

FEUILLE FÉDÉRALE

90^e année

Berne, le 15 juin 1938

Volume I

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

3730

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le renforcement de la défense nationale et la lutte contre le chômage.

(Du 7 juin 1938.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Lors de la discussion de notre rapport du 12 octobre 1937 sur la demande d'initiative concernant un programme national de création d'occasions de travail, M. Saxer, député au Conseil national, a proposé, le 29 mars 1938, d'ajourner les délibérations jusqu'à la session de juin et d'inviter le Conseil fédéral à élaborer dans l'intervalle un programme de travaux qui serait soumis aux chambres. Le Conseil national se rallia le même jour à la proposition de M. Saxer; celle-ci s'inspire notamment du désir de régler dans une atmosphère d'entente la question de la création d'occasions de travail.

En exécution du mandat qui nous a été donné, nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après le projet d'un article constitutionnel sur le renforcement de la défense nationale et la lutte contre le chômage. A l'appui de notre projet, nous nous permettons de vous exposer ce qui suit:

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. L'annexion de l'Autriche au Reich allemand a causé une profonde impression sur le peuple suisse, comme sur d'autres d'ailleurs. On a été vivement frappé chez nous de voir une nation renoncer en quelque sorte à elle-même. Comment cela s'explique-t-il? ne cesse-t-on de se demander.

Il n'appartient pas à un message du Conseil fédéral de s'exprimer sur les causes de cet événement. Sans compter qu'il serait sans doute prématuré de chercher à les établir, un principe éprouvé de la politique suisse veut que nous ne nous mêlions pas des affaires d'autrui. En revanche, les conclusions que l'opinion publique suisse tire de ce qui est arrivé au peuple autrichien méritent toute notre attention et toute notre sollicitude. Ces conclusions nous imposent un double devoir; jurer à nouveau, du plus profond de notre conscience, de faire tout ce qui dépend de nous, à l'extrémité, pour assurer et renforcer notre *défense nationale* en vue du maintien de notre indépendance; prendre la résolution d'appliquer plus encore que jusqu'à présent et méthodiquement les ressources et les énergies de l'Etat en vue de *surmonter les maux d'ordre économique*: chômage et autres, engendrés par une longue crise de sept ans.

Il serait injuste de reprocher aux autorités fédérales d'avoir par le passé méconnu leur devoir en cette matière ou de ne l'avoir que mollement rempli. Ce serait également une injustice de prétendre que le peuple suisse n'a pas jusqu'ici suffisamment manifesté sa volonté de sauvegarder son existence. Il suffit de rappeler qu'en 1936 les chambres fédérales ont ouvert au Conseil fédéral, en vue du *renforcement de notre défense nationale*, un crédit extraordinaire de 235 millions de francs et que l'emprunt que la Confédération a émis alors, à des conditions d'intérêt et de cours inférieures à la normale, pour se procurer une première tranche de cette somme, a été souscrit non seulement pour le crédit en entier, mais encore pour un surplus de 100 millions de francs. Y compris un crédit extraordinaire de 82 millions de francs remontant à l'année 1933 et outre les crédits du budget ordinaire, on a engagé, ces dernières années, 417 millions de francs pour mettre notre défense nationale et notre armée à la hauteur des exigences actuelles. Ces fonds ont en majeure partie été employés déjà; ils reposent dans du matériel de guerre et des fortifications. A côté de cela, la durée de l'instruction militaire a pu être prolongée, grâce à un vote clairvoyant du peuple, l'organisation des troupes a été entièrement refondue et des principes nouveaux ont été adoptés pour l'entrée en campagne éventuelle de notre armée.

Dans le domaine de *l'économie*, le Conseil fédéral et les chambres fédérales se sont appliqués à sauvegarder l'existence des deux branches qui jouent le plus grand rôle sur notre marché intérieur, à savoir *l'agriculture et l'industrie de la construction*; la Confédération n'a pas pour cela reculé devant les sacrifices pécuniaires. Le niveau des prix des produits agricoles, dans la mesure où le permettait l'intérêt général, s'est graduellement et sensiblement relevé, si bien qu'en 1937, qui fut du reste une année de récoltes abondantes, l'agriculture retrouva un rendement encourageant.

Dans *l'industrie de la construction*, qui, depuis 1934, était fortement dans le marasme, on constate un fait réconfortant: grâce à une augmen-

tation continue du nombre des constructions subventionnées, grâce à l'octroi de subventions pour les transformations et réfections, grâce aussi aux constructions entreprises en propre par la Confédération (ouvrages d'ordre militaire entre autres), le volume des travaux pour l'ensemble du pays, tombé à 900 millions de francs, remontera en 1938 à peu près au chiffre des années 1927 et 1928 (un milliard 600 millions), c'est-à-dire d'une époque où l'on se trouvait en période de prospérité et où l'intervention de l'Etat n'était pas nécessaire. Il ne sera néanmoins pas possible de résorber entièrement le chômage dans la branche (ouvriers du bâtiment et du bois, manœuvres et journaliers). Pour occuper les chômeurs sans qu'il en résulte un excès de constructions qui risquerait de provoquer un nouveau marasme, il faudra donc avoir recours encore aux *campes de travail*.

La Confédération est venue en aide aux *industries exportatrices* par les subsides de fabrication (lutte contre le chômage par des travaux productifs) et par la garantie contre les risques à l'exportation; on n'employa le premier de ces moyens que jusqu'au moment où, le franc suisse ayant été dévalué en raison de la dépréciation des principales monnaies étrangères, il fut possible d'ajuster nos prix à ceux de nos concurrents. De l'année qui a précédé la dévaluation à l'année qui l'a suivie, le volume de nos exportations a passé de 418 000 à 690 000 tonnes. Aussi, dans le même laps de temps, le nombre des chômeurs ressortissant aux industries exportatrices a-t-il diminué de plus de la moitié. Malheureusement, dans l'industrie textile, l'une des principales parmi ces industries, les commandes ont, depuis un certain nombre de mois, tellement diminué que l'on peut de nouveau parler de crise et que l'on se demande si l'on ne devra pas ici, au moins pour les compartiments les plus menacés, revenir aux subsides de fabrication. La garantie contre les risques à l'exportation, qui a été non seulement maintenue, mais encore élargie, ne constitue pas, en effet, pour l'industrie textile un secours de quelque valeur; c'est un excellent moyen de faciliter la conclusion d'affaires à long terme, mais celles-ci n'entrent pas en ligne de compte pour les textiles. Les mesures destinées à assurer l'obtention des paiements jouent un rôle de première importance, voire essentiel, pour notre industrie exportatrice; nous nous préoccupons toujours vivement de la chose lorsque nous avons des conventions commerciales à conclure avec l'étranger, et, au besoin, nous y pourvoyons par des arrangements *ad hoc* (compensation des paiements et des échanges, attribution obligatoire de contingents d'importation).

Le *tourisme* s'apparente par ses effets économiques à l'industrie exportatrice. Les autorités fédérales ont voué également toute leur sollicitude à cette branche importante de notre économie nationale. Elles ont fait des allocations extraordinaires aux organismes qui travaillent au développement du tourisme (service de publicité des chemins de fer fédéraux, office suisse du tourisme), pour les mettre à même de renforcer leur publicité

comme le veulent les circonstances actuelles. En outre, la Confédération a fait un gros sacrifice pécuniaire pour que nos entreprises de transport puissent consentir une réduction du prix des billets aux étrangers qui viennent passer leurs vacances chez nous, et cette mesure a grandement contribué à ranimer le tourisme.

Les efforts du Conseil fédéral en ce domaine auront pour objet d'unifier les deux services de publicité qui existent. Mais pour que l'organisme qui résultera de cette unification soit à même de remplir avec fruit sa tâche aussi difficile qu'importante, la Confédération devra mettre à sa disposition davantage de fonds; cela se justifiera par le rôle considérable que le tourisme joue dans notre économie nationale. Un projet sera présenté aux chambres fédérales à ce propos.

2. On voit que la Confédération — et l'on peut, pour ce qui est de certains domaines, en dire autant des cantons et des communes — s'est, pendant de nombreuses années, donné beaucoup de peine et a fait de grands sacrifices pour soutenir et rétablir notre économie nationale atteinte par la crise; on constate aussi qu'un très grand effort a été accompli ces derniers temps pour le renforcement de notre défense nationale. Le peuple suisse ne pense pas cependant qu'on doive en rester là; il se montre, au contraire, prêt à de nouveaux sacrifices en tant qu'il s'agit réellement de mesures nécessaires pour protéger son existence. Nous allons examiner en détail ce qu'il en est, sous ce triple aspect: préparation militaire, préparation économique, mesures propres à vivifier l'économie et à remédier au chômage:

a. Préparation militaire.

Nous avons déjà mentionné les dépenses qui ont été faites ces dernières années pour le renforcement de notre défense nationale; les événements qui se sont produits en Europe centrale et dont nous avons parlé au début du présent message ont apporté à notre situation politique et militaire un changement qui nous oblige à poursuivre ce renforcement avec la plus grande énergie et en toute célérité.

Nous rappellerons qu'en matière de défense nationale, la somme des crédits demandés par les différents services pour des dépenses reconnues urgentes s'élevait à plus de 400 millions de francs, valeur au 27 septembre 1936.

Comme une pareille charge ne paraissait alors pas supportable, il fallut se résigner à faire de notables retranchements, même sur le strict nécessaire, et à renvoyer beaucoup de choses à plus tard. On espérait que la situation européenne se détendrait et que les crédits pour ce qui restait à faire pourraient être inscrits dans le budget ordinaire. Les événements ont

anéanti cet espoir et nous obligent aujourd'hui à vous demander encore d'autres crédits.

Il y a à cela deux causes principales. La première, comme nous l'avons dit et comme vous le savez du reste, c'est le changement survenu dans la situation politique; la seconde, c'est la course aux armements dont l'Europe donne plus que jamais le spectacle. Il est clair qu'avec un matériel en partie vieilli et trop inférieur en nombre nous ne pourrions pas tenir tête à un adversaire abondamment muni de tous les engins de guerre modernes; il nous faut donc faire le nécessaire pour nous mettre à la hauteur, tout au moins en une certaine mesure, et nous adapter aux progrès de la technique. Indiquons le principal; il faut:

- 1° Parfaire l'armement, notamment en armes automatiques et en artillerie;
- 2° Parfaire l'aviation et la défense contre avions;
- 3° Parfaire les fortifications;
- 4° Constituer des réserves suffisantes de munitions;
- 5° Constituer des réserves suffisantes de matériel;
- 6° Prendre des mesures pour préserver le fonctionnement des chemins de fer;
- 7° Construire les bâtiments et installations nécessaires à l'armée.

Le détail se trouve exposé dans les chapitres A I et II ci-après.

b. Préparation économique.

Nous avons présenté aux chambres fédérales, en date du 9 novembre de l'année passée, un projet de loi tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont mis une louable célérité à délibérer ce projet et à vider les divergences qu'il soulevait entre eux, si bien que leur vote final put avoir lieu le 1^{er} avril dernier. Le délai de referendum va jusqu'au 5 juillet.

Tandis que ce projet de loi se délibérait, nous avons préparé l'organisation à donner à l'économie en cas de guerre. Le 8 mars dernier est entrée en vigueur une ordonnance qui est intitulée « Ordonnance sur l'organisation de l'économie de guerre » et qui, pour des raisons faciles à comprendre, n'a pas été publiée. Puis on a mis des personnes à la tête des différents services de cette économie de guerre. Les nominations se sont faites avec la préoccupation d'établir un contact étroit entre l'administration et l'économie, afin qu'en cas de mobilisation générale de guerre, il y ait entre ces deux éléments une liaison rationnelle. La direction de l'économie de guerre

est placée en l'essentiel dans les mains du département fédéral de l'économie publique. La démarcation entre les attributions des services de guerre de ce département et celles de l'état-major de l'armée et du département militaire est nettement tracée.

Nos enquêtes ont montré que les provisions de marchandises qui se forment dans notre pays par le mouvement économique naturel ne sont pas suffisantes pour assurer notre subsistance en cas de guerre ou de blocus. Pour certaines catégories, les stocks sont insuffisants; pour d'autres, ils se trouvent être placés en une trop forte proportion à la périphérie du pays, à la frontière. Cela étant, le service de l'économie de guerre a, en temps de paix déjà, une double tâche: augmenter les provisions de marchandises que le mouvement économique naturel ne forme pas en quantité suffisante, transférer en partie à l'intérieur du pays les stocks qui, parce qu'on veut épargner des frais de transport, restent en une trop forte mesure à la frontière.

On travaille actuellement à la solution de ces problèmes. On veut s'en remettre en première ligne à l'économie privée, chercher à atteindre le but sans avoir à établir de nouveaux dépôts ou à entretenir des dépôts de renfort pour le compte de la Confédération. La loi tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables nous met à même de prendre des mesures pour faciliter à l'économie privée l'accomplissement du rôle qu'on lui assigne en matière de préparation à la guerre. Cette participation de l'Etat aux charges et risques d'un renforcement ou d'une translation des stocks ne se fera pas sans dépenses pour la Confédération. Nous ne sommes pas encore en mesure de présenter un devis détaillé. Mais, comme il est urgent d'organiser l'approvisionnement du pays en prévision d'une guerre, que l'accroissement des stocks contribuera à ranimer les affaires, que l'établissement de dépôts à l'intérieur du pays fournira de l'ouvrage aux chômeurs, nous tenons à donner satisfaction à l'opinion publique et nous avons prévu dans notre présente demande de crédit une somme importante pour la préparation économique à la guerre. Nous nous expliquerons en détail sur ce point dans le chapitre qui motivera notre demande de crédit.

c. Mesures propres à vivifier l'économie et à remédier au chômage.

Si nous vous avons proposé le rejet de l'initiative tendant à élaborer et à exécuter un « programme national de création d'occasions de travail », c'est surtout pour la raison suivante: les mesures que nous prenons grâce au crédit que vous nous ouvrez chaque année afin de procurer de l'ouvrage à l'industrie du bâtiment nous semblaient entièrement suffisantes; nous étions convaincus qu'elles atteignaient la limite de ce qu'il est possible de faire; aussi estimions-nous superflu d'établir par la voie constitutionnelle un programme particulier. En outre, nous ne pouvons nous rallier à la

proposition des auteurs de l'initiative, parce qu'il serait actuellement imprévoyant et prématuré de recourir au bénéfice que la dévaluation a valu à la banque nationale; ce serait, à notre avis, jeter de la poudre aux yeux du peuple. Aussi longtemps qu'une insécurité et une confusion très grandes caractériseront la situation monétaire de tous les pays, nous devons nous opposer catégoriquement à ce qu'on mette dès maintenant à contribution tout ou partie de ce bénéfice. Sur ce point, nous sommes pleinement d'accord avec les organes responsables de la banque nationale.

Depuis que nous avons rédigé notre rapport sur l'initiative — il est daté du 12 octobre 1937 —, la situation s'est modifiée à un double point de vue. Tout d'abord, la reprise économique qui s'était manifestée après la dévaluation, et sur laquelle notre rapport fournissait des renseignements détaillés, n'a pas suivi une ligne droite; elle s'est, au contraire, considérablement atténuée; parfois même, elle a fait place à un recul. En outre — nous l'avons déjà exposé au chapitre 1^{er} — l'annexion de l'Autriche à l'Allemagne a eu l'effet psychologique de provoquer dans notre pays un mouvement en faveur du renforcement, non seulement de la défense nationale, mais aussi de la lutte contre la détresse économique. On s'imagine que le chômage disparaîtrait si les autorités se consacraient à cette tâche de toute leur énergie.

Or nous objectons qu'aucun pays n'a réussi à résorber complètement le chômage. Le déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail est un fléau dont le monde entier souffre encore. Le nombre des sans-travail a plus ou moins diminué (une partie de cette diminution n'est du reste que temporaire ou saisonnière) selon l'état du réarmement ou selon l'importance des mesures que les pouvoirs publics ont prises afin de créer des occasions de travail supplémentaires. L'équilibre entre l'offre et la demande *n'a été rétabli nulle part*. L'aide ou la contrainte de l'Etat sont impuissantes à l'assurer, du moins aussi rapidement qu'on le voudrait.

Lorsqu'il est question de faire disparaître les crises selon un plan bien arrêté, il faut distinguer d'une part entre les mesures d'ordre économique, destinées à renforcer et à accélérer, avec l'aide de l'Etat, le mouvement insuffisant de l'économie, d'autre part les mesures législatives tendant à éliminer les déchets de la crise et à réserver les places à ceux qui ne peuvent s'en passer.

Il est inadmissible, par exemple, qu'un pays aussi civilisé et riche que la Suisse tolère que des adolescents des deux sexes, ayant atteint leur 14^e année, entrent dans l'industrie ou l'artisanat, alors que des ouvriers et des ouvrières dans la force de l'âge sont obligés de chômer. On doit également déplorer que, dans le travail à domicile, des enfants de tout âge puissent être employés, contre salaire, à n'importe quelle heure du jour et de la nuit et enlèvent ainsi de l'ouvrage aux ouvriers qualifiés. Si l'on considère la statistique du chômage, les autorisations de prolonger la

durée du travail paraissent parfois quelque peu paradoxales. L'accroissement progressif de la main-d'œuvre féminine pose un nouveau problème qu'il faudra étudier d'une manière approfondie, malgré toutes les difficultés qu'il présente. Si nous mentionnons encore la durée du travail, on comprendra certainement pourquoi nous considérons que de telles tâches exigent beaucoup de temps et de patience, ne pouvant être menées à chef que par la voie législative; or des lois de ce genre ne doublent le cap du referendum que si elles sont adaptées aux possibilités de l'économie et si elles répondent au sentiment populaire.

Notre projet de loi du 11 mai 1937 sur le relèvement de l'âge minimum d'admission à une activité professionnelle est un premier pas. En une année, ce projet n'a été discuté que par un seul des conseils législatifs; on voit que les réformes législatives sont lentes et ne contribuent qu'à longue échéance à équilibrer la demande et l'offre sur le marché du travail. Un projet de loi tendant à combattre les abus dans le travail à domicile a été élaboré par le département de l'économie publique; nous allons pouvoir en discuter. Il faudra créer un organisme, en liaison avec le développement de l'assistance-vieillesse, afin de permettre aux chômeurs âgés d'achever leur existence sans tomber à la charge de l'assistance publique; les cantons contribueront à cette œuvre. La base constitutionnelle nécessaire est prévue dans le projet concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales.

Les expériences faites dans d'autres Etats montrent clairement que le problème de la réduction de la durée du travail doit être abordé avec la plus grande circonspection. En Suisse, la prudence s'impose d'autant plus que le niveau des salaires est relativement élevé et que si l'on veut diminuer le nombre des chômeurs, il faut chercher tout d'abord à développer l'exportation des produits industriels. Nous constatons avec satisfaction que la classe ouvrière a montré beaucoup de compréhension et a tenu compte, par son attitude, de cette situation particulière.

Il est impossible, nous l'avons vu, d'apporter à la législation qui fixe les conditions du travail des modifications suffisamment rapides et décisives pour faire disparaître le chômage. Aussi bien est-il nécessaire de créer des travaux d'appoint et de tenter, dans des limites déterminées, un nouvel essai de ranimer l'activité économique. Certes, le renforcement de la défense nationale (lettre *a*) permet aussi de créer des possibilités de travail et de ranimer l'économie. En effet, ce renforcement se fera presque exclusivement par des commandes à l'industrie et à l'artisanat et par des travaux exécutés en régie ou dans des établissements organisés militairement. Les dépenses qui sont mentionnées sous lettre *b* (approvisionnement du pays en marchandises indispensables) engendrent, en partie du moins, des possibilités de travail supplémentaires. Cette bienfaisante répercussion des dépenses d'ordre militaire ne suffira toutefois pas à assurer le volume

de travail nécessaire à l'industrie du bâtiment et à permettre aux branches de l'industrie et de l'artisanat qui souffrent du marasme de surmonter dans une certaine mesure la nouvelle dépression. Un programme de travaux est indispensable à l'industrie du bâtiment; pour ce qui est des autres branches que la crise atteint de nouveau, il s'agit de savoir si l'Etat est en mesure de les secourir efficacement.

Le système actuel des subventions est le meilleur moyen de maintenir à un niveau à peu près normal l'activité dans *l'industrie du bâtiment*. Le grand nombre de demandes de subventions qui nous parviennent de toutes parts montre que les intéressés sont disposés à construire ou à restaurer des bâtiments, pourvu que la Confédération participe aux frais et encourage ainsi l'exécution des projets. Les principes appliqués jusqu'à maintenant permettent de subventionner tous les travaux de construction et de transformation; s'agissant de maisons d'habitation, il faut que la construction de nouveaux logements réponde à une nécessité. Pour les travaux du bâtiment et du génie civil, le subside fédéral atteint en moyenne 15 pour cent du coût de construction, pour ceux de remise en état, 7 à 8 pour cent. Une subvention fédérale de 40 millions de francs permet d'exécuter des travaux d'appoint représentant une somme de 300 millions de francs. Ce rendement nous paraît suffisant; nous persistons à penser qu'une œuvre plus importante encore n'irait pas sans inconvénients. A vrai dire, il faudra organiser aussi de nouveaux *camps de travail pour jeunes gens et pour chômeurs âgés*; c'est le seul moyen qui permette, sans enfler artificiellement l'activité du bâtiment, d'occuper les chômeurs qui ne trouvent pas d'ouvrage sur les chantiers subventionnés.

