

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT

**L'introduction
d'industries nouvelles**
dans les Montagnes neuchâtelaises
de 1930 à fin 1938

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
SECTION DES SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES,
POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR ÈS SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES

PAR

JEAN-DAVID CROLL

NEUCHÂTEL
IMPRIMERIE DELACHAUX & NIESTLÉ S. A.
1940

L'INTRODUCTION D'INDUSTRIES NOUVELLES
DANS LES MONTAGNES NEUCHATELOISES
DE 1930 A FIN 1938

La Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel, sur le rapport de M. le professeur Frédéric Scheurer, autorise la publication de la thèse de doctorat ès sciences commerciales et économiques de M. Jean-David CROLL, de Neuchâtel, ayant pour sujet *L'Introduction d'industries nouvelles dans les Montagnes neuchâteloises de 1930 à fin 1938.*

La Faculté ne donne ni approbation ni improbation aux opinions émises, qui doivent être considérées comme personnelles à leur auteur.

Neuchâtel, le 10 juin 1940.

Le Doyen de la Faculté de Droit,

Max PETITPIERRE

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
<i>Introduction</i>	9

PARTIE GÉNÉRALE

Chapitre Premier

<i>L'introduction d'industries nouvelles en tant que phénomène de l'évolution économique</i>	15
1. A l'étranger	15
2. En Suisse	18
3. En pays neuchâtelois	19
4. Les raisons de l'introduction des industries nouvelles	22

Chapitre II

<i>Les principales théories du lieu de production industriel et leurs rapports avec la question des industries nouvelles</i>	25
1. Roscher	25
2. Ross	26
3. Weber	28
4. Engländer	31
5. Predöhl	32
6. Ritschl	33
7. Considérations générales sur les théories du lieu de production	34

PARTIE SPÉCIALE

Chapitre Premier

<i>La structure économique du Canton de Neuchâtel et la nécessité qui en découle d'introduire de nouvelles industries</i>	39
1. Les traits principaux de la structure économique du Canton de Neuchâtel	39

2. La nécessité d'introduire des industries nouvelles dans le canton	45
--	----

Chapitre II

<i>Les conditions de la production industrielle dans les Montagnes neuchâtelaises</i>	57
1. La situation géographique	57
2. Le problème de la main-d'œuvre	59
a) Le niveau des salaires dans les Montagnes neuchâtelaises	59
b) Une comparaison entre le niveau des salaires des industries des Montagnes neuchâtelaises et celui de leur concurrence est-elle possible ?	65
c) La qualité de la main-d'œuvre neuchâtelaise	68
d) La réadaptation de la main-d'œuvre	71
3. Le capital	73
4. Terrains et locaux	78
5. Le prix du courant électrique	79
6. Les charges fiscales	80

Chapitre III

<i>Le problème de l'introduction des industries nouvelles devant les autorités fédérales</i>	87
--	----

Chapitre IV

<i>Le problème de l'introduction des industries nouvelles devant les autorités cantonales</i>	91
1. Devant le Grand Conseil	91
2. Devant la commission consultative du Conseil d'Etat ..	92
3. Devant le Conseil d'Etat	93

Chapitre V

<i>Le problème de l'introduction des industries nouvelles devant les autorités des villes des Montagnes neuchâtelaises</i>	97
1. La Commune de La Chaux-de-Fonds et le problème des industries nouvelles	97

2. La Commission chaux-de-fonnière pour l'étude d'industries nouvelles	102
3. La Commune du Locle et le problème des industries nouvelles	107

Chapitre VI

<i>L'Office neuchâtelois de recherches des industries nouvelles (ORIN)</i> ..	111
1. Organisation	111
2. Activité	114
3. Financement	121

Chapitre VII

<i>Les résultats de l'introduction d'industries nouvelles</i>	125
1. Aperçu de quelques industries nouvelles des Montagnes neuchâtelaises	125
2. Aperçu d'ensemble des acquisitions positives et des expériences négatives	129
<i>Conclusion</i>	135
<i>Bibliographie</i>	140

INTRODUCTION

On entend, par introduction d'industries nouvelles, les tentatives faites pour implanter dans un pays ou une région des branches d'industrie qui n'y existent pas encore.

Le problème de l'introduction des industries nouvelles n'est pas nouveau, comme nous le montrerons au début de notre ouvrage.

Il préoccupa de tout temps le monde économique. Il s'est déjà posé à plusieurs reprises en pays neuchâtelois.

Le but de notre étude est de décrire les efforts qui ont été faits dans le canton de Neuchâtel, à la suite de la crise de 1930, pour introduire des industries nouvelles et d'examiner d'une manière plus générale les possibilités d'une telle implantation.

Le problème des industries nouvelles préoccupe d'ailleurs aussi les autorités d'autres cantons suisses. L'étude des tentatives qui y ont été faites dépasserait cependant le cadre de notre travail. En effet, comme il n'existe que peu d'études approfondies sur ces tentatives régionales, nous serions obligé de nous livrer pour chaque canton à des enquêtes détachées, ne serait-ce que pour être à même de faire une étude comparative du problème. Cela dépasserait le but que nous nous sommes assigné.

Ces remarques concernent aussi les comparaisons des tentatives faites dans les divers pays pour introduire des industries nouvelles. Il faudrait alors, en outre, tenir compte de la structure économique de ces pays, des conditions de production et de vente, de l'étendue de leurs marchés respectifs, données qui diffèrent du tout au tout d'un pays à l'autre.

Des pays comme la France, l'Angleterre, la Hollande offrent aux industries nouvelles qui s'établissent sur leur territoire la possibilité d'écouler

leurs produits dans de vastes marchés coloniaux. En Allemagne et en Italie, le souci d'atteindre l'indépendance la plus grande à l'égard de l'étranger est déterminant pour toutes les activités économiques et les entreprises doivent s'adapter à ce principe autarcique.

La Suisse est une unité économique trop exiguë pour pouvoir pratiquer une telle politique. Elle est rattachée par mille liens à l'économie mondiale, dont elle ne pourrait se passer. Pour ces raisons, « la Suisse a toujours été opposée, et elle l'est encore, à toute politique d'autarcie proprement dite... Si jamais elle changeait d'attitude, elle compromettrait gravement ses intérêts. Elle courrait même un danger de mort ¹. »

Dans ces conditions, il serait insensé de vouloir donner en exemple les principes des Etats autarciques pour introduire des industries nouvelles en Suisse.

* * *

L'économie suisse étant basée, d'une manière générale, sur la liberté de l'initiative individuelle, elle se développe dans le cadre de l'entreprise privée, sans subir de contrainte de l'Etat. Nous pensons donc qu'il convient d'envisager l'étude du problème de l'introduction des industries nouvelles avant tout au point de vue de l'économie commerciale et plus particulièrement de la science de l'entreprise privée.

Avant d'étudier le problème de l'introduction des industries nouvelles en se plaçant au point de vue de l'économie nationale, il convient de déterminer si, et dans quelles conditions, ces entreprises peuvent être viables et rentables. Seule une étude faite au point de vue de la science de l'entreprise privée peut répondre à cette question.

La réussite d'une entreprise dépend, dans une large mesure, des conditions de la production inhérentes au lieu où l'on envisage de l'établir. Nous nous proposons donc d'étudier dans le deuxième chapitre de la partie générale tout d'abord les principales théories du lieu de production (*Standortstheorien*) qui, pour la plupart, ont été élaborées par des économistes allemands. Elles serviront de base à notre étude subséquente des conditions de la production industrielle dans les Montagnes neuchâteloises.

Une étude de la question des industries nouvelles, sous l'angle seul de la science de l'entreprise privée serait toutefois incomplète. Comme chaque entreprise a une fonction bien définie à remplir dans le cadre de l'économie cantonale et de l'économie nationale, il convient d'étudier encore notre

¹ A. SIMONIUS, préface de *La Suisse et l'Autarcie*. Neuchâtel-Paris 1939.

problème en nous plaçant au point de vue de la politique industrielle¹, cantonale et nationale.

Après avoir parlé des conditions de la production industrielle des Montagnes neuchâtelaises, et de la politique qui fut suivie par nos autorités, nous donnerons un aperçu d'ensemble des acquisitions positives et des expériences négatives. Nous concluons par une étude des possibilités d'introduction d'industries nouvelles dans les Montagnes neuchâtelaises et de la politique que nous préconisons.

* * *

Nous n'avons pas la prétention d'avoir trouvé une solution définitive qui permettrait de résorber entièrement le chômage dans les Montagnes neuchâtelaises. Nous serions heureux si notre étude contribuait à éclairer l'important problème de l'introduction d'industries nouvelles dans les Montagnes neuchâtelaises, qui, du point de vue théorique, n'a pas été étudié, jusqu'à présent d'une manière approfondie.

Nous remercions toutes les personnes qui ont bien voulu nous recevoir au cours de nos enquêtes et nous fournir des renseignements qui furent indispensables à l'élaboration de notre travail. Nous remercions tout particulièrement M. Jean Humbert, chef du Département de l'industrie du canton de Neuchâtel, M. Joe Metzger, directeur de l'Office neuchâtelois pour l'introduction d'industries nouvelles (ORIN), M. Henri Perret, directeur du Technicum neuchâtelois, ainsi que tous les chefs d'industries nouvelles qui nous ont si aimablement reçu.

Qu'il nous soit permis de témoigner notre sincère reconnaissance à M. Frédéric Scheurer fils, professeur à l'Université de Neuchâtel, qui nous a suggéré l'idée de notre étude et qui a bien voulu faciliter notre tâche en nous prodiguant ses précieux conseils.

¹ Par *politique industrielle*, on entend l'ensemble des mesures qui sont prises par l'Etat ou les corporations de droit public en vue de régulariser et de coordonner la production industrielle dans l'intérêt de la communauté. Au point de vue de la politique industrielle, l'industrie n'a pas un but en elle-même, elle n'est justifiée et utile à la nation que dans le cas où elle cadre avec le développement souhaitable de l'économie du pays. La politique industrielle n'a pas pour unique but de développer l'industrie, mais aussi de régulariser son développement.

Voir GRUNTZEL, *Industriepolitik*, dans *Grundriss der Wirtschaftspolitik*, Leipzig 1921, p. 5 et 6.

PARTIE GÉNÉRALE

CHAPITRE PREMIER

L'INTRODUCTION D'INDUSTRIES NOUVELLES EN TANT QUE PHÉNOMÈNE DE L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ¹

Le désir d'implanter de nouvelles branches de production est aussi ancien que la production elle-même, et existait déjà chez les peuples primitifs. Souvent, lors d'une guerre, il arrivait qu'une tribu fit la conquête d'une autre et la réduisit en esclavage. « Ces esclaves, hommes ou femmes, étaient introduits dans le pays qui les avait capturés avec leurs facultés spéciales, leurs connaissances de telle ou telle fabrication, facultés dont il était assez logique et profitable pour le propriétaire de tirer parti au mieux ². »

I. A L'ÉTRANGER

Nous retrouvons dans l'histoire économique de l'antiquité de nombreuses tentatives de ce genre. A Athènes en particulier qui, beaucoup plus que Rome, avait un caractère industriel prononcé, « les étrangers étaient admis dans la ville à condition qu'ils eussent un métier honorable et obtenaient le titre envié de citoyens s'ils introduisaient dans le pays une industrie encore inconnue » ³.

Au moyen âge, l'industrie, emprisonnée dans les corps de métiers, ne comportait pas encore de grandes entreprises. Les corporations, par leurs statuts rigides, décourageaient l'esprit d'invention et s'efforçaient de mettre

¹ Nous ne nous proposons pas, dans ce chapitre, de passer en revue toutes les tentatives d'introduction d'industries nouvelles tirées de l'histoire économique : plusieurs volumes n'y suffiraient pas ; nous nous contenterons d'étudier quelques cas intéressants concernant surtout la France dont le développement industriel a eu de nombreuses répercussions sur l'histoire économique suisse, et neuchâtelaise plus particulièrement.

² DANIEL BELLET, *L'évolution de l'industrie*. Paris 1920, p. 42.

³ LOUIS ANDRÉ, *Histoire économique depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours*. Paris 1920, p. 6. Voir également : PAUL RISSON, *Histoire sommaire du commerce*. Paris 1915, p. 33.

obstacle à l'introduction de nouvelles branches de production, par crainte de la concurrence.

Au XVI^e siècle, cet état de choses fut modifié par l'apparition des doctrines mercantiles.

Grâce à l'extension de ses pouvoirs, l'Etat put restreindre les privilèges dont jouissaient les corporations. Il réduisit l'exclusivité de leurs monopoles et permit ainsi l'établissement des premières fabriques. En France, en particulier, le pouvoir central conféra à certaines fabriques le titre de « manufactures royales » pour les soustraire à la juridiction des corporations ¹. L'établissement qui portait ce titre relevait, en effet, directement du pouvoir royal.

Ce fut l'accroissement de leurs besoins financiers qui amena les Etats à chercher le moyen d'augmenter leurs ressources et leur fortune. Pour augmenter leurs réserves en métaux précieux, les Etats s'efforcèrent de restreindre les sorties d'or et d'argent, en achetant le moins possible à l'étranger, et d'augmenter les rentrées en métaux précieux en développant les exportations. Pour atteindre ce double but, il fallait développer l'industrie manufacturière et introduire de nouvelles industries. C'est ce qui ressort fort bien de l'édit du 15 décembre 1466 promulgué par Louis XI pour ordonner la création de l'industrie de la soie à Lyon : « Nous avons été avertis qu'à l'occasion de la nécessité où l'on est d'aller chercher et faire venir du dehors de notre royaume les draps d'or et de soie, il sort de ce royaume la somme de 400,000 à 500,000 écus d'or environ, ce qui est chose fort préjudiciable à nous-mêmes... C'est pourquoi, afin d'obvier à la grande sortie d'or et d'argent qui chaque année se fait de notre dit royaume à cause des dits draps d'or et de soie... nous avons ordonné, après grande et mûre délibération de notre conseil, de faire établir cet art des draps d'or et de soie pour être exercé en la ville de Lyon et, pour ce motif, d'y faire venir des hommes et des femmes expérimentés en ce métier ². »

Le développement des fabriques était largement soutenu par l'Etat qui, se basant sur les principes du mercantilisme, accordait des primes et des subventions, soutenait l'enseignement professionnel ainsi que l'immigration de spécialistes et l'importation des outils nécessaires aux nouvelles fabrications ³.

Les tentatives d'introduction d'industries nouvelles ne se limitèrent pas, sous le règne de Louis XI, à l'industrie de la soie. Le roi envoya dans les

¹ LAVISSE et RAMBAUD, *Histoire générale*, Paris 1895, tome VI, p. 235 et 236.

² Cité par G. LEGARET, *Histoire du développement du commerce*, Paris 1927, p. 97 et 98.

³ GRUNTZEL, *Industriepolitik*, dans *Grundriss der Wirtschaftspolitik*, Leipzig 1921, p. 27 ss.

pays voisins, l'Italie, l'Angleterre, les Flandres, l'Allemagne, des agents chargés de s'informer des usages commerciaux et surtout des procédés industriels. Il s'efforça d'implanter et de développer en France l'industrie des dentelles, des tapisseries, de la faïence ¹.

François I^{er} continua l'œuvre de développement économique commencée sous Louis XI. Comme ce dernier, il s'intéressa surtout aux industries de luxe, pour lesquelles la cour fastueuse constituait le principal débouché. Outre l'industrie de la soie, le roi créa une manufacture de tapisseries à Fontainebleau et fit venir des ouvriers italiens et flamands pour y travailler. Pour favoriser le développement industriel, François I^{er} persista dans le système protecteur de Louis XI.

Malgré les conseils de Sully, qui était partisan d'un mercantilisme agraire et hostile à l'industrie ², Henri IV continua la politique pro-industrielle de ses prédécesseurs. Il est vrai que, en opposition avec Sully, Montchrétien recommandait de développer l'industrie et de rendre la France, autant que possible, indépendante de l'étranger ³, et que Laffemas, nommé plus tard contrôleur général du commerce, présenta au roi, en 1596, un mémoire intitulé : « Règlement général pour dresser les manufactures en ce royaume », dans lequel il proposait, entre autres, d'attirer des ouvriers étrangers pour faciliter l'introduction de nouvelles industries et de leur octroyer ensuite la nationalité française ⁴. C'est ainsi qu'une subvention fut accordée, en 1597, aux frères Sarrode pour construire à Melun des fours à cristal ⁵. Des Flamands furent appelés à Paris et reçurent également une subvention du roi pour fonder une manufacture de tapisseries dans le quartier Saint-Marcel dans la teinturerie des frères Gobelins (de là son nom) ⁶. Henri IV offrit en 1603 une pension au tireur d'or milanais Turato pour l'engager à venir enseigner son métier à des ouvriers français ⁷. Il favorisa également la création de nouvelles manufactures de soie à Paris, Mantes et Troyes et encouragea avec succès l'industrie du cuir, de la verrerie, de la cristallerie, de la faïence et de la poterie ⁸.

Richelieu continua la tradition de Henri IV en accordant des privilèges à de nombreuses manufactures, mais il s'efforça avant tout de développer le commerce extérieur.

¹ *Histoire de France*, Larousse, tome I, p. 285.

² G. LEGARET, *op. cit.*, p. 165.

³ G. LEGARET, *op. cit.*, p. 168 et GIDE, *Cours d'économie politique*. Paris 1930, p. 6.

⁴ *Histoire de France*, Larousse, tome I, p. 398.

⁵ G. LEGARET, *op. cit.*, p. 171.

⁶ G. LEGARET, *op. cit.*, p. 170. LOUIS ANDRÉ, *op. cit.*, p. 58. PAUL RISSON, *op. cit.*,

p. 202.

⁷ G. LEGARET, *op. cit.*, p. 170.

⁸ *Histoire de France*, Larousse, tome I, p. 398.

Avec Colbert, le système mercantile arrive à son apogée. Selon les paroles du ministre de Louis XIV, « il n'y a que l'abondance d'argent dans un Etat qui fasse la différence de sa grandeur et de sa puissance ¹. »

Colbert s'efforça de favoriser dans ce but les industries françaises et surtout d'en introduire de nouvelles ², de protéger ensuite par des droits de douane prohibitifs les producteurs français contre leurs concurrents étrangers ³.

Colbert sut attirer des Vénitiens, des Flamands, des Allemands, des Anglais, des Suédois, qui devaient enseigner aux Français la fabrication des glaces, de l'acier, du fer-blanc, des étoffes, de la soie, des bas de soie, des draps et des lainages ⁴. Colbert accorda largement les faveurs royales aux inventeurs. Il leur avança même, au nom du roi, l'argent nécessaire à la constitution des immobilisations et des fonds de roulement ⁵.

Colbert continua l'œuvre de ses prédécesseurs avec tant de zèle qu'on peut le considérer comme le père de la grande industrie française.

2. EN SUISSE

Par suite de l'intolérance religieuse de Louis XIV, les efforts faits, en France, au cours de deux siècles pour implanter de nouvelles industries, devaient bientôt profiter à d'autres pays, dont la Suisse. La révocation de l'Edit de Nantes provoqua en effet l'expatriation d'un grand nombre d'industriels protestants qui introduisirent à l'étranger des industries nouvelles.

Il convient de remarquer que les corporations suisses ⁶ étaient moins hostiles que celles de l'étranger aux artisans du dehors qui désiraient implanter des industries nouvelles. L'hospitalité helvétique et sa compassion pour les persécutés expliquent cette plus large compréhension au XVI^e siècle déjà.

C'est à ce moment-là qu'eut lieu la première vague de réfugiés, à la suite des guerres de religion. Nous leur devons, en particulier, l'introduction de l'horlogerie dans le canton de Genève. En 1587, un horloger d'Autun, en Bourgogne, nommé Charles Cusin, fut admis à Genève ⁷.

¹ G. LEGARET, *op. cit.*, p. 182.

² G. LEGARET, *op. cit.*, p. 182. LOUIS ANDRÉ, *op. cit.*, p. 70. PAUL RISSON, *op. cit.*, p. 223.

³ PAUL RISSON, *op. cit.*, p. 223.

⁴ LOUIS ANDRÉ, *op. cit.*, p. 70.

⁵ LOUIS ANDRÉ, *op. cit.*, p. 70 et DANIEL BELLET, *op. cit.*, p. 88.

⁶ En Suisse les corporations furent supprimées par la République helvétique. L'Acte de médiation (1803) et la Restauration (1813) les rétablirent. Elles se développèrent de nouveau dans plusieurs villes, mais perdirent bientôt de leur importance.

⁷ HUBER, *Uhrindustrie*, dans *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, tome II, p. 438.

Zurich leur doit également le développement de son industrie du coton et de la soie ¹, et Bâle l'industrie des rubans de soie.

Une deuxième vague de réfugiés déferla plus tard sur notre pays à la suite de la révocation de l'Edit de Nantes. De 1685 à 1720 les autorités de la ville de Genève, faisant preuve d'une admirable charité, distribuèrent plus de cinq millions de florins à quelque 60,000 exilés. Zurich vint en aide, au cours de six années, à plus de 23,000 réfugiés ².

C'est aux réfugiés de l'Edit de Nantes que la Suisse doit l'introduction de l'industrie des toiles peintes dans les pays de Genève et de Neuchâtel et de celle du coton dans la Suisse orientale ³.

En 1690, des réfugiés français implantèrent l'industrie de la mousseline à Zurich. La seconde vague de réfugiés donna aussi un nouvel essor à l'industrie horlogère genevoise.

3. EN PAYS NEUCHÂTELOIS

Jusqu'à la venue des réfugiés de l'Edit de Nantes, les Neuchâtelois vivaient surtout de l'agriculture. Vu la faible densité de la population, les produits du sol suffisaient à nourrir les habitants. L'industrie et le commerce commencèrent à se développer, en pays neuchâtelois, avec l'immigration d'étrangers qui y apportèrent leurs connaissances des métiers. Les gains élevés que procurait l'industrie détournèrent beaucoup de paysans de l'agriculture ⁴.

Alors que le pays de Neuchâtel exportait auparavant une partie des produits de son sol dans les cantons voisins, il dut en acheter au dehors, par suite de l'abandon des cultures consécutif au développement industriel.

L'industrie se développa avec facilité, grâce à la liberté du travail et du commerce et aux aptitudes individuelles des habitants qui s'adaptèrent sans peine à leurs nouveaux métiers ⁵.

La première industrie implantée dans le canton fut celle des dentelles, apportée par des réfugiés français. Elle se développa au Val-de-Travers, dans les Montagnes neuchâteloises, aux Verrières, aux Bayards, aux Ponts

¹ IKLÉ, *Baumwollindustrie* dans *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, tome I, p. 206.

² LAVISSE et RAMBAUD, *Histoire générale*. Paris 1895, tome VI, p. 301 et 302.

³ BABEL, *Wirtschaftsgeschichte* dans *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Berne 1939, tome II, p. 543 et 544.

⁴ ALPHONSE PETITPIERRE, *Un demi-siècle de l'histoire économique de Neuchâtel*. Neuchâtel 1871, p. 153.

⁵ ALPHONSE PETITPIERRE, *op. cit.*, p. 210.

et à La Brévine. Les dentelles neuchâtelaises étaient exportées jusqu'en Espagne, aux Antilles et au Mexique.

L'industrie des toiles peintes fut introduite plus tard par des réfugiés français également ¹.

La troisième industrie qui prit pied chez nous fut l'horlogerie ². Elle prit son essor dans le pays neuchâtelais au moment où commença à Genève, berceau de l'horlogerie suisse, une période d'exclusivisme économique et d'intransigeance de la part des corporations dont les membres formaient une classe privilégiée. Les habitants, même ceux natifs de Genève, qui ne faisaient pas partie d'une corporation, étaient pour la plupart traités en « parias ». Il devenait toujours plus difficile d'obtenir la maîtrise d'horloger et même de faire un apprentissage ³.

Par suite de cet état de choses, beaucoup de Genevois, mécontents de leur sort, quittèrent leur ville pour s'établir à La Neuveville ou dans le pays neuchâtelais.

C'est vers le milieu du XVIII^e siècle que le canton de Neuchâtel devint un pays industriel proprement dit. L'industrie des indiennes et celle des montres se développèrent de telle sorte qu'elles dépassèrent en importance celle des dentelles ⁴. L'industrie des indiennes, cependant, ne tarda pas à périr ⁵, comme celle des dentelles.

Lorsqu'une industrie disparaissait, les Neuchâtelais s'efforçaient, pour occuper la main-d'œuvre devenue disponible, d'introduire de nouvelles fabrications. On voit donc qu'aux XVIII^e et XIX^e siècles déjà des mesures furent prises dans le canton pour lutter contre le chômage. Le souci de procurer un gagne-pain aux sans-travail et de développer l'économie du pays se manifestait non seulement dans les milieux industriels, mais aussi au sein des sociétés qui s'occupaient de questions touchant au développement économique du pays. Mentionnons tout d'abord la Société d'émulation patriotique de Neuchâtel ⁶. Après s'être occupée surtout de questions concernant l'économie rurale, elle s'intéressa aux problèmes industriels qui furent placés au premier plan de ses discussions. La Société d'émulation ne se borna pas à les discuter, mais chercha à éveiller l'esprit d'invention et à susciter des

¹ BABEL, *Wirtschaftsgeschichte* dans *Handbuch der Volkswirtschaft*, op. cit.

ALICE DREYER, *Les toiles peintes en pays neuchâtelais*. Thèse de Neuchâtel, 1923.

² HUBER, *Uhrenindustrie* dans *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, tome II, p. 438.

³ MARIUS FALLET, *Les origines de l'industrie de la montre dans le Jura-Bernois actuel*. Porrentruy 1930, p. 4 et 5.

⁴ ALPHONSE PETITPIERRE, op. cit., p. 220.

⁵ ALPHONSE PETITPIERRE, op. cit., p. 238.

ALICE DREYER, op. cit.

⁶ ALPHONSE PETITPIERRE, op. cit., p. 14 et 15.

perfectionnements industriels par des encouragements et même par des primes.

Après la Société d'émulation, ce fut la Société du Jeudi qui s'intéressa au problème industriel et plus spécialement à l'introduction d'industries nouvelles susceptibles de remplacer celles qui périclitaient et de procurer du travail aux ouvriers au chômage.

Lorsque l'industrie neuchâteloise des dentelles déclina, par suite du développement de centres industriels concurrents et de l'apparition des machines, un grand nombre de familles furent privées de leur gagne-pain. On songea alors à introduire au Val-de-Travers, qui était le centre de l'industrie des dentelles, une nouvelle fabrication, celle des gants, dont la matière première était largement produite dans le pays. A cette époque, beaucoup d'entreprises étrangères s'y fournissaient en peaux. Pour financer la fondation d'une fabrique de gants, des actions de 25 louis chacune furent émises. Bon nombre de personnes s'empressèrent d'en souscrire, moins par désir de réaliser des bénéfices que par esprit d'entr'aide publique. En peu de temps 176 actions furent souscrites¹.

La société pour la fabrication des gants fut fondée à Fleurier en 1828. La direction en était assumée par un comité d'actionnaires dont un membre, M. Louis Bugnon, remplissait gratuitement les fonctions d'administrateur. « La société fit venir de l'étranger trois habiles couseuses et brodeuses pour enseigner gratuitement leur métier à plusieurs jeunes filles qui, à leur tour, en instruisirent d'autres sans frais d'apprentissage. » Un chef d'atelier expérimenté et quelques coupeurs furent de même appelés à Fleurier. Vers 1830, 15 coupeurs et 150 femmes étaient occupés à la couture et à la broderie des gants. Les femmes travaillaient pour la plupart à domicile. M. de Bosset, l'instigateur de la fabrique de gants, publia une brochure intitulée *Ressources qu'offre la couture des gants et organisation d'écoles pour cet objet*². Il exista de fait en pays neuchâtelois des écoles où la fabrication des gants était enseignée. Il devait y en avoir non seulement à Fleurier, mais aussi à St-Aubin, à Cressier, à Valangin, à Neuchâtel.

La fabrication des gants fut malheureusement écrasée par la concurrence française. Elle ne subsista que neuf ans. Il est intéressant de noter qu'aujourd'hui elle vient d'être nouvellement réintroduite dans le canton.

A côté de la fabrique de gants de Fleurier, d'autres tentatives furent faites à cette époque pour introduire des industries nouvelles chez nous.

Dans une séance de la Société du Jeudi, on proposa la fabrication d'instruments de physique et de mathématique.

¹ ALPHONSE PETITPIERRE, *op. cit.*, p. 288.

² ALPHONSE PETITPIERRE, *op. cit.*, p. 288.

L'instigateur de ce projet, le professeur Tralès, était d'avis qu'aucun pays n'était mieux préparé que le nôtre pour ce genre de travail. Il ne doutait pas que les habiles horlogers de nos Montagnes ne pussent rivaliser bientôt avec les Anglais. A la suite d'une souscription publique, cette nouvelle branche de fabrication fut introduite dans nos Montagnes¹.

Malgré de nombreuses tentatives, il ne fut pas possible d'implanter suffisamment de nouvelles industries dans le pays neuchâtelois, de façon à diminuer l'étroite dépendance de son économie de l'industrie horlogère qui est l'industrie vitale du pays. Cet état de choses ne va pas sans de sérieux inconvénients en temps de crise, du fait qu'il n'y a pas une répartition suffisante des risques². Pour cette raison, l'idée de l'implantation d'industries nouvelles fut reprise au cours de chaque crise.

