de l'industrie horlogère, de l'industrie du bâtiment.

Quant aux projets pour la construction de nouveaux bâtiments, la transformation et l'agrandissement d'immeubles de l'Etat se montent à 9 millions de francs. La construction de routes cantonales qui est prête à être entreprise coûtera, après déduction de la subvention fédérale présumable, 6 millions de francs. Précisons, toutefois, que dans la création d'occasions de travail pour l'industrie du bâtiment, l'Etat n'intervient pas seulement en qualité de maître de l'ouvrage, mais encore en celle d'autorité subventionnante.

C'est ainsi qu'il a été prévu une somme de 3,5 millions de francs pour le subventionnement de l'établissement de projets et la mise au concours de l'élaboration de plans de même que pour les travaux complémentaires du bâtiment et du génie civil entrepris par les communes, les corporations de droit public ou les personnes privées.

Un crédit de 7 millions de francs est demandé pour couvrir la participation cantonale nécessaire aux 51,5 millions de francs prévus pour les nouvelles améliorations foncières, les drainages, les remaniements parcellaires, les améliorations et les défrichements.

La création de possibilités de travail est tout aussi importante et significative pour l'industrie et l'artisanat.

J'ai déjà laissé sous-entendre qu'il ne s'agit plus, aujourd'hui, de se borner à occuper les sans-travail de ces branches d'activité à des travaux de construction. Nous devons, au contraire, tendre de plus en plus à procurer à ces chômeurs du travail et une rétribution équitable dans le métier qu'ils ont appris, et à ne pas les enlever de leur établi ou de leur tour. Dans cet ordre d'idées, le Canton a, sur proposition de celui qui vous parle, créé à Bienne un Office central pour l'introduction de nouvelles industries. Cet Office a surtout pour tâche de faciliter aux entreprises de tenir le coup, de se transformer et de s'adapter aux modifications dictées par les conditions économiques.

Nous nous proposons également de continuer à encourager l'activité des chercheurs et des inventeurs. La demande des produits de qualité qui nous ont fait une réputation mondiale reprendra sûrement tôt ou tard. Notre position économique dans l'après-guerre sera d'autant plus forte que notre capacité de production sera grande dans nos spécialités. Les fabriques et les ateliers auront alors besoin d'installations, de machines et d'un outillage neufs, et non pas d'instruments de production usés ou surannés.

Il s'en suit qu'un renouvellement de l'appareil de production des entreprises artisanales et industrielles est impérieusement nécessaire.

Je ne m'étendrai pas longuement sur les quelques autres mesures de création d'occasions de travail que j'évoque ci-après :

Il s'agit, tout d'abord, de l'encouragement de l'exportation par l'octroi de primes de fabrication pour la production de certaines commandes destinées à l'exportation.

Un autre facteur important pour le développement de l'exportation est l'intensification de l'enseignement théorique et pratique pour le jeune personnel commercial et technique ; des subventions des pouvoirs publics devront, notamment, lui permettre des séjours à l'étranger aux fins de parfaire sa formation.

Citons enfin l'encouragement du travail à domicile, la création d'occasions de travail pour les professions libérales, le développement professionnel des chômeurs, leur réadaptation à d'autres corps de métiers (de préférence à ceux où la main-d'œuvre fait défaut évidemment), et d'autres mesures encore qui nous occupent depuis longtemps et que j'ai traitées en détail dans ma brochure.

### **Encouragement de la construction de logements**

Permettez-moi quelques mots encore sur l'encouragement de la construction de logements, puisqu'il s'agit là d'une tâche qui a également été confiée à ma Direction, contrairement à ce qui se fait partout ailleurs en Suisse, où ce problème est du ressort des Directions des travaux publics. En l'occurrence, il y a lieu d'opérer une distinction entre l'encouragement de la construction de logements pour atténuer la pénurie des habitations et l'encouragement de la construction de logements envisagé comme mesure de création d'occasions de travail. Jusqu'à présent, nous n'avons subventionné la construction qu'à titre préventif contre la crise des logements, c'est-à-dire que des subsides n'ont été accordés que dans les communes qui souffrent manifestement du manque de logements. Il va sans dire que l'encouragement de la construction de logements s'est révélé également une occasion de travail pour l'industrie du bâtiment.

### **Possibilités qu'ont les communes d'encourager l'économie**

Revenons, si vous le voulez bien, sur le terrain qui vous intéresse spécialement et examinons ensemble ce que les communes elles-mêmes peuvent entreprendre pour développer l'économie locale.