Nous sommes d'avis qu'il suffirait, comme nous l'avons fait jusqu'ici, de vous renseigner et de vous demander chaque année un crédit pour créer des possibilités de travail dans l'industrie du bâtiment et organiser des camps de travail. Cette méthode présente des avantages que nous avons signalés dans notre rapport du 12 octobre 1937 sur la demande d'initiative. Mais, ces derniers temps surtout, on réclame de plus en plus un programme de travaux de grande envergure; nous avons cru devoir donner suite à cette demande. Nous ne nous bornerons pas à solliciter un crédit pour 1939 seulement, comme nous en avons l'intention, mais nous évaluerons aussi les crédits nécessaires pour les années 1940 et 1941 et nous les engloberons dans la somme prévue pour l'exécution de notre programme. De 1939 à 1941 tout au moins, l'industrie du bâtiment aura encore besoin de l'appui financier des pouvoirs publics; en effet, la construction de logements est la principale activité de cette industrie; or cette activité restera sans doute assez longtemps inférieure à la normale, vu la pléthore presque générale des logements et le recul du nombre des mariages et des naissances. Ces considérations nous amènent à vous soumettre également pour *l'industrie du bâtiment* un programme s'étendant sur plusieurs années.

Nous sommes toutefois d'avis que le montant des crédits doit être graduellement abaissé chaque année; cette réduction nous permettra d'envisager la suppression de l'aide fédérale; pour des raisons d'ordre financier, la Confédération ne saurait, en effet, verser indéfiniment des subventions. Les pouvoirs publics espèrent bien que l'industrie du bâtiment finira un jour, elle aussi, par se maintenir à flot sans l'aide des deniers de la Confédération et des cantons.

Il y a avantage à étendre sur plusieurs années ce programme de travaux, car il sera plus aisé de résoudre de façon judicieuse le problème du financement. Jusqu'à présent, nous avons fait en sorte que les subsides fédéraux en faveur du bâtiment fussent couverts par les recettes ordinaires. Ce système ne pourrait plus être appliqué si nous devons vous demander chaque année des crédits supplémentaires de 30 à 40 millions de francs. Si nous englobons dans notre programme d'ensemble les crédits pour les années prochaines, le problème de la couverture financière pourra être résolu pour lui-même.

Par la même occasion, nous désirons englober dans notre plan — et en assurer ainsi la couverture financière — quelques projets importants qui figurent déjà au programme fédéral de travaux. Le 21 mars dernier, nous vous avons soumis un projet concernant *l'amélioration de la plaine de la Linth*, qui coûtera à la Confédération une somme de 6 875 000 francs. Cette dépense doit être portée au compte du présent projet; la question du financement se trouvera ainsi réglée. Le 29 avril 1938, nous vous avons prié d'approuver un projet relatif à la *régularisation du lac de Zurich*. La contribution fédérale aux frais de régularisation est évaluée à 1 780 000 francs. Cette somme est également comprise dans notre projet, l'approbation de celui du 29 avril demeurant réservée. Il en va de même pour notre projet d'arrêté fédéral du 6 mai 1938 concernant *l'aménagement d'un chenal dans l'ancien lit du Rhin* entre St-Margrethen et le lac de Constance. La subvention fédérale est évaluée à 1 252 000 francs.

En outre, deux projets des chemins de fer fédéraux, projets pour lesquels un subside fédéral nous paraît indiqué, sont inscrits au programme; il s'agit du *doublement de la voie sur la ligne du Gothard entre Brunnen et Flüelen* et entre *Taverne et Lugano* et de *l'électrification de la ligne du Brünig*. Le conseil d'administration des chemins de fer fédéraux a approuvé le principe de ces projets; leur exécution pourra être entreprise dès que l'arrêté ci-joint aura été adopté. Conformément aux taux appliqués jusqu'ici, nous prévoyons un subside représentant le tiers du coût des travaux, soit en chiffre rond 9 750 000 francs pour le premier projet et 4 100 000 francs pour le second, ce qui fait en tout 13 850 000 francs.

Dans le domaine de *l'aviation civile*, il faudra, de plus, adapter l'organisation suisse du trafic et de la sécurité au progrès technique que l'aviation a accompli sur le plan international. Cette tâche incombe à la Confédé-

ration; une dépense extraordinaire de 4 millions de francs sera nécessaire. Cette dépense sera affectée aux aérodromes, notamment à leur amélioration, aux places d'atterrissage d'évitement et de secours, au développement des moyens radio-aéronautiques et météorologiques, au recrutement et à la formation de spécialistes de l'aviation.

Sera enfin englobé dans le programme fédéral un crédit extraordinaire en faveur des *campes de travail pour chômeurs célibataires et chômeurs ayant des charges de famille* (nous en avons déjà parlé) et en faveur d'*œuvres spéciales pour les chômeurs dans la gêne des professions commerciales, techniques, scientifiques et artistiques*. Nous donnerons de plus amples explications sur ce dernier point dans le chapitre II, lettre B, sous-titre II. c.

Nous considérons aussi comme indispensable un *crédit spécial pour compléter le programme d'aménagement des routes alpestres et en accélérer l'exécution*.

En application de l'arrêté fédéral du 4 avril 1935, nous avons établi, par arrêté du 26 février 1937, un premier programme de constructions de routes alpestres. Ce programme met à contribution les crédits des huit premières années de la validité de l'arrêté fédéral. Si l'on tient compte de la réduction du premier versement annuel de 7 à 4 millions, décidée sur la base du programme financier de 1936, on arrive ainsi à un subside total de 53 millions de francs. Nous avons réservé le solde de crédit concernant les quatre dernières années, soit au total 28 millions de francs, pour un deuxième programme de constructions, qui sera établi ultérieurement.

Le premier programme vise principalement l'amélioration des routes alpestres existantes, d'une part parce que ces routes doivent de toute manière être entretenues par les cantons et que les nouvelles constructions accroissent en conséquence les dépenses cantonales, d'autre part parce qu'il n'a pas été possible, à cause de la modicité des ressources disponibles, d'envisager la construction de nombreuses routes.

Les routes *existantes* qui ont été englobées dans le programme sont les suivantes :

Élargissements :

- la route Aigle—col des Mosses—Simmental—Brünig—lac des Quatre-Cantons;
- la route de la Furka, de Brigue jusqu'au col;
- la route de l'Axen et du Gothard, de Sisikon jusqu'à Hospental et de la frontière tessinoise jusqu'à Biasca;
- la route de Gersau, jusqu'à la frontière de Lucerne;
- la route du Kerenzerberg, rampe orientale, jusqu'à la frontière entre les cantons de Glaris et St-Gall, continuée par la route du Wallensee jusqu'à Wallenstadt;
- la route Coire—Lenzerheide—Julier—Castasegna;

Améliorations partielles :

le Grand St-Bernard, le Luckmanier dans le canton du Tessin, les routes grisonnes passant par le col de l'Oberalp, le Bernardin, la Flüela et l'Ofenberg.

Les crédits alloués par la Confédération pour ces routes s'élèvent à environ 33 millions de francs.

Comme *constructions nouvelles*, nous avons pris en considération : la route du Susten, de Innertkirchen jusqu'à Wassen ;

la route inférieure du Wallensee sur le territoire du canton de Glaris, c'est-à-dire de la frontière entre les cantons de Glaris et St-Gall jusqu'à Niederurnen et la liaison avec Weesen.

Pour ces deux constructions, les subsides fédéraux qui ont été promis sont d'environ 20 millions de francs.

L'augmentation du devis de la route du Wallensee sur le territoire de St-Gall et de la route du Susten, la nécessité de construire des voies d'accès à la route du Wallensee (liaison avec Uznach et Sargans), de même que les travaux supplémentaires sur la route du Julier, ont obligé d'allouer une subvention de cinq autres millions de francs, qui seront prélevés sur les ressources réservées au deuxième programme de constructions. Il ne reste ainsi que 23 millions pour l'exécution de ce programme.

Un assez grand nombre de demandes tendaient à l'amélioration d'autres routes existantes ou à la mise en chantier de nouvelles routes ; quoique fondées par elles-mêmes, ces demandes ont dû être rejetées soit en raison de l'insuffisance des ressources, soit parce que les projets n'étaient pas entièrement au point, soit encore parce que les cantons intéressés ne pouvaient pas tomber d'accord. Les changements de nature économique et politique qui se sont produits depuis l'entrée en vigueur de notre arrêté du 26 février 1937 mettent en évidence la nécessité de développer rapidement des routes importantes ; ces changements ont certainement contribué à aplanir les obstacles auxquels les constructions se heurtaient. Il est dès lors nécessaire de compléter les crédits affectés au développement des routes alpêtres. Nous avons l'honneur de vous renseigner sur ce point d'une manière plus précise dans le chapitre B. III.

Finalement, nous voudrions tenir compte, en partie au moins, de l'évidente nécessité d'augmenter les possibilités de travail pour la population rurale ; c'est pourquoi nous vous recommandons vivement de nous ouvrir *un crédit unique et extraordinaire destiné aux améliorations foncières, aux corrections de cours d'eau et aux travaux forestiers*. La forte réduction des crédits ordinaires a fait passer à l'arrière-plan l'étude d'un grand nombre de projets. Le moyen le plus efficace de procurer à la population rurale des possibilités accrues de travail et de gain consisterait à reprendre les projets qu'il a fallu mettre de côté. Mais nous devrions pouvoir disposer d'un crédit

extraordinaire et unique, qui nous permettrait d'approuver ces projets et d'allouer les subventions nécessaires. Il sera d'autant plus facile ensuite de se tirer d'affaire avec les crédits réduits figurant dans le budget.

Pour ce qui est enfin des mesures destinées à ranimer notre économie, notamment les activités industrielles frappées par la crise, il s'agira en premier lieu d'*envisager, dans une mesure limitée, l'allocation de nouveaux subsides de fabrication*. Les difficultés auxquelles se heurtent les pouvoirs publics lorsque ces mesures de secours ne sont réintroduites que partiellement nous ont empêchés jusqu'ici de reprendre la lutte contre le chômage par des travaux productifs; néanmoins, l'arrêté fondamental du 18 mars 1932 est toujours en vigueur, sa validité n'étant pas limitée dans le temps, et des reliquats de crédit suffisants sont encore disponibles. On n'a pas cessé, entre temps, de solliciter des secours. Les demandes sont même devenues de plus en plus nombreuses et pressantes, si bien que divers gouvernements cantonaux ont déjà modifié leur attitude négative et se sont déclarés prêts à participer à l'allocation des subsides. Il est dès lors indiqué d'englober aussi dans le présent projet un nouveau crédit permettant d'assurer les subsides de fabrication. Pour le moment, on a l'intention de ne faire bénéficier de ces subsides que *la seule industrie textile* et de limiter cette aide à ses branches qui sont retombées dans la gêne mais dont l'existence ne semble pas sérieusement compromise.

Le crédit que nous prévoyons pour ranimer l'activité économique devra aussi permettre de faire face aux dépenses qu'entraînera, pour la Confédération, la participation de la Suisse à *l'exposition universelle de 1939 à New-York*. Il faut compter ici avec une somme de 1 500 000 francs. La Suisse organisant pour l'année 1939 sa propre exposition nationale, nous avions espéré que notre pays pourrait renoncer, cette fois-ci, à participer à l'exposition universelle qui se tiendra aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Mais il a fallu abandonner cette idée. La Suisse eût été le seul pays européen à ne pas être représenté à New-York. Nos agents diplomatiques et consulaires, de même que nos compatriotes aux Etats-Unis, ont insisté pour que la Suisse expose, elle aussi; ils ont affirmé que son abstention serait une « erreur irréparable ». Dès que nous serons fixés sur le montant probable de la dépense nécessaire, nous saisirons les chambres d'un projet spécial.

Nous voudrions garder en réserve *d'autres moyens* de contribuer, le cas échéant, à ranimer l'activité économique. Il ne serait pas judicieux d'agir avec précipitation. Pour savoir si l'Etat doit intervenir et comment il doit le faire, il faut d'abord se faire une idée exacte des difficultés réelles et des moyens d'y remédier. D'une manière générale, nous tenons à *mettre énergiquement en garde contre les illusions*. Sauf dans le domaine de la construction, où il s'agit uniquement de « tenir », l'aide que l'Etat a apportée à l'économie n'a nulle part donné satisfaction à la longue; elle a bien

amené une amélioration passagère et apparente, qui a cependant dégénéré en une recrudescence de la crise. Lorsque l'activité économique est paralysée, l'Etat et les autres collectivités ont le devoir de ne pas ajourner leurs propres commandes, ce qui ne ferait qu'aggraver la crise. Ils ont le pouvoir, par leurs commandes, de préserver d'une catastrophe les branches de l'économie qui sont menacées dans leur existence. Ils peuvent les protéger en accroissant leurs commandes ou en provoquant au moyen de subventions, comme aussi exécuter des travaux extraordinaires, afin de procurer du travail aux chômeurs, pendant un certain temps tout au moins. Enfin, l'Etat peut contribuer à créer une situation favorable en accomplissant dans l'intérêt supérieur du pays des tâches extraordinaires, par exemple en renforçant la défense nationale. Toutefois, les pouvoirs publics ne parviendront jamais à ranimer les branches de l'activité économique si les commandes font défaut. L'Angleterre exécute aujourd'hui un plan de réarmement sans précédent; jusqu'à ces derniers mois, il y avait néanmoins dans ce pays encore un million et demi de chômeurs. La nouvelle dépression qui, depuis l'automne 1937, s'est manifestée dans l'économie mondiale, est due en particulier au fait que les prix marquant alors une tendance générale à la hausse, des stocks très considérables de marchandises avaient été constitués par trop rapidement. Elle est due aussi à l'insécurité croissante de la situation politique générale. La réduction probable et progressive des stocks excessifs de marchandises suffira-t-elle par elle-même, pour rétablir bientôt une activité économique normale? Nous ne nous hasarderons pas à des prédictions. Quoi qu'il en soit, les pronostics sont plutôt pour nous une nouvelle raison de ne pas donner trop d'ampleur aux mesures destinées à ranimer l'économie. L'expérience nous y engage aussi; nous savons, en effet, combien il est difficile d'habituer les bénéficiaires de secours de l'Etat à s'en passer peu à peu.

II. EXPOSÉ DES MOTIFS A L'APPUI DES DEMANDES DE CRÉDITS

Le programme ci-après énumère les crédits qui doivent nous être ouverts pour les années 1939, 1940 et 1941. Ce programme ne saurait toutefois être considéré comme intangible; il faut qu'il ait une certaine élasticité. Certes, les crédits affectés aux divers groupes ne devront pas être dépassés en règle générale; mais, selon les circonstances, il pourra s'agir d'opérer à l'intérieur de chaque groupe des déplacements de crédits d'une rubrique à l'autre ou des reports d'une année à l'autre. En outre, la liste des ouvrages, constructions, subventions et réserves de marchandises n'est pas limitative. Le Conseil fédéral devra avoir la faculté de la compléter dans la limite des crédits affectés à chaque groupe.

Il n'est pas certain que tous les travaux et toutes les commandes figurant dans notre programme puissent être exécutés entièrement jusqu'à

la fin de 1941. Par exemple, l'amélioration de la plaine de la Linth ne sera pas terminée en trois ans. Nous avons dès lors l'intention de mettre en réserve, à la fin de 1941, le crédit nécessaire pour achever les travaux dont l'exécution exige un laps de temps supérieur à trois ans.

TABLEAUX DES CRÉDITS

destinés au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage.

A. Défense nationale.

	Fr.
<i>I. Département militaire :</i>	
Matériel de guerre, ouvrages de défense, réserves, etc.	150 000 000
<i>II. Département de l'intérieur ; direction des constructions fédérales :</i>	
Réservoirs, bâtiment du service topographique fédéral, cantonnements, magasins, ateliers.	23 000 000
<i>III. Département de l'économie publique :</i>	
Approvisionnement du pays en marchandises indispensables.	40 000 000

B. Création de possibilités de travail.

<i>I. Subvention fédérale pour la création de possibilités de travail dans les cantons (suite des mesures prises antérieurement) : 1939, 1940, 1941 et peut-être aussi 1942.</i>	90 000 000
<i>II. Dépenses ou subventions destinées à l'exécution de travaux et à la création de possibilités de travail, conformément au programme fédéral :</i>	
<i>a. Plaine de la Linth, régularisation du lac de Zurich, chenal dans l'ancien lit du Rhin</i>	10 500 000
<i>b. Double voie Brunnen—Flüelen.</i>	14 500 000
» » Taverne—Lugano.	
Electrification du chemin de fer du Brünig	
Divers travaux de moindre importance	
<i>c. Aviation civile</i>	4 000 000
<i>d. Camps de travail, cours, aides spéciales en faveur des chômeurs des professions commerciales, techniques, scientifiques et artistiques</i>	8 000 000
	37 000 000
A reporter	340 000 000

	Fr.
Report	340 000 000
<i>III. Aménagement des routes alpestres :</i>	
Crédit complémentaire	35 000 000
<i>IV. Améliorations foncières (y compris la route du Prigel), corrections de cours d'eau, travaux forestiers :</i>	
Crédits extraordinaires	20 000 000
<i>V. Mesures spéciales en faveur de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme</i>	
	<u>20 000 000</u>
Total	415 000 000
A déduire la valeur des marchandises dont l'achat est prévu sous A. III	
	<u>20 000 000</u>
	<u>395 000 000</u>
Dont :	
Pour la défense nationale	193 000 000
Pour la création de possibilités de travail	202 000 000
Total	<u>395 000 000</u>

A. I. Programme de renforcement de la défense nationale.

Notre message du 25 avril 1938 concernant l'emploi du solde du fonds provenant de l'emprunt de défense nationale, message dont les chambres sont actuellement saisies, relevait déjà que *les circonstances nous obligeraient à renforcer derechef la défense nationale*. Depuis lors, la situation politique s'est plutôt aggravée et un examen sérieux de notre préparation militaire appelle inévitablement de nouveaux et importants sacrifices si nous voulons soutenir l'épreuve en cas de conflagration. Nous devons, comme par le passé, nous limiter à ce qui est de nature à accroître notre force défensive et renoncer, tant que nous manquons du *nécessaire*, à tout ce qui est seulement désirable. C'est dans cet esprit que, cette fois encore, nous avons limité au strict indispensable les demandes de nos spécialistes.

Aujourd'hui plus que jamais, il importe de ne pas rendre entièrement public le détail des mesures prises en vue de la préparation de l'armée à la guerre. Nous sommes donc contraints de ne donner, autant que possible, que des renseignements d'ordre général. Les autorités responsables trouveront dans le dossier de plus amples précisions.

Voici ce que nous avons à dire en particulier :

a. Renforcement de l'armement.

Les troupes territoriales, formées, conformément à l'arrêté de l'Assemblée fédérale, de landwehr de second ban et d'infanterie de landsturm et dont

l'organisation sera mise au point cette année, devront être appelées dans la suite à des cours spéciaux et préparées à leur tâche, qui est aussi d'ordre tactique. Elles doivent être pourvues des moyens de combat nécessaires, notamment d'armes automatiques en plus grand nombre, ainsi que d'armes lourdes d'infanterie. Nous prévoyons à cet effet un crédit de 12 200 000 francs.

Dans l'artillerie, les pièces démodées doivent être remplacées ou transformées pour que leur portée soit augmentée. Les canons de campagne doivent être également transformés, en partie du moins, pour pouvoir être opposés aux véhicules blindés. Enfin, les brigades légères, qui n'ont actuellement pas d'engins lourds, doivent être pourvues d'artillerie. La dépense est estimée à 11 900 000 francs.

b. Développement de l'aviation.

De nombreuses demandes urgentes qui n'avaient pas pu être retenues pour des raisons financières ne sauraient rester en suspens plus longtemps. Il a été tenu compte, à cet égard, des récents progrès de la technique, tant en ce qui concerne les avions que la défense antiaérienne.

Mentionnons, pour l'aviation, la nécessité d'agrandir les points d'appui actuels et d'en aménager de nouveaux, de construire des installations pour décentraliser le matériel, d'assurer le ravitaillement. Ajoutons-y l'augmentation et le renouvellement, absolument indispensables, du matériel.

Les crédits ouverts pour la *défense terrestre* suffisent pour assurer le personnel et le matériel à un minimum d'états-majors et d'unités. Des enquêtes approfondies ont montré la nécessité d'avoir au moins une fois plus d'armes de défense terrestre qu'on ne l'avait prévu. Les charges qui en résulteront ne seront toutefois supportables qu'avec la collaboration des cantons, des communes et de l'industrie. Les anciens crédits et les nouveaux que nous demandons permettront seulement d'augmenter le nombre des batteries, des projecteurs, des appareils d'écoute, du matériel de remplacement et des munitions.