En 1861, Fritz Challandes demanda, dans une brochure intitulée *Quelques mots sur la situation actuelle du canton de Neuchâtel*, l'institution d'une commission cantonale pour étudier le problème de la création de nouvelles industries. On s'en occupa de nouveau en 1879. Le Conseil d'Etat demanda même alors au Grand Conseil un crédit de fr. 2000.— pour organiser un concours tendant à favoriser l'étude de l'introduction de nouvelles industries. Celui-ci n'ayant pas donné de résultats, cette somme fut employée pour l'exposition de Melbourne³.

La question des industries nouvelles fut reprise au cours des années 1921 et 1922, mais comme après les crises précédentes, abandonnée avec la reprise des affaires dans l'industrie horlogère. Ce ne fut heureusement pas le cas pour les efforts faits depuis le début de la crise de 1930, comme nous le montrerons dans notre exposé.

4. LES RAISONS DE L'INTRODUCTION DES INDUSTRIES NOUVELLES

Alors qu'en France on cherchait à l'époque du mercantilisme à implanter des industries nouvelles pour éviter les sorties de métaux précieux et si possible en remplir les caisses du souverain, leur introduction avait en Suisse, à la même époque, un caractère déjà nettement social. Les autorités cherchaient de cette manière à assurer aux réfugiés la continuation de leur métier et à procurer en même temps de nouvelles possibilités de travail à leurs ressortissants. Le canton de Bâle fut, de même que celui de Neuchâtel, précurseur dans la politique moderne de la recherche des possibilités de travail.

¹ ALPHONSE PETITPIERRE, *op. cit.*, p. 253.

² Voir *Partie spéciale* chap. I, 2, p. 45

³ R. MARCHAND, *L'effort des Montagnes neuchâteloises pour l'introduction de nouvelles industries*, La Chaux-de-Fonds, 1936.

De 1679 à 1778, les autorités bâloises favorisèrent l'introduction de plusieurs nouvelles industries ainsi que de nouvelles branches de production dans l'industrie à domicile. Pour combattre le chômage, l'on créa à Bâle des écoles professionnelles, où les nouveaux métiers étaient enseignés, et l'on fonda une filature communale qui porta le nom de « Armenfabrik ». C'est du reste à cette époque le seul exemple, en Suisse, de l'intervention directe de l'Etat dans la création d'une industrie, alors qu'à l'étranger son immixtion était de règle¹.

Avec l'avènement du libéralisme économique, les Etats cessèrent de s'intéresser à la création de nouvelles fabriques. L'industrie prit néanmoins un essor considérable grâce à l'initiative privée.

A part les cas où des mobiles individuels purement accidentels étaient déterminants, l'entrepreneur choisissait, dans le monde entier, le lieu de production où il pensait obtenir le plus grand bénéfice. Ce choix était facilité par le principe du libre établissement, qui était alors admis dans la plupart des Etats.

Les principes qui étaient alors à la base du choix du lieu de production firent naître des théories du lieu de production dont nous parlerons plus loin².

Avec la disparition du libéralisme économique, certains Etats ont repris l'idée chère aux mercantilistes de soutenir activement l'introduction de nouvelles industries, soit pour obtenir une indépendance économique vis-à-vis de l'étranger (tendances autarciques) et de combattre le chômage, soit dans le but de combattre le chômage exclusivement.

C'est dans les pays à tendance autarcique que les plus grands efforts furent faits pour introduire des industries nouvelles. Ces Etats y ont été tout naturellement poussés afin de diminuer leur dépendance de l'étranger.

D'autres pays, tels que la Suisse, furent contraints par les restrictions apportées au commerce extérieur par d'autres nations, de chercher à implanter des industries nouvelles pour absorber le chômage provoqué par les difficultés auxquelles leurs industries d'exportation devaient faire face.

Dans le canton de Neuchâtel en particulier on chercha, dès le début de la crise de 1930, par l'introduction de nouvelles industries, à créer de nouvelles occasions de travail, parce que, comme nous le verrons³, l'industrie vitale, l'horlogerie, n'était plus à même d'occuper toute la main-d'œuvre disponible. Les tentatives d'introduction d'industries nouvelles ont donc, dans le canton de Neuchâtel, avant tout un but social.

¹ IKLÉ, *Arbeitsbeschaffung* dans *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, vol. I, p. 90.

² *Partie générale*, chap. II, p. 25 ss.

³ *Partie spéciale*, chap. I, p. 50.

CHAPITRE II

LES PRINCIPALES THÉORIES DU LIEU DE PRODUCTION INDUSTRIEL ET LEURS RAPPORTS AVEC LA QUESTION DES INDUSTRIES NOUVELLES

Une étude complète des théories du lieu de production industriel dépasserait le cadre de ce travail. Nous nous contenterons d'en donner un aperçu, ces théories étant peu connues dans la littérature économique de langue française.

I. W. ROSCHER

Roscher est le premier économiste allemand qui ait traité le problème du lieu de production industriel. Il se base, pour établir sa théorie, sur l'histoire de certaines branches d'industrie. Selon lui, le lieu de production est déterminé par des « lois naturelles ». Il nous explique ce qu'il entend par là, dans son ouvrage classique *Grundlagen der Nationalökonomie*, en disant que l'on peut parler de lois naturelles toutes les fois que l'on assiste à la répétition régulière de phénomènes économiques indépendants de l'action de l'homme¹.

Voici les deux lois qui, selon Roscher, ont présidé à la détermination du lieu de production des industries dont il a étudié l'histoire :

1. Les industries, dans lesquelles la division du travail est peu développée, sont établies à proximité des lieux de consommation. Lorsque la division du travail est, au contraire, très poussée, les fabriques se trouvent là où il leur est possible de tirer profit des avantages du lieu de production².

Pour Roscher, ces avantages consistent dans l'abondance des matières premières, de la main-d'œuvre et du capital.

Lorsque ces avantages ne se trouvent pas tous réunis au même lieu, ce qui est le plus souvent le cas, la question se pose de savoir où l'industrie,

¹ W. ROSCHER, *Grundlagen der Nationalökonomie*, 26. Aufl. Stuttgart 1922, p. 38.

² W. ROSCHER, *Ansichten der Volkswirtschaft*, 2. Bd. 3. Aufl. Leipzig und Heidelberg 1878, p. 8. et 27.

au sein de laquelle la division du travail est très poussée, devra se fixer. La deuxième loi y répond :

2. La situation géographique de l'élément qui prédomine dans la valeur du produit détermine alors, selon Roscher, le lieu de production.

C'est ainsi, par exemple, que, lorsque, dans la valeur du produit celle des matières premières est prépondérante, l'industrie s'établira au lieu de production de ces matières¹.

Le critère principal pour la détermination du lieu de production est, dans la théorie de Roscher, le degré de division du travail des industries. Mais, comme Roscher ne formule pas de limite entre les cas où la division du travail est très poussée et ceux où elle ne l'est pas, il ne serait possible d'utiliser ce critère, à supposer qu'il fût juste, que pour les cas extrêmes. Mais, même pour ces cas, l'utilisation pratique de cette théorie ne peut être envisagée, puisque dans la plupart des cas les trois avantages du lieu de production (matières premières, travail, capital) ne se trouvent pas réunis au même lieu et que le deuxième critère (influence des éléments de la production) doit être pris en considération. La théorie de Roscher se révèle alors fautive ainsi que le prouve l'exemple suivant : « L'orfèvrerie dont le prix de revient se compose de un tiers de travail et de deux tiers de matière, devrait être localisée au Transvaal ou en Californie et le travail du fer qui représente un tiers de matière et deux tiers de main-d'œuvre devrait avoir tendance à s'éloigner des mines. La réalité dément cette formule². »

Le seul mérite de Roscher est d'avoir dégagé l'influence des réserves naturelles de matières sur la détermination du lieu de production, et d'avoir formulé les concepts « matières dont le poids passe en entier dans le produit fabriqué » et « matières perdant une partie de leur poids au cours du processus de fabrication », « Reinmaterialien » et « Gewichtsverlustmaterialien »³. Cette distinction devait être reprise et approfondie par Weber.

2. E. Ross

Ross procède à une étude empirique des facteurs du lieu de production industriel, en établissant une distinction entre les facteurs irrationnels et les facteurs rationnels. Parmi ces derniers, Ross ne retient que ceux qui représentent des avantages économiques sous forme d'une diminution de frais.

Ces économies de frais proviennent tout d'abord des conditions natu-

¹ W. ROSCHER, *Ansichten*, p. 27.

² F. SCHEURER FILS, *La Fabrique*. Cours de l'Université de Neuchâtel, p. 22. et ALFRED WEBER, *Ueber den Standort der Industrien, Reine Theorie des Standorts*. Tübingen 1909, p. 222.

³ W. ROSCHER, *Ansichten*, p. 29.

relles. A l'instar de Roscher et de Weber, Ross établit une distinction entre les « Rein » et les « Gewichtsverlustmaterialien ». La tendance qu'ont certaines industries à s'établir aux lieux où se trouvent les matières premières s'explique également, d'après Ross, par les avantages que représente une concentration verticale de la production, Ross constate d'autre part, que si certaines industries sont attirées par la présence des matières premières, ce n'est pas exclusivement pour diminuer les frais de transport, mais aussi, lorsque ces matières sont périssables, pour leur éviter un long voyage. L'existence des fabriques de conserves dans les régions maraîchères ne s'explique que pour cette raison.

Il est également possible de diminuer les frais de production en choisissant un lieu de fabrication où les conditions relatives à la main-d'œuvre soient avantageuses. Ce facteur n'entre en ligne de compte, selon Ross, que pour les cas où les salaires ont une part prépondérante dans le prix de revient du produit fabriqué.

Ross énumère également comme autre facteur du lieu de production, l'influence des consommateurs, qui est, selon lui, loin d'être négligeable, en particulier lorsque l'industrie doit se tenir en contact permanent avec sa clientèle.

Parmi les facteurs sociaux qui peuvent également influencer le lieu de production, Ross relève tout d'abord l'influence des charges sociales. Il fait toutefois remarquer qu'il convient de ne pas ajouter simplement le montant de ces charges aux autres frais de la production, mais de tenir également compte de l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre qui résulte des institutions sociales. Comme facteurs sociaux, Ross cite également les avantages que présentent les contrées habitées par une population laborieuse, probe, ayant conservé de saines traditions, où les impôts ne sont pas trop élevés, etc.

Ross fait remarquer que tous les avantages économiques qui résultent de l'influence des facteurs sociaux peuvent être réduits à néant, par des mesures prises par les pouvoirs publics. L'Etat peut même, par un changement radical de sa politique économique, modifier du tout au tout les conditions qui déterminèrent un lieu de production.

Ross étudie encore le phénomène de l'agglomération des industries ainsi que celui de leurs migrations. Pour lui, la concentration des entreprises ne s'explique pas toujours par des avantages purement économiques inhérents au lieu de production, mais aussi par la présence d'une main-d'œuvre habile, possédant le génie inventif.

Comme nous le voyons, Ross n'a pas cherché à développer une théorie abstraite du lieu de production industriel, mais s'est contenté d'exposer et

de commenter des constatations puisées dans l'observation de la vie pratique. Nous avons pu nous rendre compte que certaines des idées de Ross présentent un réel intérêt.

3. ALFRED WEBER

Weber a construit la première théorie complète du lieu de production qui a servi de base à toutes les études postérieures.

Weber définit, par l'expression « facteur du lieu de production » un avantage offert par un point géographique déterminé pour le développement d'une activité économique donnée¹.

Par « avantage », Weber entend une économie de frais et, pour une industrie, plus spécialement, la possibilité de produire un article déterminé en un endroit à moins de frais qu'en un autre².

Weber groupe les facteurs du lieu de production en facteurs généraux et facteurs spéciaux, les premiers intéressant toutes les industries, les seconds ne concernant, par contre, que telle industrie ou telle branche d'industrie particulière. Il considère que seuls les facteurs généraux entrent en ligne de compte pour la théorie pure³.

Les facteurs du lieu de production industriel peuvent également être divisés, selon Weber, en facteurs qui déterminent la répartition régionale des industries et en facteurs agglomératifs et déglomératifs qui provoquent, dans la région déterminée par le premier groupe de facteurs, une concentration ou une dissémination des industries⁴.

Weber fait une troisième distinction entre les facteurs naturels et techniques, et ceux qui ressortissent au milieu social⁵.

Comme nous l'avons dit, Weber définit un facteur de lieu de production : « un avantage de frais ». Pour lui « Standortsfaktor » = « Kostenvorteil ». Aussi, pour déterminer les facteurs régionaux d'une importance générale, qui seuls intéressent la théorie pure, procède-t-il tout d'abord à l'étude d'un processus général de fabrication et de vente, pour établir ensuite une liste des éléments constitutifs du prix de vente du produit, et que voici : bénéfice, intérêt du capital engagé, amortissements, coût des matières premières et de la force motrice, salaires, frais de transport, frais généraux⁶.

Weber élimine ceux de ces éléments qui, selon lui, n'appartiennent pas

¹ A. WEBER, *Ueber den Standort der Industrien*, p. 16.

² WEBER, *op. cit.*, p. 16.

³ WEBER, *op. cit.*, p. 18.

⁴ WEBER, *op. cit.*, p. 19.

⁵ WEBER, *op. cit.*, p. 20.

⁶ WEBER, *op. cit.*, p. 27.

à la théorie pure, et il en réunit d'autres de moindre importance, pour aboutir finalement à deux catégories essentielles : frais de transport et salaires ¹.

Weber procéda ainsi pour deux raisons. Pour satisfaire à un principe méthodologique, il chercha à découvrir les lois profondes de la distribution de l'industrie sur le globe, par delà les causes accidentelles. Il voulut ensuite éliminer les facteurs personnels, psychologiques, qu'il considérait comme étrangers à une théorie « économique » du lieu de production.

Pour Weber, le facteur « frais de transport » est le facteur primaire qui détermine le réseau industriel de base.

Pour établir les lois propres à l'influence des frais de transport sur la détermination du lieu de production, Weber recherche les éléments constitutifs de ces frais. Il en arrive finalement, par voie d'élimination et de confusion, à ne plus retenir que les éléments « distance » et « poids » ².

Les frais de transport seront les plus bas à l'endroit où les matières premières et les produits finis présenteront le moindre poids à transporter sur la moindre distance.

Le lieu de production subit donc l'attraction du lieu de consommation du produit d'une part et des sources de matières premières d'autre part. Weber dit que, pour le choix du lieu de production, il y a, en quelque sorte, lutte entre le lieu de consommation et les sources des matières premières ³.

Cette lutte se déroule à l'intérieur d'un espace pouvant être représenté par les figures géométriques que l'on obtient en joignant le lieu de consommation aux sources de matières premières et ces sources entre elles. Selon que l'industrie considérée utilise une ou plusieurs matières premières et selon leur nature, on aura, pour chaque cas, une figure géométrique différente.

Notons à ce propos que Weber fait une distinction entre les matières localisées et les ubiquités que l'on trouve partout. Il groupe également les matières premières en matières conservant leur poids au cours du processus de fabrication (Reinmaterialien) et celles qui perdent tout ou partie de leur poids (Gewichtsverlustmaterialien) ⁴.

La production qui se fixe d'abord au lieu où les frais de transport sont les moindres subit une attraction secondaire de la part du lieu où les frais de main-d'œuvre sont les moindres. Il existe donc une orientation de base des industries, déterminée par les frais de transport, qui subit une altération de la part des lieux de salaires minima ⁵.

¹ WEBER, *op. cit.*, p. 34.

² WEBER, *op. cit.*, p. 47.

³ WEBER, *op. cit.*, p. 60.

⁴ WEBER, *op. cit.*, p. 54.

⁵ WEBER, *op. cit.*, p. 34.

Weber fait remarquer que les différences de niveaux des salaires ne donnent pas une image exacte des différences des frais de travail, puisqu'il convient de tenir également compte de la productivité de la main-d'œuvre¹. Il fait la remarque que des contrées où les salaires sont élevés peuvent être parfois caractérisées par une grande productivité de la main-d'œuvre, et devenir de ce fait des lieux où le coût du travail est relativement bas².

La question se pose de savoir dans quels cas l'industrie aura avantage à se fixer au lieu où les frais de transport sont les plus bas et dans quels cas elle se déplacera vers la main-d'œuvre bon marché. Tout déplacement de la production du lieu où les frais de transport sont le plus bas vers le lieu de travail favorable constitue un allongement de la route et une augmentation des frais de transport. Un tel déplacement n'aura lieu que lorsque la diminution du coût du travail sera plus grande que l'augmentation des frais de transport.

Hormis les facteurs frais de transport et coût du travail, il y a les facteurs agglomératifs ou déglomératifs qui ont pour effet de concentrer les industries ou de les disséminer³.

Parmi les facteurs agglomératifs, Weber cite l'avantage de la concentration de la production, la présence sur place de toutes les entreprises accessoires et des entrepôts techniques, l'avantage d'un moyen de transport préexistant. Le principal facteur déglomératif est la rente du sol. Les facteurs agglomératifs ont d'autant plus d'importance pour une entreprise que sa fabrication exige une plus grande quantité d'opérations auxiliaires demandées à d'autres entreprises, à condition que ces opérations représentent une part importante du coût du produit⁴.

Comme critique de la théorie de Weber, nous ne pourrions mieux faire qu'emprunter tout d'abord à Sombart les lignes suivantes.

Le grand économiste allemand dit tout d'abord que le livre de Weber possède une netteté scientifique d'un degré élevé⁵.

Il fait remarquer ensuite que Weber a voulu développer une théorie pure de l'économie, mais qu'il a, en réalité, présenté une théorie capitaliste du lieu de production⁶.

La théorie de Weber est celle du lieu de production « libre », mais il

¹ WEBER, *op. cit.*, p. 98.

² WEBER, *op. cit.*, p. 99.

³ WEBER, *op. cit.*, p. 35.

⁴ F. SCHEURER FILS, *La fabrique*. Cours de l'Université de Neuchâtel, p. 22.

⁵ WERNER SOMBART, *Einige Anmerkungen zur Lehre vom Standort der Industrien*, dans *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 30. Band, 1910, p. 748.

⁶ SOMBART, *op. cit.*, p. 751

existe des industries qui sont liées à un lieu de production déterminé et qui ne pourraient subsister à un autre ¹.

Sombart est d'avis que Weber aurait pu se passer des constructions mathématiques qui lui paraissent compliquer inutilement le problème. Nous retrouvons la même opinion chez Walter Mangold dans sa thèse consacrée à l'analyse du lieu de production des industries bâloises d'exportation, depuis 1870. Il dit que l'analyse mathématique du lieu de production d'une seule entreprise présente d'énormes difficultés et que pareille recherche concernant tout un groupe d'industries serait insensée ².

Sombart reproche également à Weber d'avoir défini les facteurs du lieu de production « des avantages de frais »; il existe, dit-il, en effet, des avantages d'autre nature, qui sont « attachés » à un lieu et qui ne s'expriment pas par une diminution de frais ³. Du reste, Salin fait remarquer également que le lieu de production est plus souvent traditionnel que rationnel ⁴.

Ces constatations mettent en évidence les limites de l'utilisation de la théorie de Weber, qui constitue néanmoins une base sur laquelle il est possible de greffer les considérations relatives aux particularités des cas concrets, bien qu'elle néglige toutes les données qui relèvent de l'accidentel, du libre arbitre politique et des qualités de l'individu ⁵.

Les lois auxquelles Weber a abouti par voie d'abstraction, d'élimination et de déduction, ne constituent que des moyens d'orientation lorsqu'on considère la réalité ⁶.

4. O. ENGLÄNDER

Engländer a tenté d'établir une théorie générale du lieu de production, valable aussi bien pour l'agriculture que pour l'industrie.

Excluant les cas où le lieu de production et le ou les lieux de consommation coïncident, Engländer fait dépendre la détermination du lieu de production des frais de transport. Il s'efforce ensuite d'établir le lieu de production à partir duquel les frais de transport aux lieux de consommation sont les moindres. Il cherche enfin à déterminer les répercussions des frais de trans-

¹ SOMBART, *op. cit.*, p. 753 et 754.

² WALTER MANGOLD, *Standortsanalyse der Basler Exportindustrie seit 1870*. Thèse de Bâle, 1933, p. 89.

³ SOMBART, *op. cit.*, p. 755.

⁴ E. SALIN, *Standortverschiebungen der deutschen Wirtschaft, in dem Sammelwerk: Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft*. Berlin 1929, 2. Aufl., p. 80.

⁵ F. SCHEURER FILS, *La Fabrique*. Cours de l'Université de Neuchâtel, p. 22.

⁶ SOMBART, *op. cit.*, p. 750.

port sur les prix, le chiffre d'affaires des entreprises et l'importance des débouchés.

Nous retrouvons donc ici le même problème traité par Weber dans son chapitre sur *l'orientation des entreprises d'après les frais de transport*. Engländer fait abstraction des facteurs « agglomération » et « main-d'œuvre », alléguant que dans l'organisation économique actuelle, l'industrie attire la main-d'œuvre là où elle peut l'employer le plus efficacement. Comme la main-d'œuvre « suit » l'industrie, cette dernière peut se libérer de la dépendance du facteur « travail ».

On peut dire que la théorie du lieu de production développée par Engländer n'a, prise isolément, que peu de valeur pratique. Il serait en effet impossible à un chef d'entreprise de se baser sur ses données pour déterminer le lieu de production de son entreprise. Il risquerait d'ailleurs de commettre de graves erreurs en négligeant les divers facteurs du lieu de production, autres que le facteur « coût de transport ». La théorie d'Engländer peut, par contre, être utilisée avec profit pour les recherches concernant exclusivement l'influence des frais de transport sur la détermination du lieu de production, étant donné qu'elle étudie d'une façon approfondie certains éléments de ce facteur.

5. A. PREDÖHL

Alors que Thünen, Weber, Engländer, construisent leurs théories indépendamment des théories générales de l'économie politique, Predöhl s'efforce au contraire d'établir une liaison entre la théorie du lieu de production et les théories économiques, plus particulièrement celle du processus de la répartition.

Predöhl se base, dans son étude, sur le principe de substitution de Cassel, sans s'être toutefois demandé au préalable si ce principe correspond à la réalité. Il donne du problème du lieu de production le résumé suivant :

Si le problème de la répartition des moyens de production est, comme le prétend Cassel, un problème de substitution, la question de la détermination du lieu de production ne peut être autre chose qu'un problème particulier de substitution. Les lieux de production doivent être déterminés par les points de substitution des moyens de production entrant en ligne de compte dans le choix du lieu de production (« die Standorte müssen bestimmt sein durch die Substitutionspunkte der standortlich relevanten Produktionsmittelgruppen »)¹.

¹ ANDREAS PREDÖHL, *Das Standortproblem in der Wirtschaftstheorie, Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 21, 1925, p. 304.

Les points de substitution (Substitutionspunkte), dont nous venons de parler, ne sont autre chose que les combinaisons les plus favorables des moyens de production. Comme tels, Predöhl fait entrer en ligne de compte, les frais occasionnés par l'utilisation du terrain et les frais de transport, et il établit sur cette base trois possibilités de substitution, qui déterminent le lieu de production, en relation étroite avec la théorie générale de l'économie politique.

6. H. RITSCHL

Ritschl s'appuie, dans son étude, sur les théories de Weber et d'Engländer, et il en adopte, en particulier, les facteurs du lieu de production relatifs au coût des transports. A côté de ceux-ci, Ritschl envisage cependant un certain nombre de facteurs propres à la forme capitaliste de l'économie.

L'étude de Ritschl peut être aussi divisée en deux parties distinctes, dont la première constitue en quelque sorte un résumé des théories de Weber et d'Engländer, tandis que la deuxième développe un point de vue plus original. Il ne faudrait cependant pas croire que, dans la première partie de son travail, Ritschl se contente de reproduire les idées de Weber et d'Engländer. Il apporte au contraire une contribution utile à la théorie du lieu de production en la complétant par des considérations très intéressantes. C'est ainsi que, à l'instar de Sombart, Ritschl est d'avis que les facteurs du lieu de production ne peuvent pas tous être exprimés sous forme d'avantages de frais (Kostenvorteile) et qu'il existe des avantages qui n'ont pas de répercussion sur le prix de revient.

Ritschl dresse une liste des facteurs du lieu de production en les divisant en deux groupes dont le premier contient les facteurs de Weber et d'Engländer relatifs à l'orientation d'après les transports.

Voici, selon Ritschl, les éléments qui déterminent le lieu de production :

1. *Éléments relatifs à l'orientation d'après les transports :*

- a. Distances des sources des matières premières jusqu'au lieu de leur utilisation.
- b. Différences entre les prix des matières premières aux points d'extraction, que l'on peut exprimer sous forme de distances inégales de ces points au lieu d'utilisation.
- c. Poids des matières premières.
- d. Poids du produit fini.
- e. Frais de transport.

2. *Éléments relatifs à la gravitation du lieu de production :*

- a. Avantages d'intérêts.
- b. » de rente du sol.
- c. » fiscaux.
- d. » dans le domaine des charges sociales.
- e. » de contact.
- f. » de travail.
- g. » particuliers.

Alors que, dans la théorie de Weber, le lieu de production où les frais de transport sont les moindres subit une déviation sous l'influence du coût de la main-d'œuvre et des facteurs agglomératifs ou déglomératifs, Ritschl prétend que cette déviation est due à l'ensemble des facteurs qui figurent dans le deuxième groupe (facteurs de la gravitation du lieu de production).

Le mérite de la théorie de Ritschl est de tenir davantage compte des réalités pratiques que celles de Predöhl ou d'Engländer, par exemple.

7. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LES THÉORIES
DU LIEU DE PRODUCTION

Les théories du lieu de production industriel, dont nous venons de faire l'exposé, intéressent tout d'abord l'historien de l'économie, pour lequel elles constituent un instrument utile pour étudier les raisons du développement industriel des différents pays et expliquer pourquoi certaines branches d'industrie ont prospéré dans telle contrée. Ces théories fournissent, en effet, un moyen de dégager de la multitude des facteurs du lieu de production, ceux qui ont un caractère général et qui furent déterminants pour le développement industriel des pays ou des régions.

Ces théories avaient du reste, à l'époque du libéralisme économique une valeur plus grande qu'aujourd'hui. Les entrepreneurs avaient alors la possibilité d'écouler leurs produits sur les marchés de tous les pays et jouissaient d'une liberté d'établissement presque illimitée.

La relativité de la validité de ces théories se trouve confirmée par Furlan. Cet auteur considère que le problème du lieu de production se trouve au centre de la science de l'économie mondiale¹. Or notre époque étant caractérisée par le nationalisme économique poussé à outrance, et même,

¹ L. V. FURLAN, *Die Standortstheorie in Einstellung auf die Weltwirtschaft*, dans *Wirtschaftstheorie der Gegenwart*, 1928, 4. Band, p. 63.

dans certains pays, par l'autarcie, l'importance des théories du « Standort » a, momentanément du moins, beaucoup diminué.

Les possibilités d'utilisation des théories du lieu de production dans le cadre de l'économie nationale se trouvent également réduites du fait que beaucoup d'entre elles, et celle de Weber en particulier, font abstraction des facteurs politiques et sociaux qui sont de nos jours parmi les plus importants.

Sur le plan international ces théories n'ont plus aujourd'hui la même valeur d'interprétation que jadis, parce qu'elles n'envisagent presque exclusivement que la répercussion des facteurs du « Standort » sur le prix de revient des produits, sans se préoccuper de l'influence du lieu de production sur les possibilités d'écoulement des articles et sur le chiffre d'affaires des entreprises. Or, comme on le sait, l'essaimage des industries suisses à l'étranger, par exemple, s'explique surtout par des considérations relatives à la vente¹. Quelques chefs d'industries nouvelles, qui sont venus de l'étranger, nous ont dit de même que la considération des conditions de la production n'entra pas en ligne de compte dans leur décision de choisir La Chaux-de-Fonds comme lieu de production, mais que ce furent des motifs relatifs à la vente en Suisse qui les décidèrent à se fixer dans les Montagnes neuchâtelaises.

Les théories du lieu de production que nous avons exposées constituent néanmoins des moyens d'investigation indispensables à celui qui se propose d'étudier les conditions d'un lieu de production déterminé.

Nous ne chercherons pas, comme Weber et les autres théoriciens du lieu de production industriel, quel est le lieu de production optimum pour une industrie donnée. Par contre, à la manière de Thünen, qui se demande quelle production convient le mieux à un sol donné, nous chercherons à établir sur la base de l'étude des conditions du lieu de production, de la politique industrielle suisse et des réalisations que nous sommes à même d'étudier quel genre d'industries conviendrait aux conditions des Montagnes neuchâtelaises et serait susceptible de prospérer dans cette région².

¹ ALBERT MASNATA, *L'émigration des industries suisses*, Lausanne 1924, p. 131.

² J. H. VON THÜNEN, *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, 1826, 2. Aufl. Jena 1921.