Elles ont, dans cet ordre d'idées, de vastes possibilités, plus vastes qu'on ne le pense généralement. Elles ont tout d'abord la faculté de mettre, à des conditions favorables, du terrain à dis-

position de l'industrie et de l'artisanat pour l'extension des cultures et, en période de chômage, d'encourager la construction de colonies industrielles ou d'utilité publique de même que de faciliter l'introduction de nouvelles industries.

Mais les communes peuvent également favoriser l'économie dans la fixation des tarifs de l'énergie électrique lorsqu'il s'agit, pour une entreprise, d'adapter son parc de machines à la force électrique, ou d'utiliser davantage de courant lors de l'installation de fours électriques, de chauffage électrique, de pompes à chaleur, d'appareils d'aménagement, etc. Les adaptations et les transformations que la réduction des tarifs d'énergie électrique auront permis de réaliser ne procureront pas seulement du travail à l'industrie du bâtiment et aux ouvriers des usines ou maisons chargées de la fourniture des installations, mais elles provoqueront également une augmentation de la capacité de production et de la force de résistance de l'entreprise. Remarquons, d'ailleurs, que la concession d'énergie électrique à prix réduit semble de prime abord constituer une perte pour la commune. Toutefois, cette perte sera couverte en tout ou en partie par l'augmentation de consommation de courant que les facilités octroyées ne sauraient manquer d'entraîner.

Si l'on veut réaliser une politique conforme à un plan établi en matière de création d'occasions de travail dans le cadre de la commune, il faut préalablement coordonner toutes les mesures de création de possibilités de travail, élaborer un plan d'exécution des travaux publics à longue échéance et, cela va sans dire, prévoir le financement des projets.

Que ce soit à l'échelon Confédération, Canton ou Commune, quantité de services se préoccupent des mesures de créations d'occasions de travail. De concert avec la Confédération, nous avons créé un organisme de coordination. La Direction de l'intérieur a reçu cette tâche. Elle se verra attribuer de larges compétences pour discuter de la fixation du moment de l'adjudication des travaux et commandes de l'Etat qui n'ont pas un caractère urgent, peu importe qu'il s'agisse de travaux ordinaires ou supplémentaires. Nous nous permettons de conseiller aux communes, surtout aux localités d'une certaine importance, de prévoir un organe de coordination identique. Ce pourrait être, par exemple, soit un conseiller communal, soit un office spécialement désigné à cet effet, soit enfin l'Office local du travail. Cette instance recevrait la tâche très importante de faire remettre à plus tard l'exécution de tous les travaux n'ayant pas un caractère urgent. En cas de doute, nous sommes tout à fait disposés à donner notre préavis ou, au besoin, à trancher la question. Je tiens encore à relever, à ce sujet, qu'il faudra évidemment éviter que des travaux publics de la Confédération, du Canton et de la commune ne s'exécutent en même temps dans la même

région. En outre, il va de soi qu'il faudra s'efforcer de parvenir à une répartition équitable des travaux entre tous les entrepreneurs.

Le délégué du Conseil fédéral pour la création d'occasions de travail a calculé que, sur les 440 millions de francs de travaux publics exécutés en 1958, 208,5 millions furent attribués aux projets des communes, soit 47,4 %. 129 millions, c'est-à-dire le 29,5 % revinrent aux cantons et 102,5 millions, soit le 23,5 % à la Confédération et aux chemins de fer fédéraux.

En temps de paix, les communes sont donc de beaucoup les plus grands commettants. Elles ont, malheureusement, au cours des 15 dernières années, commis les mêmes erreurs que la Confédération et le Canton. Durant les périodes de haute conjoncture, alors que les impôts reentraient d'une façon satisfaisante, elles ont adjugé quantité de travaux et de commandes, pour manifester une certaine réticence en temps de crise. De ce fait, elles ont contribué à dépasser les conjonctures et à aggraver la crise. Je conçois fort bien qu'il ne soit pas aisé, pour les communes, de remettre à plus tard l'exécution de projets qui sont mûrs et dont le financement est assuré, surtout s'il s'agit de travaux qui ont un caractère relativement pressant. Mais si la commune veut combattre le chômage systématiquement, elle ne doit adjuger les travaux qui ne sont pas urgents pour le bien de la collectivité qu'en temps de crise. Sous la rubrique des travaux et commandes publics, il ne faut pas comprendre uniquement les travaux de construction du bâtiment et du génie civil, mais également les dépenses consacrées aux forces motrices et à l'alimentation en électricité, aux lignes d'autobus, etc. Ces commandes sont particulièrement intéressantes pour les industries des machines, métallurgiques et d'appareillage, c'est-à-dire pour des groupes d'activité que la dépendance des relations commerciales avec l'étranger rend sensible à toute manifestation de crise. M. le directeur Zipfel le dit quelque part : Si la collectivité veut, à l'avenir, adapter les commandes et les travaux publics à la situation du marché du travail, — ce qui constitue le mode le moins onéreux et le plus rationnel de création d'occasions de travail, — il faut que les conditions suivantes soient remplies :