Coût: 40 000 000 francs.

c. Construction d'ouvrages fortifiés.

Notre message du 25 juin 1937 concernant l'emploi partiel du fonds créé en vue d'un nouveau renforcement de la défense nationale (FF 1937, I, 623), montre que, d'après les études faites durant l'hiver 1936/37, des fortifications de frontière suffisantes coûteront au moins 69 millions de francs. Les crédits alloués jusqu'ici s'élèvent à 52 millions de francs, les exigences de l'armée qu'il fallait satisfaire au moyen de l'emprunt de défense nationale n'ayant pas permis de consacrer d'autres sommes aux fortifications. Plus que tout autre moyen, les fortifications contribuent à augmenter la force défensive de notre armée, dont la mission est simplement de pro-

téger le pays. Elles procurent en outre du travail à de nombreux ouvriers. Par suite de la hausse des prix du matériel, le programme de construction, arrêté primitivement à 69 millions de francs, doit être porté à 75 millions. La situation militaire de notre pays s'étant modifiée depuis lors, il faut construire d'autres fortifications, non prévues dans ce programme, et qui coûteront 16 millions de francs. L'achèvement des fortifications coûtera donc 91 millions de francs au total. Les crédits déjà ouverts s'augmentent ainsi de 39 nouveaux millions de francs.

d. Réserves de munitions.

Faute de crédits, on n'a pas pu commander jusqu'ici suffisamment de munitions pour une partie de nouvelles pièces à acquérir.

Il nous manque également des réserves de munitions pour les armes d'infanterie livrées ces derniers temps. Une augmentation s'impose. Nos réserves d'explosifs doivent être augmentées aussi. Toutes ces acquisitions coûteront 27 100 000 francs.

e. Complètement du matériel de corps et création de réserves de matériel suffisantes.

Nos réserves ont été mises, ces dernières années, à forte contribution pour les besoins de la troupe. Il faut donc absolument les compléter. Les perfectionnements apportés au matériel de guerre nécessitent de nouvelles acquisitions et des transformations auxquelles nous ne pouvons nous soustraire.

Nous sommes en outre contraints de prévoir une somme pour augmenter le matériel de la défense aérienne passive.

La dépense s'élèvera à 13 780 000 francs au total.

f. Mesures pour assurer l'exploitation des chemins de fer et les communications téléphoniques.

1. Mesures pour assurer la sécurité de l'exploitation électrique des chemins de fer.

La vulnérabilité de l'exploitation électrique des chemins de fer exige certains préparatifs pour pouvoir réparer rapidement les détériorations dues à des actes de sabotage et aux attaques aériennes.

2. Amélioration des installations de chemin de fer.

L'embarquement des troupes et du matériel est de plus en plus exposé aux attaques aériennes. Pour pouvoir décentraliser les places d'embarquement et réduire la durée des opérations de chargement, il faut aménager des quais et des voies et agrandir ceux qui existent.

3. Préparation du réseau téléphonique civil en vue de l'exploitation de guerre.

Les avions et l'artillerie à longue portée peuvent, en détruisant les nœuds du réseau civil, entraver facilement les communications téléphoniques. Il faut donc préparer des centraux pour les communications des gouvernements et des commandants militaires.

La dépense totale pour les mesures sous lettre *f* est estimée à 1 800 000 francs.

g. Construction de bâtiments et d'installations militaires.

1. Agrandissement du laboratoire des gaz. — Bâtiments pour fabriquer et entreposer la poudre.

Pour pouvoir augmenter la fabrication des munitions, il faut produire une plus grande quantité de poudre. Il faut également des locaux pour conserver la poudre, qui doit être entreposée très longtemps avant de servir à la fabrication des munitions.

Les tâches, tant civiles que militaires, du laboratoire des gaz ayant pris beaucoup d'extension, le bâtiment doit être agrandi.

2. Presses à projectiles et installations pour couler le trotyl.

Les presses actuelles ne suffisent pas aux exigences du temps de guerre. Il faut également prévoir l'évacuation d'installations situées dans la zone dangereuse. Nous sommes ainsi contraints d'installer des presses pour tous calibres à l'intérieur du pays.

Nous manquons également d'installations suffisantes pour préparer le trotyl. Il faut, ici aussi, prévoir à l'intérieur du pays une installation militaire, qui ne fera toutefois pas concurrence à l'industrie privée.

3. Installations destinées aux halles pour le montage des avions.

Actuellement, les avions ne peuvent être montés entièrement qu'à Altenrhein. L'endroit est exposé, d'où nécessité de construire une halle à l'intérieur du pays. Indépendamment des frais de construction proprement dits, dont il est question plus loin, les installations nécessaires coûteront 350 000 francs.

Les frais totaux pour les mesures sous lettre *g* se montent à 3 300 000 francs.

RÉCAPITULATION

	Fr.
<i>a.</i> Renforcement de l'armement	24 100 000
<i>b.</i> Développement de l'aviation.	40 000 000
<i>c.</i> Construction d'ouvrages fortifiés	39 000 000
<i>d.</i> Réserves de munitions	27 100 000
<i>e.</i> Complètement du matériel de corps et création de réserves de matériel suffisantes	13 780 000
A reporter	143 980 000

	Fr.
	Report 143 980 000
f. Mesures pour assurer l'exploitation des chemins de fer et les communications téléphoniques	1 800 000
g. Construction de bâtiment et d'installations militaires . .	3 300 000
	Total 149 080 000

A. II. Bâtiments militaires.

a. Réservoirs à benzine.

La plupart des dépôts de benzine installés par les commerçants sont mal situés et ne peuvent ainsi pas être employés comme il le faudrait par l'armée. Les réserves ne suffisent que pour peu de temps. L'armée doit en constituer elle-même pour une première période. Le crédit nécessaire est estimé à 10 millions de francs.

b. Service topographique.

Notre message du 1^{er} avril 1935 concernant la construction d'un bâtiment d'administration et d'exploitation pour le service topographique proposait aux chambres de construire ce bâtiment au Wankdorf près Berne et d'ouvrir un crédit de 3 millions de francs. Le Conseil national a approuvé ce crédit le 4 juin 1935, mais a demandé un autre emplacement à cause du danger d'attaques aériennes. Le choix d'un autre emplacement a nécessité de longues tractations. La question est maintenant résolue en ce sens que nous proposons d'acheter et de transformer à cet effet une fabrique à Wabern, commune de Köniz. Bien qu'il faille acheter le terrain, contrairement au projet primitif, la somme de 3 millions de francs restera suffisante grâce à certaines économies.

c. Cavernes dans la montagne.

Pour protéger la troupe et faciliter sa mission, il faut construire des cavernes dans certaines régions de montagne situées près de la frontière. Il ne saurait naturellement être question d'entrer dans les détails. Nous prévoyons une somme de 1 million de francs.

d. Magasins souterrains.

Il faut des magasins souterrains pour mettre certains matériels à l'abri des bombes. Le dossier fournit les renseignements nécessaires. La dépense est estimée à 2 750 000 francs.

e. Casernes pour les troupes légères.

L'armée a été motorisée dans une large mesure par l'organisation des troupes de 1936. Cinq écoles de recrues sont nécessaires chaque année

pour instruire les troupes motorisées, alors qu'il en fallait deux auparavant. Ces écoles ont toutes lieu à Thoune, où l'on dispose des hangars, ateliers et places d'exercice nécessaires.

Les locaux actuels ne suffisent plus pour loger les nombreux effectifs. Il a fallu renoncer à agrandir la caserne, à cause des frais élevés. La solution la plus pratique consiste actuellement à construire une annexe au hangar projeté (IV) et à transformer quelque peu les logements actuels. Il y aura place pour 300 lits, et les frais s'élèveront à 630 000 francs.

f. Ateliers de construction de Thoune.

Un incendie, dû probablement à un court-circuit, a détruit le 8 janvier 1938, dans les ateliers de construction de Thoune, un magasin contenant du matériel pour la construction d'avions. Le dommage s'est élevé à 190 000 francs pour le bâtiment et à 1,4 million de francs pour le matériel.

On s'est rendu compte que le dommage aurait facilement pu prendre des proportions beaucoup plus grandes. Des baraques ont été construites, ces derniers temps, à côté de bâtiments en maçonnerie avec toits en bois. La direction des ateliers elle-même a en outre fait construire des bâtiments de fortune lorsque le manque de place se fit sentir pendant la guerre.

Le manque de place et le danger d'incendie subsistent malgré la construction, en 1933, d'un certain nombre d'ateliers modernes destinés à répondre aux besoins les plus urgents. Il faut remédier promptement à la situation. Pas n'est besoin de transformer les ateliers de construction en une grande fabrique; il suffit d'assurer un travail rationnel et de diminuer le danger d'incendie.

La première étape consiste dans le remplacement du bâtiment incendié par des bureaux, ateliers et magasins pour la construction des avions.

Pour la seconde, on prévoit le remplacement des baraques de l'Allmend par des bâtiments mieux appropriés à leur destination. Il s'agit d'éviter que le feu ne se propage, le cas échéant, aux arsenaux voisins. On gagnera en même temps la place dont le service administratif a besoin depuis si longtemps.

Après déduction de l'indemnité d'assurance pour le bâtiment détruit par le feu, il faudra encore 2 500 000 francs.

g. Halle pour le montage des avions.

Nous renvoyons à ce sujet au passage du présent message où est exposée la nécessité de construire une halle à l'intérieur du pays. Le projet prévoit, outre la halle proprement dite, les bureaux et magasins nécessaires. La dépense est estimée à 2 millions de francs.

h. Magasins d'approvisionnements et de fourrages.

Les magasins actuels sont insuffisants. Il faut, depuis longtemps déjà, louer des locaux qui ne répondent pas entièrement à leur destination. Il n'est dès lors pas étonnant que les dommages causés par les souris, les rats et les mites soient considérables. Cette raison, ajoutée au fait qu'il faut payer des loyers élevés, commande de construire des locaux convenables. En outre, les stocks doivent être augmentés. La formation de compagnies de volontaires pour la couverture de la frontière et l'augmentation du nombre des rations de réserve ont nécessité des approvisionnements plus considérables, mesure qui se justifie aussi par les difficultés du ravitaillement en cas de mobilisation de guerre.

Les réserves de fourrages doivent, elles aussi, être augmentées. Elles ne suffisent en effet que pour peu de temps, ce qui aurait des conséquences très fâcheuses s'il fallait mobiliser pendant une époque de disette de foin pareille à celle d'avril et mai de cette année. Il faut donc aussi augmenter le nombre des entrepôts de foin et de paille. Coût: 1 million de francs.

i. Déplacement de l'arsenal de Thoune pour le remplacement du matériel.

L'arsenal est devenu trop petit. Il n'est pas question d'en construire un nouveau, faute de place. On se propose donc de construire un bâtiment hors de Thoune et d'y entreposer le matériel de réserve. Cette solution permet de gagner de la place et épargne une évacuation en temps de guerre. Le crédit nécessaire est de 800 000 francs.

k. Atelier de l'intendance du matériel de guerre.

L'augmentation du matériel de pionniers et de pontonniers, ainsi que l'instruction plus intense donnée avec ce matériel, occasionnent des frais de réparation toujours plus élevés, d'où la nécessité pour l'intendance du matériel de guerre d'avoir un atelier. La dépense est estimée à 275 000 francs.

	Fr.
RÉCAPITULATION	
<i>a.</i> Réservoirs à benzine	10 000 000
<i>b.</i> Service topographique.	3 000 000
<i>c.</i> Cavernes dans la montagne	1 000 000
<i>d.</i> Magasins souterrains	2 750 000
<i>e.</i> Casernes pour les troupes légères.	630 000
<i>f.</i> Ateliers de construction de Thoune	2 500 000
<i>g.</i> Bâtiments pour le montage des avions	2 000 000
<i>h.</i> Magasins d'approvisionnements et de fourrages	1 000 000
<i>i.</i> Déplacement de l'arsenal de Thoune pour le remplacement du matériel	800 000
<i>k.</i> Atelier de l'intendance du matériel de guerre	275 000
Total	23 955 000

A. III. Mesures destinées à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables.

Vous avez adopté, le 1^{er} avril 1938, une loi tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables. A moins que le referendum ne soit demandé, elle entrera en vigueur dans le courant du mois de juillet. Cette loi nous autorise à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'approvisionnement du pays. En raison de notre structure économique, les principales mesures à prendre tendront à constituer des stocks supplémentaires de marchandises. Aux termes de l'article 3 de ladite loi, le Conseil fédéral peut, non seulement former des stocks pour le compte de la Confédération et augmenter les stocks qu'elle possède déjà, mais encore encourager ou obliger des tiers ou certains milieux à en constituer. Dans la plupart des cas, on cherchera à constituer des stocks en passant des contrats avec des établissements privés. Pour certaines marchandises, la Confédération devra cependant former des réserves pour son propre compte ou du moins créer des lieux d'emmagasinage.

La création d'une réserve de charbon pour les temps de guerre constitue une première mesure dans ce domaine. Un arrangement conclu avec le gouvernement allemand prévoit que le solde de 23 290 000 francs existant sur le compte appelé compte de tourisme I doit être couvert par une importation extraordinaire de charbon en provenance d'Allemagne. Comme on le sait, la Confédération avait avancé des fonds dans l'intérêt de l'hôtellerie suisse pour un montant égal à ce solde déficitaire. La Confédération prend à son compte une quantité égale aux sept dixièmes de la valeur du solde total, ce qui équivaut, au cours du jour, à une importation de 400 000 à 450 000 tonnes de charbon, alors que le reste, soit trois dixièmes, est importé par l'économie privée. Le 5 octobre 1936, nous avons décidé que les importations extraordinaires de charbon constitueront une réserve pour le temps de guerre. Comme les livraisons de charbon ont maintenant commencé, nous estimons que le moment est venu pour l'administration chargée de l'économie de guerre de prendre livraison de ce charbon. En conséquence, cette administration a besoin d'un crédit de 23 millions de francs pour faire face aux dépenses que causera la constitution de cette réserve. 16,3 millions constituent la contre-valeur de la marchandise à livrer franco Bâle; quant aux frais (droits d'entrée, frais de transport et de débarquement, entreposage, au total 15 francs par tonne environ), ils s'élèvent en chiffre rond à 6,5 millions de francs.

Outre ces réserves de charbon, la constitution d'autres réserves et la création de lieux d'emmagasinage sont envisagées pour le compte de la Confédération; le coût est évalué à 17 millions de francs. Comme les travaux préparatoires ne sont pas achevés, il n'est pas encore possible de déterminer exactement les sommes qui devront être consacrées à l'achat des différentes catégories de marchandises. Il s'agira, par exemple, de constituer des

stocks supplémentaires d'avoine. En vue de subvenir aux besoins de l'armée, le département militaire constitue pour son compte des réserves de benzine et d'alcool. Dans la mesure où des nouveaux réservoirs devront être construits, les sommes nécessaires seront prélevées sur les crédits A. II, prévus pour les constructions de la défense nationale. Mais on ne pourra se borner à constituer les réserves destinées à l'armée; le commerce lui-même devra former des stocks pour les besoins de l'économie. A cette fin, il faudra construire des réservoirs supplémentaires, au sujet desquels des pourparlers sont en cours avec les milieux intéressés. Cependant, nous vous prions d'ouvrir dès à présent les crédits nécessaires, afin que nous puissions commencer la construction de ces réservoirs dès que les mesures utiles auront été prises.

Nous vous proposons donc de nous ouvrir, en vue de la constitution de stocks, un crédit global de 40 millions de francs. Il s'agit d'une dépense non renouvelable, à laquelle correspondra une valeur en marchandises, qui sera réalisable. Cette contre-valeur peut être estimée à 20 millions de francs. La dépense totale en sera réduite d'autant.

Ne sont pas comprises dans le crédit les dépenses à faire chaque année pour assurer le paiement de subsides aux tiers tenus de constituer et de garder des stocks, ni les dépenses prévues aux articles 4 à 6 de la loi susmentionnée. Les crédits nécessaires vous seront chaque fois demandés par la voie budgétaire sous la rubrique des dépenses à inscrire dans le compte d'administration.

B. I. Création de possibilités de travail (continuation de l'aide accordée jusqu'ici); subventions aux cantons.

L'arrêté fédéral du 23 décembre 1936 nous a ouvert un crédit de 30 millions de francs et l'arrêté du 28 octobre 1937, un autre crédit de 35 millions en vue de combattre la crise et de créer des possibilités de travail. Les deux crédits ont été employés conformément aux dispositions du premier de ces arrêtés. Dans notre message du 7 septembre 1937 et dans notre rapport du 12 octobre 1937, nous vous avons exposé les diverses mesures prises en vue de créer des possibilités de travail, de sorte que nous croyons pouvoir nous borner aujourd'hui à l'essentiel. Les deux crédits précités ont été absorbés de la manière suivante:

	Fr.
Taveaux du génie civil	17 814 185
» » bâtiment	25 875 115
Restaurations (réfections d'immeubles).	11 368 750
Chemins de fer	1 632 361
Travaux divers de la Confédération	1 475 217
Professions libérales	3 029 616
Encouragement de l'industrie	931 545
	62 126 789
A reporter	

	Fr.
	Report 62 126 789
Service volontaire du travail	944 856
Coopératives de cautionnement artisanales	1 000 000
Echantillonnage pour la broderie	224 000
	<u>Total 64 295 645</u>

Ces subsides ont déclenché l'exécution de travaux pour les sommes suivantes:

	Fr.
Travaux du génie civil	92 570 000
» » bâtiment	155 355 000
Restaurations (réfections d'immeubles).	133 250 000
Chemins de fer	8 375 000
Travaux de la Confédération	7 500 000

Le département fédéral de l'économie publique a adressé aux gouvernements cantonaux, le 9 novembre 1937, une circulaire contenant de nouvelles instructions en vue d'obtenir le meilleur rendement possible des subventions extraordinaires. En outre, les conditions auxquelles est subordonnée l'allocation de subsides ont été appliquées d'une manière plus stricte. Néanmoins, les promesses de subventions ont complètement épuisé les deux crédits déjà au cours de ce printemps; à la demande du département précité, nous avons consenti, en date du 21 mars dernier, une avance de crédit de 6 millions de francs, à valoir sur la prochaine demande de crédits supplémentaires à soumettre au parlement. Ainsi on a pu éviter une interruption de l'aide financière. Nous nous rendons cependant bien compte que cette avance de crédit sera absorbée rapidement, car, à fin avril, 806 demandes de subventions, d'un total de 9,8 millions de francs (volume de travail représentant une dépense de 58 millions), étaient encore en suspens.

Les mesures prises jusqu'ici en vue d'encourager la construction de bâtiments publics et privés ont donné de bons résultats. Elles ont permis aux cantons d'exécuter leurs propres programmes tendant à la création de possibilités de travail. Ces derniers temps, divers cantons ont déployé une nouvelle activité dans ce domaine, et ils ont préparé des programmes importants pour les prochaines années en se fondant généralement sur les taux actuels des subsides fédéraux. Aussi ne croyons-nous pas pouvoir assumer la responsabilité d'une diminution de l'aide accordée jusqu'ici. Nous vous demandons dès lors de voter, pour les années 1939 à 1941, les crédits suivants:

Pour 1939	40 millions de francs
» 1940	30 » » »
» 1941	20 » » »

Nous répartirions ces crédits en prenant en considération la situation économique en général et la situation particulière dans l'industrie du bâtiment, sans nous tenir d'une manière rigide aux limites fixées pour chaque année. Nous nous efforcerons, au besoin, de faire en sorte que ces mesures puissent s'appliquer, avec les crédits demandés, jusqu'en 1942.

Nous sollicitons déjà maintenant des crédits destinés à la création de travaux pour ces prochaines années, car nous sommes d'avis que la construction de bâtiments privés ne reprendra pas au cours des années prochaines dans la mesure où l'exigerait l'intérêt du marché du travail. De toute manière, on ne doit pas s'attendre que l'amélioration constatée dans l'industrie du bâtiment depuis 1936 se poursuive progressivement, comme cela a été le cas au cours des années 1923 à 1931. Il ne faut pas perdre de vue le fait que, pendant les années d'après-guerre, l'activité du bâtiment a été inférieure aux besoins, à raison de son rendement insuffisant, de sorte que, de 1926 à 1931, il s'agissait non seulement de faire face aux besoins courants, mais aussi de rattraper le retard de l'après-guerre. Grâce à cette circonstance, il a été possible de construire, de 1928 à 1931, chaque année 14 000 à 20 000 logements. La situation changea complètement en 1932, lorsque le retard de l'après-guerre fut récupéré et que l'industrie du bâtiment dut se restreindre aux besoins courants. Cette adaptation se fit toutefois tardivement, ce qui provoqua un accroissement du nombre des appartements vides. Il en résulta en 1935 et 1936 un recul considérable de la construction, qu'aggravait encore la situation du marché des capitaux. Malgré ce recul, il y a toujours surabondance de logements dans les villes, ainsi qu'en témoigne la statistique. En outre, il faut considérer que la demande fléchira vraisemblablement au cours de ces prochaines années, à raison du mouvement démographique. Il ne faut donc pas s'attendre que l'activité de l'industrie du bâtiment atteigne de nouveau le volume des années 1928 à 1934. On ne saurait non plus prévoir une forte augmentation d'activité dans la construction industrielle. Bien que le développement de l'exportation ait permis une reprise de cette activité, nous ne devons pas perdre de vue que notre outillage technique est en mesure de faire face à un plus grand volume d'exportations sans qu'il soit nécessaire d'ajouter de nouvelles constructions. De même, la construction de barrages et d'usines d'électricité, qui, ces dernières années, a procuré de grandes possibilités de travail, fera défaut ces prochaines années. L'entretien des bâtiments suscitera bien une activité qui ira croissant d'année en année, mais il faut prévoir que les travaux de réfection, subventionnés par les pouvoirs publics, enlèveront par anticipation une partie de l'occupation qui aurait pu se présenter plus tard; aussi n'est-il pas impossible que, l'an prochain, l'activité dans ce domaine marque un léger fléchissement.