PARTIE SPÉCIALE

CHAPITRE PREMIER

LA STRUCTURE ÉCONOMIQUE DU CANTON DE NEUCHÂTEL ET LA NÉCESSITÉ QUI EN DÉCOULE D'INTRODUIRE DE NOUVELLES INDUSTRIES

I. LES TRAITS PRINCIPAUX DE LA STRUCTURE ÉCONOMIQUE DU CANTON DE NEUCHÂTEL

Le canton de Neuchâtel, situé dans la partie Nord-Ouest de la Suisse, est limité par la France, le canton de Vaud, le lac de Neuchâtel et le canton de Berne. Sa superficie totale est de 799,6 km². La superficie du sol productif est de 692,1 km²¹. Sa population totale était, d'après les recensements cantonaux, de 125,205 âmes en 1930, et de 118,196 âmes en décembre 1938.

Le canton de Neuchâtel comprend 62 communes dont 3 villes. La population de résidence des villes était, en 1930, de 69,921 personnes, celle des autres communes, de 54,403 personnes². Nous voyons donc que la population urbaine est plus importante que celle des campagnes.

Il est intéressant de noter le fait que le 50,32 % de la population habite dans 40 communes situées jusqu'à 799 m. d'altitude, le reste dans 22 communes situées à une altitude allant jusqu'à 1000 m. et plus³.

La Chaux-de-Fonds, la principale ville industrielle du canton, dont la population s'élevait en 1930 à 35,252 habitants et en 1938 à 31,329 habitants, est située à 1000 m. d'altitude. Elle est la ville la plus élevée de la Suisse et probablement de l'Europe. Le fait qu'une population si nombreuse puisse vivre à cette altitude ne s'explique que par l'existence de l'industrie horlogère. C'est aussi grâce au développement de cette industrie que la densité de la population du canton était, en 1930, de 202 habitants par km² (sans tenir compte de la surface représentée par le lac)⁴.

L'importance de la partie du territoire recouverte de forêts (32 %), de même que l'étendue des prairies et des pâturages (environ 50 %), montrent

¹ *Annuaire statistique de la Suisse*, 1937, p. 112.

² *Annuaire statistique de la Suisse*, 1937, p. 9.

³ et ⁴ J. FRÜH, *Geographie der Schweiz*, X. Lieferung, St. Gallen 1929 et suiv., p. 68.

bien que le sol est en général pauvre ¹. La porosité du sol calcaire empêche d'ailleurs une irrigation rationnelle et suffisante. L'altitude élevée d'autres portions du territoire ne permet pas une utilisation intensive du sol ².

Les deux tableaux suivants, qui datent de 1930, permettront de nous faire une idée assez exacte du caractère de l'économie neuchâteloise et de l'importance des diverses branches de son activité économique ³.

*Personnes ayant une activité économique dans le canton de Neuchâtel
et personnes qui en dépendent, par classes économiques.*

	Pers. actives	Personnes qui en dépendent	Nombre de pers. vivant de cette branche
Industrie ⁴ , métiers	33,809	29,506	63,315
Production du sol	6,908	9,023	15,931
Commerce, banque, assurance . .	6,148	5,219	11,367
Administrations, professions libérales	3,470	4,030	7,500
Communications, transports . . .	2,528	3,985	6,513
Economie domestique, journaliers .	4,673	397	5,070
Hôtellerie	1,885	840	2,725
Dans établissements avec internat .	846	189	1,035
Total	60,267	53,189	113,456
Rentiers, personnes pensionnées . .	4,271	2,184	6,455
			<u>119,911</u>

Nous constatons que le nombre des personnes actives et de celles qui en dépendent, augmenté de celui des rentiers et des personnes qui en dépendent, est égal à 119,911 alors que la population du canton de Neuchâtel était, d'après la statistique fédérale de 1930 de 124,324 âmes. Cette différence de 4413 têtes se compose de 2221 personnes sans activité économique résidant dans des familles autres que la leur (enfants placés par des autorités, enfants en pension, étudiants, etc.) et de 2192 pensionnaires d'établissements et qui n'exercent aucune profession. Ces différentes personnes dépendent financièrement de personnes ayant une activité économique dans le canton, dans d'autres cantons ou encore à l'étranger ⁵.

¹ et ² J. FRÜH, *op. cit.*, p. 68.

³ D'après l'*Annuaire statistique de la Suisse*, 1938, p. 40 et 41.

⁴ D'après la *Statistique fédérale des fabriques* de 1929, le nombre des ouvriers occupés dans l'industrie était de 18,519.

⁵ Communiqué à l'auteur par le Bureau fédéral de statistique le 3 février 1939.

*Répartition de la population neuchâteloise par classes économiques
de 1000 personnes exerçant une profession¹.*

Industrie, métiers	561
Production du sol	115
Commerce, banque, assurance	102
Economie domestique, journaliers	77
Administrations, professions libérales	58
Communications, transports	42
Hôtellerie	31
Etablissements avec internat	14

Nous allons maintenant passer rapidement en revue les principales branches de l'activité économique du canton de Neuchâtel, en commençant par les moins importantes.

Tourisme. L'industrie touristique n'est pas très développée dans le canton de Neuchâtel. On y compte 131 hôtels, en général de faible importance puisque 110 d'entre eux n'ont que de 3 à 20 lits. Le nombre des lits d'hôtes s'élevait, d'après l'annuaire statistique de 1938, à 1740². Si, dans le haut du canton la fréquentation des hôtels correspond dans une large mesure à la prospérité de l'industrie horlogère, le bas du canton, malgré ses sites admirables, ne constitue pas, à vrai dire, un centre comparable à certaines autres régions suisses. Le nombre d'hôtes descendus dans les hôtels de la région de Neuchâtel³ était en 1930 de 29,054 et en 1936 de 29,054 également⁴. Il est vrai que, grâce à la renommée des écoles, l'industrie des pensions y est particulièrement développée et fournit à l'économie neuchâteloise un apport qui est loin d'être négligeable.

Commerce. Le canton de Neuchâtel ne saurait être considéré comme un centre commercial. Sa situation géographique y est pour beaucoup, de même que la configuration de son sol. La structure de quatre chaînes de montagnes parallèles, avec des vallées presque fermées, n'est pas faite pour faciliter les échanges. Du reste, en Suisse, seuls les cantons de Bâle, Zurich et Genève constituent des centres commerciaux de première importance.

¹ D'après l'*Annuaire statistique de la Suisse*, 1938, p. 42.

² D'après l'*Annuaire statistique de la Suisse*, 1938, p. 162.

³ La région de Neuchâtel comprend, à part Neuchâtel : Auvemier, Colombier, Corcelles-Cormondrèche, Marin, Peseux, St-Blaise, Valangin.

⁴ A.D.E.N. : *Rapport d'activité pour l'exercice 1936*, p. 9.

Les autres cantons n'ont qu'une importance commerciale secondaire, notamment au point de vue du commerce international proprement dit.

Pêche. La pêche ne joue pas un rôle important dans l'industrie neuchâteloise. On évalue à 200 le nombre des familles se livrant à la pêche, mais il convient de remarquer que celles-ci ont dans la plupart des cas une occupation accessoire. La valeur annuelle du poisson capturé est, en moyenne, de fr. 500,000.— environ.

Agriculture. Pour les raisons que nous avons vues (altitude élevée de certaines régions, porosité du sol), le canton de Neuchâtel ne peut être considéré comme canton agricole. Le 89,7 % de la superficie cultivée est constitué par des herbages¹.

La culture des céréales ne comprend que le 6,5 % de la superficie du sol cultivé. Le tableau suivant donne la valeur de la production des céréales dans le canton de Neuchâtel pour les années : 1934, 35, 36 et 37².

Récolte	nombre de producteurs	blé gardé par les producteurs	blé livré à la Confédération	Total	Total Fr.
1934	1295	9,927 q	21,449 q	31,376	811,503.—
1935	1427	10,850 q	21,695 q	32,545	834,740.—
1936	1490	11,329 q	17,265 q	28,594	680,820.—
1937	1560	12,612 q	23,361 q	35,973	974,415.—

Les autres cultures (tubercules, légumes) ne jouent qu'un rôle insignifiant dans l'économie du canton.

Nous voyons donc que l'agriculture ne joue pas un rôle important dans l'économie neuchâteloise. Il ne semble du reste pas qu'elle puisse se développer davantage, la loi du rendement non proportionnel formant un obstacle important.

Viticulture. Bien que la surface de la vigne ne représente que le 1,9 % de la superficie cultivée du canton³, la culture de la vigne joue un rôle important dans l'économie neuchâteloise, puisque la valeur annuelle moyenne de la récolte calculée sur une base de 54 années (1884 à 1937) est de 2,622,418 fr., soit 2 millions et demi de francs environ⁴. 746 personnes vivent directement

¹ *Statistique des cultures de la Suisse*, de 1934, texte : p. 14, tabl. 4.

² Communiqué à l'auteur par l'Administration fédérale des blés, Berne, le 4 février 1939.

³ *Statistique des cultures de la Suisse*, 1934, p. 14.

⁴ *Rapport du Département de l'Agriculture*, exercice de 1937, p. 30.

de la vigne dans le canton. De ces 746 vigneron, 356 sont propriétaires de vignes et 390 sont ouvriers. Les personnes qui en dépendent sont au nombre de 961¹.

Sylviculture. Le canton de Neuchâtel est l'un des plus boisés de la Suisse. La superficie de ses forêts est de 25,000 hectares environ (y compris les pâturages boisés).

La production annuelle des forêts du canton est d'environ 100,000 m³ et représente un rendement brut moyen d'environ fr. 2,500,000.—, qui se rapproche donc du rendement moyen de la vigne².

Industrie. Le canton de Neuchâtel est, par contre, nettement industriel, puisque plus du 56 % des personnes y ayant une profession sont occupées dans les métiers ou l'industrie, et que le 14 % des personnes qui y travaillent vivent du commerce, de la banque et des transports, branches qui dans ce canton dépendent principalement de l'industrie.

Si l'on prend pour base le nombre des ouvriers occupés en Suisse dans les fabriques, sur 1000 d'entre eux, 45 travaillaient en 1929 dans le canton de Neuchâtel et 39 en 1937. Le canton de Neuchâtel qui figurait en 1929 au 8^{me} rang des cantons industriels, après Zurich, Berne, Argovie, St-Gall, Soleure, Bâle-Ville et Thurgovie, est tombé en 1937 au neuvième rang, ayant été dépassé par le canton de Vaud³.

Voici quelles sont les industries les plus importantes du canton :

Sur 1000 ouvriers travaillant dans les industries du canton⁴

	en 1929	en 1937
l'industrie horlogère en occupait	661	596
l'industrie des machines, appareils et instruments ..	123	148
l'industrie métallurgique	44	54
l'industrie des produits alimentaires	43	45
l'industrie du bois	29	30
les arts graphiques	25	29
l'industrie du papier, cuir, caoutchouc	23	40
d'autres industries	52	58

¹ Bulletin de la Banque Cantonale Neuchâteloise, octobre 1936.

² Voir *La Suisse libérale* du 4 août 1939.

³ *Statistique suisse des fabriques* de 1929, texte, p. 20, tabl. 12. et *Schweizerische Fabrikstatistik* 1937, texte, p. 22, tabl. 9.

⁴ *Statistique suisse des fabriques* de 1929, texte p. 20, tabl. 11 et *Schweizerische Fabrikstatistik*, 1937, texte p. 21, tabl. 8.

Si l'on considère, pour chaque canton, l'importance relative de ses diverses industries, on constate, que parmi les cantons industriels, celui de Neuchâtel a la répartition la plus déféctueuse, parce que la plus grande partie de la main-d'œuvre se concentre sur un genre d'activité, ce qui augmente les risques de fluctuations et de crises. En 1929, le 661⁰/₀₀ de ses ouvriers étaient en effet occupés dans l'horlogerie, et l'industrie des machines qui vient ensuite n'occupait que le 123⁰/₀₀ des ouvriers. En 1937, l'industrie horlogère occupait encore le 596⁰/₀₀ des ouvriers, et l'industrie des machines le 148⁰/₀₀. Les cantons industriels de Zurich, Berne, Argovie, Soleure, Bâle-Ville, Thurgovie et Vaud, accusent une répartition plus favorable. Seul le canton de St-Gall présente une situation presque aussi unilatérale, puisque le 600⁰/₀₀ de ses ouvriers étaient occupés en 1929 dans l'industrie textile, et le 448⁰/₀₀ en 1937.

Il est également utile, lorsqu'on étudie l'économie industrielle d'un canton, de considérer la proportion existant entre les industries travaillant pour le marché extérieur et celles qui produisent pour le marché intérieur.

En se basant sur les données d'une thèse bâloise, on peut évaluer approximativement à 70 % la proportion des ouvriers occupés dans les industries neuchâtelaises travaillant pour l'exportation¹.

Comme nous le voyons, l'économie neuchâteloise gravite autour de l'industrie horlogère. La région des Montagnes en dépend même presque entièrement. Les industries du Bas du canton ainsi que du Val-de-Travers et du Val-de-Ruz atténuent quelque peu cette trop grande dépendance; elles travaillent en effet surtout pour le marché intérieur (industrie du chocolat, du meuble, câbles et appareils électriques, décolletage, meunerie, ciment, etc.).

Il faut dire cependant que l'industrie horlogère est une de celles qui conviennent le mieux aux conditions de la production de la Suisse et du canton de Neuchâtel en particulier. Une part très importante de la valeur du produit est représentée par le « travail ». La part de la valeur qui reste dans le pays et qui constitue une augmentation de la richesse nationale est donc, dans l'industrie horlogère, beaucoup plus importante que pour les autres industries. On l'estimait autrefois à 75 %². Ce pourcentage a été calculé à une époque où l'emploi des métaux précieux était plus important qu'il le fut ces dernières années. En effet, les calculs de la Commission fédérale de recherches économiques pour les années 1929 et 1936 nous permettent

¹ HANS GÜRTLER, *Der Einfluss der Handelspolitik auf die Schweizer Inlandindustrie und deren Entwicklung seit Anfang der 1890er. Jahre*, 1931, p. 81 et 82, tabl. 9 et 10.

² W. BLEULER, *Studien über Aussenhandel und Handelspolitik der Schweiz*, Zurich, 1929, p. 11 et 12.

d'estimer que la part des matières premières, qui est le seul élément importé, ne représentait, en 1929, que le 14 %, et en 1936 le 10 % du total des ventes ¹.

	<u>1929</u>	<u>1936</u>	<u>1937</u>
	(en millions de fr.)		
Total des ventes	312	154	240
Coût des matières premières	<u>44</u>	<u>15</u>	<u>25</u>
	14 %	10 %	10 %

La part revenant aux facteurs nationaux de la production représentait donc en 1929 le 86 %, en 1936 et 1937 le 90 % des ventes.

Comme l'élément « salaires » est particulièrement important dans cette industrie, elle permet de faire vivre un grand nombre d'ouvriers auxquels il est possible d'accorder une rémunération sensiblement supérieure à celle des autres industries.

Il serait intéressant de savoir quelle est la part du montant des ventes de l'industrie horlogère suisse que l'on peut attribuer au canton de Neuchâtel. Comme il n'existe pas de données plus précises qui permettent d'estimer la production horlogère neuchâteloise, nous l'évaluerons au quart du total des ventes du pays, soit à 60 millions de francs pour 1937, en nous basant sur la proportion des ouvriers occupés dans l'horlogerie neuchâteloise et de ceux de l'industrie horlogère suisse (en 1937 ², respectivement 8443 et 37,685).

2. LA NÉCESSITÉ D'INTRODUIRE DES INDUSTRIES NOUVELLES DANS LE CANTON

La dépendance de l'économie des Montagnes neuchâteloises d'une seule industrie ne va pas sans risques. L'industrie horlogère subit les effets des crises économiques avec beaucoup plus d'intensité que la plupart des autres branches de fabrication. Deux raisons l'expliquent : elle produit des articles qui ne sont pas de première nécessité et qui sont généralement d'un prix assez élevé (il en est ainsi surtout de l'industrie neuchâteloise qui est plutôt spécialisée dans la fabrication de la montre de bonne et de moyenne qualité); elle exporte ensuite la presque totalité de sa production, de sorte qu'elle subit le contre-coup direct des dépressions économiques dont souffrent les pays clients ainsi que de leurs restrictions d'importation. On estime géné-

¹ *La vie économique*, avril 1939, p. 203.

² En 1929, la proportion était la même : 12,246 et 48,378 ouvriers.

ralement, en effet, la part de la production de l'industrie horlogère suisse destinée à l'exportation à 95 %¹.

D'après une enquête de la Commission de recherches économiques du Département fédéral de l'économie publique, cette proportion est même sensiblement plus forte, la valeur globale de la vente à l'intérieur du pays ne représentant que quelques millions de francs.

La production horlogère totale, composée de la valeur des exportations et de la vente à l'intérieur du pays, était la suivante pour les années 1929, 1936 et 1937.

	<u>1929</u>	<u>1936</u>	<u>1937</u>
	(en millions de fr.)		
Exportation	307	150	240
Vente dans le pays	<u>4-5</u>	<u>4-5</u>	<u>4-5</u>
Production totale	312	154	245

La part des ventes dans le pays représentait donc en 1929 le 1,6 %, en 1936 le 3,3 % et en 1937 le 2 % de la production totale².

Etant donné que l'industrie horlogère dépend des pays étrangers, la structure mono-industrielle du canton a de fâcheuses répercussions sur la population neuchâteloise dont le 70 % vit directement ou indirectement de l'industrie. Or, sur 1000 ouvriers occupés dans les industries du canton, 661 en 1929 et 596 en 1937 travaillaient dans l'industrie horlogère.

Des statistiques concernant l'emploi de la main-d'œuvre dans l'industrie horlogère du canton de Neuchâtel n'existent que pour les années 1929 et 1937. D'après les recensements fédéraux des fabriques, il y avait en effet dans ce canton, en 1929, 12,246 et en 1937, 8443 ouvriers horlogers occupés dans les entreprises soumises à la loi fédérale sur le travail dans les fabriques³.

Si l'on veut avoir une image plus complète de l'emploi de la main-d'œuvre dans le canton de Neuchâtel, on peut se servir des statistiques du chômage et des demandes de travail.

Voici la statistique du marché cantonal du travail :

¹ WALTER BECHTLER : *UBAH, Eine Untersuchung der in der « Union des branches annexes de l'horlogerie » zusammengefassten Spezialindustrien der schweizerischen Uhrenindustrie mit spezieller Berücksichtigung ihrer Kartellierungsfähigkeit*, Thèse de Zurich, 1932, p. 1.

² *La vie économique*, avril 1938, p. 202.

³ Données communiquées à l'auteur par le Bureau fédéral de statistique par lettre du 7 mars 1939.

Marché du travail du canton de Neuchâtel

Années	Demandes d'emplois divers	Demandes d'emplois dans l'industrie horlogère
1929	3535	808
1930	6323	2867
1931	7565	3674
1932	7626	4234
1933	8978	4841
1934	9192	4735
1935	8475	4274
1936	7689	3674
1937	6664	2794
1938	6367	2321

Il convient d'ajouter que toutes les personnes en quête d'un emploi ne sont pas nécessairement des sans-travail, puisque l'on peut chercher une situation sans quitter celle que l'on occupe. De tels cas sont d'ailleurs plutôt rares à notre époque.

D'autre part, tous les chômeurs ne figurent pas parmi les personnes en quête de travail; c'est le cas, particulièrement, d'ouvriers horlogers qui appartiennent à des branches de l'industrie horlogère n'existant plus actuellement et qui n'ont pas été réadaptés.

Après la statistique du marché cantonal du travail, nous donnons celle du nombre des chômeurs des différentes branches d'industrie du canton de Neuchâtel. Une statistique des chômeurs par branche d'industrie n'existe que depuis 1934 et ne peut de ce fait nous être utile, étant donné qu'elle ne s'étend pas à toute la durée de la crise.

Années	Chômeurs complets contrôlés		Chômeurs partiels		Chômeurs occupés aux travaux de secours	
	Moyenne de l'année	Fin déc.	Moyenne de l'année	Fin déc.	Moyenne de l'année	Fin déc.
1930	1178	2319	3691	4512	—	—
1931	2489	3745	5576	6672	538	310
1932	4208	5242	6730	6817	453	255
1933	4856	5550	6394	5632	492	270
1934	4786	5680	4587	3475	466	120
1935	4978	5681	3378	3616	338	280
1936	5035	4951	3059	2057	188	66
1937	3387	3553	1300	1006	240	39
1938	3249	4511	2521	3525	221	22

Il s'agit des chômeurs contrôlés par les offices communaux d'assurance-chômage, c'est-à-dire de ceux qui remplissent les conditions pour recevoir les indemnités payées par les caisses de chômage ou des allocations de crise.

En réalité, les chiffres publiés sont toujours inférieurs au nombre total des sans-travail du canton. Pour avoir une image exacte de la situation, il faudrait connaître également le nombre des chômeurs non assurés (petits patrons, petits artisans, jeunes gens sortis d'apprentissage, chômeurs intellectuels). Une telle statistique n'existe malheureusement pas¹. Remarquons que, d'autre part, il y a des « chômeurs » qui n'en sont pas de véritables (personnes trop âgées pour travailler).

Pour permettre de se faire une image des dépenses occasionnées par le chômage dans le canton de Neuchâtel, nous avons établi une statistique des indemnités payées aux chômeurs par les différentes caisses d'assurance-chômage et des allocations de crise payées dans le canton, aux sans-travail par la Confédération, le canton et les communes. Nous avons ensuite dressé des tableaux comprenant les diverses dépenses que la crise imposa à la Confédération (en ce qui concerne le canton de Neuchâtel), au canton lui-même, ainsi qu'aux communes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, qui sont les deux plus importants centres industriels du canton.

Années	Indemnités payées aux chômeurs assurés dans différentes caisses de chômage	Allocations de crise payées par la Confé- dération, le canton et les communes
1929	407,358.04	—.—
1930	3,577,301.01	—.—
1931	7,896,666.61	882,019.40 ²
1932	9,949,165.11	4,322,066.60
1933	8,045,338.65	5,250,605.25
1934	6,151,032.91	5,346,772.40
1935	5,553,093.85	5,125,928.65
1936	5,105,155.20	4,743,504.15
1937	3,318,099.73	2,536,523.10
1938	3,892,497.49	2,608,983.10

¹ *Rapport de gestion du Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel, exercice 1931, Industrie, p. 32.*

² Cette somme représente le montant de l'action de secours en faveur des chômeurs dans la gêne, jusqu'à fin février 1932. Elle se compose du produit de souscriptions, de dons et d'allocations des pouvoirs publics. Elle fut remplacée, à partir du 1^{er} mars 1932 par les allocations de crise.

*Dépenses occasionnées à la Confédération¹ par le chômage
dans le canton de Neuchâtel.*

<i>Assurance-chômage</i>		<i>Allocations de crise</i>	
	Subventions accordées par la Confédération		
1929	130,000.—	1932	2,534,000.—
1930	1,477,000.—	1933	3,037,000.—
1931	3,277,000.—	1934	3,169,000.—
1932	4,053,000.—	1935	3,032,000.—
1933	3,139,000.—	1936	2,786,000.—
1934	2,004,000.—	1937	1,485,000.—
1935	1,836,000.—	1938	1,523,000.—
1936	1,705,000.—		
1937	1,059,000.—		
1938 ²	—		

Travaux de chômage

1930 - 1931	Total Fr.	387,000.—
1932 - 1934	» »	1,587,000.—
1935 - 1936	» »	537,000.—
1937	» »	1,142,000.—
1938	» »	1,212,000.—

Développement professionnel des chômeurs

1929 - 1931	Total Fr.	—
1932	» «	6,600.—
1933	» »	36,800.—
1934	» »	30,700.—
1935	» »	50,600.—
1936	» »	66,900.—
1937	» »	58,300.—
1938	» »	53,200.—

¹ D'après une communication faite à l'auteur par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, du 30 mai 1939.

² Le montant pour 1938 n'est pas encore connu.

Camps de travail

	Total Fr.	—
1930 - 1931		
1932 - 1934	» »	23,000.—
1935 - 1936	» »	25,000.—
1937	» »	8,000.—
1938	» »	4,000.—

En ce qui concerne les dépenses du canton et de La Chaux-de-Fonds et du Locle, voir pages 52 et 53.

Des statistiques établies nous pouvons conclure que, malgré la reprise des affaires en 1936 et surtout en 1937, l'industrie horlogère neuchâteloise n'a pas été à même de résorber le chômage d'une manière satisfaisante. Ce fait doit être attribué à des modifications de structure qui ont affecté l'industrie horlogère en général et l'industrie horlogère neuchâteloise en particulier.

Les progrès du machinisme et de la rationalisation du travail ont permis d'accroître la production sans augmenter le nombre des ouvriers. Une grande partie des opérations est devenue automatique et, même pour le montage et le réglage, des appareils spéciaux diminuent le besoin de main-d'œuvre. Le développement du machinisme et de l'automatisme a donc diminué l'importance de la main-d'œuvre pour la fabrication, et a permis de remplacer dans une certaine mesure les ouvriers horlogers très qualifiés par des ouvriers semi-qualifiés¹.

Ceci se trouve confirmé par l'opinion de divers industriels avec lesquels nous avons eu le privilège de nous entretenir au cours de nos enquêtes. Nous citerons entre autres un exemple qui nous a été donné par le directeur d'une grande fabrique de montres, à l'appui de ses dires : « Un ouvrier produisait il y a une quinzaine d'années trois à quatre cartons d'achevages d'échappements par jour, il en produit aujourd'hui huit à dix. » Cette intensification de la production a été rendue possible, nous a dit cet industriel, d'une part par le perfectionnement des moyens de production, d'autre part par la normalisation des fournitures de montres, qui sont aujourd'hui mieux calibrées qu'autrefois et permettent de ce fait un assemblage plus facile. M. H. Perret, directeur du Technicum neuchâtelois, s'est exprimé dans le même sens en disant que, même si la situation redevenait normale, et que

¹ « On doit constater que les moyens de production, dont dispose actuellement l'industrie horlogère, sont tels qu'il ne sera vraisemblablement plus possible à cette industrie d'occuper à l'avenir un nombre de travailleurs aussi élevé qu'avant la crise. »

Rapport du Département de l'Industrie du canton de Neuchâtel pour 1933, p. 36 et 37.

l'industrie neuchâteloise puisse fabriquer autant de montres que dans la période la plus prospère, elle ne pourrait guère occuper que le 60 % des ouvriers qu'elle faisait vivre parce que les progrès du machinisme permettraient la même production avec beaucoup moins de bras ¹.

L'augmentation de la précision dans la fabrication des pièces, entrant dans la montre, simplifie sensiblement le travail de la terminaison, permet une production plus rapide et entraîne une diminution du nombre des ouvriers, pour une production identique. Comme les fabriques des Montagnes neuchâteloises se sont surtout vouées aux opérations de terminaison, les répercussions du progrès technique y ont été plus fâcheuses que dans d'autres régions horlogères.

Les modifications intervenues dans la production des montres ont facilité l'essaimage de l'industrie horlogère et le développement d'importants centres horlogers, dans d'autres cantons et même à l'étranger.

En ce qui concerne plus particulièrement la concurrence étrangère, il convient de remarquer qu'elle s'est surtout développée durant la dernière crise, à l'abri des tarifs douaniers protectionnistes et grâce au fait qu'elle était à même de payer des salaires inférieurs à ceux de l'horlogerie suisse. L'exportation d'ébauches et de chabloniers qui progressa jusqu'au moment de son interdiction partielle ², a, d'autre part, contribué dans une large mesure au développement de la concurrence étrangère. Le fait qu'en temps de dépression économique, la clientèle donne sa préférence aux articles bon marché ³ a également favorisé la concurrence des fabriques d'horlogerie établies à l'étranger puisque leurs produits sont fabriqués à des prix de revient inférieurs à ceux des fabriques suisses.

Non seulement les pays étrangers producteurs de montres s'efforcent aujourd'hui de se suffire à eux-mêmes, mais commencent à exporter des montres. C'est ainsi qu'en 1938 les exportations de montres allemandes ont été de l'ordre de 40 millions de RM. A part l'Allemagne, la France, les Etats-Unis, le Japon ont une industrie horlogère active, et leurs produits se vendent à côté des nôtres dans bien des pays.

C'est également le machinisme qui a permis le développement d'importantes fabriques d'horlogerie dans d'autres cantons suisses, en particu-

¹ « Dans l'horlogerie, on peut dire qu'un ouvrier horloger fait en 1938 le travail de deux ouvriers en 1929. »

Procès-verbal du Grand Conseil neuchâtelois, du 23 novembre 1938, p. 3,

et *Procès-verbal du Conseil général du Locle*, du 5 janvier 1934.

² Arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1934, *Recueil officiel des lois fédérales* 1934, p. 221.

³ Voir en particulier le *Rapport de la Chambre cantonale du Commerce, de l'Industrie et du Travail*. La Chaux-de-Fonds, exercice 1931, p. 5.