1. La commune doit avoir en tout cas une vue d'ensemble sur le volume présumable des travaux des temps prochains. Il est de toute importance que la commune sache, à ce sujet, non seulement, ce qu'elle se propose de construire elle-même, mais qu'elle connaisse également l'ampleur des travaux de construction annoncés par les personnes privées, de même que les projets de la Confédération et du Canton entrant en considération pour son territoire. Alors, seulement, elle sera en mesure de remettre à plus tard l'exécution de ses propres travaux ou de ne mettre en chantier que des projets accessoires. En outre,

les communes doivent connaître le volume des constructions nécessaires pour procurer suffisamment d'occupation aux ouvriers du bâtiment. On peut calculer, selon M. Zipfel, ce volume de constructions en multipliant le nombre des personnes se rattachant à l'industrie du bâtiment par Fr. 6500.—. En fonction de l'augmentation des frais de construction, on peut ajouter à ce chiffre un certain pour cent. Il serait actuellement de 50 %.

2. L'adaptation des travaux et des commandes aux conjonctures exige, dans chaque commune d'une certaine importance, un organisme adéquat, chargé de coordonner toutes les mesures de création de possibilités de travail. J'ai déjà précisé ce point de vue.
3. Il y a lieu de prévoir une *création d'occasions de travail à longue échéance*. Chaque commune doit disposer d'un programme de création d'occasions de travail dont une partie est susceptible d'être exécutée à *très bref délai*, et dont le financement est assuré, qui est mûr en un mot. Pour qu'un projet puisse être considéré comme prêt à être mis en chantier, il faut que les plans de détail soient à jour, que la procédure d'acceptation des plans ait été introduite et soit close, et que le bienfonds soit la propriété de la commune. En outre, il faut qu'il soit susceptible d'être adjugé immédiatement, si l'on veut qu'il serve à quelque chose dans l'éventualité d'une forte recrudescence subite de chômage. *Le critérium d'un projet dont le financement est assuré* réside dans le fait que les autorités compétentes ou le peuple ont accordé les crédits nécessaires. C'est le cas pour le Canton de Berne. On utilisera, pour l'élaboration des projets et des plans, les services d'architectes et d'ingénieurs. On sait déjà que la Confédération et le Canton sont prêts à subventionner dans une large mesure cette sorte de *travaux d'élaboration de projets*. Chaque commune devrait donc disposer de tels projets, même si le chômage ne menace pas immédiatement. Projet mûr ne signifie pas nécessairement exécution. Mais cela donne un certain sentiment de sécurité pour toute éventualité.

### **Programme communal de création d'occasions de travail**

Le 19 février 1945, le Conseil-exécutif a invité les communes du Canton de Berne à présenter leur programme de création d'occasions de travail. Le résultat de l'enquête sur le degré de préparation dans les communes est très divers. Il en est qui n'ont entrepris aucun travail préparatoire pour la création d'occasions de travail dans la construction et pourtant ce ne sont pas les premières venues. D'autres localités mettent manifestement trop peu de travaux à disposition.

Il faut, si l'on veut être armé sérieusement contre la pre-

mière vague de chômage, que les communes rurales disposent, par tête de population, d'environ Fr. 200.— de travaux mûrs et dont le financement est assuré et les autres communes de Fr. 250.— à Fr. 300.—

Le programme portant sur plusieurs années, qui est prévu pour cinq ans, se calcule par la multiplication du chiffre de la population par Fr. 850.—.

Nous avons établi, pour toutes les communes du Canton de Berne, l'effectif « qu'il faudrait » et l'effectif « qu'il y a » du programme-éclair, de même que l'effectif « qu'il faudrait » et l'effectif « qu'il y a » du programme quinquennal avec les différences qui manquent en % et en francs. Chaque commune peut calculer elle-même en tenant compte de facteurs que je viens d'évoquer, ce qu'elle doit amener au programme-éclair et au programme quinquennal. Il va sans dire que les travaux entrepris par le Canton viendront s'y ajouter, de même que les projets et les commandes de la Confédération, ce qui rétablira quelque peu l'équilibre. Mais il ne faudrait pas oublier que, pour les travaux du Canton et de la Confédération, la main-d'œuvre doit fréquemment être déplacée.