L'industrie du bâtiment devra nécessairement s'adapter au développement futur de la construction. Une diminution de l'activité du bâtiment

ne serait supportable que si les exportations pouvaient se développer au point que le chômage dû au ralentissement de la construction pût être résorbé par les industries exportatrices. Tant qu'il n'en sera pas ainsi, les pouvoirs publics ne pourront renoncer à créer des possibilités de travail.

Bien que les mesures prises jusqu'à présent en matière de création de travaux aient donné de bons résultats, nous pensons néanmoins qu'il serait opportun d'apporter quelques modifications dans l'application; cela vaut en particulier pour les *travaux de réparation et de remise en état*, dont l'encouragement est prévu par l'article 5, lettre *b*, de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1936. Il y a lieu de tenir compte du fait que l'année dernière et pendant l'année courante, de nombreuses réparations ont été effectuées avec retard et des travaux de remise en état entrepris par anticipation. En continuant dans cette voie l'œuvre entreprise, on s'expose au risque de subventionner uniquement les travaux courants qui devraient être exécutés sans appui financier. Aussi projetons-nous de *limiter à la période qui s'étend du mois de novembre à celui de février l'appui donné pour les travaux de réparation et de remise en état*. Cette solution aurait moins pour but d'augmenter le volume des travaux que d'en obtenir une répartition plus régulière dans la mesure où ils peuvent être exécutés en hiver. Il conviendra de vouer une attention spéciale à cette répartition des travaux entre les diverses saisons, même lorsque le volume aura atteint un niveau normal, sans quoi l'on courrait le danger de manquer de main-d'œuvre en été, alors que le chômage sévirait en hiver. Il ne faut pas oublier que nous ne disposons plus comme autrefois des ouvriers saisonniers étrangers qui quittaient régulièrement notre pays en automne. Aujourd'hui, on a recours presque exclusivement aux ouvriers du pays, en sorte que les fluctuations saisonnières pèsent lourdement sur notre main-d'œuvre nationale.

Nous nous proposons toutefois de faire deux exceptions à cette règle: d'une part pour les travaux *d'amélioration des hôtels et des établissements de bains*, d'autre part pour la réfection des étales.

La crise d'après-guerre et la crise mondiale expliquent pourquoi les hôtels ne répondent pas toujours entièrement aux exigences actuelles. La reprise de l'industrie du tourisme depuis la dévaluation a eu pour effet de favoriser quelques nouveaux placements de capitaux; cependant, la plupart de nos entreprises hôtelières ne sont pas encore en mesure de rénover leurs installations. On éprouve très souvent le besoin de pourvoir les chambres d'hôtels d'eau courante et d'augmenter le nombre des salles de bains. Ces travaux favoriseraient tout particulièrement l'activité des diverses entreprises de caractère artisanal. En maints endroits, il faudra moderniser les salons d'hôtels et les installations des établissements de bains. C'est là une des principales conditions dont la réalisation assurera le renouveau du tourisme, facteur important de notre économie nationale.

Désireux également de favoriser l'assainissement des étables, nous nous proposons d'intensifier les travaux de réparation et de modernisation. Dans ce domaine, il faut exécuter les travaux qui n'ont pu l'être ces dernières années en raison de la crise agricole. En maints endroits, dans les régions de montagne et dans les petites exploitations de la plaine, il y aurait lieu d'améliorer les étables et les écuries. Le plancher, l'éclairage et la ventilation sont souvent défectueux. Nombre de fosses à purin et de caves laissent aussi à désirer. Les résultats acquis démontrent qu'il serait fort souhaitable de poursuivre l'œuvre entreprise. La qualité des produits agricoles, du lait surtout, ne pourra que gagner à l'assainissement des étables. On ne doit pas oublier que la plupart des mesures prises en faveur de l'industrie du bâtiment ont profité aux ouvriers des villes. Il importe maintenant de favoriser des travaux qui donneront un regain d'activité aux artisans de la campagne.

Nous vous demandons dès lors de nous autoriser à dépasser au besoin, en faveur des travaux d'amélioration et de remise en état des installations balnéaires, des hôtels et des étables, le taux de subventionnement prévu à l'article 5, lettre a, de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1936.

En ce qui concerne la *colonisation intérieure*, nous estimons qu'il convient de poursuivre l'effort déployé jusqu'à présent. Par arrêté du 20 juin 1936, vous nous avez ouvert un crédit pour développer la colonisation intérieure et faciliter l'émigration dans les pays d'Europe. On réserva tout d'abord à la colonisation intérieure 700 000 francs, dont 180 000 francs représentaient des engagements pris. Comme les projets de colonisation intérieure exigent d'assez longs travaux préparatoires, le crédit ouvert le 20 juin 1936 ne fut que peu employé au début. Mais un assez grand nombre de projets sont actuellement en voie d'élaboration dans différents cantons; il est donc à prévoir que le crédit actuel sera rapidement épuisé. L'association suisse de colonisation intérieure et d'agriculture industrielle estime qu'au cours des trois prochaines années, on créera environ 100 exploitations agricoles primitives et 150 petites exploitations rurales pour chômeurs et que leur établissement nécessitera une dépense de 6 millions en chiffre rond, soit une subvention de 1 750 000 francs. Nous envisageons donc de prélever, en faveur de la colonisation intérieure, une somme de 1 500 000 à 1 800 000 francs sur les crédits généraux pour la création de possibilités de travail.

Nous vous avons exposé dans notre message du 14 avril 1936 les motifs pour lesquels il importait de favoriser la colonisation intérieure. Le défrichage de nouvelles terres emprunte aux circonstances actuelles une importance accrue, car l'extension des cultures faciliterait l'approvisionnement du pays en temps de guerre. La création de colonies agricoles est, d'autre part, l'un des meilleurs moyens de combattre l'exode vers les villes et d'enrayer ainsi la dépopulation des campagnes. Pour certaines régions,

comme par exemple le Valais, la colonisation intérieure est l'une des mesures les plus efficaces en matière de possibilités de travail; en mettant en valeur la plaine du Rhône, elle offre des possibilités d'existence aux fils de paysans qui émigrent des vallées latérales.

L'établissement de petites exploitations rurales pour ouvriers de fabrique mérite aussi notre attention. Un petit domaine rural, d'une surface de 20 ares, permet au colon qui s'y livre au jardinage et à l'élevage de petit bétail, de faire un gain accessoire allant jusqu'à 500 francs par an. L'ouvrier peut ainsi obtenir une réduction de ses frais de logement. D'autre part, une exploitation de ce genre représente pour lui une certaine réserve et lui permet, dans les périodes de chômage, de subvenir plus facilement à son existence. En règle générale, il faudrait viser à rendre l'ouvrier propriétaire de son exploitation pour le lier à la terre. L'exercice par l'ouvrier d'une activité accessoire dans l'agriculture et une amélioration de ses conditions de logement ne peuvent en outre qu'être approuvés au point de vue de l'hygiène populaire. Le système des petites exploitations rurales nous paraît, d'autre part, pouvoir apporter une solution au problème des chômeurs âgés. Le sort de cette classe de travailleurs dont la réintégration dans le cycle de la production rencontre les plus grandes difficultés, peut tout au moins être allégé, si on leur donne la possibilité de vivre à meilleur marché en colonies rurales et de se procurer un revenu accessoire par la mise en valeur d'une petite terre.

Pour bien apprécier l'importance des crédits prévus pour la participation de la Confédération aux dépenses subventionnées par les cantons, il faut tenir compte de ce que dans l'attribution des 30 millions alloués pour 1937 et des 35 millions de francs pour 1938, l'on a dû aussi prendre en considération les dépenses faites directement par la Confédération, qu'il s'agisse de ses propres constructions et travaux ou de ceux des chemins de fer fédéraux et d'autres entreprises ferroviaires. De même, les prestations de la Confédération en faveur des camps de travail, des cours de chômeurs et de l'aide aux chômeurs des professions techniques, scientifiques et artistiques ont été imputées sur ces crédits. En revanche, les 40 millions prévus pour 1939, les 30 millions pour 1940, et les 20 millions pour 1941 ne représenteraient pour ainsi dire que la participation de la Confédération aux dépenses des cantons, tandis que des crédits spéciaux ont été réservés sous B. II aux dépenses de la Confédération pour les travaux et commandes effectués en application du programme fédéral de création d'occasions de travail, ainsi que pour les camps et cours. Nous estimons dès lors que les crédits destinés au subventionnement des travaux cantonaux sont suffisants.

B. II. Ouvrages et autres occasions de travail prévus dans le programme fédéral.

a. — Mentionnons tout d'abord trois projets que nous avons déjà soumis à l'Assemblée fédérale.

1. Amélioration de la plaine de la Linth dans les cantons de Schwyz et de St-Gall.

Nous vous prions de vous reporter à ce sujet aux explications contenues dans notre message du 21 mars 1938. Le projet d'amélioration a été élaboré par la division de l'agriculture (service des améliorations foncières). Selon notre proposition, la Confédération accordera une subvention s'élevant à 55 pour cent des frais, mais au maximum à 6 875 000 francs. Les frais atteignent 12 millions et demi.

2. Correction de la Limmat et régularisation du lac de Zurich.

Notre message concernant ce projet date du 29 avril 1938. Les frais s'élèvent à 4 450 000 francs. Nous désirons y participer pour un montant de 1 780 000 francs, soit 40 pour cent du coût total.

3. Aménagement d'un chenal dans l'ancien lit du Rhin, entre St-Margrethen et le lac de Constance.

Notre message du 6 mai 1938 propose d'allouer une subvention fédérale égale à 80 pour cent de la somme de 1 565 000 francs encore nécessaire pour couvrir le montant du devis, soit à 1 252 000 francs au maximum.

Pour l'exécution des trois projets, ainsi que pour des travaux analogues et imprévus d'une moindre importance, nous prévoyons un crédit global de 10,5 millions de francs.

b. — Notre programme de travaux comprend quelques projets d'assez grande envergure qui concernent les chemins de fer fédéraux. L'exécution de ces projets s'impose dans l'intérêt de cette entreprise comme dans celui du pays. Néanmoins, l'administration des chemins de fer fédéraux, vu l'état de ses finances, ne pourrait entreprendre prochainement ces travaux que si elle recevait une aide appréciable. Les projets envisagés ont donné lieu, ces derniers mois, à des échanges de vues entre les chemins de fer fédéraux, le département des postes et des chemins de fer et le département de l'économie publique. Dans sa séance du 2 mai 1938, le conseil d'administration des chemins de fer fédéraux a approuvé la mise en chantier des projets. Ceux-ci ont trait à l'établissement d'une seconde voie sur la ligne du Gothard (tronçons Brunnen—Flüelen et Taverne—Lugano), ainsi qu'à l'électrification de la ligne du Brünig. Voici les renseignements que nous pouvons fournir à ce sujet:

1. Double voie Brunnen—Flüelen et Taverne—Lugano.

En 1906 déjà, des pourparlers avaient été engagés avec la direction du chemin de fer du Gothard à propos de la pose d'une seconde voie sur le tronçon Giubiasco—Chiasso, alors parcourue par 35 trains réguliers chaque jour ouvrable, plus un certain nombre de convois mis en circulation selon les besoins. On parlait de l'idée qu'il ne fallait pas attendre d'établir la double voie que le rendement maximum de la ligne à voie unique fût atteint, sinon il ne serait pas possible d'assurer une exploitation normale. Alors déjà, il fut question du tronçon Brunnen—Flüelen dont le trafic (43 trains réguliers) était supérieur à celui qui était enregistré sur la section sud. On abandonna le projet d'établir la double voie sur ce tronçon-là en raison des frais de construction élevés dus aux difficultés extraordinaires qu'il s'agissait de surmonter. Depuis, la double voie a été posée sur les parcours Giubiasco—Rivera, Lugano—Melide et Maroggia—Chiasso. Sont demeurées à voie simple les sections Melide—Maroggia, Rivera—Lugano et Brunnen—Flüelen.

L'introduction de la traction électrique sur la ligne du Gothard a permis entre temps d'abrèger la durée des parcours de 25 pour cent en moyenne et d'augmenter dans une proportion analogue le rendement des tronçons restés à simple voie. Mais, d'un autre côté, le trafic s'est accru à tel point que le nombre des trains a proportionnellement beaucoup plus augmenté, en raison notamment du développement des voyages de sociétés et des transports de marchandises en transit, de sorte que le gain de temps rendu possible par l'électrification se trouve compensé. Y compris les trains facultatifs, spéciaux et les trains de service, le nombre moyen des convois ayant circulé par jour en 1937 sur les tronçons Brunnen—Flüelen et Rivera—Lugano a été le suivant:

	Longueur exploitée	Nombre de trains
Brunnen—Flüelen	11,77 km	74,7
Rivera—Lugano	15,24 »	67,6

Il faut considérer en outre que la nécessité de poser une seconde voie dépend non seulement de la fréquence moyenne des trains, mais encore d'autres facteurs, par exemple de la longueur du tronçon à simple voie, de la distance entre les stations qui détermine les intervalles auxquels les trains se suivent, du caractère de la ligne, de la nature des transports, des fluctuations du trafic et de la répartition des trains sur les heures de la journée.

A cet égard, les conditions d'exploitation qui caractérisent les tronçons Brunnen—Flüelen et Rivera—Lugano rendent tout particulièrement sensible l'absence de la double voie. Ces sections sont les parcours à voie unique les plus longs où circulent un nombre de trains aussi grand et où en même temps les stations soient aussi éloignées les unes des autres; de

plus, les rampes sont défavorables dans certaines de leurs parties. Quant à leur caractère, rappelons que la ligne du Gothard est sans aucun doute la ligne suisse de transit la plus importante, qu'elle assure outre le trafic interne un trafic international considérable et que le risque de retards des trains y est particulièrement grand à cause des correspondances importantes qu'il s'agit d'assurer aux deux extrémités de la ligne. Dans ces conditions, le rendement de cette dernière est d'une importance capitale, sinon même déterminante pour la concurrence avec les voies de communications étrangères et il est de toute nécessité de pouvoir acheminer les convois rapidement et sans encombres même s'ils ont du retard. D'autre part, le trafic sur la ligne du Gothard est sujet à de fortes fluctuations saisonnières. C'est pourquoi les fréquences moyennes des trains ne donnent pas une image exacte des exigences auxquelles il faut faire face sur les tronçons actuellement à simple voie. Il importe bien plutôt de ne pas perdre de vue que les transports de pointes à effectuer certains jours déterminés dépassent de beaucoup la moyenne. C'est ainsi qu'en 24 heures il a fallu, de juillet à septembre 1937, faire circuler

dans 26 cas 82 à 94 trains sur le tronçon Brunnen—Flüelen et

» 50 » 67 à 78 » » » » Rivera—Lugano.

Or il n'est pas possible de répartir ces convois à volonté ou même uniformément sur toute la journée, mais on a dû au contraire procéder aux adaptations qu'imposaient les nécessités de l'exploitation et les besoins du trafic, qui varient suivant les heures de la journée tant pour le transport des voyageurs qu'en partie aussi pour le service des marchandises. L'accumulation de trains qui en résulte à certains moments provoque des perturbations considérables dans l'horaire et entraîne des arrêts extraordinaires et prolongés des convois qui non seulement indisposent le public mais nuisent encore au rendement de l'exploitation.

Si des inconvénients considérables se font sentir déjà dans la circulation ordinaire des trains, les ennuis sont encore plus désagréables sur les tronçons à voie unique susmentionnés quand les convois ont du retard, parce que les distances relativement grandes entre les stations et la fréquence des trains rendent difficiles les changements de croisements. Il s'ensuit des retards également pour les trains croiseurs et pour les trains de correspondance, ce qui nuit par conséquent à la régularité du trafic et à la sécurité de l'exploitation.

Les difficultés que nous venons de dépeindre entravent tant le service des trains omnibus et des trains directs que le service des trains de marchandises. Aussi bien peut-on moins que jamais douter que la ligne du Gothard sera à même de soutenir la concurrence de l'étranger pour le trafic nord-sud et vice versa à la condition seulement d'être le plus vite possible à double voie sur toute sa longueur, ce qui est la seule solution propre à faire disparaître les défauts particulièrement sensibles sur les tronçons à simple voie.

La capacité de transport de ces tronçons est en effet déjà épuisée à certains moments.

Mais il convient également de rappeler qu'un chemin de fer de montagne comme celui du Gothard est exposé aux dangers que lui font courir les phénomènes naturels. Les éboulements de rochers dans les gorges du Gumpischbach, entre Sisikon et Flüelen, en 1932 et à l'entrée sud du tunnel du Mythenstein près de Brunnen en 1933 constituent un sérieux avertissement particulièrement pour le tronçon Brunnen—Flüelen. Lors des deux éboulements, la route fut aussi inutilisable. Or si l'exploitation était interrompue pendant une assez longue période, on ne pourrait pas songer, notamment aux époques de fort trafic, à organiser le service des voyageurs, des bagages et des marchandises à l'aide de moyens de fortune qui donnent à peu près satisfaction, et il ne serait pas impossible qu'il en résultât pour l'ensemble du trafic par le Gothard un préjudice dont les effets seraient peut-être durables. Ces interruptions de la circulation sur la voie ferrée et sur la route donnent également à réfléchir quand on se place au point de vue de la défense nationale. En établissant une seconde voie de Brunnen à Flüelen, laquelle franchirait les passages dangereux en tunnel, on serait sûr que si la ligne actuelle, très vulnérable, était de nouveau coupée, il resterait au moins *une* voie de communication terrestre. Or c'est là un facteur de premier plan pour une voie de communication appelée à jouer un rôle capital en cas de guerre. On comprendra les raisons pour lesquelles nous ne nous étendons pas davantage sur cet aspect de la question. Nous nous bornerons simplement à rappeler que la ligne du Gothard non seulement relie le Tessin au reste de la Suisse mais donne accès à des fortifications et dessert une région où se trouvent des établissements militaires extrêmement importants.

Pour tous ces motifs et notamment parce que la fréquence des trains a augmenté l'année dernière, ce qui a eu toute espèce de conséquences fâcheuses, il est d'une urgente nécessité de construire la double voie à tout le moins sur les sections Brunnen—Flüelen et Taverne—Lugano (sur ce deuxième tronçon, les travaux contribueront en outre à décharger notablement la gare de Lugano).

Les frais de construction pour le tronçon *Brunnen—Flüelen* sont évalués à 23 millions de francs, dont le tiers à peu près, soit 8 millions, serait à la charge de la Confédération. Comme les chemins de fer fédéraux sont par ailleurs fortement mis à contribution et afin de ne pas grever davantage leur budget de construction au cours des années prochaines, il est prévu qu'ils toucheront la subvention fédérale entière au début des travaux, ce qui permettrait de couvrir pleinement les frais de construction au cours des deux ou trois premières années. Les travaux, dont la durée est estimée à 7 ans environ, seront exécutés en deux étapes, la première concernant la section Sisikon—Flüelen.

Le budget de construction afférent au tronçon *Taverne—Lugano* s'élève à 5,2 millions de francs. La subvention fédérale, du tiers de cette somme, se chiffrerait par 1,75 million de francs; le montant en serait versé aux chemins de fer fédéraux par acomptes, au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

2. Electrification de la ligne du Brünig.

L'examen de la question de la transformation de la ligne du Brünig, auquel le département des postes et des chemins de fer a procédé de concert avec le département de l'économie publique, le département militaire et la direction générale des chemins de fer fédéraux, peut être considéré aujourd'hui comme achevé. En ce qui concerne l'aspect économique du problème, cette étude a montré que les frais qui seraient occasionnés par la transformation de la ligne en ligne à voie normale et par l'électrification, ainsi qu'en particulier les intérêts et les amortissements industriels, seraient loin d'être couverts par la plus-value de recettes et par les économies sur les dépenses d'exploitation, dont le montant serait probablement modeste. Le découvert serait si considérable qu'on ne saurait assumer la responsabilité d'exécuter des travaux dont le coût est évalué à quelque 68 millions de francs et pour lesquels il n'est pas possible d'accorder une subvention fédérale d'un montant suffisant. Aussi, tout en reconnaissant pleinement l'importance de ce problème, a-t-il fallu renoncer à envisager la transformation du chemin de fer du Brünig en ligne à voie normale.