DÉPENSES

	Subventions aux caisses d'assurance- chômage	Allocations de crise	Allocations d'hiver Jusqu'à fé- vrier 1932, contribution à l'action des chômeurs dans la gêne	Subventions pour travaux de chômage	Subventions relatives au développe- ment profes- sionnel des chômeurs et à leur pas- sage à de nouvelles branches d'activité	Subvent. pour camp de travail
1930	553,396.65	—	—	—	—	—
1931	1,666,209.95	—	126,763.65	37,496.65	—	—
1932	2,490,163.45	882,731.25	20,388.80	55,501.35	4,716.35	—
1933	1,901,768.05	1,067,039.95	103,746.55	134,626.60	14,524.15	1,430.10
1934	1,844,188.08	1,086,592.65	79,488.—	183,222.65	14,202.50	1,584.10
1935	1,271,245.35	1,046,023.65	73,197.95	79,916.95	21,978.95	10,781.40
1936	1,169,811.30	975,631.40	82,584.35	90,723.45	5,049.25	9,043.40
1937	780,290.47	524,878.65	77,056.—	103,830.—	15,967.05	7,717.55
1938	773,650.30	542,680.95	44,758.05	221,706.20	15,862.05	9,530.05

DÉPENSES CONCERNANT LE CHOMAGE A LA CHARGE
DE LA COMMUNE DE LA CHAUX-DE-FONDS, EXERCICES 1929 A 1937

Années	Subventionne- ment des caisses d'assurances con- tre le chômage	Participation aux allocations de crise	Chantiers de chômage	Actions diverses	Frais d'ad- ministra- tion de l'of- fice du tra- vail et caisse de crise
1929	31,373.45	—	—	—	12,277.75
1930	498,339.70	—	86,807.85	12,895.—	13,744.10
1931	1,127,837.30	—	377,741.35	125,256.90	20,338.95
1932	1,427,619.80	595,963.40	772,330.05	35,166.55	79,917.98
1933	1,029,078.55	726,085.55	250,462.85	131,429.78	80,245.49
1934	862,208.—	741,435.—	229,747.95	160,426.64	106,873.33
1935	676,302.70	752,199.90	384,123.35	44,928.26	126,003.92
1936	632,748.55	641,821.20	¹ —	89,904.92	122,053.63
1937	409,463.—	352,114.40	105,655.60	90,423.90	115,754.79
1938	442,403.70	350,249.95	120,092.95	36,532.95	99,827.—

¹ En 1936, les travaux de chômage furent entièrement couverts par les subventions et recettes qui laisserent pour la commune un excédent de Fr. 23,046.28.

A part cette somme, il convient de déduire Fr. 859,720.70 qui représentent les réserves et les annuités budgétaires. Voir *Rapport de gestion de la Commune de La Chaux-de-Fonds 1937*, pages 38 et 66 et, 1938, page 64.

DU CANTON

Subventions pour travaux productifs	Part du canton aux prêts alloués aux petits industriels en horlogerie et aux frais d'administration du bureau fiduciaire	Frais d'administration	Intérêt du Compte courant	Recettes totales du Fonds	Dépenses totales du Fonds	Déficit du Fonds
—	—	304.20	7,837.90	1,062,250.57	561,538.75	—
—	—	—	36,555.90	294,949.12	1,867,025.75	1,071,364.81
—	—	16,948.50	79,726.50	805,113.66	3,550,176.20	2,745,062.54
—	33,183.15	27,868.15	81,357.30	796,548.39	3,365,544.—	2,568,995.61
11,589.—	27,249.55	7,500.— 29,833.05	64,505.—	1,054,833.06	3,349,954.58	2,295,121.52
46,766.65	16,707.95	2,500.— 30,996.50	46,570.80	1,135,359.75	2,646,686.15	1,511,326.40
46,775.15	5,362.95	31,244.35	49,943.15	1,231,872.85	2,466,168.75	1,234,295.90
17,673.55	(dans les frais gén.)	30,987.55	30,944.60	1,290,998.83	1,589,345.42	298,346.59
11,262.35	—	24,190.10	13,217.—	1,393,055.25	1,656,857.05	263,801.80

DÉPENSES CONCERNANT LE CHOMAGE

A LA CHARGE DE LA COMMUNE DU LOCLE, EXERCICES 1929 A 1937

Années	Subventionnement des caisses d'assurances contre le chômage	Participation aux allocations de crise	Chantiers de chômage	Actions diverses	Frais d'administration de l'office du travail et caisse de crise
1929	4,350.—	—	202,920.50	—	5,071.95
1930	98,903.60	—		—	5,531.60
1931	378,230.50	—		—	7,767.65
1932	493,453.35	169,904.65	584,264.10 71,527.85	—	15,949.75
1933	404,030.—	184,305.85		22,666.30	21,357.65
1934	152,583.50	191,881.05		14,591.50	24,550.05
1935	177,162.—	179,851.20		14,200.15	22,726.80
1936	77,117.25 198,521.95	164,276.30		16,065.70	23,529.05
1937	57,697.40 72,553.05 49,806.50	78,182.70	13,090.05	22,044.64	
1938	57,530.45 9,629.10 6,767.35	69,361.70	—	6,159.35	17,254.25

lier dans le canton de Soleure qui ne disposait même pas d'une main-d'œuvre spécialisée. Ce développement a été largement favorisé par le niveau des salaires qui y étaient sensiblement plus bas que dans les régions horlogères proprement dites.

Notons encore que plusieurs branches de l'industrie horlogère n'existent plus pour des raisons de mode. La recherche de la simplicité est la cause de la disparition des boîtes de montres guillochées (ornées de dessins faits au pantographe) et des cadrans émaillés. Alors que jadis on avait des boîtes or, argent, laiton, laiton argenté, etc., l'on ne connaît plus guère aujourd'hui que la montre or et la montre acier inoxydable ou chromé, et même, l'emploi des métaux précieux est tombé de 26,8 millions de francs en 1929 à 4,9 millions en 1936, c'est-à-dire de plus des quatre cinquièmes, alors que celui des métaux non précieux n'a diminué que de 5,6 millions à 2,1 millions, soit de près de 60 %¹. Cette évolution dans l'art de la présentation de la montre a enlevé du travail à de nombreux ouvriers spécialistes, sans leur fournir un équivalent. En effet, en ce qui concerne le canton de Neuchâtel, la disparition des branches que nous avons citées, n'a pas été compensée par la fabrication des boîtes acier qui se développa dans la région de Bienne, principalement.

Les mesures prises par les industriels eux-mêmes pour réorganiser l'horlogerie suisse s'avèrent inefficaces. Les dépenses occasionnées aux autorités par le chômage continuèrent à augmenter (voir les tableaux). La situation déplorable de l'industrie horlogère suisse obligea les pouvoirs publics à prendre des mesures pour réorganiser méthodiquement cette industrie.

Parmi les prescriptions fédérales édictées en ce sens, en figure une qui interdit même l'embauchage des ouvriers au gré des chefs d'industrie². Il est interdit, sans l'autorisation du Département de l'économie publique, d'augmenter l'effectif des ouvriers au delà de celui des années 1929 à 1933. Il est également interdit, sans autorisation préalable, d'ouvrir de nouvelles entreprises, d'agrandir celles qui existent, de les transformer ou de les déplacer. Même l'introduction d'une nouvelle branche horlogère est prohibée. Ces dispositions ne s'appliquent toutefois qu'aux entreprises assujetties à la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, ou dont le chiffre d'affaires annuel est de fr. 10,000.— au moins.

La crise structurelle que l'industrie horlogère traverse, ainsi que la limitation par les pouvoirs publics de l'emploi de la main-d'œuvre montrent d'une façon péremptoire la nécessité de rompre avec l'activité unilatérale et concentrée qu'est l'industrie horlogère et d'adapter l'industrie neuchâte-

¹ *La vie économique* : Avril 1938, p. 203.

² Arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1934, *Recueil officiel*, 1934, p. 221.

loise à de nouvelles conditions de vie; cette adaptation peut se faire en introduisant, en dehors de l'horlogerie, de nouvelles branches d'industrie. C'est actuellement, pour ainsi dire, le seul moyen de résorber le chômage du canton de Neuchâtel, qui, comme nous l'avons montré¹, est un canton spécifiquement industriel et ne peut fournir à sa population montagnarde d'autre gagne-pain que celui de l'industrie. L'introduction de nouvelles industries est d'autant plus importante qu'elle permet de répartir les risques de nouvelles crises et d'empêcher le renouvellement d'effets semblables à ceux de la dernière dépression économique.

¹ *Partie spéciale*, chap. I, p. 43.

CHAPITRE II

LES CONDITIONS DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE DANS LES MONTAGNES NEUCHATELOISES

I. LA SITUATION GÉOGRAPHIQUE

Nous nous proposons d'étudier la situation géographique des Montagnes neuchâteloises au point de vue de l'écoulement des produits et des relations d'affaires.

Il convient tout d'abord de remarquer que le problème de la situation géographique d'une industrie au point de vue de l'écoulement de ses produits se présente d'une manière différente selon que la fabrique en question travaille en majeure partie pour le marché extérieur ou pour le marché intérieur.

Si une entreprise établie dans les Montagnes neuchâteloises travaille principalement pour le marché extérieur, sa situation n'y est pas défavorable, surtout si ses produits sont destinés au marché français, ou doivent passer en transit sur territoire français, où ils ne seront pas grevés de frais de transport élevés. Du reste, si une marchandise, vendue à l'étranger, a un long trajet à parcourir, la situation en Suisse de l'entreprise productrice ne joue pas un grand rôle; il est alors indifférent qu'elle soit établie à La Chaux-de-Fonds, à Soleure ou à Zurich, surtout si le produit a une valeur relativement élevée par rapport à son poids. C'est ainsi que le lieu de production des fabriques d'horlogerie chaux-de-fonnières n'est pas défavorable étant donné que les montres ont une valeur spécifique élevée et sont, en majeure partie, destinées à des pays lointains.

On peut donc dire, d'une manière générale, que la situation des Montagnes neuchâteloises n'est pas défavorable pour les industries travaillant surtout pour l'exportation et fabriquant des produits ayant une valeur élevée par rapport à leur poids.

Mais, comme nous le montrerons, les industries nouvelles doivent baser leur production sur la capacité d'achat du marché intérieur, principalement. Or, pour les industries travaillant pour le marché intérieur, la situation du Jura neuchâtelais n'est pas très favorable, parce que moins centrale que celle d'autres cantons industriels.

Cette situation décentralisée a pour conséquence une augmentation des frais de transport des marchandises et rend surtout le contact avec la clientèle plus difficile. Les pertes de temps occasionnées par de plus longs voyages ainsi que le fait de ne pouvoir rester sans frais supplémentaires en contact permanent avec la clientèle, ont, sur la rentabilité de l'entreprise, une importance plus grande encore que l'augmentation des frais de transport.

Si la situation décentralisée des Montagnes neuchâteloises exclut la fabrication d'articles pondéreux, nous estimons cependant que la question des frais de transport devait être étudiée, du fait que l'importance de ceux-ci est loin d'être négligeable, même pour des articles relativement peu pondéreux.

Une entreprise a la possibilité de réduire ses frais de transport en effectuant tout ou partie de ses transports par camion, ce mode d'expédition étant dans beaucoup de cas relativement moins onéreux que le transport par chemin de fer¹. C'est ainsi qu'une entreprise du Bas du canton nous a communiqué que, pour les années 1936 et 1937, ses frais de livraison par auto se sont élevés à fr. 6.50 en moyenne les 100 kg., alors que les dépenses totales pour le chapitre des frais d'expédition s'élevaient en 1936 à fr. 10.26 et en 1937 à fr. 10.93 les 100 kg.². Mais, les transports par camion ne peuvent malheureusement pas être envisagés sur une grande échelle dans les Montagnes neuchâteloises, les voies d'accès étant souvent bloquées en hiver par la neige. Les camions ne pourraient ainsi être employés régulièrement toute l'année et constitueraient un capital mort pendant des époques plus ou moins longues. Remarquons toutefois qu'il conviendrait de déterminer, pour chaque cas particulier, si le montant des pertes occasionnées de ce fait ne serait pas inférieur à l'économie réalisée par l'emploi des camions.

Notons également que beaucoup d'industries nouvelles n'auraient ni les capitaux nécessaires pour l'acquisition du matériel roulant, ni la possibilité de l'utiliser rationnellement.

Nous voyons donc qu'il n'est pas possible de généraliser l'emploi des

¹ Voir ALFRED FIGUET, *La concurrence de la route et du rail en Suisse*. Thèse de Lausanne, 1928, et

R. KUNZ, *Verkehrsteilung* dans *Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft*. Tome II, p. 465.

² Cette entreprise utilise à la fois les transports ferroviaires et par camion.

camions dans les Montagnes neuchâteloises, pour diminuer les frais de transport. Les CFF pourraient, par contre, envisager de réduire les tarifs des marchandises provenant de régions particulièrement frappées par le chômage. Nous sommes d'avis que l'Etat devrait faire des chemins de fer un instrument économique pour favoriser certaines régions par la réduction des tarifs normaux, et adopter des tarifs d'exception dans un but de politique économique ¹.

Comme nous l'avons dit, la situation quelque peu décentralisée des Montagnes neuchâteloises rend également les possibilités de contact avec la clientèle relativement difficiles.

Pour obvier à cet inconvénient, une entreprise a la faculté de choisir des représentants établis dans des centres commerciaux ou de confier intégralement l'écoulement de sa production à une maison de vente, qui garantit à l'entreprise un chiffre d'affaires minimum, ce qui compense les frais de commissions. Le fabricant n'a plus à se soucier de la vente de ses produits et peut se consacrer entièrement à la rationalisation de la fabrication.

Les deux possibilités que nous venons d'indiquer ont d'ailleurs été adoptées par quelques chefs d'industries nouvelles.

2. LE PROBLÈME DE LA MAIN-D'ŒUVRE

a. *Le niveau des salaires dans les Montagnes neuchâteloises.*

Comme nous l'avons dit ², les Montagnes neuchâteloises dépendent presque exclusivement de l'industrie horlogère. Ce sont donc les salaires de cette industrie qui ont tendance à influencer le niveau de ceux de la région ³.

L'on sait que, d'une manière générale, les salaires de l'industrie horlogère sont sensiblement supérieurs à ceux des autres branches de fabrication. Parmi les contrées horlogères, la région des Montagnes neuchâteloises est au nombre de celles où ils sont les plus élevés. Ceci tient au fait qu'elle s'est spécialisée dans la fabrication de la montre de bonne qualité et de luxe,

¹ MANUEL SAITZEW, *Mission et régime des chemins de fer dans l'économie nationale. Contribution à l'étude du problème de la concurrence entre le chemin de fer et l'automobile.* Berne 1932, p. 53.

² *Partie spéciale*, chap. I, p. 44.

³ L'on a fait, pour la ville de Bienne, la même constatation. Fernand Schwab dit en effet : « Die Uhrmacherlöhne sind von Einfluss auf die Besoldung der gesamten Bieler Arbeiterbevölkerung gewesen. »

FERNAND SCHWAB, *Die industrielle Entwicklung der Stadt Biel.* Biel 1918, p. 75.

et que le syndicalisme y est très développé. Le climat rude augmente d'autre part les besoins de première nécessité, ce qui représente une augmentation du minimum d'existence de la main-d'œuvre. Au surplus le standard de vie de la population ouvrière est plus élevé dans les Montagnes neuchâtelaises que dans la plupart des autres régions suisses.

Avant la dernière crise, les salaires de l'industrie horlogère neuchâtelaise dépassaient fr. 1.— l'heure pour les femmes et fr. 2.— pour les hommes. Ils étaient même de fr. 2.50 dans certaines branches¹.

Au cours des années 1932 et 1933, on constata, dans l'ensemble des branches de l'horlogerie, une baisse du niveau des salaires de 10 à 25 %. Les conventions horlogères de 1937 provoquèrent une légère augmentation du niveau des salaires sur celui des années 1934 et 1935².

Voici les taux des salaires moyens en vigueur au printemps 1939 dans les principales branches de l'industrie horlogère neuchâtelaise³:

Hommes.

Boîtiers	Fr. 1.80 à 2.40 l'heure
Bijoutiers	» 1.80 » 2.20 »
Horlogers	» 1.60 » 2.— »
Mécaniciens	» 1.60 » 2.— »
Verres de montres	» 1.50 » 1.70 »
Lapidage	» 1.40 » 1.90 »
Nickelage. Dorage	» 1.50 » 1.70 »
Cadrons	» 1.40 » 1.80 »

Femmes.

Lapidage	Fr. 1.40 à 1.90 l'heure
Polisseuses de boîtes or	» 1.25 » 1.40 »
Cadrons	» 0.90 » 1.20 »

¹ R. MARCHAND, *L'effort des Montagnes neuchâtelaises pour l'introduction de nouvelles industries*. La Chaux-de-Fonds 1936, p. 20.

² Communiqué à l'auteur par des secrétaires syndicaux, et contrôlé par des enquêtes personnelles.

³ Comme il n'existe aucune statistique régionale des salaires industriels, nous nous sommes efforcé d'obtenir des renseignements auprès des secrétaires syndicaux et des patrons horlogers. C'est sur les données qu'ils ont bien voulu nous communiquer, que nous avons pu dresser le tableau suivant.

Pour se faire une idée du coût relatif de la main-d'œuvre horlogère des Montagnes neuchâtelaises, il serait nécessaire de comparer les salaires horlogers neuchâtelais à ceux d'autres régions suisses. Comme il n'existe pas de statistiques régionales des salaires, force nous est de comparer les salaires neuchâtelais aux salaires moyens de l'industrie horlogère suisse publiés chaque année dans *La Vie économique*. Nous nous rendons compte toutefois qu'une telle comparaison n'est pas très exacte, puisque les salaires horlogers neuchâtelais sont compris dans la moyenne des salaires suisses.

*Salaires horaires moyens d'ouvriers victimes d'accidents*¹.

Ouvriers qualifiés et semi-qualifiés	Fr. 1.38
Ouvriers non qualifiés	» 1.02
Femmes de 18 ans et au-dessus	» 0.82

Ces tableaux permettent de se rendre compte du niveau relativement élevé des salaires payés dans l'industrie horlogère des Montagnes neuchâtelaises. Il est certain que celle-ci exerce de ce fait une sorte d'attraction sur l'ensemble de la main-d'œuvre de la contrée. La question est de savoir dans quelle mesure cet état de choses influence les salaires des autres industries qui ne sont pas à même d'en payer d'aussi élevés.

Nous nous efforcerons de résoudre cette question en nous basant, en particulier, sur nos enquêtes.

Si certains chefs d'industries nouvelles ont bien voulu nous communiquer les taux des salaires de leurs entreprises, d'autres se sont refusés à le faire; tous, par contre, nous ont fait part de leurs appréciations au sujet du niveau des salaires payés dans leurs fabriques.

Il ne nous est pas possible de donner les salaires payés dans chaque industrie nouvelle, mais nous en avons établi un tableau par branche d'industrie, en nous basant sur les données fournies par les entrepreneurs, les syndicats ouvriers, sur celles que nous avons trouvées dans les procès-verbaux du Conseil général de La Chaux-de-Fonds² ainsi que sur les renseignements que nous avons pu obtenir par nos investigations dans les milieux ouvriers.

¹ *La Vie économique*, juin 1939, p. 334 et 335.

² Voir en particulier : *Procès-verbal du Conseil général de La Chaux-de-Fonds*, du 5 mars 1937, p. 121.

*Taux des salaires payés dans les industries nouvelles
des Montagnes neuchâtelaises.*

	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>
Fabrique d'appareils de radio et accessoires	Fr. 1.20 à 1.60	Fr. —.70 à —.90
<i>Mécanique</i>		
Entreprise A	Fr. 1.20 à 1.60	
» B	1.10 » 1.60	
» C	1.10 » 1.40	
» D	1.— » 1.10	
» E		Fr. —.40 à —.70
<i>Textile et industries annexes</i>		
Entreprise A	Fr. 1.20 à 1.60	Fr. —.60 à 1.—
» B		» —.40 » —.90
» C		» —.70 » —.90
» D		» —.60 » —.90
» E		» —.70 » —.90
<i>Autres industries.</i>	Fr. 1.— à 1.40	Fr. —.50 » —.80

Si l'on compare les salaires des industries nouvelles à ceux de l'industrie horlogère, on constate que les premiers sont sensiblement plus bas que les seconds.

Voici quelles sont les différences :

	<i>Moyennes des salaires</i>	
	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>
Horlogerie	Fr. 1.57 à 1.96	Fr. 1.18 à 1.50
Industries nouvelles ..	» <u>1.11 à 1.47</u>	» <u>0.57 à 0.85</u>
Différences	Fr. 0.46 à 0.49	Fr. 0.61 à 0.65
Différences en %	30 % 25 %	50 % 45 % env.

On peut donc constater que le niveau élevé des salaires de l'industrie horlogère n'est pas déterminant pour les taux des salaires des industries nouvelles. Cet état de choses est actuellement en opposition avec les résultats de l'étude de Maurice Morel, pour lequel « les salaires des différentes catégories d'activités influent les uns sur les autres, jusqu'à ce que l'on ait atteint

un niveau commun, à position sociale égale » et que « la classe la plus forte en effectif exerce une influence prépondérante »¹. Il se peut cependant, qu'à la longue, l'écart existant entre le niveau des salaires des industries nouvelles et celui des salaires horlogers diminue. Il est impossible à l'heure actuelle de déterminer dans quelle mesure ce phénomène pourra se produire.

Du fait de la différence entre les taux des salaires horlogers et ceux des industries nouvelles, beaucoup de fabricants craignaient, lors de la dernière crise, que leur personnel ne les abandonne à la reprise des affaires dans l'industrie horlogère.

Les ouvriers qui quittèrent les industries nouvelles, lors de la reprise des affaires en 1936, furent une minorité. Le personnel des nouvelles entreprises, se rendant compte que l'industrie horlogère ne serait plus en état d'occuper, même en temps de prospérité, les mêmes effectifs d'ouvriers qu'auparavant, préféra en général continuer à toucher des gains plus modestes, mais conserver une occupation régulière. Le pouvoir d'attraction des activités horlogères mieux rémunérées ne compense donc pas encore la crainte d'un nouveau chômage. Dans quelques cas cependant, des ouvriers d'industries nouvelles profitèrent de la conjoncture ascendante de l'industrie horlogère pour demander des augmentations de salaires. Les chefs d'entreprises consentirent alors dans beaucoup de cas de légères augmentations, sans toutefois que les salaires atteignent le niveau des salaires horlogers. L'attraction exercée par l'industrie horlogère tend à diminuer du fait qu'au cours de la dernière crise des ouvriers non-horlogers furent formés.

Bien que le niveau élevé des salaires de l'industrie dominante n'exerce pas une influence décisive sur la rétribution du personnel des industries nouvelles, on doit cependant constater que les salaires payés actuellement dans les industries nouvelles sont considérés, par la population ouvrière des Montagnes neuchâtelaises et par les secrétaires syndicaux, comme des salaires minima, en dessous desquels il serait impossible d'obliger la main-d'œuvre de travailler.

Ceci s'explique sans doute par le fait que la population de cette contrée horlogère s'est accoutumée à un niveau de vie relativement élevé, ainsi que par l'influence des syndicats ouvriers, qui sont particulièrement puissants dans cette région.

L'opinion est très répandue dans les milieux industriels que les syndicats ouvriers ont, du fait de leurs pouvoirs, une influence défavorable sur la création d'industries nouvelles dans le Jura neuchâtelais. Nous avons, par exemple, rencontré cette manière de voir chez le chef d'une grande fabri-

¹ MAURICE MOREL, *Le calcul du coût de la vie en Suisse*, 1930, p. 43 et 44.

que vaudoise qui n'hésita pas à déclarer — à tort ou à raison — qu'il faudrait qu'un entrepreneur eût beaucoup de courage pour s'établir à La Chaux-de-Fonds, siège d'un puissant syndicat ouvrier. Des fabricants de la Suisse allemande nous ont dit également que, pour eux, les exigences des secrétaires syndicaux des Montagnes n'étaient pas faites pour engager les animateurs à se fixer dans cette région.

Nous nous sommes efforcé d'établir si ces opinions étaient fondées. Nous avons demandé dans ce but aux chefs des industries nouvelles si les syndicats leur avaient effectivement causé des difficultés. La plupart des fabricants que nous avons interrogés à ce sujet nous ont répondu par la négative. Si dans quelques cas cependant il y eut des débats entre les industriels et les secrétaires syndicaux au sujet du niveau des salaires, les parties finirent par s'entendre, des concessions ayant été faites de part et d'autre. Ces différends eurent lieu lors des premières tentatives d'introduction d'industries nouvelles. Notons que, dans certains cas, le niveau manifestement trop bas des salaires justifiait sans doute leur intervention. C'est ainsi que, dans une fabrique, les salaires des ouvrières travaillant à la machine étaient de 25 à 38 cts l'heure et pour celles qui travaillaient à la main, de 15 à 32 cts.

Les secrétaires syndicaux prétendent que les industries qui payent à leur personnel des salaires trop bas exercent une influence défavorable sur le niveau général des salaires, en fournissant aux autres industries le prétexte d'abaisser les leurs. Ils sont d'avis que, dans l'intérêt de la classe ouvrière, il faudrait qu'il n'existe pas une trop grande différence entre les salaires de l'industrie horlogère et ceux des industries nouvelles.

Les chefs des organisations ouvrières s'efforcent cependant toujours d'être conciliants. Ils tiennent compte, dans l'appréciation des taux de salaires, de la valeur de l'article fabriqué, de la qualité de la main-d'œuvre utilisée, du niveau des salaires dans la profession ainsi que dans les industries du pays qui travaillent dans la même branche.

Les syndicats se rendent compte de la nécessité d'introduire des industries nouvelles. Ils n'auraient, d'autre part, aucun intérêt à entraver les efforts des autorités socialistes des Montagnes neuchâtelaises.

Les secrétaires syndicaux ont compris qu'une nouvelle entreprise n'est pas à même de payer des salaires élevés et qu'elle doit jouir d'une grande liberté d'action durant les premières années de son activité. Ils estiment néanmoins qu'une industrie nouvelle ne présente un intérêt que si elle peut accorder à ses ouvriers des salaires suffisants pour leur permettre de vivre. Nous partageons entièrement l'opinion des syndicats sur ce dernier point, en faisant toutefois la réserve suivante : le niveau de vie des ouvriers horlogers ne saurait dans tous les cas servir de base pour la détermination du

niveau de vie minimum des ouvriers des industries nouvelles, les chefs de celles-ci se trouvant dans l'impossibilité de payer des salaires aussi élevés que ceux de l'industrie horlogère.

Une industrie nouvelle est obligée, en effet, de travailler avec des salaires relativement bas à cause des éléments imprévisibles et des risques qu'il n'est pas possible d'évaluer à l'avance. Lors du lancement d'une nouvelle fabrication, l'entrepreneur est obligé de payer des salaires plutôt bas parce que, s'il est toujours possible de procéder subséquemment à une hausse des salaires, leur diminution se heurte à de grandes difficultés¹. Il est de même très difficile pour le chef d'une industrie nouvelle de connaître le degré de productivité de la main-d'œuvre qu'il engage, puisque celle-ci n'a, en général, jamais travaillé au préalable dans la même branche de fabrication et qu'elle doit, dans la plupart des cas, être réadaptée.

Un chef d'entreprise doit, en outre, tenir compte dans une large mesure du niveau des salaires payés par les fabriques qui travaillent dans la même branche.

b. Une comparaison entre le niveau des salaires des industries des Montagnes neuchâtelaises et celui de leur concurrence est-elle possible?

Il ne nous a pas été possible d'établir des statistiques comparatives des salaires pour chaque branche d'industrie nouvelle. Il n'existe pas, en effet, de statistique officielle des salaires par branche d'industrie et par région².

Il nous était, d'autre part, impossible d'établir par nous-même des statistiques de ce genre. Les tentatives d'enquêtes que nous fîmes furent vouées à un échec, du fait que, dans la majorité des cas, les chefs d'entreprises se refusèrent à nous communiquer les taux de leurs salaires, qu'ils

¹ Remarquons que les fabricants auraient la possibilité d'obvier à cet inconvénient, en adoptant comme mode de rémunération le système Rowan qui, tout en encourageant les premiers efforts de l'ouvrier par une amélioration sensible de son salaire, supprime pour l'entrepreneur le risque d'une hausse anormale des salaires, par suite d'une augmentation imprévisible de la productivité de la main-d'œuvre ou d'un calcul trop large de la tâche de base. Pour plus de détails sur le système Rowan, consulter :

FRÉDÉRIC SCHEURER, *La Fabrique*. Cours de l'Université de Neuchâtel, p. 30.

ALPHONSE PERREN, *Les primes sur salaires dans les entreprises industrielles*. Thèse de Neuchâtel, 1933, p. 45.

² La seule statistique suisse détaillée des salaires existant actuellement, est celle des salaires d'ouvriers victimes d'accidents, publiée par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail dans la revue mensuelle *La Vie économique*. Ces statistiques ne comprennent toutefois pas de répartitions par canton, mais seulement des moyennes pour l'ensemble de la Suisse.

Communication du Bureau fédéral de statistique à l'auteur, du 11 juillet 1938.

considéraient comme un élément du prix de revient trop important pour être divulgué.

Nous dûmes donc nous contenter de demander aux chefs des entreprises nouvelles leur opinion en ce qui concerne les écarts qui existent éventuellement entre les taux des salaires de leurs entreprises et ceux des fabriques de la même branche, établies en Suisse ou à l'étranger. Les comparaisons dont ils nous firent part sont intéressantes du fait que la plupart d'entre eux avaient travaillé, avant de s'établir dans le canton de Neuchâtel, dans des fabriques de la même branche, en Suisse ou à l'étranger, et ont étudié la question des salaires avant de se fixer dans le canton.