Parlons à présent du

### **subventionnement de la création d'occasions de travail**

Vous savez très certainement que, par les arrêtés du Conseil fédéral des 7 octobre 1941 et 29 juillet 1942, le *fonds de compensation des allocations pour perte de salaire et de gain* a, lui aussi, été mis à la disposition de la création d'occasions de travail. C'est ainsi que ce fonds de compensation rembourse aux cantons la moitié de leurs dépenses pour les subventions et un quart de leurs frais pour leurs propres travaux de chômage. Suivant la coutume adoptée jusqu'à présent, les communes prennent à leur charge une partie de la subvention cantonale pour la création d'occasions de travail, à moins qu'il ne s'agisse d'un travail entrepris pour le compte de la commune même. Comme il s'est avéré qu'à l'origine les communes redoutaient de ne pas voir leurs participations remboursées par le fonds de compensation, le Conseil-exécutif a promulgué tout exprès, le 5 septembre 1943, une ordonnance cantonale stipulant que les bonifications qui nous reviennent doivent être réparties proportionnellement entre le Canton, les communes intéressées ou les autres corporations de droit public.

On peut dire, en parlant des *subventions fédérales et cantonales* pour la création d'occasions de travail, que la Confédération alloue aux communes des subsides allant jusqu'au 30 % pour leurs travaux et commandes publics. Il vient s'y ajouter une participation cantonale s'élevant au 50 % de la subvention fédérale. Cela fait donc 45 % au maximum. En moyenne, on peut admettre

qu'en cas de chômage, le total des subventions fédérales et cantonales pour les travaux entrepris par les communes oscille entre 50 et 40 %. Le reste est à la charge de la commune. Mais nous insistons tout spécialement sur le fait que de tels subsides fédéraux et cantonaux pour la création d'occasions de travail ne sont accordés que pour les *travaux et commandes supplémentaires des communes*, c'est-à-dire pour des travaux et commandes qui dépassent le volume moyen des travaux et commandes d'une commune. Il ne sera certes pas toujours aisé de trancher la question de savoir s'il s'agit d'un travail ordinaire ou supplémentaire pour lequel des participations et de la Confédération et du Canton peuvent être requises.

Les travaux des entreprises privées peuvent jouir des subsides de la Confédération et du Canton plus élevés encore. C'est ainsi que le maximum des subventions pour la rénovation d'hôtels, de sanatoria, d'instituts d'éducation, d'installations publiques dans les stations climatiques, etc., atteint 52,5 %, 60 % même pour les rénovations d'établissements de cures balnéaires. Les assainissements de vieilles villes bénéficient, eux aussi, de subventions de 52,5 %.

Nous avons vu que les communes doivent prendre à leur charge une partie de la participation cantonale pour les travaux des tiers, mais que, par contre, le fonds de compensation leur rembourse partiellement leur participation. Comme les communes ne peuvent compter sur des subventions fédérales et cantonales pour la création d'occasions de travail qu'en période de chômage, il est de leur intérêt d'adapter leur activité en matière de construction aux conjonctures, c'est-à-dire de construire peu durant les périodes où les affaires marchent, et beaucoup lorsque la crise sévit.

Il serait judicieux et rationnel que les communes prévoient tout ce qui est nécessaire pour faire débiter immédiatement certains travaux lorsque le chômage sévira de nouveau. Nous nous représentons cela de la façon suivante :

Les communes devraient adjuger, maintenant déjà, une partie de leurs travaux ordinaires à leurs entrepreneurs et artisans, avec cette réserve, toutefois, que l'exécution ne se fera qu'à un moment donné. En d'autres termes, il faut en arriver à ce qu'il suffise, au moment même où le chômage se manifestera, d'un coup de téléphone à l'entrepreneur : « Le moment est là. Commencez les travaux et mettez-vous tout d'abord en rapport avec notre office du travail pour obtenir la main-d'œuvre nécessaire. ». On pourrait presque dire : il faut qu'on puisse presser sur le bouton et que le travail commence. Je crois pouvoir affirmer que, dans ce domaine, il reste encore beaucoup à faire.

Il est important qu'on sache qu'il n'est pas accordé de subventions pour les *travaux extraordinaires déjà adjugés, commencés ou terminés*.