Même l'électrification de la ligne actuelle, qui reviendrait à passé 12 millions de francs, ne serait pas une opération économique pour les chemins de fer fédéraux, qui ne pourraient pas en supporter les frais sans être mis au bénéfice d'une subvention fédérale appropriée. Mais cette opération est sans aucun doute la meilleure solution d'obtenir l'amélioration de l'exploitation que l'on recherche. Le rendement de la ligne, qui a atteint son maximum sous le régime actuel de la traction à vapeur, pourrait être accru dans une mesure considérable grâce à la traction électrique, à condition de prolonger en même temps les voies d'évitement dans les stations de croisement. La capacité de la ligne serait augmentée grâce notamment à l'accroissement de la vitesse de marche et au fait qu'avec les locomotives électriques, il serait possible d'organiser un service de toutes les demi-heures sur le Brünig et un service de toutes les heures, avec des trains deux fois plus lourds, sur les parcours de plaine; les locomotives à vapeur actuellement en exploitation ne permettent d'organiser qu'un service horaire sur toute la ligne. La traction électrique permettrait donc d'assurer un trafic plus grand au moyen du parc de véhicules actuel. Grâce à elle, les temps de parcours moyens entre Lucerne et Interlaken Est seraient réduits de 23 minutes pour les trains directs, de 49 minutes pour les trains accélérés et de 47 minutes pour les trains omnibus. Le chemin de fer est à même aujourd'hui déjà de soutenir la concurrence de l'automobile; preuve

en soient les trains directs légers introduits en été 1934 qui effectuent le trajet Lucerne—Interlaken en 146 ou 147 minutes, tandis qu'il faut 150 minutes aux autocars. Une fois la ligne électrifiée, le temps moyen de parcours des trains directs ne sera plus que de 126 minutes.

Avec l'exploitation à la vapeur, le service est assuré par 12 locomotives sur les parcours en plaine et 18 locomotives à crémaillère. Les 16 locomotives électriques prévues, qui pourront suffire à tout le trafic, seront construites de façon à pouvoir être employées en plaine et sur les parcours de montagne, de sorte que tous les trains pourront circuler de Lucerne à Interlaken et vice versa sans changer de locomotive.

Etant donnés les avantages considérables que l'électrification du chemin de fer du Brünig offre au point de vue de l'économie publique, du régime des transports et de la défense nationale et attendu que divers facteurs auront des effets favorables sur le résultat annuel (comme par exemple l'accroissement du nombre des voyageurs grâce à la réduction de la durée du trajet et à la suppression de la fumée, la diminution des frais d'entretien du matériel roulant, etc.), nous vous proposons d'accorder aux chemins de fer fédéraux une subvention de 4,1 millions de francs, puisqu'ils sont disposés à procéder à l'électrification si la Confédération leur prête un concours suffisant. Il s'agit là du tiers du coût des travaux évalué à 12½ millions de francs environ; ces travaux figureraient dans le programme pour la création d'occasions de travail. Les deux autres tiers resteraient à la charge des chemins de fer fédéraux. La subvention serait versée par acomptes annuels au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

3. Nous proposons en outre que la Confédération octroie au *chemin de fer de la Bernina* un subside pour couvrir une partie des frais qu'entraîne le *déplacement de la voie au-dessous de Berninahäuser afin de la mettre à l'abri des avalanches*.

Aux termes de la concession de 1899, le chemin de fer de la Bernina, ouvert en 1908, n'était tenu à l'exploitation que pendant la « saison des touristes »; c'est en vertu de l'arrêté fédéral du 15 décembre 1933 qu'il fut formellement obligé de maintenir l'exploitation en hiver également. Pour assurer celle-ci, c'est-à-dire pour protéger les tronçons les plus menacés par les avalanches, la Confédération accorda au canton des Grisons, à l'intention du chemin de fer de la Bernina, un prêt de 600 000 francs, dont un montant de 474 000 francs fut affecté au déplacement de la section Piz Alv—pentes de la Lagalp, entre le km 17,6 et le km 19,9. Y compris les intérêts, il reste de cet emprunt une somme disponible de 140 000 francs environ. Parce que la réunion de nouveaux fonds se heurtait à de trop grandes difficultés, il fallut, malgré l'urgence, ajourner l'exécution des deux autres importants projets que le programme de construction de 1934 avait prévus pour mettre le chemin de fer à l'abri des avalanches, savoir le déplacement de la ligne du km 9,2 au km 12,2 (Lavinér grand entre

Surovas et Morteratsch) et celui du km 14,5 au km 16,0 (devant Berninahäuser). L'exécution du second de ces projets, destiné à protéger la ligne contre l'avalanche appelée « Marianne » venant des parois du Munt Pers au-dessous de Berninahäuser, est devenue de plus en plus urgente depuis que deux employés de la compagnie ont été ensevelis le 22 mars 1934 sous les masses de neige et qu'un train de voyageurs put être mis à l'abri à grand'peine au dernier moment. Ce tragique événement a montré très clairement que seul le déplacement de la ligne dans une galerie est de nature à protéger réellement le chemin de fer de l'avalanche du Munt Pers. Il existe à cet effet un projet, prêt à être exécuté, qui a été dressé par le département des travaux publics et des forêts du canton des Grisons; le coût en est établi à 674 000 francs. Le nouveau tracé s'écarte de l'actuel au km 14,5 et longe à gauche du torrent de la Bernina la pente du Munt Pers qu'il traverse dans une galerie fermée de 675 mètres de longueur, correspondant à la largeur de l'avalanche « Marianne », la plus grande qu'on ait observée jusqu'à maintenant. Au km 15,9, juste avant la station de Berninahäuser, le nouveau tracé rejoint la ligne actuelle.

Entre temps, la situation financière du chemin de fer de la Bernina a cependant empiré, et c'est pourquoi il semble impossible d'effectuer les travaux envisagés sans l'appoint des deniers publics. Cette intervention de l'Etat pourrait d'ailleurs se justifier à double titre. Non seulement le chemin de fer de la Bernina assume la tâche éminemment importante de relier en hiver dans des circonstances difficiles la vallée de Poschiavo avec le reste de la Suisse, mais encore les travaux de protection conviennent, sans nul doute, particulièrement bien à la lutte contre le chômage, étant donné que les salaires constituent une fraction relativement forte de leur coût.

Aussi nous proposons-nous d'accorder une subvention d'environ un tiers des frais de construction, soit 225 000 francs. Le solde de 450 000 francs serait à la charge de l'entreprise de chemin de fer et du canton des Grisons; cette question fait actuellement l'objet de pourparlers entre les intéressés.

* * *

Il serait souhaitable d'englober dans notre programme d'autres travaux des chemins de fer fédéraux. Pour des raisons d'ordre financier, cela n'est cependant pas faisable. Le crédit total prévu pour renforcer la défense nationale et combattre le chômage ne saurait dépasser des limites raisonnables et doit être réparti équitablement. Aussi les autres travaux entrant en ligne de compte seront-ils exécutés indépendamment de notre programme. Quelques-uns néanmoins pourront être mis en chantier déjà au cours de ces prochaines années.

Nous prévoyons une subvention de *14,5 millions de francs* pour l'exécution des travaux mentionnés ci-dessus et pour d'autres projets émanant

du département des postes et des chemins de fer qui devraient encore être ajoutés au programme.

c. Aviation civile. — Les crédits demandés concernent des travaux de terrassement et de bâtiment, ainsi que la livraison par l'industrie suisse d'installations et instruments techniques de nature à créer les conditions matérielles d'un développement de notre aviation civile. En tout état de cause, ils auraient dû être consentis au cours des 5 ou 7 prochaines années pour mettre notre organisation de trafic et de sécurité à peu près au niveau des exigences internationales et du progrès technique. Les installations prévues serviront aussi à l'aviation militaire. Les crédits affectés à la couverture des frais des mesures projetées seraient mis en principe à la disposition de l'office aérien, qui les utiliserait selon les besoins de la navigation civile, mais en s'entendant pour les détails d'exécution avec le service de l'aviation et de la défense contre avions.

Une petite partie du crédit est destinée à la formation de spécialistes, ainsi qu'aux essais indispensables pour garantir un emploi rationnel des sommes disponibles et pour assurer une utilisation judicieuse des objets à créer.

On a pris en considération exclusivement des travaux qui, tout en étant nécessaires d'une façon générale au trafic et à la sécurité de l'aviation suisse, sont sans aucun doute de la compétence de la Confédération et ne pourraient dès lors être mis à la charge de cantons, communes, corporations ou sociétés possédant des installations aéronautiques ou désirant créer de telles installations d'intérêt régional. Pour les travaux d'intérêt régional, des crédits spéciaux sont prévus dans le chapitre B. I.

Les crédits qui doivent être mis à la disposition de l'office aérien se subdivisent en trois parts principales:

1. La plus grosse part (deux millions de fr.) est destinée à l'établissement d'un système d'aérodromes adaptés aux exigences de la technique moderne et répondant aux buts suivants:

- a. Assurer à notre pays quelques *places d'aviation* dont les dimensions et les autres caractéristiques suffisent pour empêcher que la Suisse ne soit laissée de côté par le grand trafic aérien, qui impose de nouvelles exigences techniques. Indépendamment de ces places d'aviation, il faudra créer des installations spéciales dans l'intérêt de la Confédération; elles seront reliées à l'aérodrome de Berne, mais ne serviront pas principalement au trafic régional de la ville fédérale;
- b. Mettre à la disposition du trafic aérien, pour en augmenter la sécurité, un nombre suffisant de *places d'atterrissage d'évitement ou de secours*, réparties d'une manière judicieuse sur l'ensemble du territoire suisse.

On se propose non pas de créer de nouveaux aérodromes, mais, en général, de compléter simplement, sur des places existantes, aux frais de la Con-

fédération, certaines installations dont le coût ne peut être mis à la charge des intéressés régionaux. Cependant, de petits aérodromes (d'évitement ou de secours), destinés à compléter le système général, pourront exceptionnellement être créés de toutes pièces lorsqu'il n'y aura pas possibilité d'associer des intéressés régionaux à l'exécution de l'œuvre d'ensemble.

La liaison systématique de ces travaux complémentaires exécutés sur le plan fédéral, avec ceux de caractère régional qui seront effectués à l'aide de subventions pour la création d'occasions de travail, doit permettre d'établir simultanément pour toute la Suisse les bases générales du trafic (places de départ et d'atterrissage). Ces bases, d'importances diverses, seront aménagées selon la nature du trafic et selon les exigences de la technique; il faudra tenir compte de l'importance économique et de la structure des différentes parties du pays. Le plan prévoit aussi la création des aérodromes nécessaires à l'instruction et l'entraînement du personnel.

Les crédits destinés à l'aménagement des aérodromes et à leurs installations seront affectés en premier lieu aux travaux de nivellement, de suppression d'obstacles (arbres, bâtiments, lignes électriques, etc.), et en partie à l'acquisition des installations techniques, y compris les bâtiments nécessaires pour leur logement et leur emploi.

2. Une seconde part, d'un million et demi, est attribuée au *service général de la sécurité aérienne*, dont la Confédération assume la responsabilité; cette part servira à compléter nos installations radio-aéronautiques, météorologiques et autres, à les adapter aux décisions des conférences internationales et à développer des installations semblables à celles de nos voisins; de toute évidence, cette adaptation est indispensable. Il s'agit principalement de compléter les moyens radiogoniométriques de navigation (relèvements de bord et du sol) et de surveillance, de compléter les communications radioélectriques des aérodromes entre eux d'une part, et avec les avions en vol d'autre part, en tenant également compte dans ce dernier cas du développement du tourisme aérien. Enfin, un certain montant doit être réservé aux installations de signalisation et d'éclairage, ainsi qu'à l'équipement destiné aux recherches aérologiques.

Ce crédit concerne surtout l'achat d'installations techniques, ainsi que des bâtiments et instruments nécessaires. Notons que l'industrie suisse a fait récemment de gros efforts pour produire des appareils destinés aux services radio-aéronautiques et des instruments de navigation aérienne et pour tenter de faire concurrence dans ce domaine aux fournisseurs étrangers. Il est de toute importance, à l'heure actuelle, de donner l'occasion à ces industries spéciales, en leur passant des commandes, d'introduire leurs produits dans l'aviation suisse et de leur permettre de faire ainsi des expériences pratiques, grâce auxquelles elles pourront, par la suite, envisager l'exportation de leurs produits.

3. La troisième part, de 500 000 francs, est destinée à la formation des *spécialistes* indispensables et aux essais relatifs aux installations prévues. Elle englobe les salaires et traitements du personnel enseignant ou occupé aux essais, les indemnités aux stagiaires, les dépenses courantes, l'achat du matériel et des installations servant spécialement à ces fins, achats que l'on se propose également de faire sur le marché intérieur.

d. — Le tableau ci-dessous donne une idée du développement des camps du service volontaire de travail :

	1933	1934	1935	1936	1937
Nombre des camps	36	76	95	115	80
Nombre de jours	63 000	180 000	274 000	371 000	306 000
Frais totaux	330 000	1 041 000	1 606 000	2 037 000	1 734 000
<i>Répartition des frais :</i>					
Confédération	100 000	322 000	559 000	717 000	618 000
Cantons	88 000	253 000	388 000	419 000	359 000
Communes	52 000	177 000	245 000	330 000	268 000
Committants	59 000	139 000	223 000	476 000	422 000
Offices du service de travail et divers	31 000	150 000	191 000	95 000	67 000

L'amélioration de la situation économique a naturellement eu sa répercussion sur les camps de travail. Le nombre des camps a diminué de 35 et celui des jours de 65 000. Cette diminution est en premier lieu attribuée au fait que la jeunesse a vu augmenter ses possibilités de travail et qu'elle a préféré chercher une occupation dans l'industrie plutôt que de s'adresser au service volontaire de travail. Seul le nombre des camps pour la jeunesse a diminué; celui des camps pour chômeurs âgés a au contraire augmenté. Nous avons l'intention d'accroître le nombre des camps de travail pour toutes les classes d'âge, afin que tous les chômeurs, au moins les célibataires, puissent avoir la possibilité de trouver une occupation dans un camp. Pour que les chômeurs mariés puissent également séjourner dans les camps de travail, nous avons l'intention de leur accorder, en plus de l'entretien et du salaire usuel, un secours familial. Il y aura lieu d'étudier aussi jusqu'à quel point on pourra accorder aux chômeurs mariés la possibilité de loger chez eux et non au camp. D'autre part, *on refusera à l'avenir tout secours de crise* aux chômeurs, spécialement aux célibataires, qui ne consentiraient pas à travailler dans un camp; des cas spéciaux, pour lesquels cette mesure paraîtrait trop dure, pourront être l'objet d'exception. Le service volontaire de travail ne doit, comme jusqu'ici, qu'exécuter des travaux ne faisant pas concurrence à l'industrie privée.

Le budget de la Confédération prévoyait pour l'année 1937 un crédit de 1 400 000 francs destiné à la *réadaptation et au développement professionnels des chômeurs*. De cette somme 924 891 fr. 05 ont été dépensés. Pour le même but, une somme de 1 400 000 francs est de nouveau inscrite au budget pour l'année 1938. Nous nous abstenons dès lors de prévoir un crédit spécial dans notre programme pour la création de possibilités de travail. Le crédit budgétaire ordinaire suffit.

Les conséquences de la crise se font encore très durement sentir dans les *professions techniques, commerciales et artistiques*. Par suite du marasme du bâtiment, nombre d'ingénieurs, d'architectes, de techniciens n'ont pas suffisamment de travail ou n'en ont même pas du tout. Comme nous ne pouvons espérer que la construction reprenne l'activité intense d'autrefois, nous aurons la tâche difficile de chercher d'autres possibilités d'existence pour une partie des membres de ces groupes professionnels. Le chômage sévit aussi fortement dans les professions commerciales; les statistiques du service suisse de placement pour le personnel commercial et de la centrale suisse d'adresses et de publicité directe le montrent clairement. La détresse matérielle et morale est peut-être encore plus grande dans les professions dont il s'agit que dans les professions manuelles, car le chômeur intellectuel ne reçoit la plupart du temps pas de secours de chômage et souffre tout particulièrement des effets démoralisants de l'inaction.

On s'est vivement soucié jusqu'ici de procurer des occasions de travail aux professions commerciales, techniques et intellectuelles. C'est ainsi qu'en application de l'article 8 de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1936, la Confédération a subventionné les services de travail commerciaux et techniques, ainsi que les bureaux d'adresses pour commerçants en chômage organisés par la centrale suisse d'adresses et de publicité directe. 250 techniciens en chômage ont été employés en moyenne dans le service technique de travail et en chiffre rond 350 commerçants dans les bureaux d'adresses. Les administrations fédérales, cantonales et communales ont occupé avec l'aide des subventions de la Confédération des commerçants et des membres de professions libérales en chômage à des enquêtes et des statistiques, à la réorganisation de fichiers et d'archives, ainsi qu'à des travaux de rédaction et de traduction. Le canton de Zurich a ainsi donné du travail d'une manière permanente à 60 personnes et la ville de Zurich à 80; de même à Berne, Bâle et Schaffhouse, dans les cantons du Tessin, de Vaud et de Genève des commerçants sans travail sont employés à des travaux de ce genre. Les administrations ou divisions fédérales, le bureau de statistique, le service topographique, la direction des constructions et le service des eaux ont occupé d'une manière durable ou passagère des intellectuels en chômage à l'exécution de tâches spéciales. C'est ainsi que des universitaires sans emploi ont été occupés à faire des recherches scientifiques sur les neiges et avalanches, ainsi que sur les forêts. L'enquête sur les comptes

de ménage et des travaux hydrographiques ont été entrepris au titre des secours de chômage. Un groupe de techniciens sans travail est en train d'étudier dans son ensemble le programme de l'enlèvement et de l'incinération des ordures et de l'utilisation des déchets. De nombreux travaux de bâtiments et de génie civil ont été confiés à des bureaux d'ingénieurs ou d'architectes peu occupés, à condition qu'ils engagent du personnel technique sans travail. De plus, 500 000 francs ont été prélevés chaque année sur les crédits affectés à la création de possibilités de travail pour les mensurations cadastrales afin de parer ainsi au chômage menaçant dans 50 bureaux de géomètres occupant 100 employés. A l'école polytechnique fédérale et aux établissements d'essai des matériaux, de jeunes universitaires et stagiaires collaborent à des travaux de recherches qui leur permettent d'approfondir leurs connaissances, tandis que des ingénieurs et techniciens plus âgés ont été engagés pour faire des recherches sur des problèmes techniques actuels. Il arrive fréquemment qu'ils acquièrent ainsi une formation spéciale qui leur permet de trouver ensuite un emploi dans l'industrie. La société suisse des commerçants et l'union suisse des techniciens ont constitué des groupes chargés de se livrer à des travaux de statistique. De même des œuvres de secours ont été organisées pour les musiciens sans travail. La Confédération a en général pris à sa charge 40 à 50 pour cent des dépenses causées par les diverses œuvres de secours. Ces mesures, qui ont permis à nombre de chômeurs de trouver emploi pour une période de 3 à 6 mois en moyenne, ont nécessité en 1937 une dépense de 3,9 millions de francs, et la Confédération y a participé pour 2 millions de francs.

Nous avons l'intention de poursuivre ces œuvres de secours dans la mesure de nos ressources. Les *mensurations cadastrales* avaient dû être fortement réduites parce que le I^{er}, le II^e et le III^e programme financier avaient diminué les dépôts au fonds des mensurations. Nous nous proposons de consacrer à ces opérations une somme assez importante pour ces prochaines années, de façon à permettre de poursuivre les travaux. Les mensurations cadastrales ont une grande importance non seulement au point de vue de la sécurité des transactions foncières, mais encore à celui des remaniements parcellaires. Elles ont de plus une importance militaire, car elles servent de base à l'établissement de la nouvelle carte nationale.

Le présent programme de création de possibilités de travail offrira à nombre d'ingénieurs et de techniciens des occasions d'emploi appréciées, aussi bien par la préparation de projets que par leur exécution. C'est pourquoi nous proposons de vouer toute l'attention qu'il convient à l'établissement de projets de travaux publics. La sagesse commande que l'on ait toujours prêts à être exécutés des projets de travaux susceptibles d'être mis à exécution dès que le chômage menace de s'accroître. Nous estimons, par exemple, opportun de procéder suivant des règles uniformes à l'établis-

sement de projets pour les corrections de cours d'eaux et l'endiguement de torrents. Les mesures à prendre pour rendre nos rivières navigables et la régularisation de nos lacs offrent des possibilités de travail considérables qui nécessitent l'élaboration d'importants projets. Il en est de même du développement de notre réseau routier. Nous nous proposons, avec la collaboration des cantons intéressés, de favoriser l'élaboration de tels projets dans la limite des crédits dont nous disposons.