Si l'on compare les salaires des industries nouvelles établies dans les Montagnes neuchâteloises à ceux des fabriques qui travaillent dans la même branche dans d'autres régions suisses, on peut constater qu'ils sont, d'une manière générale, au même niveau ou ne sont, du moins, pas sensiblement plus élevés. Ils sont considérés par la plupart des industriels comme normaux pour le genre de fabrication. Nous trouvons la même opinion exprimée par le directeur de l'ORIN dans une circulaire du 11 mars 1938 destinée à renseigner l'opinion publique. Les industriels qui nous ont déclaré que les salaires étaient supérieurs à ceux payés dans d'autres régions constituent une minorité. Il s'agit de l'industrie textile, qui, très mécanisée, n'exige pas une main-d'œuvre qualifiée ou de la fabrication d'articles relativement bon marché, dans le prix de revient desquels l'élément « salaires » constitue une partie importante. Tel est le cas des fabriques de plumes d'acier et de cartonnage¹. Ces inconvénients n'entrent cependant pas en ligne de compte pour les fabriques produisant des articles bon marché, mais qui jouissent d'un quasi monopole du fait qu'elles se livrent à l'exploitation d'un brevet.

Les plaintes de ces industriels en ce qui concerne le niveau élevé des salaires s'expliquent également du fait que la main-d'œuvre des Montagnes neuchâteloises étant, dans son ensemble, hautement qualifiée, exige des salaires relativement trop élevés lorsqu'il s'agit d'un travail qui ne demande pas une main-d'œuvre de qualité et qui, par sa nature même, ne permet pas de mettre à profit l'habileté des ouvriers. C'est également pour cette raison qu'un essai d'introduction de fabrication de jouets a échoué.

Il semble au premier abord, qu'il serait absolument nécessaire d'établir également des comparaisons entre les taux des salaires des industries nouvelles des Montagnes neuchâteloises et ceux des industries étrangères qui travaillent dans les mêmes branches de fabrication.

Mais, s'il est vrai que l'industrie suisse vit de l'exportation et ne peut

¹ Les salaires de certaines autres fabriques de cartonnage suisses seraient selon certains industriels de 40 % plus bas que ceux de La Chaux-de-Fonds.

par conséquent ignorer les conditions de production de ses concurrents étrangers, les industries nouvelles, au contraire, ne peuvent pas, en général, baser leur production sur la capacité de consommation des marchés extérieurs, les possibilités de vente à l'étranger étant aujourd'hui trop aléatoires.

Une industrie nouvelle ne peut être actuellement considérée comme viable, qu'à condition qu'elle puisse écouler toute sa production sur le marché intérieur. La question de la différence du niveau des salaires payés en Suisse et à l'étranger se pose néanmoins pour les industries nouvelles qui ont à lutter sur le marché suisse contre des concurrents étrangers.

Pour comparer les taux des salaires des industries nouvelles à ceux pratiqués à l'étranger, nous pourrions utiliser les statistiques de salaires établies par le Bureau international du travail, qui constituent un résumé général des principales statistiques des divers pays¹. Nous renonçons cependant à le faire pour les raisons suivantes :

Les taux des salaires qui figurent dans les annuaires du BIT étant indiqués en monnaies nationales, il conviendrait de les convertir en francs suisses. Cette opération n'aurait pas une réelle valeur pratique. Il existe, en effet, dans la plupart des pays, des restrictions du commerce des devises qui imposent aux marchés nationaux des cours fixes. Les conventions internationales concernant les règlements des dettes et des créances entre les divers pays (accords de clearing, de compensation, de transferts, de paiements) prévoient également dans la majorité des cas, l'utilisation de cours fixés par les banques centrales des pays respectifs comme base de conversion. Comme ces cours ne tiennent pas toujours compte des réalités monétaires, ils ne sauraient servir de base pour comparer les taux des salaires entre les divers pays. C'est là du reste également l'opinion de Sombart qui dit qu'un tableau des cours des changes ne signifie rien lorsque le commerce des devises n'est pas libre².

Même si cette difficulté d'ordre monétaire n'existait pas, et qu'il nous fût possible d'établir une statistique comparative des taux des salaires pratiqués dans les différents pays, celle-ci ne pourrait donner une image exacte des différences de coût du travail³.

Les statistiques des salaires ne tiennent pas compte, en effet, des charges sociales imposées aux entrepreneurs et qui varient dans de fortes proportions d'un pays à l'autre.

Le rapport de l'ORIN pour l'exercice 1938 (p. 13) indique que dans de

¹ *Annuaire des statistiques du travail* publiés par le B.I.T., Genève.

² WERNER SOMBART, *Weltanschauung, Wissenschaft und Wirtschaft*, Berlin 1938, p. 33.

³ Notre opinion se trouve confirmée dans un article de la *Neue Zürcher Zeitung* du

nombreux pays réputés pour le bon marché de la main-d'œuvre, les charges sociales imposées aux patrons, et qui ne sont donc pas comprises dans les statistiques des salaires, atteignent fréquemment le 15 et même le 25 % du montant de ces derniers. En Suisse, par contre, les charges sociales, qui ne comprennent que les prestations patronales pour l'assurance-chômage (fr. 7.20 annuellement par ouvrier) et les assurances pour les accidents professionnels, ne constituent qu'une fraction pratiquement peu importante du prix de revient de beaucoup de produits.

Il serait également nécessaire de tenir compte des différences du pouvoir d'achat des diverses monnaies et d'établir les taux des salaires réels pour les comparer ensuite entre eux ¹.

Nous renonçons à nous livrer à cette étude puisqu'elle n'entre pas dans le cadre de l'économie commerciale et qu'il n'existe pas de comparaisons internationales des salaires réels.

Une autre raison pour laquelle les statistiques comparatives du niveau des salaires (qu'elles soient internationales ou interrégionales) ne permettent pas de se faire une idée exacte du coût de la main-d'œuvre, est qu'elles se basent exclusivement sur les salaires nominaux, sans tenir compte de la qualité et de la productivité de la main-d'œuvre.

c. La qualité de la main-d'œuvre neuchâteloise.

La qualité et la productivité de la main-d'œuvre, qui ont pour la rentabilité de l'entreprise une grande importance, varient dans une large mesure d'un pays à l'autre et, à l'intérieur du même pays, d'une région à l'autre. Une main-d'œuvre chère, mais hautement qualifiée, est souvent relativement meilleur marché qu'une main-d'œuvre qui se contente de salaires modestes, mais est inhabile; la productivité de la main-d'œuvre qualifiée est en effet beaucoup plus grande, sa production est plus régulière et intensive, son travail est plus exact et cause moins de déchets ².

Les facteurs « qualité » et « productivité de la main-d'œuvre » ont pour la rentabilité d'une entreprise une importance pour le moins aussi grande que le niveau des salaires.

S'il est très difficile, comme nous l'avons vu, d'établir des statistiques comparatives du niveau des salaires, il est impossible de comparer, avec quelque exactitude, la productivité de la main-d'œuvre de deux régions ou

¹ *Le standard de vie des travailleurs*, publication du B.I.T, 1938, p. 64.

² Cf. ALFRED WEBER, *Ueber den Standort der Industrie*, p. 99.

de deux pays. De telles comparaisons ne peuvent être envisagées que pour un travail particulier et bien déterminé. Il est évident que nous ne pouvons nous livrer à des études de ce genre qui ne pourraient, du reste, prendre en considération que des cas particuliers et n'auraient de ce fait pas de valeur générale.

Nous sommes donc obligé de nous baser principalement sur les appréciations des fabricants que nous avons interrogés; elles sont du reste particulièrement intéressantes du fait que ces industriels ont, pour la plupart, travaillé dans la même branche de fabrication dans d'autres cantons ou à l'étranger.

Un seul chef d'une industrie nouvelle s'est plaint de la main-d'œuvre des Montagnes neuchâteloises. Il nous a dit que son travail laissait à désirer lorsqu'on emploie cette main-d'œuvre à une fabrication autre que celle des montres. Les autres fabricants ont été, par contre, unanimes à louer les qualités exceptionnelles de la main-d'œuvre des Montagnes. Elle s'adapte, selon eux, relativement facilement aux travaux les plus divers¹. Une fois réadaptée, sa qualité est égale, et même souvent supérieure à celle des ouvriers qui travaillent depuis longtemps dans les mêmes branches de fabrication, en Suisse ou à l'étranger. Les industriels que nous avons interpellés ont surtout fait ressortir l'habileté de la main-d'œuvre neuchâteloise dans des travaux qui, comme la confection ou la lingerie, diffèrent entièrement de l'horlogerie. Un fabricant de lingerie nous a même dit que ses ouvrières apportent à leur travail une conscience et une exactitude que ne connaissent pas les ouvrières d'autres régions. Elles possèdent en outre un goût de la mode inconnu de leurs collègues de la Suisse allemande; or cette qualité a une grande importance pour le travail de la lingerie.

Quelques patrons nous ont dit que la main-d'œuvre des Montagnes neuchâteloises avait une intelligence particulièrement souple, et plus ouverte que celle des ouvriers de beaucoup d'autres régions suisses ou de pays voisins.

On prétend parfois que les qualités de la main-d'œuvre des Montagnes neuchâteloises sont innées. Telle est en particulier l'opinion de Wartmann, qui prétend qu'elles existaient déjà à l'état latent avant l'apparition de l'in-

¹ Au début de la dernière crise, l'opinion était répandue dans les milieux industriels du Locle et de La Chaux-de-Fonds que la spécialisation très poussée de la main-d'œuvre horlogère restreignait le champ d'activité des industries nouvelles que l'on serait susceptible de créer, et que seuls des ateliers de petite mécanique pouvaient être pris en considération. Les membres de la Commission chaux-de-fonnière pour l'étude d'industries nouvelles partageaient également cette opinion, qui s'est révélée fausse, comme il ressort des appréciations des industriels eux-mêmes. (Voir *Rapport de la Commission chaux-de-fonnière pour l'étude d'industries nouvelles*, pour 1932.)

dustrie horlogère¹. Dans tous les cas, le travail à l'établi, qui, comme on le sait, exige beaucoup d'habileté, de conscience et de ténacité, a contribué largement à développer chez l'ouvrier horloger le génie mécanique, l'adresse des doigts, l'imagination, le goût, l'amour du travail parfait dont parle Philippe Godet².

Ces qualités se sont transmises par hérédité et caractérisent aujourd'hui la main-d'œuvre des Montagnes neuchâtelaises.

Si les salaires sont, dans certains cas, plus élevés, cette différence est compensée du fait que la productivité des ouvriers des Montagnes neuchâtelaises est plus grande que celle de la main-d'œuvre d'autres régions suisses. C'est là l'opinion d'industriels qui payent des salaires plus élevés que les entreprises travaillant dans la même branche dans d'autres régions. Des fabricants nous ont même dit que les salaires chaux-de-fonniers, dont les taux sont en chiffres absolus égaux à ceux payés dans d'autres régions suisses, sont relativement meilleur marché si l'on prend en considération l'exactitude et le soin que la main-d'œuvre des Montagnes neuchâtelaises apporte à son travail. Un industriel estime la plus-value de la productivité de la main-d'œuvre travaillant dans son entreprise à 10 %.

Les appréciations des chefs d'industries nouvelles prouvent que l'on ne peut pas juger du coût relatif de la main-d'œuvre en ne considérant que le taux des salaires. Le facteur « bon marché de la main-d'œuvre » n'est pas ou ne devrait pas être déterminant pour le choix du lieu de production d'une fabrique qui a besoin d'une main-d'œuvre qualifiée. C'est ainsi que l'échec de nombreuses entreprises qui s'étaient établies au Tessin parce que la main-d'œuvre y est bon marché, est dû dans de nombreux cas au fait que les ouvriers n'ont pu s'adapter au travail que l'on exigeait d'eux.

Si la qualité et la productivité de la main-d'œuvre du Jura neuchâtelois diminuent son coût, cette constatation ne doit pas inciter les ouvriers des industries nouvelles ainsi que les secrétaires syndicaux à demander des augmentations de salaires inconsidérées. Le personnel des industries nouvelles et les chefs syndicaux ne devraient jamais oublier que, du fait de leur situation géographique décentralisée, les industries nouvelles des Montagnes neuchâtelaises doivent supporter des frais de vente plus élevés que si elles

¹ H. WARTMANN, *Industrie und Handel der Schweiz im 19. Jahrhundert*. Berne 1902, p. 8 et 11.

« Als völlig ungebundene, freie Kunst entfaltete sich die Uhrmacherei mit merkwürdiger Raschheit in den Bergen Neuenburgs, als ob das Beispiel Daniel JeanRichards plötzlich ein in der ganzen Bevölkerung schlummerndes, mechanisches Talent zum Leben erweckt und eine allgemein verbreitete, bisher verborgene Erfindungsgabe zur Erscheinung gebracht hätte. »

² PHILIPPE GODET, *Zénith, une industrie neuchâteloise*.

étaient établies ailleurs. Il est dans l'intérêt même de la population ouvrière de participer à la compensation de ces frais en n'exigeant pas des salaires trop élevés, puisque son propre bien-être dépend dans une large mesure de la prospérité des industries nouvelles.

d. La réadaptation de la main-d'œuvre neuchâteloise.

Par suite de la spécialisation de la main-d'œuvre du Jura neuchâtelois, il a été nécessaire de réadapter les ouvriers en les initiant aux nouvelles fabrications ainsi qu'aux nouvelles méthodes de travail.

Si cette réadaptation a présenté dans certains cas des difficultés, elle a été cependant plus facile, au dire des industriels, qu'elle ne l'aurait été dans d'autres cantons suisses.

La réadaptation des ouvriers horlogers a lieu, soit directement dans les industries nouvelles, soit dans des cours dits de réadaptation, organisés par les diverses sections du Technicum neuchâtelois. On a procédé parfois à la combinaison des deux procédés.

Le Technicum neuchâtelois a organisé trois sortes de cours en faveur des chômeurs, à savoir :

1. Cours de réadaptation.
2. Cours de perfectionnement professionnel.
3. Cours d'instruction générale.

Parmi les cours de réadaptation, signalons tout d'abord ceux qui ont été institués pour réadapter les ouvriers horlogers qui n'ont plus de chance de trouver du travail dans leur branche, et de leur enseigner la fabrication de la boîte-acier. Il s'agit surtout d'ouvriers ayant travaillé à la fabrication des boîtes-or, dont le travail diffère sensiblement de celui des boîtes-acier.

Ces cours n'ont donc pas pour but de préparer des chômeurs au travail d'une industrie nouvelle proprement dite. Si nous nous proposons tout de même d'en parler, c'est qu'ils initient les ouvriers à une nouvelle branche horlogère, inconnue jusqu'à ces dernières années dans le Jura neuchâtelois, et qu'ils ont pris, sous la direction du directeur du Technicum de La Chaux-de-Fonds, une importance telle que l'on parle aujourd'hui de l'École de boîtes-acier.

Il s'agit d'une institution mixte, tenant à la fois de l'école et de la fabrique. Elle vend ses produits aux fabriques de montres.

Au début de l'enseignement, les ouvriers touchent leurs allocations de chômage. Si leur travail n'est alors pas encore productif, ils ont cependant une occupation et reçoivent une formation pour un nouveau métier. Dès

qu'ils sont à même de fournir un travail productif, ils reçoivent une gratification. On procède alors dans certains cas à une réduction partielle des allocations de chômage; pour la majorité des ouvriers, l'allocation de chômage ajoutée à la gratification est supérieure à l'allocation primitive, ceci pour les encourager. La gratification augmente en proportion de la productivité du travail, et sert de mesure. Elle est, au début, généralement de fr. 0.30 à fr. 0.40 l'heure. On considère l'ouvrier comme réadapté lorsqu'il arrive à gagner fr. 1.25 l'heure. A ce moment, il peut quitter l'école, dont la tâche est désormais terminée.

L'Ecole de boîtes-acier ne fait pas de bénéfices. Les frais (traitements des professeurs, etc.) sont, au contraire, supérieurs aux recettes provenant des ventes.

Les fabricants de boîtes-acier ont reproché à l'Ecole de boîtes d'exercer une concurrence déloyale du fait qu'elle ne paie pas d'impôts, que ses ouvriers ne sont pas entièrement payés, qu'elle est soutenue par les pouvoirs publics, etc. Ces reproches nous semblent injustifiés aussi longtemps que l'Ecole n'exerce pas une pression sur les prix en livrant ses produits meilleur marché que les autres fabriques concurrentes. L'œuvre de réadaptation qu'elle effectue favorise au contraire grandement les fabricants de boîtes-acier de la place qui, sans elle, se verraient obligés d'organiser eux-mêmes des apprentissages longs et coûteux.

La direction de l'Ecole des travaux féminins de La Chaux-de-Fonds a, de même, organisé plusieurs cours de réadaptation, dont il convient de mentionner :

1. Cours de confection pour chemises d'hommes.
2. » » » de manteaux, robes et blouses.
3. » » lingerie pour dames.
4. » pour tentes militaires.
5. Cours de couture, préparant des ouvrières à la fabrication des parapluies.

Les personnes qui suivent ces cours y sont envoyées par l'Office du travail de La Chaux-de-Fonds. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'ouvrières horlogères au chômage. Ces cours sont obligatoires pour les chômeuses, à moins d'une licence spéciale. Les ouvrières continuent à toucher leurs allocations de chômage ou de crise. Il s'est présenté un certain nombre de cas où des femmes mariées préférèrent renoncer à leurs secours de chômage plutôt que de s'astreindre à suivre ces cours, ce qui permet d'opérer une sélection et de supprimer les allocations aux personnes qui n'en avaient pas absolument besoin.

Il arriva qu'un certain nombre d'ouvrières qui avaient retrouvé du

travail dans leur ancien métier préférèrent l'horlogerie à la confection, où les salaires sont moindres. Mais, d'une manière générale, celles qui furent placées dans de nouvelles fabriques y restèrent, préférant un gain modeste, mais régulier.

Les cours de réadaptation sont financés par la Confédération, le canton et les communes ¹.

Dans la plupart des cas, la réadaptation des ouvriers qui ont été initiés à leur nouveau travail dans les cours organisés par le Technicum neuchâtois se poursuit dans les fabriques, pendant une période qui ne dépasse généralement pas trois mois. Comme la productivité de la main-d'œuvre est durant ce laps de temps, généralement déficiente, et que, par conséquent, les patrons ne sont pas à même de payer des salaires suffisants pour permettre aux ouvriers de vivre, les pouvoirs publics contribuent à la rémunération du personnel, en payant pendant trois mois des salaires différentiels de réadaptation dont les taux sont dégressifs. Les normes de ces salaires sont établies par le Département cantonal de l'industrie, d'entente avec l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

Remarquons que, lorsque l'on cite les taux des salaires payés dans les industries nouvelles qui en sont à leurs débuts, on omet souvent de tenir compte des salaires différentiels de réadaptation payés par les pouvoirs publics et qu'il convient d'ajouter aux salaires ordinaires.

3. LE CAPITAL

Avant que l'on procède au « financement » d'une nouvelle industrie, l'animateur lui-même ou un expert nommé par les capitalistes qui financent l'entreprise, doivent étudier la question de savoir si le produit que l'on se propose de fabriquer est viable et si l'entreprise projetée sera susceptible d'écouler toute sa production, de couvrir les intérêts des capitaux investis et de procurer à l'entrepreneur un bénéfice.

Pour plus de détails sur ces questions nous renvoyons le lecteur aux ouvrages qui traitent d'une manière systématique la matière et dont nous citons les plus importants au bas de la page ².

¹ Voir *Rapports du Département cantonal de l'industrie*, ainsi que les arrêtés fédéraux du 23. XII. 1931 et du 9. II. 1932.

² HENNIG, *Betriebswirtschaftslehre der Industrie*, Berlin 1928.

LEITNER, *Die Selbstkostenrechnung industrieller Betriebe*, 1930.

F. SCHEURER, *Cours sur la Fabrique*.

CH. LEJEUNE, *La vie et le mécanisme des entreprises*, Paris 1938.

MAREUSE, *Le contrôle de gestion dans les entreprises*. Dunod, Paris.

HUTH, *Wirtschaftlicher Fabrikbetrieb*. Berlin 1938.

KOLBE, *Zweckmäßige Ueberwachung des Betriebes durch betriebswirtschaftliche Kurzanalysen*. Leipzig 1938.

Comme nous l'avons déjà exposé, on peut dire que, d'une manière générale, l'on ne doit créer une industrie nouvelle que si l'écoulement de sa fabrication sur le marché intérieur est suffisant pour assurer sa rentabilité. Les ventes sur les marchés extérieurs présentent de nos jours trop d'aléas pour que l'on puisse en faire dépendre le sort d'une industrie.

Le « financement » d'une entreprise, lors de sa création, peut se faire:

- a) au moyen des économies de l'animateur;
- b) » » de fonds propres obtenus par voie d'association personnelle;
- c) » » du capital obtenu par émission d'actions;
- d) » » de capital étranger à long terme.

Nous nous proposons d'étudier succinctement ces diverses possibilités en ce qui concerne les industries nouvelles des Montagnes neuchâtelaises.

a. *Financement au moyen des économies de l'animateur.*

Les animateurs qui apportent les projets les plus intéressants viennent de l'étranger¹; or, souvent ils n'ont pas les ressources suffisantes pour fonder une industrie. Mentionnons qu'il y eut parfois des étrangers qui auraient pu fonder des entreprises avec leurs propres capitaux, mais le permis d'établissement ne leur fut pas accordé par les autorités fédérales².

Parmi les fabricants neuchâtelais, seuls les grands industriels, qui n'ont pas été touchés, outre mesure, par la crise, peuvent envisager le « financement » de nouvelles branches de fabrication. Remarquons que la plupart des petits industriels ont été trop éprouvés pour risquer les fonds qui leur restent dans de nouvelles affaires. Durant la crise, les petits fabricants étaient plutôt pessimistes et peu enclins à risquer leurs capitaux. Aujourd'hui l'instabilité économique et politique est peu propice à la création de nouvelles entreprises, ou de nouvelles branches de fabrication. Les industriels préfèrent, en général, réduire leurs dettes plutôt que d'encourir des risques disproportionnés au résultat escomptable³.

D'autre part, l'installation et l'outillage de la plupart des fabriques neuchâtelaises de petite et de moyenne importance sont généralement trop spécialisés pour permettre l'adjonction de nouveaux articles de fabrication.

¹ Voir chap. VI et VII.

² *Rapport ORIN* 1938.

³ Voir en particulier : *Rapport de la Banque Cantonale Neuchâtelaise*, exercice 1938, p. 10.

L'expérience a prouvé, au surplus, que les ressortissants d'autres cantons suisses, qui posséderaient les fonds et les connaissances nécessaires pour créer de nouvelles industries, ne sont pas disposés, pour la plupart, à s'installer dans les Montagnes neuchâteloises, ceci pour des motifs qui souvent ne sont pas d'ordre économique.

b. *Financement au moyen de fonds propres obtenus par voie d'association.*

Il s'agit, en l'espèce, de la création de sociétés en nom collectif et en commandite simple.

Remarquons, tout d'abord, que l'association d'un étranger, dépourvu de fonds suffisants, mais susceptible de réaliser un projet intéressant, et d'un Suisse, se heurte de nos jours à de grandes difficultés. Une association de ce genre suppose en effet une confiance réciproque et une interdépendance qu'il est difficile de réaliser aujourd'hui.

A côté de ces raisons d'ordre psychologique, il en est d'autres, d'ordre économique, qui s'opposent, d'une manière générale, au « financement » d'une industrie nouvelle par voie d'association de personnes, même s'il s'agit de deux Suisses. Ce mode de financement ne permet pas, en effet, de répartir suffisamment les risques, assez grands pour une nouvelle entreprise. Le capitaliste moyen hésite également à engager un capital qui sera difficilement réalisable.

Nous sommes donc d'avis que le mode de financement d'une industrie nouvelle qui présente le moins d'inconvénients est :

c. *Le financement au moyen de l'émission d'actions,*

puisque'il permet de répartir le plus équitablement les risques ainsi que de réunir le plus facilement les fonds nécessaires. On peut alors envisager la création d'une société anonyme ou d'une société en commandite par actions. Il est également possible de répartir les risques et de limiter la responsabilité des sociétaires par la création d'une société à responsabilité limitée.

d. *Financement au moyen de fonds étrangers à long terme.*

Ces fonds pourraient être fournis par des particuliers ou par des banques. Les particuliers préfèrent en général engager des fonds à long terme dans des entreprises déjà établies, qui ont passé leur « crise de croissance », plutôt que dans des industries nouvelles. Les banques ne refusent pas

d'accorder des crédits à long terme à des industries nouvelles, mais préfèrent toutefois, par mesure de prudence, attendre qu'elles se soient établies et se soient révélées viables. Les prêts bancaires ne peuvent donc guère entrer en ligne de compte pour le financement de l'entreprise à ses débuts. D'une manière générale, les banques n'accordent pas de privilèges aux industries nouvelles et les traitent sur le même pied que les anciennes.

* * *

L'expérience a montré que ces quatre modes ordinaires de financement se sont révélés dans certains cas impraticables du fait des réticences des capitalistes suisses envers les industries nouvelles. Comme la question du financement constitue le principal obstacle à leur création, les pouvoirs communaux se sont vus obligés d'envisager leur propre participation.

En ce qui concerne l'aide financière que les communes de La Chaux-de-Fonds et du Locle ont apportée à la création de nouvelles industries, nous renvoyons le lecteur au chapitre V, 1. 3.

Les autorités cantonales neuchâteloises n'ont pas accordé de prêts à des industries nouvelles, pour des raisons de principe.

Les autorités fédérales ont de même décidé de ne pas financer des entreprises industrielles et de ne pas leur accorder des crédits d'exploitation ¹.

Les pouvoirs fédéraux ont prévu par contre la possibilité d'accorder des subsides pour permettre « de faire procéder à des expertises, d'assurer la protection des droits de l'inventeur, de trouver des engins et des procédés nouveaux, de fonder et d'entretenir dans l'industrie des laboratoires d'essais et de recherches techniques » ². Les subventions fédérales ne sont accordées que pour les projets ouvrant des perspectives particulièrement intéressantes pour la création de possibilités de travail.

L'ordonnance susmentionnée prévoit en outre que les subsides fédéraux ne peuvent être alloués que si le canton accorde, de son côté, des subsides correspondants. Les autorités cantonales doivent, pour cette raison, examiner les demandes de subventions et décider si elles veulent y donner suite, avant que les autorités fédérales puissent prendre position.

Il résulte malheureusement de cette disposition que ce sont les cantons

¹ Voir l'ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral concernant la lutte contre la crise et la création de possibilités de travail du 12 février 1937, article 13. *Recueil officiel des lois fédérales*, 1937, p. 109.

² Voir ordonnance d'exécution ci-dessus mentionnée, art. 13. *Recueil officiel des lois fédérales*, 1937, p. 109.

les plus riches qui bénéficient le plus largement des subventions fédérales, qui devraient, semble-t-il, être accordées en raison des besoins des cantons.

Nous sommes d'avis que la Confédération pourrait, de même qu'elle accorde des garanties de crédits à l'exportation, garantir également les crédits accordés par des banques privées ou des particuliers à des industries nouvelles.

La garantie fédérale des risques à l'exportation¹ couvre l'exportateur jusqu'à concurrence du 80 % au maximum de la perte subie ou du solde non transférable — le bénéfice net n'étant pas pris en considération.

Cette perte doit être causée par la dépréciation de monnaies étrangères, par des difficultés de transfert, par des moratoires ainsi que par la défaillance d'Etats ou d'autres institutions de droit public qui ont commandé des marchandises, mais ne peuvent ou ne veulent pas les payer. La couverture de pertes résultant de l'insolvabilité d'importateurs privés est exclue.

Selon nous, il serait plus facile d'évaluer et de répartir les risques que représenteraient des garanties consenties à des banques pour des prêts accordés à des industries nouvelles, que ceux d'une garantie accordée à des industries suisses pour la vente de marchandises à des Etats ou autres corporations de droit public de l'étranger.

Le contrôle des industries nouvelles qui bénéficieraient d'une garantie de la Confédération serait de même relativement facile. Les risques que la Confédération prendrait ainsi à sa charge seraient couverts par les économies en subsides de chômage. Il va sans dire que des garanties de ce genre ne devraient être accordées que dans les cas offrant des chances sérieuses de viabilité et sur la base de rapports d'experts désignés par les pouvoirs publics.

L'octroi de garanties à des industries nouvelles pourrait aussi, nous semble-t-il, être envisagé sur les plans cantonal et communal. Mentionnons toutefois que la commune de La Chaux-de-Fonds a accordé déjà de telles garanties à de nouvelles entreprises².

Ne pourrait-on pas envisager la création d'un fonds de garantie pouvant être utilisé aux fins mentionnées et auquel participeraient la Confédération, le canton et les communes intéressées ? Nous proposons à cet effet un projet dans nos conclusions.