Je me permets quelques mots encore sur

### **l'affectation de la main-d'œuvre**

Il ne sera pas facile, ce sera voire parfois impossible, de répartir de façon équitable un travail dans le pays tout entier, c'est-à-dire de créer précisément du travail dans les communes menacées par le chômage. Il sera donc nécessaire, le cas échéant, de transférer les travailleurs sur des chantiers qui sont relativement éloignés du centre du chômage, si bien que ces personnes ne pourront pas nécessairement regagner leur domicile à midi et le soir. L'ouvrier qui est affecté à un travail dans un endroit éloigné de son domicile et qui doit vivre séparé de sa famille voit ses dépenses augmentées sensiblement. En outre, il peut arriver aussi que le salaire réalisé au lieu de travail soit inférieur à celui dont il bénéficiait à son lieu de domicile. Enfin, les intempéries peuvent provoquer une perte de gain dépassant la normale. Il en résulte, pour l'ouvrier, des désavantages appréciables. La plupart des représentants des communes ici présents savent très certainement que, pour l'affectation de la main-d'œuvre à l'économie de guerre, c'est-à-dire surtout pour les travaux de construction d'intérêt national, il a été prévu des *allocations de transfert et des indemnités pour intempéries*. La question est présentement à l'étude de savoir s'il serait possible de prévoir également ces allocations de transfert et indemnités pour intempéries pendant la période de crise consécutive à la guerre. Une solution devra absolument intervenir dans ce domaine. La question du logement, de la subsistance et de l'organisation des heures de liberté n'est certes pas sans importance non plus. Enfin, il faudra que les pères de familles reçoivent périodiquement des bons de transport gratuits afin de pouvoir rendre visite à leur famille. Il va sans dire que les premiers déplacés seront les célibataires.

### **Observations finales**

En terminant, je ne voudrais pas manquer de remercier encore les communes pour toutes les mesures qu'elles ont prises jusqu'à présent à titre de prévoyance pour remédier à un chômage éventuel. Mais il faut poursuivre partout les efforts jusqu'à ce qu'il y ait autant de travaux pour le programme quinquennal que ne donne le chiffre de la population multiplié par Fr. 850.—. Il faut également qu'on dispose, pour le programme-éclair, d'autant de travaux mûrs qu'atteint le produit du chiffre de la population multiplié par Fr. 250.— à Fr. 300.—. Je tenais à le redire.

Un projet n'est mûr que quand il est susceptible d'être mis en tout temps en chantier. Il ne suffit donc pas que l'on ait à sa disposition les plans de construction détaillés, mais il faut

que la procédure d'acceptation des plans soit achevée, que l'acquisition de terrain soit assurée et que les moyens financiers soient disponibles. La mise à exécution des travaux ne doit donc être entravée par aucun obstacle d'ordre juridique, technique ou financier. Je prie instamment les communes d'annoncer régulièrement ces travaux à l'Office cantonal du travail.

Me voici parvenu au terme de ma causerie.

Je vous remercie vivement de l'attention que vous avez bien voulu me prêter.

Mon exposé a peut-être été long ; c'est que les matières traitées sont extrêmement vastes. Si mes renseignements vous sont de quelque utilité, je puis considérer ma mission comme accomplie. D'ailleurs, je serai toujours très volontiers à votre disposition pour vous renseigner et vous conseiller. J'achève ici, Messieurs, en exprimant l'espoir et le vœu que notre chère Patrie sorte indemne de la guerre, et que les terreurs et les misères qu'elle entraîne lui soient épargnées.

Puisse-t-elle, dans l'avenir, maîtriser également les difficultés politiques, économiques et sociales que le conflit mondial sans précédent dont nous sommes témoins ne saurait manquer d'engendrer.

---

## Le financement des occasions de travail par les communes

Résumé de l'exposé fait par M. le Dr Guggisberg, le 20 juin 1944 à Delémont,  
aux représentants des communes jurassiennes

En matière financière, l'attitude des communes est réglée par la « Loi sur l'organisation communale » du 9 décembre 1917. L'article 10, chiffre 4, spécifie notamment que « la conclusion d'emprunts est exclusivement du ressort de l'assemblée communale ». L'article 57, lui, prévoit que : « Les décisions concernant l'octroi de prêts doivent être sanctionnées par le Conseil-exécutif pour être valides. »

De même, tout emprunt relatif à la création de possibilités de travail, dans la lutte contre le chômage, doit être décidé par la commune et avoir obtenu l'approbation du Conseil-exécutif. Relevons pour mémoire que cette procédure s'applique naturellement aussi aux tractations concernant la lutte contre le chômage proprement dite.

Pratiquement, nous devons faire une distinction entre les communes bernoises aux finances saines et celles dont les crédits sont ébranlés, voire épuisés.

Les communes à gestion financière rationnelle, peuvent contracter un emprunt ordinaire, sous forme d'émission d'obliga-