Le problème de l'établissement d'un plan national d'aménagement territorial est étroitement lié à celui de la préparation de projets de travaux publics à long terme. Le plan d'aménagement territorial qui a pour but de régler la construction et l'utilisation du sol suivant des principes uniformes en est encore chez nous à ses débuts et se restreint pratiquement aux plans d'extension urbains. La fédération des architectes suisses, ainsi que la société suisse des ingénieurs et des architectes, se livrent activement depuis quelque temps à l'étude de ce problème. Bien que la Confédération ne puisse encore songer à l'aborder directement, nous estimons toutefois opportun d'apporter une aide aux efforts de ces deux associations afin que soient créées les bases et les lignes directrices nécessaires à l'établissement de plans d'aménagement régionaux et communaux. Cette aide est d'autant plus opportune qu'elle créera d'utiles occasions de travail pour les architectes, les techniciens du bâtiment et pour le service technique de travail.

Dans le domaine des recherches techniques, il est également possible d'offrir du travail à nos universitaires et techniciens. Les recherches techniques sont un des meilleurs moyens de promouvoir l'exportation et elles ont par conséquent une très grande portée économique. Il s'agira tout d'abord, dans ce domaine, d'assurer une étroite collaboration entre les écoles d'ingénieurs, les établissements d'essai de matériaux et l'industrie, afin d'obtenir une répartition adéquate des tâches.

A côté des recherches techniques, il convient de vouer un plus grand intérêt encore aux recherches et à la statistique économiques. L'étude systématique des conjonctures économiques qui permet de prévoir comment évoluera la situation donne à l'Etat et à l'économie la possibilité de prendre plus aisément leurs dispositions à temps.

Dans le domaine de la statistique, des tâches s'imposeront aussi à nous pour l'exécution desquelles on pourra faire appel à des chômeurs ayant une formation universitaire et à des commerçants sans travail. En matière de statistique sociale, nous envisageons de faire établir des relevés détaillés sur le chômage qui donneront une meilleure idée de sa durée, ainsi que de la provenance, la nationalité et la possibilité d'occupation des chômeurs. Nous projetons en outre de jeter les bases d'une statistique de la production. Nous avons l'intention de procéder, l'année prochaine, à un recensement des exploitations; quant au recensement de la popula-

tion, il aura lieu en l'année 1940. Ces deux recensements donneront du travail pendant assez longtemps à des intellectuels, à des commerçants et à des employés. Dans l'industrie du bâtiment il manque un relevé général des travaux publics; c'est ainsi, par exemple, que la statistique des constructions ne s'étend qu'aux communes de plus de 2000 habitants. L'industrie du bâtiment a pour notre économie publique une telle importance que nous estimons devoir vouer une plus grande attention à la statistique du bâtiment et aux problèmes économiques qui s'y attachent. Seule une statistique générale de l'activité privée et publique dans le bâtiment permettra de mieux adapter les travaux publics aux variations saisonnières et aux conjonctures; cette statistique concourt donc indirectement à créer des possibilités de travail. Dans le domaine de la statistique du trafic, de l'économie de guerre et de la statistique du commerce, il faudra aussi procéder à des relevés complémentaires.

Il se présente toujours de nouveaux cas pour lesquels il paraît expédient que la Confédération puisse, si possible avec le concours des cantons, accorder une *aide passagère* à des personnes possédant une formation universitaire; en leur procurant des travaux, même peu rétribués, on leur permet de se créer une existence. D'après les expériences du département de l'intérieur, il s'agit avant tout de jeunes historiens, philologues, naturalistes, etc.

Les personnes appartenant aux *professions artistiques* (les artistes-peintres et les sculpteurs, les musiciens, les écrivains) ont aussi besoin d'une aide spéciale. Leur situation économique est mauvaise à peu d'exceptions près. Même ceux qui se sont fait un nom dans les arts en sont souvent réduits à avoir recours à l'aide de caisses de secours ou même à l'assistance publique. La Confédération a donc l'obligation de continuer, avec le concours des cantons, son aide dans ce domaine. Comme par le passé, c'est en instituant des concours dans les différentes régions du pays, en passant des commandes ou par d'autres mesures appropriées aux différents cas que cette aide doit être apportée; des cas exceptionnels, comme le grand âge ou la maladie, peuvent seuls autoriser l'octroi de secours sans prestation de l'intéressé.

* * *

Nous nous proposons de vouer toute notre attention à ces problèmes et, avec le concours des organismes, des associations et des milieux économiques intéressés, d'ouvrir de nouveaux champs d'activité aux intellectuels et aux employés techniques et commerciaux; nous avons aussi le dessein de favoriser toutes les initiatives tendant à procurer du travail et à stimuler l'économie. Nous espérons par là rendre aussi plus supportable le sort de nos travailleurs intellectuels.

Par lui seul, l'Etat ne pourra pas, il est vrai, faire disparaître le chômage dans ces professions; il faudra que l'économie privée témoigne de la bonne volonté. On se plaint toujours plus que dans l'économie privée le personnel est surchargé alors qu'il serait possible d'engager quelques personnes de plus. Nous devons donc en appeler à l'économie privée et nous espérons bien qu'elle aussi s'appliquera de toutes ses forces à combattre le chômage parmi les employés.

* * *

En vue de réaliser les projets énumérés au chapitre B, II, *d* (camps de travail, aide spéciale aux professions commerciales, techniques et artistiques) nous avons besoin d'un crédit total extraordinaire de 8 millions de francs pour les années 1939, 1940 et 1941.

B. III. Crédits complémentaires pour la construction de routes alpestres.

L'exécution des travaux prévus dans notre premier programme de constructions est en bonne voie. En 1936 et 1937, les frais de construction des routes se sont élevés au total à 14 millions de francs. L'application de notre programme a des répercussions bienfaisantes sur le marché du travail; en effet, les salaires représentent en moyenne la moitié des dépenses totales, lesquelles sont évaluées à 82 millions de francs. Comme un ouvrier gagne environ 10 francs par jour, on pourra, à raison de 200 jours de travail par an, occuper 3400 ouvriers pendant six ans.

Ainsi que nous l'avons exposé dans les considérations générales, sur les 28 millions mis en réserve pour un second programme de constructions, 23 seulement sont encore disponibles. Nous en aurons besoin pour exécuter des travaux dans les régions vitales de la Suisse (travaux qui avaient dû être ajournés), pour combler les lacunes du premier programme de construction et enfin pour faire face à des dépenses imprévisibles. Nous déciderons plus tard de l'emploi exact de ces 23 millions.

La mise en chantier de nouvelles constructions est subordonnée à l'ouverture d'un nouveau crédit. Il est aujourd'hui indispensable d'améliorer les voies de communication entre la Suisse orientale et la Suisse centrale, d'une part, et le canton des Grisons, d'autre part.

Lors des pourparlers qui ont eu lieu pendant l'élaboration du premier programme de constructions de routes alpestres entre notre département de l'intérieur et les gouvernements cantonaux, le canton de Glaris a soulevé la question de la route du *Panix ou de Segnes*. Pour différentes raisons, il n'a pas été possible de donner suite à ce projet. Mais actuellement, nous jugeons indiqué de reprendre l'étude d'une nouvelle voie de communication

entre Glaris et les Grisons. Pour gagner du temps, notre département de l'intérieur a déjà commencé l'examen des importants problèmes techniques que posent les projets envisagés; ces problèmes ont du reste une portée générale, puisqu'ils permettront d'éclaircir la question de la construction éventuelle de routes alpestres en tunnels. Faut-il donner la préférence à une route passant par le col du Panix ou par le col de Segnes? Convient-il de substituer à ce projet une nouvelle route allant de Linthal à Brigels et passant sous le Kistenstöckli? La question n'est pas encore tranchée et devra être examinée sous tous ses aspects. Nous ne manquerons pas de nous mettre en rapport à ce sujet avec les cantons intéressés.

La construction d'une route au *Pragel*, de Muotathal à Glaris, améliorerait les communications avec le canton des Grisons. Nous aborderons ce problème dans le chapitre IV.

A l'exception de la route du Julier, comprise dans le premier programme, nous n'avons pas pu jusqu'à maintenant consacrer des sommes suffisantes à l'aménagement des *routes du canton des Grisons*. Deux millions de francs seulement ont été destinés, à titre de subvention fédérale, à des aménagements partiels des routes passant par l'Oberalp, le Bernardin, la Flüela et l'Ofenberg. Le versement de ces subventions était en outre subordonné à la condition que le canton des Grisons s'attache surtout à l'aménagement de la route de l'Oberalp. Aujourd'hui, la construction complète de cette route dans les Grisons comme dans le canton d'Uri est devenue une nécessité.

La route destinée à relier le canton de Glaris et la vallée supérieure du Rhin représente la plus grosse dépense: 20 à 25 millions de francs. Nous vous recommandons d'allouer pour l'aménagement de la route de l'Oberalp et, le cas échéant, d'autres routes, une subvention de 5 à 10 millions de francs.

Ces différents projets nécessitent donc au total un crédit complémentaire de 30 millions de francs. Toutefois, nous demandons un crédit de 35 millions de francs, afin que les solutions définitives ayant été arrêtées, nous disposions des ressources nécessaires pour adapter les voies de communication reliées entre elles.

Nous désirons, pour terminer, souligner brièvement l'importance que l'aménagement et la construction de routes alpestres revêtent pour l'économie du pays. On sait que ces constructions tendent notamment à faciliter la circulation des automobiles et, partant, à intensifier le tourisme d'une manière durable. Les enquêtes que la direction générale des douanes a faites sur le trafic des véhicules automobiles, les relevés des chemins de fer fédéraux sur le nombre des personnes ayant employé le rail pour entrer en Suisse, ainsi que les constatations du bureau fédéral de statistique relatives à la fréquentation des hôtels donnent les résultats suivants:

En 1937, 887 000 touristes sont entrés en Suisse par le chemin de fer (6 millions de nuitées) et 1 076 000 sont venus dans notre pays en automobile, voitures particulières et autocars compris (1 720 000 nuitées).

La présence de ces hôtes étrangers a rapporté à notre tourisme une somme d'environ 200 millions de francs en 1937. A peu près 47 millions proviennent des touristes venus en automobile. Les dépenses que nous consentons en faveur de nos routes alpestres se trouvent dès lors justifiées du point de vue économique, sans parler de l'impulsion que ces dépenses donnent en outre à l'automobilisme suisse, des répercussions bienfaisantes qu'elles ont sur le marché du travail et des impérieuses nécessités nationales auxquelles elles répondent.

Après avoir étudié attentivement tous les aspects de la question, nous emploierons les nouveaux crédits conformément aux dispositions de l'arrêté fédéral du 4 avril 1935.

B. IV. Ouverture d'un crédit extraordinaire et unique destiné à des améliorations foncières, des corrections de cours d'eau et des travaux forestiers.

a. Améliorations foncières.

Ces dernières années, le crédit ordinaire pour les améliorations foncières a été considérablement réduit. Les subventions allouées en 1929 s'élevaient à 9 205 000 francs. Depuis lors, le crédit a été comprimé chaque année; il atteignait encore 4 millions de francs en 1933. Dès cette époque, il a été contingenté entre les différents cantons. Aujourd'hui, il s'élève à 2,6 millions seulement. A cause de ces réductions, de nombreux projets sont en souffrance; 200 demandes de subventions relatives à des travaux évalués à plus de 25 millions sont pendantes auprès du service des améliorations foncières. Par suite de la réduction extraordinaire du crédit, le taux moyen des subventions a été abaissé, passant de 34,5 pour cent en 1929 à 23 ou 24 pour cent en 1936 et en 1937.

Afin d'exécuter néanmoins divers travaux qui permettent de combattre le chômage, nous avons complété les subsides ordinaires par des subventions extraordinaires prélevées sur les crédits destinés à créer de nouvelles occasions de travail. Mais ce système est compliqué. Il rend plus difficiles la surveillance des entreprises et le règlement des comptes. A l'avenir, nous ne cumulerons plus les subventions ordinaires et extraordinaires.

D'une façon générale, les améliorations foncières sont un excellent moyen d'occuper des chômeurs. Il est dès lors naturel de leur attribuer une place importante dans un programme de création d'occasions de travail. Les améliorations foncières contribuent à promouvoir notre agriculture et notre économie alpestre; elles permettent d'aider les agriculteurs, les montagnards et les vigneron dans la gêne.

Pour les années 1939 à 1941, nous vous demandons, à côté du crédit ordinaire de 2,6 millions de francs, l'ouverture d'un crédit extraordinaire d'environ 10 millions de francs. Cette somme nous permettra d'étudier les projets en souffrance; en outre, elle nous donnera la possibilité de subventionner convenablement une série de travaux de nature à remédier au chômage. Pour ces travaux, nous proposons de fixer le taux de subvention à 30 ou 40 pour cent en moyenne. La subvention fédérale sera, en règle générale, subordonnée à une prestation cantonale équivalente.

Nous estimons que le crédit extraordinaire d'environ 10 millions et les crédits annuels ordinaires de 2,6 millions de francs permettront d'effectuer, de 1939 à 1941, des travaux d'une valeur de 60 millions en chiffre rond.

Rappelons le projet de la route du Pragel, au sujet duquel nous vous soumettrons un message. Les gouvernements des cantons de Schwyz et de Glaris sont intervenus à plusieurs reprises par écrit ou verbalement en faveur de la construction de cette route. Elle pourrait être ouverte en hiver beaucoup plus facilement que celle du Klausen. On prévoit la construction d'une route carrossable de 4,6 mètres de largeur. Le Pragel constituerait une excellente voie de communication entre le lac des Quatre-Cantons, Glaris et le reste de la Suisse orientale. Cette route traverserait un paysage alpestre de toute beauté et aurait ainsi une grande importance touristique. La subvention fédérale est évaluée à 1 100 000 francs. Nous vous prions de vous reporter aux explications contenues à ce sujet dans le chapitre B. III du message (aménagement des routes alpestres). La subvention en faveur de la route du Pragel serait comprise dans le crédit extraordinaire et unique destiné aux améliorations foncières, aux corrections de cours d'eau et aux travaux forestiers.

b. Corrections de cours d'eau.

L'exécution des endiguements de torrents et des corrections de cours d'eau a été considérablement entravée ces dernières années par la forte réduction des subventions fédérales. L'ajournement de travaux dont la mise en chantier peut être différée ne présente pas de graves inconvénients, bien qu'il ne contribue certes pas à créer de nouvelles possibilités de travail. En revanche, l'application trop rigide des normes actuelles a des conséquences fâcheuses, lorsqu'il est impossible, faute d'une aide fédérale suffisante, d'exécuter des travaux qu'il faudrait entreprendre d'urgence pour prévenir de graves dommages. Dans bien des cas, la situation devient intenable; finalement, il faut tout de même intervenir. Les frais de construction et les subventions sont alors plus élevés, de sorte que la réduction systématique des subventions entraîne en fin de compte un supplément de dépenses. Aussi faudrait-il trouver le moyen d'entreprendre les travaux qui s'imposent impérieusement, mais qu'il est très difficile de financer; de cette manière, tous les intérêts en cause seraient sauvegardés.

D'après les expériences de ces dernières années, il faudrait pouvoir disposer en 1939, 1940 et 1941 d'un crédit extraordinaire et unique de 3 millions de francs pour exécuter les corrections de cours d'eau qui ne sont pas comprises dans le budget ordinaire et pour faire face aux nécessités urgentes.

Il y aurait lieu également d'étudier l'intensification des travaux d'endigement pour les torrents de la partie suisse du bassin d'alimentation du Rhin. Cette question s'est déjà posée aux chambres fédérales. A cet effet, nous vous recommandons de consacrer en plus des crédits ordinaires une somme de 2 millions de francs pour l'exécution des travaux à entreprendre au cours des trois années prochaines.

En résumé, nous sollicitons l'ouverture d'un crédit de 5 millions de francs en faveur des travaux d'endigement de torrents et des corrections de cours d'eau.

c. Travaux forestiers.

En matière de travaux forestiers, des tâches importantes ne peuvent être accomplies qu'avec des crédits extraordinaires rentrant dans les limites d'un nouveau programme de lutte contre le chômage. Pour permettre une exploitation plus complète et, au besoin, plus rapide, de nos forêts, il y a lieu de prévoir la *construction de nombreux chemins de dévestiture et de transports par câble*. Une enquête faite en 1937 nous montre qu'on pourrait construire rapidement des voies de dévestiture pour plus de 10 millions de francs si la Confédération accordait les subventions nécessaires. En admettant que les frais soient partagés par tiers entre la Confédération, les cantons et les propriétaires de forêts, le montant des subventions fédérales s'élèverait au total à 3 millions de francs.

La construction de nouveaux chemins n'est pas le seul moyen de promouvoir la production du bois. Souvent, nos forêts de montagne ont été négligées à un tel point qu'il est nécessaire de les *remettre en état*, si l'on veut éviter un nouveau recul du peuplement et de la force productive. Il faut tout d'abord les mettre à l'abri du parcours du bétail, drainer les parties humides et *regarnir les vides*. En outre, le reboisement du bassin d'alimentation de certains torrents dangereux s'impose pour protéger durablement les terrains cultivés situés plus bas contre la menace d'inondations périodiques. L'enquête de 1937 a fait constater qu'il serait possible d'entreprendre des travaux de ce genre au cours des prochaines années pour un devis d'environ 1 million de francs. Etant données les faibles ressources des communes de montagne, la subvention fédérale doit être assez élevée pour que ces travaux d'utilité publique soient exécutés. La loi fédérale de 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts prévoit des subsides pouvant s'élever jusqu'à 80 pour cent des frais d'exécution. Nous estimons que la Confédération devrait

prendre à sa charge en moyenne les deux tiers des dépenses et prévoyons l'ouverture d'un crédit de 650 000 francs.

Enfin, il ne suffit pas de fournir du bois, une des seules matières premières dont nous disposons en grande quantité, il faut aussi l'utiliser le plus rationnellement possible. Dans les pays qui nous entourent, on a fait des expériences pleines de promesses, tandis que chez nous, les autorités et le public semblent se désintéresser du problème de *l'amélioration de l'utilisation du bois*. Or notre pays aurait précisément tout intérêt à sortir de sa passivité. A notre avis, il faut prévoir l'utilisation du bois ou du charbon de bois comme carburant. Il en est de même des *essais* entrepris pour *promouvoir la fabrication d'un carburant national tiré du charbon de bois* (carbonite). Nous estimons que les mesures à prendre en vue d'augmenter les nouvelles possibilités d'introduire les industries nécessaires entraîneront une dépense ne dépassant pas 350 000 francs.

Mentionnons encore, pour que notre exposé soit complet, que la création de dépôts de bois sec est un des problèmes dont la solution s'impose. Les ressources nécessaires pourront être prélevées sur les crédits ouverts pour assurer le ravitaillement de notre pays en marchandises indispensables.

Récapitulant les diverses possibilités de travail qui peuvent être envisagées dans notre économie forestière, nous prévoyons l'ouverture d'un crédit extraordinaire de 4 millions de francs au total.

* * *

En résumé, le crédit extraordinaire et unique destiné à des améliorations foncières, des corrections de cours d'eau et des travaux forestiers, y compris la route du Prigel, s'éleverait au total à 20 millions de francs en chiffre rond (11+5+4).

B. V. Mesures spéciales en faveur de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme.

a. Dans le message que nous vous avons adressé le 14 août 1936 à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral tendant à développer les exportations, nous avons prévu notamment la continuation et une réglementation partiellement révisée de la *lutte contre le chômage au moyen de travaux productifs*. Nous proposons alors d'ouvrir un crédit de 18 millions de francs en faveur de cette aide à l'exportation. Toutefois, après la dévaluation du franc suisse, les subsides de fabrication ont été supprimés en principe par un arrêté du Conseil fédéral que vous avez approuvé; cette mesure n'a plus été appliquée qu'à titre exceptionnel, principalement pour atténuer les rigueurs de la période de transition. Les anciennes dispositions légales demeurèrent en vigueur. En revanche, toute la partie de l'arrêté fédéral du 8 octobre

1936 tendant à développer les exportations de marchandises, qui devait être consacrée à la lutte contre le chômage par des travaux productifs, a été laissée de côté.

Les subsides de fabrication furent supprimés notamment parce que la dévaluation de franc, pensait-on, avait rétabli quelque peu la capacité de concurrence de notre industrie exportatrice; il devenait dès lors inutile de continuer à verser des subventions. On croyait que les exportateurs suisses seraient de nouveau en mesure de soutenir par leurs propres moyens la lutte sur le marché mondial et qu'ils pourraient se passer désormais de l'aide de l'Etat. Cette prévision s'est réalisée pour une bonne part; en effet, la dévaluation du franc a permis, dans de nombreux cas, d'adapter nos prix à ceux de l'étranger, ce qui a compensé la suppression des subsides de fabrication. Au cours du deuxième semestre de l'année dernière et au début de l'année courante, diverses circonstances ont néanmoins aggravé la situation dans quelques industries qui sont avant tout tributaires de l'exportation. La baisse sur certains marchés de matières premières, la tension politique et le ralentissement qui en résulte dans les commandes provenant de l'étranger ont grandement contribué à cette aggravation. En outre, certains grands pays exportateurs continuent à accorder à leurs industries travaillant pour l'étranger des subsides d'exportation, des facilités en matière de devises et d'autres avantages artificiels; ces industries peuvent ainsi pratiquer sur le marché mondial des prix avec lesquels l'exportateur suisse est souvent incapable de rivaliser. De telles mesures neutralisent plus ou moins l'adaptation de nos prix à ceux de l'étranger, adaptation assurée grâce à la dévaluation du franc; en conséquence, quelques branches de notre industrie exportatrice perdent leur capacité de concurrence.