¹ Voir arrêté fédéral du 28 mars 1934, *Recueil officiel des lois fédérales*, 1934, p. 261; ordonnance du Conseil fédéral du 17 avril 1934, *R. O.* 1934, p. 316; arrêté fédéral du 8 octobre 1936, *R. O.* 1936, p. 790 et s.; ordonnance du Conseil fédéral du 24 novembre 1936, *R. O.* 1936, p. 871; loi fédérale du 6 avril 1939.

² Voir : *Partie spéciale*, chap. V, 1, p. 98 et 99.

L'octroi de garanties par les pouvoirs publics comporte pour eux moins de risques que le « financement » direct sous forme de participation ou de crédits, du fait que le capitaliste privé qui accorde un crédit à une entreprise procède également, pour son propre compte, aux études nécessaires afin de savoir si cette entreprise est viable et s'il peut lui accorder le crédit demandé.

Ce mode de financement offre aussi le grand avantage de ne pas constituer une mesure d'étatisation des entreprises privées.

4. TERRAINS ET LOCAUX.

Terrains.

La question du prix des terrains industriels ne s'est pas posée jusqu'à présent pour les entrepreneurs qui voulaient s'installer à La Chaux-de-Fonds ou au Locle. Il existait en effet dans ces villes suffisamment de locaux disponibles¹.

La commune de La Chaux-de-Fonds a, d'ailleurs, procédé elle-même à la construction de locaux industriels.

Locaux.

Les locaux, occupés jadis par des fabriques ou des ateliers d'horlogerie et aujourd'hui disponibles, sont bon marché, au dire des fabricants, en comparaison de ceux d'autres régions industrielles suisses. Ajoutons cependant que la plupart de ces locaux ne conviendraient pas à des industries utilisant de lourdes machines, n'étant pas assez résistants aux charges et aux trépidations. Comme certains de ces locaux ont été bâtis en hauteur, la superficie des ateliers est généralement trop restreinte pour permettre d'organiser rationnellement le travail. Aussi, les autorités communales de La Chaux-de-Fonds ont-elles pris la décision de construire une série de locaux industriels de plain-pied. Elles ont étudié, en collaboration avec les services de l'ORIN, un projet de locaux standardisés susceptibles d'être utilisés par diverses industries et adaptés aux conditions du climat du Jura neuchâtelois. Le type adopté consiste en locaux de 15 m. de large et de 4,5 de haut, composés de travées de 7 m. Leur prix de revient permet de demander un loyer raisonnable. La commune a commencé à construire 1600 m² de locaux, à proximité des usines électrothermiques qui pourront fournir le chauffage

¹ Les entrepreneurs qui recherchent des locaux industriels ont la possibilité de s'adresser à l'ORIN ou, s'ils ont l'intention de s'établir dans le bas du canton, à la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie.

à des conditions avantageuses. La construction est subventionnée jusqu'à concurrence de 30 % environ par le canton et la Confédération¹.

Les entrepreneurs, qui ont ainsi la possibilité de louer des locaux industriels, peuvent débiter avec des capitaux plus restreints et éviter les risques inhérents aux frais fixes qui résultent de l'achat de terrains et d'immeubles.

5. LE PRIX DU COURANT ÉLECTRIQUE.

Le prix du courant électrique ne constitue un des facteurs du lieu de production que pour les industries qui fabriquent des produits dans le prix de revient desquels la force électrique représente une part importante.

Au dire des chefs d'industrie que nous avons interrogés, le courant électrique industriel est cher dans les Montagnes neuchâtelaises. Pour vérifier cette assertion, il conviendrait de se livrer à une étude comparative des prix du courant électrique dans diverses régions suisses. Une comparaison de ce genre est malheureusement impossible, comme le prouve l'étude approfondie de Frey².

La structure des tarifs de courant électrique est, en Suisse, extrêmement variée. Il existe en effet, à côté des tarifs généraux, une multitude de tarifs spéciaux et d'arrangements particuliers avec les consommateurs d'énergie électrique.

Si l'on renonçait même à tenir compte des conditions spéciales consenties à certaines entreprises, et que l'on veuille simplement comparer les divers tarifs, l'on se trouverait dans l'impossibilité matérielle de le faire, du fait que la plupart des sociétés distributrices d'électricité se refuseraient à les communiquer. Elles craignent en effet que le lecteur n'interprète mal leurs tarifs et se fasse une idée erronée du prix effectif du courant dans les diverses régions du pays, en se bornant à comparer les prix du kilowatt-heure, sans tenir compte des autres conditions (rabais, minima de consommation, etc.)³.

La commission des tarifs de l'Union de centrales suisses d'électricité a elle-même reconnu qu'il était impossible de déterminer les différences des prix de l'électricité en comparant les données des tarifs. Cette commission recommande pour cette raison un mode de comparaison qui consiste à choisir

¹ Voir *Rapport de l'ORIN* pour l'exercice 1938.

² Étant donné que nous ne pouvons pas, dans le cadre de notre travail, analyser à fond ces questions, nous nous en remettons aux conclusions ressortant de l'ouvrage suivant : RUDOLF FREY, *Die Stromtarife der schweizerischen Elektrizitätswerke*. Thèse de Zurich, Zurich 1936, p. 49, 2^{me} al.

³ RUDOLF FREY, *op. cit.*, p. 48 et 49.

quelques types de consommation et à demander aux sociétés distributrices de courant les prix correspondants ¹.

Remarquons cependant que même ce moyen ne permettrait pas d'obtenir une image exacte des divers prix du courant, du fait que les sociétés distributrices baseraient leurs calculs sur les tarifs officiels, alors que, pratiquement, le prix serait fixé à la suite d'un accord entre l'industriel et la société, à des conditions souvent notablement plus avantageuses que celles du tarif officiel.

Le prix du courant dépend dans une large mesure de l'importance de la consommation d'une entreprise, du moment de l'utilisation, etc. Nous ne pouvons que recommander aux chefs d'entreprises qui envisageraient la possibilité de se fixer dans les Montagnes neuchâtelaises, d'établir la consommation moyenne de leur future entreprise, ainsi que le moment de l'utilisation de la force (heures et période de l'année), et de demander des offres de prix dans diverses régions suisses. Si les frais d'électricité constituent une part importante du prix de revient du produit, l'industriel calculera si les différences existantes, comparées aux autres facteurs du lieu de production, peuvent lui permettre de s'établir dans le Jura neuchâtelois.

Notons que certaines communes, celle de La Chaux-de-Fonds en particulier, ont accordé des réductions de prix du courant électrique industriel à des entreprises nouvelles.

Bien qu'une telle mesure semble contraire à l'équité, elle est cependant justifiée. Les services communaux compétents ne doivent, en effet, pas considérer uniquement le prix de revient du courant électrique et les bénéfices réalisés sur sa vente, mais tenir compte également de tous les avantages qu'une commune est susceptible de retirer de l'établissement d'industries. Une perte éventuelle sur la vente du courant est, dans certains cas, largement compensée par d'autres avantages (impôts, économies en subsides de chômage, etc.). Remarquons qu'une consommation additionnelle favorisant la bonne marche des services industriels peut même profiter finalement à l'ensemble des usagers.

6. LES CHARGES FISCALES

Selon certains théoriciens du lieu de production, les charges fiscales constituent un élément important dans la détermination du lieu de production des industries. C'est ainsi que Ritschl dit que les entreprises capitalistes

¹ RUDOLF FREY, *op. cit.*, p. 49.

affluent vers les lieux où les impôts, les salaires et les charges sociales sont restreints, mais que le poids des impôts et des charges sociales, ainsi que l'augmentation des salaires les suivent comme leur ombre. Les lieux où les impôts et les charges sociales augmentent ont sur les entreprises une action répulsive, alors que ceux où les charges fiscales et sociales sont basses, ou ont tendance à diminuer, acquièrent au contraire une force attractive¹. Schwab attribue également l'établissement dans le canton de Soleure d'une série d'industries aujourd'hui importantes, au niveau peu élevé des impôts qui y étaient perçus jadis². Le même auteur nous apprend que le déplacement de certaines fabriques d'horlogerie, du Jura neuchâtelois à Bienne, au milieu du XIX^e siècle, fut la conséquence des charges fiscales relativement élevées, alors en vigueur dans les Montagnes neuchâteloises³.

Si l'opinion de certains théoriciens du lieu de production se trouve confirmée par ces quelques exemples tirés de l'histoire économique de notre pays, il est par contre extrêmement difficile de déterminer, d'une manière générale, l'influence du facteur « impôts » sur la répartition géographique des industries, puisqu'il n'existe pas, à ce sujet, de statistique ne concernant que les entreprises industrielles.

Une enquête de l'Administration fédérale des contributions, concernant l'imposition des sociétés anonymes en Suisse, a démontré qu'il convient de ne pas exagérer l'influence des charges fiscales sur le choix du siège social des sociétés par actions. C'est ainsi que de 1921 à 1928, le nombre des sociétés anonymes a augmenté d'à peu près 37 % dans les cantons où les charges sont relativement lourdes, et de 44 % dans les autres cantons. Il n'est pas possible de conclure que le faible écart qui existe entre ces deux pour-cent soit attribuable principalement à la différence des charges fiscales. On fait également remarquer dans cette enquête, que le canton de Fribourg n'offre pas, depuis 1919, des conditions fiscales désavantageuses pour les sociétés anonymes; l'accroissement de leur nombre y est toutefois proportionnellement bien inférieur à celui de l'ensemble du pays⁴.

Hâtons-nous cependant de remarquer qu'il n'est pas possible de tirer de ces constatations des conclusions qui soient également valables, sans autre, pour les entreprises industrielles, le poids des charges fiscales ne se faisant

¹ H. RITSCHL, *Reine und historische Dynamik des Standortes der Erzeugungszweige*, Schmollers Jahrbuch, 1927, p. 30.

² FERNAND SCHWAB, *Die industrielle Entwicklung des Kantons Solothurn*, p. 210.

³ FERNAND SCHWAB, *Die industrielle Entwicklung der Stadt Biel*, Biel 1918, p. 188.

⁴ *La charge fiscale des sociétés anonymes et des sociétés coopératives en Suisse pendant l'année 1928*. Etude publiée par l'administration fédérale des contributions. *Bulletin de statistique suisse* 1929, 5^{me} fasc., p. 32.

pas nécessairement sentir avec la même intensité pour une industrie que pour une entreprise commerciale ou autre, organisée sous forme de société anonyme.

Les charges fiscales sont relativement plus lourdes pour les entreprises qui en sont à leurs débuts que pour celles qui travaillent depuis un certain nombre d'années déjà. Une nouvelle entreprise, même si elle réalise des bénéfices, ne devrait pas être imposée de la même manière qu'une entreprise déjà établie, accusant les mêmes bénéfices, ceci pour les raisons suivantes :

1. Les risques qui pèsent sur une entreprise nouvelle sont plus grands.
2. A situation de fortune égale, une entreprise nouvelle n'est pas à même de payer les impôts avec la même aisance qu'une entreprise ancienne, du fait que ses fonds investis ne peuvent être transformés en moyens liquides avec la même régularité et facilité.

Les pouvoirs publics du canton de Neuchâtel, conscients des difficultés que les industries nouvelles qui s'établissent dans le canton ont à supporter, leur ont accordé quelques avantages fiscaux, en se basant sur l'article 30 de la loi du 26 novembre 1923 sur les recours en matière fiscale.

Ces avantages se traduisent par une réduction de 50 % sur le bordereau d'impôt durant les cinq premières années, sous réserve des dispositions suivantes :

Les nouvelles sociétés sont taxées conformément aux dispositions de la loi sur l'impôt direct du 30 avril 1903, mais le fisc autorise toutefois des amortissements supérieurs à ceux admis généralement; ils peuvent s'élever, pendant cette même période, jusqu'à concurrence des deux tiers de la valeur de remplacement des machines, de l'outillage et du mobilier. Les comptes d'installation, d'organisation et d'achats de brevets et licences peuvent être amortis entièrement. Par contre, il n'est admis aucun amortissement extraordinaire sur les immeubles, qui ne peuvent être amortis au-dessous de leur estimation cadastrale.

Les nouvelles sociétés qui bénéficient de ces privilèges n'ont plus droit à la réduction qui leur est consentie, si, pendant une ou plusieurs années en cause, leur revenu net, après déduction des amortissements prévus ci-dessus, est supérieur au 10 % du capital-actions ou si le dividende distribué aux actionnaires dépasse 5 %¹.

¹ Communiqué à l'auteur par l'Inspectorat des contributions publiques du canton de Neuchâtel, le 22 mars 1939.

Les dégrèvements fiscaux fixés par l'Inspectorat cantonal des contributions sont appliqués également par les communes ¹ et ².

D'après les chefs d'industries nouvelles que nous avons interrogés, il conviendrait d'accorder aux nouvelles entreprises, outre les exonérations partielles, des modalités de paiement plus souples qu'aux autres entreprises.

Remarquons que les avantages accordés ou demandés semblent être contraires à la loi d'équité et au principe de l'uniformité de l'impôt ³. De même, le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds était d'avis que les réductions d'impôts constitueraient une injustice envers les industriels déjà établis et qui doivent faire face à de grandes difficultés ⁴.

Si de telles exemptions semblent en effet contraires au principe de l'uniformité de l'impôt, elles peuvent cependant être motivées par les avantages que la communauté retire de l'établissement de nouvelles industries. La taxation de certaines catégories de contribuables devrait se faire en tenant compte des avantages qu'ils offrent à la communauté par la création de possibilités de travail. Les exemptions peuvent de même être considérées comme des primes destinées à encourager le développement de l'industrie ⁵.

En ce qui concerne l'imposition des entreprises industrielles dans le canton de Neuchâtel, nous renvoyons le lecteur au manuel de Louis Jacot :

¹ Alors que nous avons terminé notre étude, une loi fut acceptée par le Grand Conseil du canton de Neuchâtel en date du 21 mai 1940, par laquelle la loi sur l'impôt direct du 30 avril 1903 est complétée par le nouvel article suivant :

* Art. 22 bis. — Sur préavis de l'Inspectorat des contributions et de l'autorité communale intéressée, le chef du Département des finances peut accorder une réduction de l'impôt direct lorsque des circonstances particulières le justifient, notamment lorsqu'il s'agit de favoriser l'établissement d'entreprises qui exploitent une industrie ou un commerce n'existant pas encore dans le canton. »

« La réduction de l'impôt direct accordée par le chef du Département des finances est applicable à l'impôt communal, sous réserve du droit de recours du Conseil communal au Conseil d'Etat (art. 34 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 23 juin 1934). » (*Feuille officielle de la République et Canton de Neuchâtel* du 22 mai 1940.)

² Cf. loi fribourgeoise sur les impôts cantonaux du 7 mai 1926 : art. 31. — « Le Conseil d'Etat peut exonérer d'impôt, pour une période déterminée, les industries nouvelles de caractère permanent. Il peut de même soumettre à un régime de faveur, suivant les cas, tant pour les impôts communaux et paroissiaux, que pour l'impôt cantonal, les sociétés Holding et les institutions qui n'auraient que leur siège dans le canton. » Ajoutons que ces exonérations ont été accordées jusqu'ici pour une période de 3 à 5 ans. Dans certains cas spéciaux, elle a été étendue quelque peu, suivant les circonstances. (Communiqué à l'auteur par le Service cantonal des contributions, Fribourg, 6 décembre 1939.)

³ Voir GASTON JÈZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*. Paris 1931, p. 361.

⁴ Voir *Procès-verbaux de la commission chaux-de-fonnière pour l'étude d'industries nouvelles*, séance du 1^{er} décembre 1930 et *Procès-verbaux du Conseil général de La Chaux-de-Fonds*, 30 avril 1936, p. 484 et 485.

⁵ Voir GASTON JÈZE, *op. cit.*, p. 358.

Le droit fiscal du canton de Neuchâtel (Neuchâtel 1932) et à la loi cantonale du 13 mars 1936.

Quelques industriels nous ont dit, sans fournir de précisions, que les impôts cantonaux et communaux étaient plutôt élevés dans notre canton. C'est en particulier l'opinion de fabricants ayant travaillé dans le canton de Zurich. D'autres chefs d'entreprises, qui étaient établis auparavant à l'étranger ou qui, grâce à leurs relations d'affaires, ont la possibilité d'établir des comparaisons internationales, estiment que les impôts constituent dans le canton de Neuchâtel une moyenne raisonnable.

Il nous est très difficile de contrôler l'opinion des industriels que nous avons interrogés, puisqu'il est en effet nécessaire de tenir compte des différences qui existent entre les systèmes d'imposition, les taux, les principes d'évaluation et les pratiques fiscales¹.

En Suisse en particulier, les systèmes et surtout les taux d'imposition varient de canton à canton et de commune à commune.

Le seul moyen de se faire une idée approximative des différences des charges fiscales est d'établir les bilans théoriques de quelques entreprises industrielles d'importance différente en supposant pour chaque entreprise différents résultats, de faire taxer ces dernières entreprises, pour comparer ensuite les sommes qu'elles auraient à payer dans les divers cantons et communes.

Cette méthode a été employée par l'Administration fédérale des contributions dans ses études sur les charges fiscales des sociétés anonymes et des personnes physiques. En ce qui concerne les sociétés anonymes, aucune étude approfondie n'a été entreprise depuis 1928. Il ne nous est pas possible d'utiliser les résultats de cette étude, parce qu'ils ont beaucoup vieilli et que certains cantons ont même modifié depuis lors leurs systèmes d'imposition.

Une enquête privée de ce genre ne pourrait donner des résultats satisfaisants². L'Administration fédérale des contributions calcule, par contre, chaque année, la charge fiscale, dans un certain nombre de villes, de quelques sociétés anonymes, dont les capitaux-actions et les rendements sont différents.

En ce qui concerne la charge fiscale des personnes physiques, l'Administration fédérale des contributions publie chaque année une étude très complète.

¹ Voir *La charge fiscale des S. A. et des Soc. coop. en Suisse pendant l'année 1928*, étude publiée par l'Adm. féd. des contributions. *Bulletin de statistique suisse*, 1929, 5^{me} fasc., p. 3.

² C'est là, en particulier, l'opinion de M. Higy, chef de la section de statistique fiscale et financière de l'Administration fédérale des contributions.

Les études susmentionnées¹ démontrent clairement que les charges fiscales sont relativement élevées dans le canton de Neuchâtel, à La Chaux-de-Fonds et au Locle plus particulièrement. Ces deux villes comptent même parmi celles de la Suisse où les impôts sont les plus élevés. Remarquons toutefois que de nouvelles industries peuvent obtenir d'importantes réductions d'impôts.

¹ *Charge fiscale en Suisse en 1938, personnes physiques*, publiée par le Bureau fédéral de statistique, et

Charge fiscale des sociétés anonymes, calculée par l'Administration fédérale des contributions (section de statistique fiscale et financière). (Tableaux lithographiés.)

CHAPITRE III

LE PROBLÈME DE L'INTRODUCTION DES INDUSTRIES NOUVELLES DEVANT LES AUTORITÉS FÉDÉRALES

Les dispositions légales qui permettent à la Confédération d'encourager l'introduction de nouvelles industries sont contenues dans l'arrêté fédéral du 21 décembre 1934 concernant la lutte contre la crise et la création de possibilités de travail (art. 11)¹, dans celui du 23 décembre 1936 (art. 9)² et dans son ordonnance d'exécution du 12 février 1937 (art. 13)³. Cette ordonnance constitue un résumé des principales dispositions. En voici les lignes essentielles :

« Pour favoriser l'activité de l'industrie et de l'artisanat par des travaux d'appoint, ainsi que pour prévenir la surproduction, les erreurs dans l'investissement de capitaux, la pénétration excessive de l'élément étranger dans l'industrie suisse, etc., la Confédération soutient les cantons et les communes :

« a. En les renseignant et les conseillant sur toute question d'une importance décisive, compte tenu de la politique pratiquée en matière commerciale et douanière, ainsi qu'en ce qui touche au marché du travail et à la police des étrangers.

« b. En facilitant et en permettant de mettre en valeur l'activité individuelle en matière de recherches et d'inventions.

« c. En collaborant avec les laboratoires d'essais et de recherches techniques, ainsi qu'avec des chômeurs particulièrement doués appartenant aux professions libérales.

« d. En amenant à collaborer de façon rationnelle tous les organismes officiels qui ont pour tâche de promouvoir l'activité de l'industrie et de

¹ *Recueil officiel des lois fédérales*, 1934, p. 1470.

² *Id.*, 1936, p. 1074.

³ *Id.*, 1937, p. 109.

l'artisanat, de façon à assurer un juste équilibre entre les besoins régionaux et l'intérêt général de l'économie suisse. »

Il ressort de ces dispositions que les autorités fédérales font toujours prévaloir l'intérêt général du pays sur les intérêts régionaux, lorsqu'il s'agit d'implanter dans une contrée une industrie nouvelle.

Selon elles il importe aussi d'examiner, si par la création d'une industrie dans une région, on ne crée pas de concurrence dangereuse pour les industries d'autres régions.

Le département de l'économie publique est d'avis qu'il ne faut pas vouloir implanter, à force de subventions, des industries nouvelles qui bientôt ne seraient plus viables et qu'on devrait abandonner à leur sort ou soutenir artificiellement.

Les autorités fédérales ont toujours agi avec beaucoup de circonspection. « Difficultés de vente, difficultés du financement des entreprises, circonstances à considérer du point de vue de la politique commerciale, des contingences douanières et de la situation du marché du travail, nécessités en matière de police des étrangers, ce sont là autant d'éléments du problème qui appellent tous un examen approfondi ¹. »

D'une manière générale, les autorités fédérales bornent leur activité, dans ce domaine, à coordonner les efforts cantonaux, à fournir des renseignements sur les questions d'ordre technique, industriel ou commercial. En outre, lorsqu'elle se justifiait, une aide financière a été accordée pour couvrir des frais d'expertises et des essais techniques.

Une question qui a toujours été examinée de près est celle de savoir s'il est désirable, pour l'économie suisse, de favoriser l'immigration d'étrangers. L'expérience a montré qu'il convient d'observer une certaine réserve à ce sujet, bien que, dans certains cas, il soit difficile de se passer de leur apport ².

Nous venons de parler de la politique qui est suivie par les autorités fédérales dans le domaine de l'introduction des industries nouvelles. Nous étudierons maintenant la question de savoir si, et dans quelle mesure, les autorités fédérales ont contribué à favoriser l'introduction d'industries nouvelles dans le canton de Neuchâtel.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre consacré au problème du « capital » ³, la Confédération n'a pas participé au financement des industries nouvelles.

Elle a par contre accordé, durant quelques années, une subvention à

¹ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, Département de l'économie publique, Office de l'industrie des arts et métiers et du travail, 1935, p. 240.

² Id., 1935, p. 241.

³ Partie spéciale, chap. II, 3, p. 76.

l'Office neuchâtelois de recherches des industries nouvelles (ORIN), mais l'a retirée, à partir de 1939, pour des raisons que nous développons dans le chapitre consacré à cette institution ¹.

La Confédération a dû aussi s'occuper de la question de l'admission des étrangers. Bien que les pouvoirs fédéraux reconnaissent la nécessité d'accorder des permis d'établissement à certains entrepreneurs étrangers ², la police fédérale des étrangers a jugé opportun, dans plusieurs cas, de refuser de tels permis.

Voici les raisons pour lesquelles l'autorité centrale s'est opposée, dans de nombreux cas, à l'établissement d'étrangers dans le canton de Neuchâtel :

1. Les pouvoirs fédéraux veulent éviter une trop grande immigration d'étrangers ³. Sur 1,800,000 personnes environ qui gagnaient leur vie en Suisse en 1930, il y avait en effet plus de 200,000 étrangers ⁴. Cette proportion est plus élevée que dans la plupart des autres pays, et il ne serait pas conforme à une saine politique démographique de l'accroître encore.

2. Les industries suisses travaillent surtout pour l'exportation et ne pourraient vivre exclusivement du marché suisse. Pour pouvoir exporter, il faut aussi acheter à l'étranger. L'achat de produits étrangers fournit une arme efficace pour inciter l'étranger à acheter des produits suisses. La création d'industries nouvelles, qui permettraient de supprimer entièrement l'importation d'un produit, ne manquerait pas d'avoir des répercussions fâcheuses sur les ventes de nos industries d'exportation. On assisterait alors à un déplacement du chômage et non à sa résorption.

3. Les autorités fédérales sont soucieuses de créer des dettes commerciales envers l'étranger, pour pouvoir rapatrier, par voie de compensation, des capitaux suisses gelés. Pour réduire ses créances à l'étranger, il faut que la Suisse continue à importer des marchandises.

C'est pour les mêmes raisons que les autorités fédérales s'opposent, en principe, à l'élévation de droits d'entrée pour protéger une industrie

¹ *Partie spéciale*, chap. VI, 1, p. 113.

² *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, Département de l'économie publique, Office de l'industrie des arts et métiers et du travail*, 1935, p. 241.

³ Voir ordonnance d'exécution du 12 février 1937 (art. 13) dans le *Recueil officiel des lois fédérales*, 1937, p. 109.

⁴ Les derniers chiffres concernant le nombre des étrangers exerçant une profession en Suisse datent de 1930. Leur nombre était alors de 210,000 environ, mais il a dû diminuer par suite des restrictions apportées au droit d'établissement des étrangers.

Annuaire statistique de la Suisse, 1938, p. 44 et 50.

Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft, Berne 1939, tome I, p. 273.

C. BRÜSCHWEILER, *Wir als Viermillionenvolk*. Berne 1939.

nouvelle. Dans un seul cas, à notre connaissance, les autorités fédérales se sont décidées à élever les droits de douane pour favoriser la création d'une industrie nouvelle dans les Montagnes neuchâtelaises ¹.

Ces raisons ne sont pas sans valeur. En effet, on sait qu'une protection douanière exagérée n'est pas dans l'intérêt du pays en général. En supprimant artificiellement l'âpre lutte de la concurrence entre les industries des différents pays, on anémie l'esprit d'initiative en faisant disparaître l'effort que nécessite la recherche journalière des perfectionnements. Les industries travaillant en vase clos risquent de se voir bientôt dépassées, au point de vue technique, par leurs concurrentes étrangères.

Le Département de l'économie publique se montre par contre plus accessible aux demandes des industriels, en ce qui concerne la réduction des droits de douane sur les matières premières et les produits accessoires utilisés par les industries nouvelles et importés de l'étranger. Les droits d'entrée ont été abaissés en effet dans quelques cas.

Comme on le voit, la Confédération se trouve dans l'impossibilité de déroger à la politique douanière qui lui est imposée par la structure même de son économie et par la politique douanière des autres Etats, pour faciliter l'existence des industries nouvelles.

¹ Voir arrêté du Conseil fédéral du 20 mars 1933 concernant l'augmentation des droits de douane sur les appareils de radio. *Recueil officiel des lois fédérales*, 1933, p. 123.

CHAPITRE IV

LE PROBLÈME DE L'INTRODUCTION DES INDUSTRIES NOUVELLES DEVANT LES AUTORITÉS CANTONALES

1. DEVANT LE GRAND CONSEIL

Dès le commencement de la crise, le problème de l'introduction de nouvelles industries a préoccupé les pouvoirs publics du canton de Neuchâtel. C'est ainsi que nous trouvons dans le Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil du 19 mai 1931, une motion de MM. Renner et consorts dans laquelle le Conseil d'Etat « est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'assurer le secours financier de l'Etat aux communes qui feraient des sacrifices pour introduire de nouvelles industries dans le pays ». Une seconde motion, rédigée dans le même ordre d'idées, fut déposée le même jour par MM. Arthur Studer et consorts. Celle-ci invite le gouvernement « à étudier, en liaison avec les industriels, les mesures propres à redresser la situation économique du canton et à assurer son avenir, en particulier par la recherche et l'amenée de nouvelles industries ».

Malgré la crise persistante et l'augmentation du chômage, ces deux motions n'ont été adoptées que le 20 novembre 1933 par le Grand Conseil.

Ce même jour, M. Armand Renner préconisa la création d'un office cantonal pour l'introduction de nouvelles industries, qui lui semblait préférable à celle de plusieurs commissions ou offices locaux. Cet office cantonal aurait eu deux bureaux : un dans le Bas du canton et l'autre dans les Montagnes. M. Henri Perret plaida dans le même sens, en disant notamment que les industries nouvelles constituent une nécessité pour le canton de Neuchâtel, puisque l'horlogerie ne pourra plus jamais occuper le même nombre d'ouvriers qu'auparavant, même en temps de conjoncture favorable.

M. A. Studer invoqua les mêmes motifs que M. Perret, en ajoutant qu'il n'était pas nécessaire d'introduire dans le canton de grandes industries

occupant chacune des centaines d'ouvriers, mais qu'il suffirait de favoriser l'établissement de plusieurs petites entreprises.

Le 22 novembre 1933, un postulat Camille Brandt et consorts, se rapportant également au problème des industries nouvelles, fut adopté par le Grand Conseil après avoir été amendé par le Conseil d'Etat sous la forme suivante : « Le Conseil d'Etat est invité à nommer une commission consultative chargée d'examiner la situation financière que crée le chômage à l'Etat et à certaines communes et les remèdes à y apporter. »

Dans le texte primitif, le Conseil d'Etat était invité « à créer un Conseil économique, à caractère consultatif, qui aurait pour tâche de déterminer dans quelle mesure et à quelles conditions l'Etat aura à intervenir dans la gestion des industries du pays, ainsi que d'examiner la situation financière que crée le chômage à l'Etat et à certaines communes et les remèdes à y apporter ».