Cet état de choses a eu pour effet que différentes branches travaillant pour l'exportation, notamment certaines parties de notre industrie textile, traversent de nouveau une période difficile; cette situation ne laisse pas de nous inquiéter. Le travail à horaire réduit se propage, des ouvriers ont été renvoyés, et d'autres licenciements sont à prévoir à moins que l'Etat n'intervienne. Des raisons de principe et d'ordre financier nous font déplorer le retour au régime des subsides de fabrication, mais les exigences de la situation sont plus fortes que nos scrupules. Nous ne pouvons pas abandonner à leur sort les industries qui sont atteintes. A une époque où l'étranger, et notamment nos voisins, combattent le chômage en mettant les deniers publics à forte contribution, on ne comprendrait pas que nous ne fissions pas tous les efforts possibles afin de réintégrer nos chômeurs dans le cycle de la production. Ainsi qu'on l'a toujours relevé, les subsides de fabrication présentent cet avantage qu'ils permettent à l'ouvrier de rester dans sa profession et à l'industriel de maintenir d'anciennes et précieuses relations commerciales, quelquefois même d'en nouer de nouvelles.

Le système des subsides de fabrication se fonde sur l'arrêté fédéral du 18 mars 1932, modifié le 20 juin 1934, et sur notre ordonnance du 17 juillet 1934. Pour le moment, nous n'avons pas l'intention de modifier les prescriptions en vigueur. Nous examinerons toutefois la question de savoir jusqu'à quel point il est souhaitable et opportun de réformer la réglementation actuelle. En revanche, pour ce qui concerne l'importance des subsides, ceux qui seront accordés à nouveau seront considérablement réduits par rapport à ceux qu'on allouait naguère — c'est une question d'exécution pratique — car, à notre avis, on ne saurait justifier une application des anciens taux après la dévaluation.

On a constaté en outre qu'il est possible, dans diverses branches, de provoquer, par des secours de l'Etat, des commandes de toute sorte qui pourraient contribuer à créer des possibilités de travail et à ranimer l'économie, mais auxquelles on ne saurait appliquer les prescriptions qui régissent l'allocation de subsides de fabrication. Nous pensons notamment à l'aide qu'on pourrait apporter à des efforts de nature technique et scientifique tentés en vue d'augmenter le rendement de nos industries, d'encourager l'introduction d'industries nouvelles et de développer celles qui existent; l'article 9 de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1936 concernant la lutte contre la crise et la création de possibilités de travail prévoit déjà une telle aide. D'autres œuvres de nature à augmenter notre capacité de concurrence et de procurer du travail au pays méritent d'être encouragées. Nous voudrions dès lors nous réserver la faculté d'employer une partie du crédit que nous demandons à des mesures qui sortent du cadre de la lutte contre le chômage par des travaux productifs.

Nous mentionnons en outre la participation de la Suisse à l'exposition universelle qui aura lieu l'année prochaine à New-York. Nous avons l'intention d'exécuter, à l'aide d'une subvention, un plan qui tendra à mettre sous les yeux du monde entier les produits de notre activité nationale et qui contribuera à ranimer l'économie de notre pays en nous ouvrant de nouveaux débouchés.

Le dernier crédit, s'élevant à 10 millions de francs, destiné à l'allocation de subsides de fabrication, a été ouvert par arrêté fédéral du 23 avril 1936. Il n'en reste plus qu'un solde modeste, de sorte que nous vous proposons d'ouvrir un nouveau crédit de 14 millions. Celui-ci permettra de prendre les mesures exposées ci-dessus et qui ne concernent pas les subsides de fabrication proprement dits. Ce montant doit également couvrir une dépense de 1 500 000 francs causée par la participation à l'exposition de New-York.

b. L'appui que la Confédération donne aux *coopératives de cautionnement* et à d'autres institutions d'entr'aide artisanale est réglé depuis 1934 à titre de mesure de crise. Nous avons relevé maintes fois qu'il y a un lien étroit entre la protection et l'encouragement des petites et moyennes

exploitations artisanales, d'une part, et le désengorgement du marché du travail, d'autre part. En fait, dans une situation économique si tendue, la pénurie de capitaux dont souffrent de petites entreprises indépendantes peut aussi provoquer du chômage. Un organisme central de crédit au petit commerce et à l'artisanat n'ayant pas été créé chez nous comme dans quelques autres pays — il ne serait du reste peut-être pas nécessaire, vu l'existence de nombreuses banques, petites et moyennes, et des caisses des arts et métiers — les coopératives de cautionnement doivent être développées. Partiellement financées par leurs propres moyens, elles sont en mesure de cautionner des prêts bancaires lorsqu'un exploitant en est jugé digne et que son entreprise paraît saine. Ce système est très avantageux. On peut se contenter de fonds moins considérables que si des prêts étaient directement consentis et aucune affaire n'est enlevée aux banques. Au contraire, les coopératives de cautionnement leur facilitent le petit crédit, en les dispensant d'exiger des cautions privées.

Les coopératives de cautionnement créées par les unions d'arts et métiers sont réunies dans l'« union suisse des coopératives de cautionnement des arts et métiers », dont les bureaux ont été installés à Berne, au siège de l'union suisse des arts et métiers. Cette union répartit les subsides fédéraux alloués aux diverses coopératives aux titres suivants :

- contribution aux pertes issues de cautionnements ;
- formation d'un fonds de réserve pour les pertes découlant de cautionnements annoncés, lors de leur conclusion, comme particulièrement risqués ;
- contribution aux frais d'administration ;
- contribution aux frais d'assainissement et de comptabilité, lorsque le débiteur ne peut pas les prendre à sa charge.

L'aide accordée aux coopératives de cautionnement et à leurs bureaux de comptabilité a donné de bons résultats. Ce n'est généralement qu'après quelques années qu'on sait si les engagements assumés aboutissent à une perte et, par conséquent, à une prestation pécuniaire. L'activité d'un tel organisme dépend donc de ses réserves ou de la perspective d'un appui futur.

C'est ce qui nous a engagés à affecter à un fonds les crédits ouverts jusqu'ici et à réserver le reliquat des crédits annuels pour soutenir lesdites institutions. Depuis 1935, un demi-million de francs ont été consacrés chaque année à ce but. Cependant, le fonds a seulement été constitué par notre arrêté du 5 février 1937 et alimenté par le solde de l'année 1936 et par les versements de 1937 et 1938. Après les paiements usuels, y compris les allocations à l'œuvre de secours de l'union suisse des commerçants en faveur des employés âgés, à la coopérative de cautionnement de Winterthour et à la coopérative de cautionnement « Saffa », le fonds atteignait 685 673 fr. 60 le 1^{er} mai 1938.

Il est nécessaire, à l'avenir aussi, de mettre un certain montant à la disposition du fonds. Nous avons compté, pour les trois prochaines années, un million de francs au total.

Cette dépense aussi est étroitement liée à la création de possibilités de travail.

c. Le programme national pour la création d'occasions de travail doit aussi comprendre des *mesures propres à stimuler le tourisme*. On ne saurait aujourd'hui mettre en doute le rôle de premier plan que le tourisme joue dans l'économie suisse. Aussi bien avons-nous eu, à maintes reprises, l'occasion d'attirer votre attention sur la nécessité de soutenir cette branche de notre activité; en fait, il s'agit à proprement parler de la restaurer, étant données les difficultés considérables qu'elle a traversées au cours de plusieurs années de crise. Le tourisme procure du travail non seulement à l'hôtellerie au sens strict du mot, mais encore, dans une mesure appréciable, à d'autres branches de l'activité économique, comme les transports, l'agriculture, l'artisanat dans presque tous ses domaines, le commerce, la banque et aussi les professions libérales. La protection du tourisme s'avère donc comme une tâche essentielle, à laquelle la Confédération peut d'autant moins se soustraire que, depuis longtemps, la situation prépondérante de la Suisse en tant que pays de tourisme n'est plus contestée et que beaucoup d'Etats protègent largement leur tourisme par des mesures de change et essaient de le développer par tous les moyens.

La dévaluation du franc suisse a permis de stimuler de façon très heureuse le tourisme dans notre pays. La statistique fédérale du tourisme a enregistré en 1937 un accroissement de 2 248 592 nuitées d'étrangers (soit 39,5%), comparativement à l'année précédente. Sans compter que les derniers résultats de cette statistique font apparaître un recul, il ne faut pas oublier que l'exercice de 1936, qui a servi de base de comparaison, a été l'année où la dépression a atteint son maximum. Les chiffres qui ont été établis pour certaines régions de tourisme permettent de constater que les nuitées des hôtes étrangers ont atteint, en 1937, à peine plus de 50 pour cent de celles de 1929, la meilleure année d'après-guerre. Fait significatif, la société centrale des employés suisses d'hôtel s'est vue tout dernièrement dans la nécessité d'attirer de nouveau notre attention sur la situation difficile de l'hôtellerie et ses répercussions sur le personnel; on sait, en effet, que l'hôtellerie proprement dite occupe à elle seule dans notre pays plus de 60 000 employés en pleine saison.

Incontestablement, la politique touristique suisse doit tendre aujourd'hui à substituer aux hôtes qui ne viennent plus de zones d'alimentation autrefois importantes de nouveaux touristes en provenance de pays qui ne font pas obstacle à la sortie de leurs nationaux ou du moins ne les empêchent pas de façon absolue de se rendre à l'étranger pour y passer des vacances,

s'y reposer, s'y soigner ou pour fréquenter des établissements d'instruction. Il est nécessaire d'agir vite, non seulement en raison de la crise qui, quoique atténuée, frappe encore l'hôtellerie, mais surtout parce que les pays concurrents ne négligent rien pour conquérir les marchés encore libres et s'assurer le plus possible une situation prépondérante dans le domaine touristique.

Nous comptons donner aux organismes compétents en matière de tourisme et qui ont été créés dans le pays même, ainsi que dans les pays étrangers où l'on peut espérer des succès, les moyens indispensables à un travail efficace et durable dans le domaine de la propagande. Nous maintiendrons le principe de l'obligation pour les intéressés de participer équitablement aux frais. Il s'agit, par exemple, d'intensifier vigoureusement la production de films. Il est extrêmement urgent de fabriquer de bons films culturels et documentaires; grâce aux expériences faites à cet égard, il sera possible d'y parvenir en relativement peu de temps et avec un succès certain si l'on assure le financement de l'opération. Il y a dans le pays des producteurs qualifiés et des ateliers bien outillés; il est de toute nécessité d'encourager le cinéma suisse, en particulier la confection de films culturels et complémentaires, ainsi que celle de films étroits. Il ne faut pas oublier non plus la création de films d'actualités suisses. Nous envisageons pour une œuvre de ce genre une subvention fédérale d'environ 500 000 francs.

Il faut en même temps équiper d'appareils de projection pour films et diapositifs les postes extérieurs de la propagande touristique, c'est-à-dire les agences proprement dites et de nombreux consulats. On pourra de cette manière étendre et développer utilement le service des conférences, particulièrement important aujourd'hui. Les offices consulaires, auxquels cette nouvelle tâche a été confiée dans de nombreux cas, ont besoin, pour fonctionner comme centres de répartition du matériel de propagande touristique, d'autres installations encore dont l'achat n'a pu se faire jusqu'à maintenant, faute de crédits. Quelques branches particulières, par exemple les stations balnéaires, les établissements d'instruction et d'éducation, exigent des mesures spéciales de propagande, auxquelles on n'a pas encore pu recourir suffisamment.

La statistique fédérale du tourisme, introduite en 1933, rend de très précieux services aux dirigeants de la politique touristique et de la propagande. L'absence de données statistiques sur certaines questions spéciales se fait d'autant plus sentir, s'agissant par exemple de l'importance du tourisme automobile, de la fréquentation des établissements d'éducation et d'instruction privés, des sanatoriums et tout particulièrement aussi de l'importance des voyages et des séjours de nos nationaux à l'étranger. Afin de créer cette utile documentation, nous avons l'intention de procéder prochainement à certaines enquêtes et à certaines études.

Les expositions revêtent actuellement une importance toute particulière en matière de propagande économique et surtout de publicité en faveur du tourisme. Afin que, dans une certaine mesure, nos efforts en ce domaine aillent de pair avec ceux qui sont entrepris à l'étranger, il est indispensable de prévoir des ressources financières nouvelles. Les offices centraux de propagande n'ont pas assez de matériel pour installer des stands de publicité dans les expositions et les foires périodiques et temporaires et pour équiper les devantures. Il est possible de se procurer à bref délai ce matériel dans le pays même; nous fournirons ainsi du travail à notre excellente industrie des arts graphiques et photographiques et aux arts décoratifs. L'exposition internationale de New-York en 1939 et l'exposition universelle de Rome en 1941 seront les prochaines grandes manifestations de caractère international; elles revêtent une importance de premier ordre pour la propagande en faveur du tourisme en Suisse. Nos services de publicité doivent se préparer aujourd'hui déjà en vue de l'exposition de Rome, car cette manifestation promet d'attirer un nombre considérable de visiteurs et fournira ainsi une occasion unique d'atteindre en particulier les touristes d'outre-mer. Nous estimons nécessaire d'affecter d'ores et déjà un crédit fédéral de 500 000 francs à la représentation de la Suisse à cette exposition et aux mesures indispensables avant l'ouverture de celle-ci.

L'année 1939, année de l'exposition nationale et « année de la Suisse », nous place en face de problèmes touristiques de nature toute spéciale; il ne sera possible de les résoudre qu'à l'aide de mesures énergiques et de vaste envergure qui faciliteront un durable essor du tourisme. Il est indispensable que les entreprises de transports accordent des réductions extraordinaires de tarifs; les services compétents examinent cette question. Il faudra que la Confédération contribue équitablement à couvrir la baisse des recettes. Mais il importera aussi de faire connaître partout les avantages qui caractériseront l'« année de la Suisse » et d'inspirer à l'étranger un intérêt particulier à l'égard des voyages en Suisse l'année de l'exposition. Le département des postes et des chemins de fer a besoin à cet effet d'un crédit spécial de 2 000 000 francs.

Les mesures destinées à ranimer promptement le tourisme ont trait essentiellement au trafic en provenance de l'étranger; ce trafic est une condition fondamentale de l'amélioration de notre balance des comptes. Toutefois, des problèmes se posent aussi dans le domaine du tourisme interne; pour des raisons d'ordre économique et social, ils devront être résolus prochainement. Des travaux préliminaires sont déjà effectués. Il conviendra, sur ce point, que la Confédération consente à certaines dépenses, afin d'amener des solutions uniformes, rapides et durables, qui se justifient par leurs effets sur le plan économique et social.

Sauf sur quelques points principaux, nous avons renoncé à donner des chiffres au sujet des mesures proposées pour intensifier le tourisme.

Il ne serait pas opportun de fixer un programme rigide. Nous vous prions d'ouvrir pour l'exécution du programme général défini ci-dessus un *crédit global de 4 000 000 francs*, dont nous pensons confier l'emploi au département des postes et des chemins de fer.

III. COMMENT SE PROCURER LES RESSOURCES NÉCESSAIRES A L'EXÉCUTION DU PROGRAMME ET COUVRIR LES DÉPENSES QU'IL ENTRAÎNE ?

A. Si bien préparé et si judicieux qu'il soit, un programme tendant à renforcer la défense nationale et à combattre le chômage ne saurait se justifier que s'il est lié au problème de la *couverture financière* et si ce problème est résolu en même temps que l'adoption du programme ou à brève échéance. Ce mode de procéder s'impose impérieusement, vu la lourde dette de la Confédération et l'absence de couverture pour une part extrêmement élevée de cette dette. Il s'impose aussi en raison du principe qui est énoncé dans nos propositions sur la réforme constitutionnelle des finances fédérales et que nous vous avons recommandé d'accepter dans la teneur suivante: « De nouvelles dépenses ne peuvent être décrétées que si des économies ou de nouvelles recettes en assurent la couverture. » Nous comptons que ce principe sera déjà adopté au moment où le peuple et les cantons se prononceront sur l'article constitutionnel faisant l'objet du présent message. Le programme tendant à renforcer la défense nationale et à combattre le chômage nous donnera ainsi l'occasion d'appliquer pour la première fois la prescription constitutionnelle relative à la couverture des dépenses.

Pour résoudre le problème de la couverture des dépenses prévues dans le présent projet, il faut distinguer entre les crédits pour la défense nationale, qui atteignent 193 millions, et les crédits destinés à combattre le chômage, qui se montent à 202 millions de francs (voir le tableau à la page 15 du message).

Relativement aux nouvelles dépenses en faveur de la défense nationale, qu'elles soient de nature militaire ou aient un caractère économique, nous vous prions de vous reporter à l'article 42^{ter} du projet d'arrêté fédéral concernant la réforme constitutionnelle des finances. Dans le projet du Conseil fédéral, cet article est ainsi conçu :

« Pour couvrir les dépenses extraordinaires occasionnées par la défense nationale, la Confédération peut percevoir :

- a. Un impôt sur la fortune, sur le revenu ou sur la fortune et le revenu;
- b. Des impôts sur les bénéfices de guerre.

L'assiette, le montant, la durée et les règles de taxation et de perception de l'impôt prévu sous lettre *a* seront déterminés par une loi fédérale.

La perception d'impôts sur les bénéfiques de guerre est arrêtée par l'Assemblée fédérale.»

Il s'agit de l'impôt dit de *défense nationale*. Pour le service des intérêts et l'amortissement des crédits militaires extraordinaires alloués en 1933, 1936 et 1937 et non encore amortis, la Confédération doit percevoir — aux termes de la disposition transitoire à l'article 42^{ter} — jusqu'à l'entrée en vigueur de cet impôt de défense nationale, un impôt sur la fortune et et le revenu d'après les principes appliqués en 1938 à la contribution de crise.

Le produit de cet impôt n'est pas destiné, on le voit, à couvrir les dépenses nouvelles prévues dans le présent message. Mais cela importe peu, attendu notamment que le produit de cette contribution de crise restera le même, qu'il soit affecté uniquement au service des intérêts et à l'amortissement des dépenses extraordinaires faites jusqu'à maintenant ou qu'il soit déjà destiné au service des intérêts et à l'amortissement du nouveau crédit que nous proposons.

Ce qui est déterminant, en revanche, c'est que l'impôt de défense nationale prévu à l'article 42^{ter} doit couvrir toutes les dépenses extraordinaires pour la défense nationale, c'est-à-dire aussi bien les dépenses anciennes que les nouvelles. En conséquence, cet impôt assurera la couverture des crédits que nous vous proposons d'affecter à notre défense nationale, si vous approuvez ces demandes de crédits et si le peuple et les cantons les acceptent.

Certes, on peut se demander si le crédit net de 20 millions de francs sollicité pour l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables (rubrique A. III du tableau) entre bien dans la catégorie des dépenses en faveur de la défense nationale. Nous croyons pouvoir répondre affirmativement à cette question; l'approvisionnement dont il s'agit constitue indiscutablement une mesure de précaution pour le cas de guerre, et cela aussi bien dans l'intérêt de l'armée que de la population. Même si l'administration militaire prend de son côté des mesures pour faire face aux besoins de l'armée, les stocks que forme l'administration chargée de l'économie de guerre représentent pour nos troupes une réserve supplémentaire bien nécessaire.

A notre avis, l'impôt prévu à l'article 42^{ter} du projet sur la réforme des finances devra assurer le service des intérêts et l'amortissement des crédits de 193 millions que nous demandons au titre de la défense nationale; nous nous abstenons dès lors de vous proposer l'introduction d'un autre impôt spécial.

Il n'en est pas de même pour les 202 millions de francs qui, indépendamment de la défense nationale, sont destinés aux mesures d'ordre économique tendant à créer des possibilités de travail et à vivifier l'économie du pays. Le projet d'arrêté fédéral concernant la réforme constitutionnelle des finances ne prévoit aucune couverture pour l'amortissement et le service des intérêts de ces 202 millions de francs. Le projet n'envisage pas non plus la possibilité de créer à cet effet de nouvelles recettes. Il s'agit dès lors de trouver une couverture spéciale, conformément au principe énoncé dans notre projet d'article 42, chiffre 3, de la constitution.