2. DEVANT LA COMMISSION CONSULTATIVE DU CONSEIL D'ÉTAT

En vue d'étudier les problèmes soulevés par les motions Renner et consorts, Studer et consorts et par le postulat Brandt et consorts, le Conseil d'Etat a nommé, le 9 janvier 1934, une commission consultative. Après seize mois de travail, cette commission adressa un rapport au Conseil d'Etat le 9 mai 1935.

Les membres de cette commission constatèrent que les motions Renner et Studer ainsi que le postulat Brandt, qu'ils étaient chargés d'examiner, touchaient aux questions économiques et sociales les plus importantes.

Pour étudier les problèmes que soulevaient les deux motions et le postulat, la commission institua trois sous-commissions. La première devait s'occuper des moyens par lesquels les industries existantes pourraient être défendues et protégées; la deuxième avait pour tâche d'étudier les mesures tendant à l'introduction de nouvelles industries; enfin la troisième avait pour but d'étudier les mesures financières que pourrait nécessiter l'application des propositions que feraient les deux premières sous-commissions ainsi que les moyens de venir en aide à l'Etat et aux communes dont les finances étaient obérées par le chômage.

Voici les constatations auxquelles aboutit la commission principale en ce qui concerne le problème des industries nouvelles plus spécialement :

Les membres de la commission furent d'avis que l'industrie horlogère ne serait plus jamais à même d'occuper toute la main-d'œuvre disponible, même en supposant un degré d'occupation des entreprises aussi intense qu'il le fut durant la période de grande prospérité de 1927 à 1929. La commission estima que, même avec le retour d'un degré d'occupation aussi

élevé que pendant ces années prospères, le 60 % des ouvriers occupés alors suffirait à couvrir les besoins en main-d'œuvre des fabriques d'horlogerie.

La commission émit l'opinion que des industries nouvelles permettraient d'absorber une partie de la main-d'œuvre inactive, mais se rendit compte que leur introduction représente un problème complexe et difficile.

En ce qui concerne le « financement » des entreprises nouvelles, la commission estima que l'Etat et les communes ne peuvent s'en charger.

Elle jugea que l'on pouvait laisser aux offices spéciaux d'un caractère permanent le soin d'étudier la question de savoir quels articles il serait possible de fabriquer et d'écouler rentablement.

La commission s'est également efforcée d'établir s'il serait judicieux ou non de créer un office cantonal pour la recherche d'industries nouvelles.

Un projet complet pour la création par l'Etat d'un Institut scientifique de l'industrie fut présenté par l'un des membres de la commission, M. F. L'Eplattenier. Ce projet, qui s'inspirait partiellement d'un décret-loi italien du 23 janvier 1933 concernant la création d'un Institut pour la reconstitution industrielle, ne put être pris en considération.

« La Commission consultative, nommée par le Conseil d'Etat pour examiner la situation que crée le chômage à l'Etat et à certaines communes et les remèdes à y apporter » fut dissoute après avoir présenté son rapport. On a pu se rendre compte, en lisant notre exposé, qu'elle n'est pas arrivée à des résultats très tangibles.

En ce qui concerne le problème que nous étudions, le seul acte positif du Grand Conseil a été l'adoption des deux motions et du postulat qui a permis la nomination de cette commission par le Conseil d'Etat. Jusqu'à la fin de 1938, on ne trouve plus en effet, dans les délibérations de cette assemblée législative, que quelques discussions sans intérêt particulier en ce qui touche la question des industries nouvelles.

3. DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

Pour s'occuper de la question des industries nouvelles, le Département de l'industrie disposait, au début de la crise, de la Chambre cantonale du commerce, de l'industrie et du travail dont le siège était à La Chaux-de-Fonds.

A ce moment-là, les membres du bureau de la Chambre du commerce pensaient à tort que la question des industries nouvelles n'aurait qu'une importance passagère, et serait abandonnée dès la reprise des affaires dans l'industrie horlogère, comme cela avait été le cas lors des crises précédentes.

Ils examinèrent néanmoins plusieurs propositions et s'efforcèrent également d'en susciter quelques-unes¹.

Ces premiers essais n'eurent pas une issue favorable. La Chambre du commerce ne se désintéressa toutefois pas de la question et nomma une commission de six membres pour l'étudier. Cette commission avait non seulement pour tâche de rechercher quelles industries nouvelles pourraient être introduites dans le pays avec quelques chances de succès, mais aussi d'étudier quels produits nouveaux les entreprises existantes seraient à même de fabriquer.

De nombreux projets furent soumis à la Chambre et à sa commission, mais elles ne purent envisager de conseiller leur réalisation pour des raisons diverses. Souvent, il ne s'agissait pas d'inventions récentes, ou bien elles n'étaient soumises à l'examen de la Chambre qu'après avoir été présentées, en vain, à toutes les autres instances qui auraient été susceptibles de s'y intéresser. Quant aux offres qui présentaient un certain intérêt, ce n'était pas la fabrication du produit qui aurait constitué un obstacle, mais bien sa vente. Lorsqu'il s'agissait d'étudier les possibilités d'écoulement d'un article et la rentabilité de sa fabrication, les moyens financiers de la Chambre, ainsi que le manque de personnel approprié, ne lui permettaient pas de se livrer à des investigations coûteuses, telles que des études approfondies du marché et des calculs de prix de revient.

C'est pour cette raison que la Chambre cantonale du commerce se borna à servir d'intermédiaire. Elle chercha à centraliser les projets qui lui étaient présentés, et les soumit aux personnes qu'ils étaient susceptibles d'intéresser. C'est principalement sur le préavis des industriels du pays que la Chambre se basait pour émettre ses jugements.

Les résultats auxquels elle aboutit furent médiocres, et l'on peut dire que la fabrique Philips est la seule industrie nouvelle dont on puisse attribuer partiellement l'introduction aux efforts de la Chambre.

La Chambre cantonale du commerce, de l'industrie et du travail fut effectivement supprimée le 31 mars 1934, en exécution de la décision du Grand Conseil du 14 novembre 1932². Se basant sur l'article 2 de la loi

¹ Voir *Rapports de la Chambre cantonale du Commerce, de l'Industrie et du Travail*, exercices 1930, 1931, 1932; exercice allant du 1^{er} janvier 1933 au 31 mars 1934, date de la suppression effective de la Chambre.

² Quant à la nouvelle *Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie*, si elle suit d'une manière régulière la question des industries nouvelles, elle ne peut le faire cependant que d'une façon accessoire, sa tâche essentielle, dans le domaine de l'industrie étant de contribuer au maintien et au développement des fabriques existant déjà dans le canton.

La Chambre de commerce ne peut, du reste, faire double emploi avec l'ORIN, et doit se borner à seconder les travaux de cette institution. Elle est particulièrement à même

concernant la suppression de la Chambre, le Conseil d'Etat nomma une commission consultative paritaire ayant pour tâche d'étudier les questions intéressant l'économie du canton. Si nous faisons allusion à cet organe consultatif, c'est qu'il pourrait être appelé à s'occuper du problème des industries nouvelles, bien que cela n'ait pas été le cas jusqu'à présent.

Depuis 1934, le Département de l'industrie travaille en collaboration avec l'Office de recherches des industries nouvelles qui fut créé grâce à l'initiative des communes de Locle et de La Chaux-de-Fonds, et dont nous parlerons dans la suite ¹.

Le Département de l'industrie a étudié la question de savoir s'il serait préférable, pour l'économie neuchâteloise, de disposer d'un office cantonal qui serait un rouage de l'Etat. La Commission consultative cantonale a déconseillé dans son rapport la création d'un office de cette nature. Le Département de l'industrie est arrivé à une conclusion semblable, à savoir qu'une institution qui jouit d'une certaine indépendance à l'égard des pouvoirs publics, telle que l'Office de recherches des industries nouvelles (ORIN), constitue la solution la meilleure.

De nombreux projets d'industries nouvelles ont été examinés par le Département de l'industrie qui engagea également, ainsi qu'il ressort de ses rapports, des pourparlers avec un certain nombre de représentants de fabriques étrangères ².

Parmi les projets dont s'est occupé directement le Département de l'industrie, un seul a donné un résultat positif. Il s'agit de la fabrique d'appareils de radio « Philips ».

Si les pouvoirs cantonaux vouent toute leur sollicitude aux industries nouvelles, ils se refusent par contre à leur accorder des prêts, pour des raisons de principe. Ils estiment en effet qu'il est de mauvaise politique d'engager les fonds de la communauté dans des entreprises privées, et, que si une entreprise présente des chances réelles de développement, elle a la possibilité de trouver les fonds nécessaires sans le secours de l'Etat.

de le faire dans les cas où les industriels désirent s'établir dans le bas du canton. Etant sur place, et au courant des conditions régionales de la production industrielle, elle peut apporter une aide appréciable à l'ORIN en ce qui concerne les études ayant trait à la disponibilité des locaux, de la main-d'œuvre, au niveau des salaires, etc. C'est ainsi que la Chambre de Commerce s'est souvent livrée à des études de ce genre.

La Chambre cherche de même à favoriser la création d'industries nouvelles en établissant des contacts entre les milieux des affaires et ceux de la finance.

La nouvelle Chambre eut à examiner de près, en collaboration avec l'ORIN, quelques projets, en particulier ceux d'une fabrique de bakélite, d'une bonneterie, etc. La plupart de ces projets n'ont pas abouti pour des raisons qui tiennent essentiellement à la concurrence faite par d'autres cantons ou régions suisses.

¹ *Partie spéciale*, chap. VI, p. 111.

² Voir entre autres : *Rapport de l'exercice 1933*, p. 46.

Il a par contre été prévu certains allègements des charges fiscales cantonales. Nous en avons parlé dans le chapitre consacré à la question du lieu de production ¹.

Dans le domaine qui nous occupe, le Département de l'industrie rend aussi de précieux services en intervenant auprès des autorités fédérales pour l'obtention des autorisations d'établissement des ressortissants étrangers qui se proposent d'introduire une industrie nouvelle dans le pays, ainsi que pour celle d'ouvriers spécialistes venant de l'étranger.

Il convient également de signaler les interventions du Département de l'industrie auprès du Département fédéral de l'économie publique, en ce qui concerne la réduction des droits d'entrée sur des matières premières ou des produits auxiliaires utilisés par certaines industries nouvelles, ainsi que les demandes faites en leur faveur pour obtenir une protection douanière plus efficace.

Les interventions des autorités neuchâtelaises auprès du pouvoir central se heurtent souvent à des difficultés. Les autorités cantonales s'efforcent avant tout de favoriser les intérêts du canton, alors que les autorités fédérales sont obligées de prendre en considération les intérêts de l'ensemble du pays. Pour elles, la question principale est de savoir si l'industrie que l'on se propose d'introduire ne constituera pas une concurrence nuisible aux entreprises établies dans le pays. Il ne s'agit pas, en effet, de procéder simplement au déplacement du chômage d'un canton à un autre, mais bien d'étudier les possibilités permettant d'augmenter les occasions de travail dans l'ensemble de la Suisse.

¹ *Partie spéciale*, chap. II, 6, p. 82.

CHAPITRE V

LE PROBLÈME DE L'INTRODUCTION DES INDUSTRIES NOUVELLES DEVANT LES AUTORITÉS DES VILLES DES MONTAGNES NEUCHATELOISES

1. LA COMMUNE DE LA CHAUX-DE-FONDS ET LE PROBLÈME DES INDUSTRIES NOUVELLES

Les membres du Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, se souvenant des répercussions qu'avaient eues les précédentes crises horlogères sur l'économie locale et les finances de la ville, et conscients du danger que représente pour celle-ci l'orientation unilatérale de son industrie, furent, dès le début de la crise, d'avis qu'il convenait de prendre sans tarder des mesures tendant à susciter et à favoriser de nouvelles industries.

La commune de La Chaux-de-Fonds fut secondée dans ses efforts par une Commission pour l'étude d'industries nouvelles et, à partir du mois d'août 1934, par l'Office de recherches des industries nouvelles. Nous parlerons de ces deux institutions dans les sous-chapitre et chapitre suivants¹ et nous nous bornerons pour le moment à esquisser l'activité des pouvoirs communaux proprement dits.

Alors que la commission et l'Office de recherches avaient pour tâche de susciter des projets et d'en étudier la viabilité, les pouvoirs communaux devaient, sur son préavis, discuter l'opportunité de l'octroi de crédits pour le lancement de nouvelles entreprises, et prendre les décisions que comportait cette aide financière.

Avant de solliciter de la part du Conseil général l'octroi de crédits plus importants, le Conseil communal alloua tout d'abord, dans les limites de ses compétences, une aide financière de fr. 2000.— pour faciliter la réalisation d'un projet. Il s'adressa le 3 décembre 1931, la première fois, au Conseil

¹ *Partie spéciale*, chap. V, 2, p. 102 et chap. VI, p. 111.

général pour lui demander l'octroi d'un crédit de fr. 20,000.— destiné à développer l'étude de nouvelles industries, et, le cas échéant, à favoriser leur lancement. Ce crédit, qui fut voté à l'unanimité, se révéla insuffisant.

Avec la prolongation de la crise, les pouvoirs communaux étaient sollicités plus fréquemment. Au moment où ils auraient dû restreindre certaines de leurs dépenses parce que les recettes diminuaient graduellement, ils furent appelés à intervenir financièrement dans un domaine qui avait été jusqu'alors réservé à l'initiative privée. Bien que le problème du rétablissement des finances communales devînt de plus en plus critique, le Conseil communal estima qu'il ne devait pas hésiter à faire les sacrifices nécessaires dans l'intérêt général. Le 3 novembre 1933, il demanda au Conseil général l'octroi d'un nouveau crédit de fr. 85,000.— qui, selon son rapport, ne devait pas être considéré comme une dépense consentie en pure perte puisqu'il devait permettre de procurer du travail à des ouvriers et ouvrières au chômage. Ce crédit fut voté à l'unanimité. De cette somme, fr. 35,000.— étaient destinés au « financement » de deux entreprises déjà lancées, alors que fr. 50,000.— constituaient un crédit global qui devait permettre au Conseil communal de pouvoir accorder son aide à la création d'occasions de travail, sans être obligé de recourir, dans chaque cas particulier, au Conseil général, ce qui risquait de compromettre des pourparlers déjà suffisamment difficiles.

Le Conseil communal avait, en effet, été obligé, à quelques reprises, d'accorder des crédits à des entreprises sans l'autorisation du Conseil général, en se bornant à informer de ses projets les divers groupes de cette assemblée; cette façon d'agir lui avait été dictée par la crainte de nuire aux entreprises naissantes en donnant aux pourparlers en cours une trop large publicité. Ce fut pour éviter le retour d'une situation semblable que le Conseil communal demanda ce crédit global de fr. 50,000.— Il s'était engagé à tenir au courant, dans chaque cas particulier, la commission financière et la commission des comptes du Conseil général des conditions auxquelles il se proposait d'allouer des crédits. Le Conseil communal s'engagea également envers le Conseil général à lui rendre fidèlement compte de l'utilisation du crédit accordé.

Le 13 avril 1934, le Conseil général accorda au Conseil communal un nouveau crédit de fr. 100,000.— pour lui permettre de poursuivre son activité en faveur des industries nouvelles.

Afin de pouvoir conserver sa liberté d'action au cas où des propositions intéressantes lui seraient présentées, le Conseil communal sollicita, en date du 29 novembre 1935, un nouveau crédit de fr. 50,000.— qui lui fut accordé à l'unanimité; il fut, en même temps, autorisé à garantir, jusqu'à concurrence de fr. 130,000.—, les prêts accordés par des tiers à des industries nouvelles.

Bien que la situation de l'industrie horlogère se fût sensiblement amé-

liorée au cours des années 1936 et 1937, le Conseil communal jugea que cette reprise ne devait pas inciter les autorités à abandonner le problème des industries nouvelles et à répéter ainsi l'erreur tant de fois commise à la suite des crises précédentes. C'est pour cette raison qu'il sollicita du Conseil général un nouveau crédit total de fr. 100,000.— qui lui fut octroyé dans sa séance du 5 mars 1937.

Nous pouvons donc constater que, en ce qui concerne la question des industries nouvelles, le Conseil général soutenait entièrement le pouvoir exécutif. Les autorités communales étaient en effet d'avis qu'il était inévitable pour la commune de faire des sacrifices financiers et de courir les risques que comportent les essais et les tentatives industriels.

Voici le tableau des crédits octroyés au Conseil communal de La Chaux-de-Fonds pour lui permettre de venir en aide à des industries nouvelles.

Crédits votés :

3 novembre 1933	Fr. 85,000.—
13 avril 1934	» 100,000.—
29 novembre 1935	» 50,000.—
5 mars 1937	» 100,000.—
	<hr/>
	Fr. 335,000.—

Montant des garanties que la commune fut autorisée à accorder aux tiers qui financent des industries nouvelles :

29 novembre 1935	Fr. 130,000.—
	<hr/>
	Fr. 465,000.—

Ces crédits furent utilisés comme suit ¹ :

	Etat au :					
	31 déc. 33	31 déc. 34	31 déc. 35	31 déc. 36	31 déc. 37	31 déc. 38
Prêts remboursables	28,000.—	79,200.—	174,388.35	237,778.95	225,863.20	200,448.27
Actions d'industries nouvelles	—	—	—	—	—	40,500.—
Garanties	—	—	—	81,500.—	162,950.—	163,500.—
Subsides à fonds perdus	—	—	—	51,437.95	85,757.65	80,349.05

¹ Les chiffres d'une année comprennent ceux de l'année précédente diminués des remboursements.

Les frais généraux occasionnés à la commune par l'introduction d'industries nouvelles s'élevèrent à :

Fr.	19,755.90	en	1935
»	3,609.95	»	1936
»	2,870.70	»	1937
»	5,578.50	»	1938

Dans les « subsides à fonds perdus » sont comprises les sommes accordées par la commune à des industries nouvelles pour couvrir leurs frais de déménagement des machines et de l'outillage, de l'aménagement des locaux, de l'amenée du courant électrique pour la force motrice et l'éclairage, ainsi que pour les locations, la réadaptation du personnel (sous forme de salaires différentiels), etc.

Aux dépenses que nous venons d'énumérer, il convient encore d'en ajouter d'autres de moindre importance, qui sont passées par le compte « Imprévu », mais dont nous ne pouvons donner le montant exact parce qu'elles sont englobées dans d'autres dépenses de nature différente.

Les détails concernant l'utilisation exacte des crédits ne sont pas publiés pour toutes les années. Le Conseil communal estime, en effet, qu'une trop large publicité dans ce domaine ne pourrait que nuire aux entreprises qui ont bénéficié de son appui financier. C'est pour cette raison que nous avons dû nous borner à esquisser à grands traits l'emploi des crédits votés par le Conseil général, sans entrer dans les détails de leur utilisation.

Pour les mêmes motifs, les conditions auxquelles l'aide financière des pouvoirs publics a été consentie, ne furent publiées que dans deux cas. Dans l'un d'eux, le crédit bancaire qui avait été garanti par la commune devait être amorti par les versements effectués en contre-valeur de la marchandise vendue. Dans l'autre, le prêt de la commune fut accordé à un taux de 2 % : les conditions de remboursement étaient les mêmes que dans le cas précédent, mais le prêt était en outre garanti par l'outillage de la nouvelle fabrique. Voici les conditions générales auxquelles la commune de La Chaux-de-Fonds subordonne l'octroi des prêts ou des cautionnements¹ :

- a) « des garanties suffisantes de remboursement doivent être fournies par le demandeur »;
- b) « un intérêt évident doit résulter de l'intervention financière des pouvoirs publics sous forme d'occupation de personnel »;
- c) « un intérêt économique doit résulter pour la Suisse soit par une diminution d'importation, soit par une augmentation d'exportation ».

¹ Lettre du directeur de l'ORIN à l'auteur, du 23 mai 1939.

Toutes les industries qui bénéficient de l'aide financière des pouvoirs publics sont soumises à un contrôle qui est effectué par l'Office de recherches des industries nouvelles au nom de la commune. Cette dernière a, en effet, un droit de regard illimité dans les entreprises auxquelles elle a fourni des fonds.

L'expérience a prouvé que la marche normale des industries nouvelles était souvent entravée par l'absence d'une comptabilité appropriée, susceptible de donner régulièrement au fabricant comme aux bailleurs de fonds une image de la situation effective de l'entreprise. La plupart des petits industriels considèrent en effet souvent la comptabilité comme une formalité désagréable à remplir, et non comme le miroir de leurs affaires.

C'est pour obvier à ces inconvénients et combler cette lacune que le Conseil communal, sur la proposition du directeur de l'ORIN, décida d'astreindre toutes les entreprises nouvelles ayant bénéficié de son appui financier, à fournir régulièrement, à partir du mois d'août 1937, des rapports mensuels détaillés.

Ces rapports périodiques ont un double but. Ils constituent pour les pouvoirs publics un moyen précieux pour suivre de près la marche des entreprises auxquelles ils ont avancé des fonds. D'autre part, l'obligation pour les industriels de remplir les formules et d'y inscrire avec précision les renseignements détaillés concernant leur entreprise, les habitue à tenir des comptes d'une manière rationnelle et leur permet d'être mieux à même de diriger leurs affaires.

A côté des subsides à fonds perdus, la commune de La Chaux-de-Fonds a subi certaines pertes provenant du non-remboursement de prêts accordés. Nous ne sommes renseigné avec exactitude que pour un cas par les rapports de gestion.

La commune de La Chaux-de-Fonds avait souscrit en 1932 vingt actions de la Société industrielle de radiophonie S. A. La valeur nominale de ces actions, de fr. 500.— primitivement, fut ramenée en 1935 à fr. 100.—. La commune perdit donc fr. 8000.—, plus une somme de fr. 500.— lors de leur remboursement, en 1936¹.

Les pertes totales subies par la commune de La Chaux-de-Fonds par suite du non-remboursement des prêts accordés furent de fr. 20,000.—². Si l'on y ajoute les subsides à fonds perdus s'élevant à fr. 80,000.— environ et les frais généraux occasionnés à la commune par les industries nouvelles

¹ *Rapports de la Commune de La Chaux-de-Fonds sur la gestion et la comptabilité, exercice 1932*, p. 148 : Bilan (Titres et Créances). Exercice 1935, p. 151 : Pertes et Profits. Exercice 1936, p. 147 : Pertes et Profits.

² D'après une communication faite à l'auteur par l'ORIN le 23. V. 1939.

(fr. 5500.—) les pertes totales probables à amortir s'élèvent à fr. 105,000.—. Il convient toutefois de remarquer que certains subsides à fonds perdus ont été remboursés par des industriels, et que d'autres ont été transférés dans le compte des prêts remboursables. On ne saurait donc considérer les subsides à fonds perdus comme des sommes définitivement perdues pour la commune ¹. Comme la participation financière de la commune s'élève à un demi-million de francs environ, celle-ci s'est vue obligée de créer, en 1937, un fonds d'amortissement pour un montant de fr. 100,000.—, qui fut, grâce au résultat satisfaisant du compte de Profits et Pertes, augmenté à fin 1938 à fr. 200,000.—. Ce fonds a été constitué pour amortir les pertes provenant du non-remboursement des prêts et pour permettre, d'autre part, d'amortir les frais généraux et les subsides à fonds perdus ².

2. LA COMMISSION CHAUX-DE-FONNIÈRE POUR L'ÉTUDE D'INDUSTRIES NOUVELLES

Le Conseil communal adressa, en date du 30 septembre 1930, une lettre à quelques personnalités compétentes de La Chaux-de-Fonds, leur demandant si elles consentiraient à faire partie d'une « Commission pour l'étude d'industries nouvelles ». Cette commission fut réunie pour la première fois le 22 octobre 1930. Elle se composait de six membres : un ingénieur, deux techniciens, un négociant, un professeur et un secrétaire. Etant donné qu'à cette époque, on était un peu partout à la recherche d'industries nouvelles, les autorités communales préférèrent que la commission ne fût pas nombreuse, pour éviter une trop grande publicité.

La commission se donna pour tâche d'étudier les suggestions qui lui seraient présentées en vue d'introduire à La Chaux-de-Fonds de nouvelles industries capables de procurer du travail à une partie de la main-d'œuvre alors au chômage, ainsi que de favoriser le maintien des industries existantes ³.

La commission était chargée d'étudier les projets d'industries nouvelles au point de vue technique et commercial. Sa tâche principale consistait à rechercher si l'entreprise dont on envisageait la création serait viable et procurerait du travail à un certain nombre d'ouvriers au chômage, tout en ne nécessitant pas une aide financière trop importante de la part de la commune.

¹ Voir *Rapport de la Commune de La Chaux-de-Fonds sur la gestion et la comptabilité*, exercice 1938, p. 164.

² *Rapports de la Commune de La Chaux-de-Fonds sur la gestion et la comptabilité*, exercice 1937, p. 159 et 164; exercice 1938, p. 154 et 161.

³ *Procès-verbaux du Conseil général de La Chaux-de-Fonds*, 1931, p. 341 et 348.

Lorsque les travaux préliminaires donnaient un résultat positif, il incombait au Conseil communal de décider s'il convenait d'accorder une subvention à l'entreprise¹. Jusqu'à la création de l'Office de recherches des industries nouvelles, au milieu de l'année 1934, les subventions communales n'étaient accordées que sur le préavis favorable de la commission. Cette dernière était, pour ces raisons, en relations étroites avec le Conseil communal, auquel elle devait, en particulier, communiquer régulièrement les procès-verbaux de ses séances.

Comme la commission était composée en majorité de techniciens et ne comprenait qu'un commerçant, elle dut s'adresser à maintes reprises à des commerçants et à des industriels de la place pour leur demander leur avis au sujet de la viabilité des projets qui lui étaient soumis. Elle dut également, dans ce même but, avoir recours à des experts et à des associations compétentes.

Afin d'être mieux à même de résoudre les problèmes d'ordre économique qui se présentaient à elle, la commission fut d'avis qu'il lui serait utile de s'adjoindre un nouveau membre qui fût spécialement au courant des affaires bancaires; mais, le groupement des banquiers de la place, que l'on avait pressenti pour déléguer un représentant au sein de la commission, crut devoir décliner cette invitation, se déclarant toutefois disposé à accorder sa collaboration pour l'étude de certains cas particuliers.

Un appel de la commission, par la voie des journaux, demandant aux particuliers et aux associations de La Chaux-de-Fonds de bien vouloir lui accorder leur collaboration et lui faire des suggestions, eut également un succès médiocre. Il semble bien, en effet, qu'au début de la crise, on ne prit pas au sérieux, dans le public, les efforts faits pour introduire de nouvelles industries.

Il est, d'ailleurs, compréhensible que les chefs d'entreprises qui envisagent la fabrication d'un article intéressant, ne sont guère disposés à le divulguer en séance publique, courant ainsi le risque que leurs études profitent éventuellement à leurs concurrents.

La commission se proposa d'organiser des conférences auxquelles devaient prendre part des industriels, des membres du Conseil communal et du Conseil général. Une seule conférence eut lieu en février 1932, mais ne donna aucun résultat positif². Cette expérience défavorable engagea la commission à étudier, sur la proposition de l'un de ses membres, la création

¹ *Procès-verbaux de la Commission pour l'étude d'industries nouvelles*: séance du 17 novembre 1930.

² *Rapport de la Commission pour l'étude d'industries nouvelles sur l'exercice 1932*, p. 2 et 3.

d'un organe de presse qui lui permît d'être en liaison régulière avec les industriels de la ville. Elle décida à cet effet de publier périodiquement un bulletin, dans lequel toutes les propositions qui lui étaient présentées devaient être exposées d'une manière succincte. Les membres de la commission espéraient que cette publication susciterait des projets intéressants de la part des industriels chauds-de-fonniers. Ceux-ci ne manifestèrent malheureusement pas grand intérêt pour cette question. La commission ne reçut, à la suite de la publication dans la presse locale de deux communiqués invitant les intéressés à s'abonner au bulletin, qu'une trentaine de souscriptions, dont une dizaine du dehors. Aussi la commission dut-elle renoncer à la publication d'un bulletin comme à l'organisation de conférences.

Une sollicitation adressée aux administrations fédérales pour leur demander si elles n'envisageraient pas la possibilité de passer des commandes à des ateliers chauds-de-fonniers aboutit également à une fin de non recevoir.

Malgré le peu d'intérêt témoigné par les milieux industriels et commerçants ainsi que par le public en général, les membres de la commission ne se découragèrent pas et persévérèrent dans leur travail. Ils envoyèrent une circulaire à des maisons suisses et étrangères, fortes industriellement et commercialement, pour leur demander si elles ne transplanteraient pas certaines branches de leur activité à La Chaux-de-Fonds et n'y établiraient pas des succursales. Les réponses furent en général négatives. Seule la maison Philips répondit qu'elle se réservait d'étudier la question de plus près.

La commission procéda également à un certain nombre d'enquêtes concernant le chômage et les possibilités de développement industriel.

Pour l'étude des propositions qui lui étaient présentées, la commission désignait parmi ses membres des commissaires, qui étaient chargés de certains travaux particuliers et devaient présenter des rapports avec leurs conclusions.