Nous estimons tout d'abord qu'il suffit d'assurer l'amortissement complet des 202 millions de francs. En effet, on peut compter, sans crainte d'exagérer, que les nouvelles et grosses dépenses de la Confédération en vue de combattre le chômage permettront de réduire les crédits ordinaires affectés à l'assurance-chômage et à l'aide de crise. L'allègement assez important qui en résultera représentera une économie, qui dépassera la somme à consacrer au service des intérêts de 202 millions de francs. Il est établi que la Confédération peut aujourd'hui se procurer ces 202 millions au moyen de rescriptions, à un taux d'intérêt qui ne dépassera pas 1 pour cent et sera peut-être inférieur à ce taux. Certes, il faut tenir compte du fait que l'intérêt ne sera pas toujours aussi avantageux et qu'avec les années, il pourra subir une modification; néanmoins, le service des intérêts s'allégera au fur et à mesure que le capital de 202 millions de francs diminuera grâce aux amortissements annuels.

Quant à l'amortissement, nous vous proposons d'introduire un impôt compensatoire sur les grandes entreprises du commerce de détail; nous prévoyons que cet impôt produira, en seize ans environ, une somme de 202 millions de francs. Il présente en outre un avantage d'ordre économique; en effet, sa perception contribuera à rétablir un certain équilibre entre les grandes entreprises, qui jouissent d'une supériorité dangereuse et les entreprises indépendantes du petit et du moyen commerce. Nous aborderons ce problème dans le chapitre suivant.

B. Voici ce qu'on peut dire aujourd'hui de *l'impôt compensatoire* :

Doivent y être *soumis* : les grands magasins, les maisons d'assortiment, les magasins à prix uniques, les maisons à succursales multiples et les entreprises à magasins ambulants. Les coopératives d'entraide et les entreprises similaires du commerce de détail (sociétés de consommation, « *Lebensmittelvereine* ») doivent être exonérées. Dans l'ordonnance d'exécution nous circonscrivons les entreprises assujetties et définissons les coopératives d'entraide de façon à empêcher le camouflage d'entreprises qui chercheraient à se soustraire à l'impôt. Les entreprises fondées non point par des groupes de consommateurs indépendants qui voulaient s'entraider, mais sur l'initiative ou grâce à l'appui déterminant d'une

maison privée, ne seront pas exonérées. Le privilège des coopératives de consommation est justifié par leur but économique. Renonçant aux bénéfices, elles ristournent aux consommateurs tous les excédents qui ne restent pas engagés dans l'affaire. L'administration démocratique des sociétés de consommation, avec leurs traditionnelles institutions de prévoyance pour le personnel, est plus coûteuse que celle des exploitations privées complètement rationalisées.

Les *établissements spécialisés*, qui ne tiennent qu'un genre de marchandises — grands magasins de chaussures, d'horlogerie, etc. — ne seront pas imposés, même si leur chiffre d'affaires est considérable et s'ils présentent, en raison de la surface des locaux et de l'effectif du personnel, le caractère de grands établissements. En revanche, les maisons à succursales multiples d'une branche déterminée, par exemple de la chaussure ou des denrées alimentaires, seront assujetties à l'impôt, à moins qu'elles ne soient exploitées par des coopératives d'entr'aide. La démarcation entre magasin spécialisé et maison d'assortiment sera tracée dans notre ordonnance. De précieux services seront rendus par l'arrêté fédéral du 28 octobre 1937 interdisant l'ouverture et l'agrandissement de grands magasins, de maisons d'assortissement, de magasins à prix uniques et de maisons à succursales multiples, de même que les expériences que le Conseil fédéral et le département de l'économie publique ont faites depuis bientôt cinq ans dans les cas où l'assujettissement d'un magasin est douteux.

L'impôt sera calculé sur le chiffre d'affaires total, qu'il soit obtenu dans des magasins sédentaires, ambulants (automobiles) ou par des envois postaux. La vente au détail à l'aide de voyageurs sera également comprise, lorsqu'elle est organisée par un établissement qui remplit par ailleurs les conditions de l'assujettissement. Un chiffre d'affaires annuel de 250 000 francs sera exonéré. Il est nécessaire de fixer la limite aussi bas, parce que nous voudrions que l'impôt grève aussi les grands magasins et les succursales établis dans des localités de moindre importance, dont le chiffre d'affaires n'est que relativement élevé, mais qui font néanmoins une concurrence redoutable aux détaillants petits et moyens.

Le *taux de l'impôt* variera entre deux pour mille et cinq pour cent du chiffre d'affaires imposable. Il sera progressif. On appliquera un taux très bas à la première tranche du chiffre d'affaires imposable. On se propose d'augmenter le taux selon le principe de la progression dite « échelonnée »; en d'autres termes, le taux applicable à chaque tranche sera supérieur au taux fixé pour la tranche précédente. Il atteindra son maximum, soit 5 pour cent, dès que le chiffre d'affaires sera de 10 millions de francs. C'est du reste ce que nous avons prévu dans le projet d'article constitutionnel.

Grâce à cette échelle et à la modicité du taux pour les classes inférieures, on ne sera guère incité à réduire artificiellement le volume des ventes ou le montant déclaré.

Convient-il de suivre l'exemple de législations étrangères et de *ne pas imposer la vente de quelques articles*, tels que les principales denrées alimentaires (farine, pommes de terre, riz, sucre, etc.)? Abstraction faite de la difficulté de choisir ces articles, l'exception compliquerait sensiblement le calcul du chiffre d'affaires soumis à l'impôt et la perception de ce dernier. En outre, cette exception contredirait à l'idée fondamentale de la contribution, qui repose sur les avantages des grandes entreprises et des grands établissements, quant au coût d'exploitation. Or ces avantages existent, qu'une grande entreprise vende des denrées alimentaires ou d'autres marchandises. Il est assurément moins facile dans le premier cas, de comparer les prix du fournisseur, parce qu'il s'agit d'articles vendus aux prix du marché mondial. Mais la supériorité due au gros volume des ventes et à une exploitation plus rationnelle que celle des maisons petites et moyennes existe également.

La Confédération se propose de *percevoir* elle-même l'impôt. Les entreprises assujetties seront imposées sur la base du chiffre d'affaires enregistré au cours du dernier exercice annuel; elles devront déclarer ce montant.

C. Cet impôt a en même temps pour *but de compenser les avantages considérables* que, grâce à leurs achats massifs et à leur rationalisation, les grandes entreprises du commerce de détail ont sur les petits et moyens détaillants; les avantages sont de nature diverse. La commission fédérale d'étude des prix les a analysés dans sa « contribution à l'étude du problème des grands magasins »⁽¹⁾. Nous référant à ce rapport pour les détails, nous ne rappelons que ce qui suit:

1. Les grandes entreprises ont une supériorité technique (c'est ce que la commission appelle les « avantages d'organisation »).

Elles éliminent en général le grossiste et s'approvisionnent chez le producteur directement. Certaines maisons à succursales multiples ne sont que des dépôts de vente d'entreprises industrielles. Les frais et le bénéfice de l'intermédiaire sont ainsi supprimés.

Par leurs achats en gros, elles obtiennent des prix de revient très bas. Il est vrai que des coopératives d'achat, forme d'entraide du négoce de détail, fonctionnent en maints endroits et peuvent, jusqu'à un certain point, assurer des avantages analogues aux établissements petits et moyens. Il y a cependant des limites. Etant donné leur caractère, les établissements du commerce petit et moyen exigent, en particulier s'ils vendent des produits de qualité, une spécialisation et un assortiment que l'achat par grandes quantités ne permet pas. Celui-ci n'entre en ligne de compte que pour des articles de série, à bon marché, pour de la marchandise de grand débit et pour des articles fongibles, tels que le sucre et la farine. La tendance des

(1) 17^e supplément de *La vie économique*, publié en 1933.

grandes entreprises à standardiser leurs marchandises facilite beaucoup les achats massifs. La principale raison d'être de l'établissement petit ou moyen est au contraire l'achat spécialisé.

C'est aussi en payant au comptant et même d'avance que les grandes entreprises obtiennent de bas prix. Ces modalités de règlement, très agréables au fournisseur, leur sont possibles, grâce à leurs grandes ressources, tandis que le détaillant spécialisé s'efforce de payer dans les 30 jours et doit même — la mauvaise situation économique n'y est assurément pas pour rien — solliciter souvent des délais plus longs.

De plus, les grands établissements sont à même, pour plusieurs raisons, de se contenter d'une faible marge. Grâce à leur organisation et au volume des ventes, les frais (salaires, loyers, etc.) sont souvent moindres par rapport au chiffre d'affaires. N'accordant pas de crédit aux acheteurs, ils s'épargnent des travaux de comptabilité, des pertes d'intérêts et de clients.

Le plus souvent, les grands magasins et les autres grandes entreprises du commerce de détail n'ont pas un choix aussi varié d'articles de la même catégorie; en d'autres termes, ils ne tiennent pas d'assortiments complets. Cela diminue également leurs frais.

Tous ces avantages s'additionnent et sont, d'après des personnes compétentes, plus variés et plus importants qu'on ne le suppose d'ordinaire (voir Böhler, Gutachten zur Frage des Preisdruckes der Epa, 1934, p. 37).

2. A ces avantages naturels de la grande entreprise, s'en ajoutent d'autres dus à la *puissance* que lui donnent ses achats en gros. Des industriels suisses se plaignent depuis des années que certaines grandes entreprises profitent de leur qualité d'acheteurs en gros, surtout pendant la crise, pour comprimer les prix de revient et opposer un fournisseur à un autre, dans le dessein d'arriver à des prix encore inférieurs. Et, en effet, les prix de revient qu'elles obtiennent pour certaines espèces de marchandises, par exemple les tissus et la confection, sont dans bien des cas surprenants.

Leur force tient aussi aux méthodes employées pour attirer les acheteurs en masse. Ces maisons recourent à des moyens de publicité que de plus petits chiffres d'affaires n'autoriseraient pas. Les vastes liquidations et les ventes au rabais qu'elles organisent pendant la saison morte ne pourraient jamais avoir lieu sur la même échelle dans des magasins moins importants.

3. Enfin, le gros chiffre d'affaires permet de se contenter d'un faible bénéfice par opération. Dès que les ventes atteignent un certain volume, le bénéfice net reste suffisant même si la marge est modique, tandis que de petites maisons, avec la même marge, ne gagneraient plus assez pour assurer aux personnes occupées les conditions de vie les plus modestes.

La supériorité très marquée que la plupart des grandes entreprises du commerce de détail possèdent, pour ces raisons, sur les petites maisons

justifie une contribution spéciale. Celle-ci aura pour effet de *protéger les établissements petits et moyens*, dont la lutte pour l'existence est plus dure que jamais et qui, depuis des années, réclament l'appui de la Confédération.

Jusqu'ici, on a essayé de réfréner l'expansion des grandes maisons du commerce de détail par des prescriptions dont la première est l'arrêté du 14 octobre 1933, sur les grands magasins et les établissements similaires. Lorsque cet arrêté est entré en vigueur, les grandes entreprises et leurs magasins étaient si nombreux que le petit et le moyen commerce spécialisé n'était déjà plus en état de soutenir leur concurrence. La protection qu'il institue ne doit pas être sous-estimée. Il importe néanmoins de la *renforcer*, vu que la crise économique n'est encore nullement maîtrisée et que la résistance de la classe moyenne du commerce faiblit à vue d'œil. On examinera plus tard si l'imposition proposée permet de se passer entièrement ou partiellement de cet arrêté; renouvelé, la dernière fois, le 28 octobre 1937, il aura effet jusqu'à fin 1939.

D. La contribution rapportera 10 à 15 millions de francs par an. D'après une estimation prudente de l'administration fédérale des contributions, les maisons qui vendent pour plus de 10 millions de francs par an totalisent, à elles seules, un chiffre d'affaires de 250 millions en chiffre rond. Une imposition de 5 pour cent donnerait — le mouvement d'affaires restant le même — un rendement brut de 12,5 millions, dont il faudrait déduire les frais de perception. Il est plus difficile d'évaluer le rendement de l'imposition des maisons moins importantes; on peut cependant compter sur 2 à 3 millions de francs. Les sommes, qui ne grèvent pas le commerce de détail à l'excès et qui n'agiront comme un frein que là où cela est nécessaire, permettront d'amortir intégralement, dans un délai raisonnable, les 202 millions dépensés pour combattre la crise économique. Si le produit net de l'impôt était en moyenne de 10 millions de francs par an, cette somme serait amortie en vingt ans; s'il atteignait 15 millions, quatorze ans suffiraient.

Cette nouvelle source de recettes suffit complètement à un but particulier comme celui auquel nous tendons. La destination spéciale de l'impôt permet aussi de le limiter dans le temps, sinon à un nombre déterminé d'années, du moins d'après le résultat visé. Cet impôt spécial sur le chiffre d'affaires des grands magasins représente un essai, dont on pourra plus tard, quand les résultats pratiques seront connus, juger l'effet sur l'affermissement des finances fédérales. Il ne se heurte en tout cas pas aux efforts pour assainir ces finances; quant à la crainte qu'il ne prélude à un impôt général sur le chiffre d'affaires, elle n'est pas fondée, puisqu'il poursuit le but important, quoique subsidiaire, de protéger la classe moyenne.

Comme il s'agit d'une expérience et que l'impôt compensatoire est judicieusement limité, nous croyons pouvoir proposer que le droit d'édicter

les dispositions d'exécution nous soit, à titre exceptionnel, directement conféré, ainsi qu'il est déjà advenu dans d'autres cas. Cela permettrait de mettre l'impôt en vigueur au moins une année plus tôt.

IV. LA FORME JURIDIQUE DU PROJET

Sur quelle base juridique doivent reposer le programme de travaux et les mesures financières que nous vous exposons dans le présent message ? Cette base, faut-il la créer par un arrêté fédéral muni de la clause d'urgence, par une loi ou par une addition à la constitution fédérale ?

Nous préférons ne pas avoir recours à un arrêté fédéral muni de la clause d'urgence, encore que de bonnes raisons militeraient en faveur d'une telle solution. Mais nous tenons à ce que le peuple et les cantons se prononcent sur le présent projet. Vu l'importance du crédit que nous demandons et le caractère de l'impôt spécial envisagé pour amortir les dépenses, une loi ou une revision constitutionnelle et, partant, une consultation populaire sont indispensables. Il convient de ne pas perdre de vue non plus que les signataires de l'initiative concernant un programme national de création d'occasions de travail ont autorisé le comité d'initiative à retirer la demande au profit d'un contre-projet de l'Assemblée fédérale. Ce contre-projet ne pourrait que revêtir la forme d'un article constitutionnel. En fait, notre programme sur le renforcement de la défense nationale et la lutte contre le chômage doit être considéré comme un contre-projet opposé à l'initiative, au sens des dispositions de l'article 121, 6^e alinéa, de la constitution fédérale.

Nous avons dès lors pris contact avec le parti socialiste suisse pour l'engager à retirer l'initiative. Le comité de ce parti s'est prononcé le 4 juin. Il a constaté avec satisfaction que les chambres fédérales vont être saisies d'une proposition tendant à ouvrir au Conseil fédéral un crédit total de 415 millions de francs pour renforcer la défense nationale et combattre le chômage. Il ajoute textuellement : « Bien que le programme du Conseil fédéral paraisse devoir servir essentiellement à des fins militaires, il faut cependant reconnaître qu'il permet de créer des possibilités de travail supplémentaire pour des centaines de millions de francs. » Le comité considère dès lors le projet du Conseil fédéral « comme la base d'une entente sur la création de possibilités de travail ». Mais il déclare ne pouvoir se prononcer définitivement sur la question du retrait de l'initiative qu'au moment où l'Assemblée fédérale aura fait connaître ses intentions en ce qui concerne le programme de travaux et les moyens de couvrir les dépenses.

Il est en outre avantageux de donner à notre projet la forme d'un article constitutionnel parce qu'il pourra être soumis au vote populaire sans qu'il faille attendre l'expiration d'un délai référendaire. On gagnera ainsi du temps; il est désirable que notre programme soit approuvé le plus tôt.

possible. Près de la moitié du crédit que nous demandons est destiné au renforcement de la défense nationale; à cet égard, il convient d'éviter un nouveau retard.

Le Conseil fédéral devrait être chargé de l'exécution de l'article constitutionnel. Si l'on s'en remettait à des arrêtés fédéraux ou à des lois, le plan ne pourrait être exécuté en temps voulu. Demeurent réservés les projets spéciaux dont vous êtes déjà saisis (plaine de la Linth), régularisation du lac de Zurich, aménagement d'un chenal dans l'ancien lit du Rhin), ceux qui vous seront encore soumis (route du Prigel, participation de la Suisse à l'exposition universelle de New-York, etc.) et que la Confédération doit contribuer à financer.

Il appartiendra au peuple et aux cantons de se prononcer sur le renforcement de la défense nationale et la lutte contre le chômage. Ils diront s'ils entendent donner au Conseil fédéral, dans le cadre du programme exposé ci-dessus, le pouvoir d'édicter les dispositions nécessaires et de prendre de façon équitable et judicieuse les mesures indispensables. En adoptant notre projet, les chambres fédérales, ainsi que le peuple et les cantons, donneront au Conseil fédéral l'appui le plus précieux.

V. CONSIDÉRATIONS FINALES

Le projet que nous avons l'honneur de vous soumettre tend à compléter notre défense nationale et à combattre le chômage plus efficacement encore que jusqu'à maintenant. Ce projet tient compte des changements qui sont intervenus dans la situation politique et économique depuis la rédaction de notre rapport du 12 octobre 1937. Il prévoit pour les dépenses une couverture spéciale; une partie de celle-ci, comme d'ailleurs l'ouverture des crédits, trouve sa base juridique dans l'arrêté lui-même; l'autre partie est englobée dans l'impôt de défense nationale. Notre projet respecte ainsi le principe énoncé déjà dans le premier programme financier, principe selon lequel aucune nouvelle dépense ne pourra être faite à moins que les crédits nécessaires ne soient disponibles ou n'aient été ouverts par la voie constitutionnelle. En outre, notre projet fournit une couverture financière pour des travaux et des mesures pour lesquels il eût fallu mettre à contribution les recettes générales de la Confédération. Nous songeons à l'amélioration de la plaine de la Linth, la régularisation du lac de Zurich, l'aménagement d'un chenal dans l'ancien lit du Rhin et l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables. La couverture que nous envisageons empêchera l'augmentation des dépenses du compte d'administration en tant qu'il s'agit de la partie économique de notre projet. Sans elle, nous n'aurions pas pu prendre sur nous — si justifié que soit notre projet — de vous proposer une dépense qu'il faut considérer comme extraordinairement élevée.

Nous avons pleinement conscience de la portée du présent projet, mais il n'est nullement excessif. Il répond aux nécessités inéluctables de notre défense nationale et de notre économie de guerre. Il est de nature non pas à faire disparaître le chômage, mais à le combattre efficacement et à en atténuer les conséquences. En outre, notre projet repose sur une base financière solide. Il prévoit une couverture équitable, sans qu'il soit nécessaire de recourir au prétendu bénéfice de dévaluation que la banque nationale aurait fait à la suite de notre arrêté du 27 septembre 1936 instituant des mesures monétaires. Comme par le passé, nous devrions du reste nous opposer très énergiquement à une mesure aussi aventureuse.

Vu les considérations qui précèdent, nous vous proposons d'approuver notre message sur le renforcement de la défense nationale et la lutte contre le chômage et d'adopter le projet d'arrêté ci-annexé. Nous nous plaignons à espérer que le peuple et les cantons accepteront la disposition constitutionnelle proposée: il y va de l'intérêt supérieur du pays.

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

Berne, le 7 juin 1938.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
BAUMANN.

Le chancelier de la Confédération,
G. BOVET.

(Projet.)

Arrêté fédéral

portant

addition à la constitution fédérale d'un article relatif au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 7 juin 1938,

arrête :

A.

La constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée par l'article suivant :

Chiffre 1er. Il est ouvert au Conseil fédéral un crédit de 415 millions de francs à l'effet de renforcer la défense nationale et de lutter contre le chômage.

Chiffre 2. Le Conseil fédéral emploie ce crédit conformément au programme approuvé par l'Assemblée fédérale.

Chiffre 3. Afin d'amortir les dépenses à concurrence de 202 millions de francs, le Conseil fédéral est autorisé à percevoir un impôt compensatoire sur les grandes entreprises du commerce de détail. Sont soumis à l'impôt les grands magasins, les maisons d'assortiment, les magasins à prix uniques, les entreprises à succursales multiples et les maisons à magasins ambulants. Les coopératives d'entraide n'y sont pas assujetties. L'impôt est progressif et son taux varie selon le volume global des affaires, y compris celles du service d'expédition. Un chiffre d'affaires de 250 000 francs par an est exonéré de l'impôt. Le taux applicable au chiffre d'affaires imposable est de deux pour mille au moins et de cinq pour cent au plus.

B.

Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des cantons.

C.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

D.

Le présent article constitutionnel sera abrogé lorsque le rendement net de l'impôt compensatoire aura permis d'amortir les 202 millions de francs mentionnés au chiffre 3 de la lettre A.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le renforcement de la
défense nationale et la lutte contre le chômage. (Du 7 juin 1938.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1938
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3730
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1938
Date	
Data	
Seite	861-926
Page	
Pagina	
Ref. No	10 088 564

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.