Pour pouvoir prendre des décisions rapides et procéder aux études et aux enquêtes nécessaires, la commission sollicita du Conseil communal une aide financière qui lui fut accordée. Elle fut prélevée sur le crédit voté par le Conseil général le 3 décembre 1931¹.

La commission avait à examiner une multitude d'offres et de propositions, mais il était rare que l'une d'elles fût susceptible de faire naître une entreprise viable.

Remarquons tout d'abord, que la plupart des propositions de fabrications nouvelles émanaient de personnes qui désiraient avant tout recevoir

¹ *Procès-verbaux du Conseil général de La Chaux-de-Fonds, 1931, p. 348.*

des subventions de la commune, ou vendre leurs brevets ou leurs licences, sans se soucier beaucoup de la viabilité de leurs projets. De nombreux horlogers au chômage passaient leurs loisirs forcés à « inventer » toutes sortes d'appareils qu'ils soumettaient à la commission. La crise faisait ainsi surgir une quantité de prétendus inventeurs. Beaucoup d'entre eux considéraient même La Chaux-de-Fonds comme leur dernier refuge, et présentaient leurs inventions sans les avoir soumises, au préalable, à une étude sérieuse, et les avoir mises au point, en laissant à la commission le soin de se tirer d'affaire.

Beaucoup de modèles d'articles présentés n'étaient pas entièrement nouveaux; il en existait souvent déjà de similaires dans le commerce. Dans d'autres cas, il n'était pas possible d'envisager leur mise en fabrication, parce que celle-ci n'aurait occupé qu'une main-d'œuvre fort restreinte, à laquelle on aurait payé des salaires que la commission jugeait dérisoires.

Quant aux inventions nouvelles, leur utilité était souvent contestable. Il s'agissait d'articles de luxe, ou qui ne répondaient pas à un besoin réel, et dont l'écoulement eût été difficile, surtout en temps de dépression économique.

Certaines fabrications qui furent proposées ne se prêtaient pas aux conditions industrielles de La Chaux-de-Fonds, ou auraient exigé de la part de la commune l'avance de fonds considérables.

Si la commission n'a pas réussi, malgré ses efforts, à introduire un plus grand nombre d'industries, elle a par contre évité à la commune de La Chaux-de-Fonds, par son travail méthodique, certaines dépenses qui eussent été consenties en pure perte.

Voyons maintenant les résultats positifs auxquels la commission a abouti.

Pendant le premier exercice de son activité, et bien qu'elle se fût réunie en trente-huit séances, la commission n'obtint aucun résultat pratique. En revanche, en 1932, trois affaires de modeste envergure sont entrées dans le domaine des réalisations, après de pénibles efforts. Il s'agit de la fabrication de fers à repasser électriques avec limiteur automatique de chaleur, de celle d'appareils de télédiffusion, et de la construction de compresseurs pour alcool pour la Régie fédérale¹.

Par la suite, l'introduction à La Chaux-de-Fonds de la fabrication des plumes d'acier, des réveils, des balances automatiques, des serrures pour téléphone, des toiles de crin, des lustres d'art, est redevable, en tout ou en partie, aux efforts des membres de la commission.

¹ *Rapport de la Commission pour l'étude d'industries nouvelles, exercice 1932, p. 10.*

Il s'agit, à part le tissage de toile de crin et la fabrique de balances, d'entreprises modestes dont certaines eurent une existence éphémère.

On est obligé de convenir que les résultats obtenus par la commission, au cours de plus de trois années, d'octobre 1930 à février 1934, ne furent pas en rapport avec le travail fourni. Pour expliquer ce résultat médiocre, il convient de situer ses efforts à une époque de désarroi économique complet, alors que les dissensions politiques, qui existaient à La Chaux-de-Fonds, rendaient sa tâche encore plus difficile.

D'autre part, la commission de La Chaux-de-Fonds se trouvait constamment en compétition avec des institutions analogues qui avaient été créées dans d'autres cantons. Les personnes qui proposaient la fabrication de nouveaux articles avaient ainsi la faculté de s'adresser ailleurs et d'exercer une certaine pression sur la commission.

Les membres de la commission se rendaient compte qu'en ne s'occupant de la question des industries nouvelles qu'en dehors de leur travail professionnel, il leur était impossible de suivre toutes les affaires de près et avec continuité, étant surchargés de travail. Ils émisent à maintes reprises le désir qu'un bureau permanent fût créé, et étaient d'avis que pour des études soutenues et des enquêtes serrées, il serait nécessaire de créer un organisme plus puissant et mieux outillé que la commission.

Bien que l'idée d'un bureau permanent eût été émise dès les premières séances de la commission¹, elle ne fut prise sérieusement en considération qu'en février 1934. Les membres de la commission de La Chaux-de-Fonds reçurent à cette époque de M. Henri Perret, du Locle, une invitation de faire partie d'une commission interville Le Locle-La Chaux-de-Fonds, qui devait avoir pour tâche d'étudier la création d'un office permanent pour la recherche d'industries nouvelles. L'activité de cet office devait être contrôlée par la nouvelle commission, composée de 14 membres dont 7 délégués par la ville du Locle et 7 par La Chaux-de-Fonds.

La commission interville instituée par les Conseils communaux de La Chaux-de-Fonds et du Locle se substitua aux deux commissions locales. En invitant leurs membres à faire partie de la commission de surveillance de l'ORIN, on voulut faire profiter cette dernière des expériences qu'ils avaient faites depuis le début de la crise².

¹ *Procès-verbaux de la Commission pour l'étude d'industries nouvelles*, séance du 4 mai 1931.

² *Procès-verbaux de la Commission de l'Office de recherches des industries nouvelles*: séance inaugurale.

3. LA COMMUNE DU LOCLE ET LE PROBLÈME DES INDUSTRIES NOUVELLES

Dès le début de la crise, le Conseil communal du Locle s'est préoccupé de la question de l'introduction d'industries nouvelles et a nommé à cet effet une commission spéciale.

La commission locloise n'a pas, à l'instar de celle de La Chaux-de-Fonds, servi d'intermédiaire d'une manière constante entre industriels et inventeurs, et ne s'est pas occupée non plus des études préparatoires.

D'autre part, les autorités du Locle n'accordaient pas, à ce moment-là, de subventions aux nouvelles entreprises. Les industriels avaient donc avantage à soumettre leurs projets à la commission de La Chaux-de-Fonds, qui pouvait leur permettre d'obtenir de la commune des capitaux, à condition, bien entendu, qu'ils s'établissent en cette ville.

Les autorités communales du Locle prirent dès le début de l'année 1934, une part plus active dans la recherche de nouvelles industries.

Le 5 janvier, M. H. Perret présenta au Conseil général une motion dont la teneur était la suivante :

« Les soussignés prient le Conseil général d'étudier, en collaboration avec les autorités de La Chaux-de-Fonds, la création d'un office ayant pour tâche d'introduire de nouvelles industries dans notre région. »

Le motionnaire motiva sa demande en invoquant la situation tragique des populations horlogères et en disant que celle-ci ne résultait pas uniquement de la crise mondiale, mais aussi de la mécanisation de la production et de l'émigration de l'industrie suisse de la montre. Cette motion fut adoptée à l'unanimité. Le Conseil communal, donnant suite à ce vote, se mit immédiatement en relation avec le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds; la question de principe ayant été tranchée affirmativement par cette autorité, les Conseils des deux villes se réunirent pour examiner dans leurs grandes lignes le projet d'organisation ainsi que le budget du nouvel office, élaborés par M. Perret, qui furent tous deux approuvés¹. Nous parlerons du projet d'organisation de l'Office de recherches des industries nouvelles (ORIN) dans le chapitre consacré à cette institution².

Le Conseil général du Locle autorisa le Conseil communal à participer à la création de l'ORIN et lui accorda, le 13 juillet 1934, un crédit provisoire de fr. 6000.— pour couvrir la part des dépenses occasionnées par l'activité de l'Office, que la ville du Locle devait prendre à sa charge.

¹ Procès-verbaux du Conseil général du Locle, séance du 13 juillet 1934, p. 79 ss.

² Partie spéciale, chap. VI, p. 112.

Par la suite, les autorités communales furent amenées, sur le conseil du directeur de l'ORIN, à étudier de plus près la question de la participation de la commune au financement d'industries nouvelles.

Le Conseil communal, conscient des risques qu'une intervention de cette nature présentait pour les finances publiques, déjà obérées, était d'avis que la participation de la commune ne devait être envisagée que pour les cas où celle des particuliers ou des établissements de crédit ferait défaut ou serait insuffisante, et à la condition que les entreprises fussent viables; il convenait pour cette raison de n'accorder des crédits que sur préavis favorable de l'ORIN. Le Conseil communal s'engagea en outre à ne s'intéresser qu'à des entreprises dont l'économie générale de la commune pût retirer certains avantages, tels qu'une diminution du nombre des chômeurs; celle-ci ayant pour effet une réduction des dépenses publiques, justifierait ainsi sa participation financière. Il demanda au Conseil général de lui octroyer les pouvoirs nécessaires pour lui permettre d'agir rapidement et accorder son aide financière d'une manière discrète¹.

Donnant suite à cette demande, le Conseil général vota le 15 mars 1935 l'arrêté suivant :

ARTICLE PREMIER. Pour faciliter l'introduction d'industries nouvelles au Locle, le Conseil communal reçoit les pouvoirs nécessaires pour engager financièrement la commune dans des entreprises industrielles susceptibles d'occuper de la main-d'œuvre indigène.

ART. 2. Les engagements pris par le Conseil communal ne pourront dépasser fr. 10,000.— par affaire, ni un total de fr. 50,000.—. Tout engagement dépassant ces limites devra être soumis à l'approbation du Conseil général.

Comme nous le voyons, l'article 2 délimite d'une manière précise l'étendue des pouvoirs du Conseil communal en matière d'aide aux industries nouvelles, qui pouvait avoir lieu sous forme :

1) de subsides de réadaptation professionnelle avec participation du canton et de la Confédération. Ces subsides, versés pendant une période limitée, devaient compléter les salaires des ouvriers pendant leur formation à une nouvelle activité;

2) de cautionnements, soit de garanties données par la Commune pour faciliter à des entreprises l'obtention de crédits;

¹ Voir : *Rapport du Conseil communal du Locle sur l'encouragement à l'introduction d'industries nouvelles* du 5 mars 1935, p. 185 des procès-verbaux.

3) d'octroi de prêts, à intérêt réduit, qui devaient être garantis et amortis régulièrement.

Par la suite, de nombreux projets de fabrications nouvelles furent présentés au Conseil communal. La plupart d'entre eux ne justifiaient pas une participation financière des pouvoirs publics; d'autres exigeaient des capitaux élevés, dépassant les limites prescrites par l'arrêté du 15 mars 1935. Pour ces raisons, aucun crédit ne fut accordé jusqu'à fin 1935. Au cours de l'exercice 1936, la commune octroya à quatre modestes entreprises des prêts s'élevant au total à fr. 6813.90¹. En 1937, les crédits alloués à deux des entreprises furent augmentés de quelques centaines de francs, et la commune consentit un crédit plus important à une nouvelle industrie. Le total des prêts avancés à des entreprises nouvelles s'élevait à fin 1937 à fr. 23,445.55. La Commune accorda en outre des subsides à fonds perdus pour fr. 113.35².

Nous pouvons constater que la commune du Locle n'avait utilisé à fin 1937, que la moitié environ du crédit voté.

Au cours de l'exercice 1938, la commune du Locle a perdu sur un prêt de fr. 16,000.—, fr. 12,000.— environ, par suite de la liquidation par faillite d'une fabrique de boîtes-acier. D'autres prêts ont par contre été amortis par remboursement. Le total des fonds communaux engagés dans des industries nouvelles s'élevait à fin 1938, à fr. 6883.20³.

¹ Commune du Locle, *Rapport sur la comptabilité et la gestion*, exercice 1936, p. 37.

² Commune du Locle, *Rapport sur la comptabilité et la gestion*, exercice 1937, p. 38 et p. 44 du *Compte rendu financier*.

³ Commune du Locle, *Rapport sur la comptabilité et la gestion*, exercice 1938, p. 70 et p. 41 du *Compte rendu financier*.

CHAPITRE VI

L'OFFICE NEUCHATELOIS DE RECHERCHES DES INDUSTRIES NOUVELLES, ORIN

I. ORGANISATION

Comme nous l'avons vu plus haut¹, les Conseils communaux du Locle et de La Chaux-de-Fonds nommèrent en mars 1934 une commission inter-ville pour examiner les moyens pratiques de réaliser le projet de M. H. Perret, concernant la création d'un bureau permanent pour la recherche d'industries nouvelles. Cette commission se réunit la première fois le 14 mars 1934. Elle discuta, entre autres, au cours de cette séance inaugurale, la question de la mise au concours du poste de directeur du futur office. En attendant sa création, la commission devait également poursuivre les travaux des deux commissions auxquelles elle avait succédé; elle avait donc à étudier les projets en cours ainsi que les nouvelles propositions qui lui étaient soumises.

Le directeur de l'ORIN n'entra en fonction que le 1^{er} août 1934, date de l'ouverture de l'office, qui ne fut définitivement constitué que le 1^{er} janvier 1935².

Remarquons en passant que le nom de l'ORIN n'est pas très heureux, et prête à confusion, quant au but de cette institution. Pour le grand public, « industrie nouvelle » signifie en effet « exploitation d'une invention récente »; or, comme nous le verrons, la tâche essentielle de l'ORIN ne consiste pas à favoriser la mise en exploitation d'inventions nouvelles. Selon son second directeur, M. Joe Metzger, il aurait été préférable, pour éviter toute méprise, d'appeler l'ORIN : « Office de recherches de possibilités de travail. »

¹ Voir p. 106.

² R. MARCHAND, *L'effort des Montagnes neuchâteloises pour l'introduction de nouvelles industries*. La Chaux-de-Fonds 1936.

Les bases de l'organisation de l'ORIN furent établies par M. H. Perret, dans son projet. Elles furent ensuite soumises à l'examen des Conseils communaux du Locle et de La Chaux-de-Fonds ¹.

Le projet primitif prévoyait que les services de l'ORIN seraient assurés par un directeur, trois employés de formation technique et commerciale, ainsi que par une sténo-dactylographe. L'un des employés, chargé de la partie commerciale, devait procéder aux études nécessaires pour déterminer la viabilité des entreprises projetées ².

Les deux autres employés auraient été chargés des travaux techniques. L'un d'eux devait faire les recherches techniques concernant les articles importés en Suisse et dont la fabrication aurait été susceptible d'être entreprise dans le pays; l'autre se serait occupé plus particulièrement des propositions et des offres d'inventeurs et d'animateurs désireux d'organiser de nouvelles entreprises.

Dans le premier budget annuel de l'ORIN, les traitements du personnel figurent pour fr. 36,000.— Il fut prévu pour la première année budgétaire une somme de fr. 24,000.— pour couvrir les frais de bureau, de voyages, d'études, de location, etc. Les dépenses totales de l'Office se seraient élevées ainsi, selon le projet primitif, à fr. 60,000.— pour la première année. Le tiers de cette somme aurait dû être couvert par les deux communes intéressées; le reste, fr. 40,000.—, devait être, à parts égales, à la charge du canton et de la Confédération.

Les communes des Montagnes passèrent à cet effet une convention avec les autorités du canton de Neuchâtel qui s'engagèrent à participer au tiers du montant des dépenses budgétées et au maximum pour fr. 20,000.— et d'intervenir à leur tour auprès des pouvoirs fédéraux pour leur demander leur appui financier. La convention stipulait que les comptes de l'Office devaient être soumis à l'approbation du Département de l'industrie. Elle prévoyait de même que des représentants de l'Etat siègeraient au sein de la commission de surveillance de l'Office dont l'activité devait s'étendre à l'ensemble du canton et non aux Montagnes neuchâteloises seulement.

Comme les communes du Locle et de La Chaux-de-Fonds se trouvaient dans une situation financière critique et que l'appui de la Confédération n'était pas encore assuré, le budget de l'ORIN, primitivement fixé à 60,000 francs, fut ramené, au début du premier exercice financier, à fr. 40,000.— ³.

¹ *Procès-verbaux dactylographiés du Conseil général du Locle, séance du 13 juillet 1934, p. 81 et 82.*

² *Etude des marchés, des possibilités d'écoulement des produits, calculs de prix de revient et de vente, etc.*

³ *Procès-verbaux du Conseil général de La Chaux-de-Fonds, 1935, p. 392.*

Le 13 juillet 1936, une nouvelle convention fut passée entre le Département de l'industrie du canton de Neuchâtel et les Conseils communaux du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Aux termes de celle-ci, l'Etat promettait de participer au tiers des dépenses de l'ORIN, mais pour fr. 11,700.— au maximum.

Par suite de la réduction du budget, qui eut lieu dès le début du premier exercice, on ne put engager qu'un seul employé de formation technique et commerciale, au lieu de trois comme il était prévu; le personnel de l'ORIN se composa de la sorte du directeur, d'un employé et d'une sténo-dactylographe.

Le directeur, qui dépend de la commission de surveillance, a pour tâche, à côté des travaux concernant la direction proprement dite, de s'occuper de toutes les propositions qui lui sont soumises par la commission et de prendre toutes les initiatives utiles pour favoriser la création de nouvelles industries. Il doit s'efforcer de rechercher dans tous les domaines de l'industrie, les activités qui seraient susceptibles d'être implantées dans le canton de Neuchâtel.

La réduction du nombre des collaborateurs du directeur fut rendue possible grâce à l'offre du Technicum neuchâtelois de prêter son concours à l'Office et de mettre à sa disposition les ingénieurs et les techniciens de son personnel enseignant, ainsi que ses ateliers et installations pour toutes les études, recherches et essais qu'il faudrait entreprendre.

L'Office de recherches des industries nouvelles est placé sous la surveillance d'une commission qui fut au début, comme nous l'avons dit, composée de 14 membres, le président et un secrétaire y compris : Les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds étaient représentées chacune par 7 membres dont un conseiller communal. Il leur fut adjoint par la suite 4 délégués des autorités cantonales. Un représentant de la Banque cantonale neuchâteloise et un autre de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie siègent également au sein de la commission dont le nombre des membres s'élève aujourd'hui à 19, le poste de secrétaire ayant été supprimé en 1935. Lorsque la Confédération accorda en 1935 son appui financier à l'Office, elle délégua ses pouvoirs de surveillance à l'autorité cantonale, de sorte qu'elle n'était pas représentée dans la commission de surveillance. Le contrôle des comptes de l'Office était toutefois assumé par la Centrale fédérale des possibilités de travail qui est une subdivision du Département fédéral de l'économie publique¹.

Les pouvoirs fédéraux ayant décidé de supprimer à partir de 1939 leurs

¹ Circulaire multicopiée de l'ORIN du 11 mars 1938.

subventions aux offices travaillant sur le plan cantonal à la recherche d'industries nouvelles, celui de La Chaux-de-Fonds se trouva privé, pour l'exercice 1939 déjà, de la subvention fédérale.

Le Département fédéral de l'économie publique a motivé cette décision par les raisons suivantes :

Les divers cantons, qui recherchent des possibilités de travail industriel, ont institué, les uns, des offices qui font partie intégrante d'un département cantonal, les autres, et tel est le cas du canton de Neuchâtel en particulier, des bureaux officieux, subventionnés par les pouvoirs cantonaux. Le Département fédéral de l'économie publique estime qu'il serait inadmissible d'allouer à un canton des subsides pour les frais de son administration régulière. Seuls donc les bureaux officieux pourraient être subventionnés par la Confédération, ce qui constituerait une injustice vis-à-vis des cantons qui ont organisé des bureaux officiels¹.

Remarquons toutefois qu'en ce qui concerne l'Office de La Chaux-de-Fonds, la subvention fédérale était, comme nous le verrons plus loin², largement compensée par les économies réalisées par la Confédération en subsides de chômage.

2. ACTIVITÉ

La tâche principale de l'ORIN est de provoquer ou de favoriser la création de possibilités d'occupation pour la main-d'œuvre industrielle du canton de Neuchâtel; il s'efforce donc d'introduire de nouvelles industries dans le pays ou d'adjoindre aux entreprises existantes de nouvelles branches de fabrication.

Pour atteindre ce but, l'ORIN prête son concours technique, commercial et juridique à toute personne (animateur, inventeur, artisan) qui se propose d'organiser une nouvelle industrie. Il se tient de même à la disposition des chefs d'entreprises du canton pour étudier avec eux les possibilités d'ajouter de nouveaux articles à leur programme de fabrication et sert d'intermédiaire entre les fabricants et les inventeurs.

L'ORIN s'efforce d'étudier chaque projet de fabrication pour en déterminer la viabilité et la rentabilité. Nous n'avons pas pu nous rendre compte jusqu'à quel point ses travaux sont poussés. Du reste, les études de cette nature ne pouvant jamais donner une certitude absolue, on ne saurait repro-

¹ D'après la lettre du 17 janvier 1939 adressée par le Département fédéral de l'économie publique au Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel.

² *Partie spéciale*, chap. VI, p. 122 et 123.

cher à l'ORIN d'avoir émis au sujet de certaines industries nouvelles des pronostics qui ne se réalisèrent pas par la suite, à condition toutefois que ces études aient été faites consciencieusement.

L'ORIN ne disposant pas de capitaux, il ne lui est pas possible de « financer » directement les industries nouvelles. Il participe par contre à la recherche des fonds nécessaires en facilitant les liaisons entre les industriels et inventeurs et les capitalistes, et en donnant son préavis aux communes susceptibles de s'intéresser financièrement à la création d'une entreprise qui s'établirait sur leur territoire ¹.

Afin d'éviter aux capitalistes les risques et les difficultés inhérents à la création de toutes pièces, d'une entreprise nouvelle, l'ORIN s'efforce d'abord d'adjoindre la nouvelle fabrication qu'il se propose de réaliser à une entreprise existant déjà et qui est à même d'élargir son programme de fabrication; ce n'est que lorsque cette tentative se révèle vaine, qu'il cherche à favoriser la mise sur pied d'une entreprise entièrement nouvelle. Mais dans ce cas, si cela est possible, l'Office préfère favoriser la transplantation d'une industrie étrangère qui dispose déjà d'une grande expérience commerciale et technique, que de confier la création d'une entreprise à une personne qui n'a pas fait ses preuves ².

Pour ne pas exposer les fonds des capitalistes et des corporations publiques à de trop grands risques, l'ORIN s'efforce toujours de ne favoriser la création de nouvelles industries que lorsqu'il s'est assuré, dans la mesure du possible, qu'elles seront viables par elles-mêmes et ne nécessiteront pas une aide permanente des pouvoirs publics. L'Office tâche donc avant tout de déterminer dans ses expertises si la création des entreprises projetées est justifiée au point de vue commercial, mais il étudie aussi la question de savoir si ces entreprises seront susceptibles d'occuper un nombre appréciable d'ouvriers et si elles ne porteront pas préjudice à des industries suisses déjà existantes.

Du début de son activité, août 1934, jusqu'à la fin de 1934, l'ORIN étudia 124 projets d'industries ou de fabrications nouvelles et 254 au cours de l'exercice de 1935 ³. Avec la reprise des affaires dans l'industrie horlogère, le nombre des projets soumis à l'ORIN diminua sensiblement; il tomba à 171 en 1936 et à 158 en 1937. Il fut par contre de 226 en 1938. Cette recrudescence des études de l'ORIN est due, sans doute partiellement tout au moins,

¹ R. MARCHAND, *L'effort des Montagnes neuchâtelaises pour l'introduction de nouvelles industries*. La Chaux-de-Fonds 1936, p. 19.

² *Rapport annuel de l'ORIN 1938*, p. 9.

³ R. MARCHAND, *L'effort des Montagnes neuchâtelaises pour l'introduction de nouvelles industries*. La Chaux-de-Fonds 1936, p. 19.

aux événements politiques qui obligèrent de nombreux entrepreneurs des pays de l'Europe centrale à s'expatrier¹.

La réalisation des propositions qui entrent en ligne de compte se heurte à des obstacles dont le plus important est la question du financement. La majeure partie des industriels neuchâtelois n'est, en effet, pas en mesure d'investir de nouveaux capitaux pour la fabrication d'un article demandant des installations différentes, un outillage spécial ou une organisation commerciale compliquée, et ceux qui quittent leur pays viennent en général sans capitaux. D'autre part, la réalisation de nombreux projets d'industries nouvelles se trouve entravée du fait qu'elle nécessiterait l'établissement en Suisse d'industriels étrangers, et que, malgré les préavis favorables, la police des étrangers exerce son droit de veto.

Les services de l'ORIN examinent avec soin et bienveillance les inventions qui leur sont présentées par des inventeurs suisses, mais doivent malheureusement constater que, parmi toutes les propositions qui leur sont soumises, il en est très peu dont on puisse envisager la mise en fabrication. La majeure partie de ces inventions ne consiste, en effet, qu'en des perfectionnements souvent inutiles d'articles existants, ou concerne des articles ne répondant pas à un besoin réel. Les possibilités d'écoulement et la valeur commerciale des articles proposés ne sont pas, dans la plupart des cas, en rapport avec les prétentions des inventeurs. Comme nous l'avons vu², la Commission locale de La Chaux-de-Fonds était arrivée, en son temps, à des conclusions à peu près semblables.

Se basant sur leurs expériences, les dirigeants de l'Office sont d'avis qu'il convient de favoriser de préférence, dans notre canton, la fabrication d'articles se vendant déjà sur le marché suisse, mais qui ne sont pas produits dans le pays en suffisance pour couvrir les besoins indigènes et seraient également susceptibles d'être exportés.

Si l'Office étudie toutes les propositions dignes d'intérêt qui lui sont soumises, il s'efforce aussi de rechercher lui-même des fabrications nouvelles en procédant à des analyses des statistiques douanières ainsi que des marchés intérieur et extérieur. Les renseignements nécessaires à ces études sont fournis à l'Office par diverses organisations et institutions économiques avec lesquelles il est en relation, telles que : L'Office suisse d'expansion commerciale; l'Association des inventeurs suisses, à Zurich; l'Union suisse du commerce et de l'industrie; le Département fédéral de l'économie publique; le

¹ ORIN, *Rapport annuel* 1938, p. 11, et lettre du directeur de l'ORIN à l'auteur, du 23 mai 1939.

² *Partie spéciale*, chap. V, 2, p. 105.

Bureau fédéral de statistique, etc. ¹. L'ORIN est également en rapport avec un certain nombre de représentants diplomatiques de la Suisse à l'étranger.

Les voyages du directeur, de même que ses visites des foires et comptoirs commerciaux les plus importants, permettent également de nouer d'utiles relations.

L'activité de l'ORIN ne se borne pas à remplir les tâches que nous avons énumérées. C'est ainsi qu'il facilite les entrepreneurs dans leurs travaux de premier établissement en cherchant des locaux appropriés au genre de fabrication et dont les loyers soient modérés, en intervenant auprès des services industriels pour l'obtention du courant électrique à des conditions favorables et en demandant aux autorités communales et cantonales certains avantages en faveur des industries nouvelles.

En ce qui concerne la question des locaux industriels, l'Office a étudié un projet de base pour la construction d'ateliers standardisés qui est aujourd'hui partiellement réalisé par la commune de La Chaux-de-Fonds ².

L'ORIN prête également son concours aux chefs d'entreprises pour faciliter les démarches auprès des autorités au sujet des brevets, des questions relatives aux droits de douane, aux tarifs, aux taxes, aux subventions, etc. Il s'occupe aussi du placement de brevets et de licences de fabrication.

Bien que l'activité de l'ORIN soit intense et complexe, comme le montre l'exposé précédent, il ne lui est cependant pas possible de mettre entièrement sur pied de nouvelles entreprises. Ses services ne peuvent que susciter, stimuler et seconder les initiatives privées. Si le directeur de l'ORIN a pour tâche de faciliter les efforts des entrepreneurs, il ne peut se substituer entièrement à eux. On ne saurait lui demander de connaître toutes les branches de fabrication dans lesquelles il pourrait être appelé à travailler. D'autre part si le directeur de l'Office se chargeait à lui seul de la mise sur pied des entreprises, il se verrait obligé d'assumer la responsabilité de leur bonne marche, ce qui serait une tâche écrasante. Bien que l'ORIN ne soit pas un organe de l'État, on assisterait à une étatisation indirecte des entreprises nouvelles. Or, on sait que l'ingérence des pouvoirs publics dans la vie des entreprises a souvent des effets déplorables, parce que leur direction manque de souplesse et qu'elle ôte aux chefs d'entreprises l'intérêt personnel, l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités.

Il convient de remarquer que les entrepreneurs qui possèdent les qualités et les connaissances nécessaires pour fonder une industrie viable et la diriger avec succès, peuvent, dans beaucoup de cas, se passer des conseils

¹ Dossiers de l'ORIN. Rapport de M. Marchand, premier directeur de l'ORIN.

² Pour plus de détails, voir chap. II, 4, *Terrains et locaux*, p. 78.

du directeur de l'ORIN, étant mieux au courant que lui de leur branche de fabrication. Il existe, en effet, dans le canton de Neuchâtel un certain nombre d'industries nouvelles qui se sont créées sans avoir requis l'aide de l'Office de La Chaux-de-Fonds. Dans de nombreux cas cependant, des animateurs capables s'adressent à cette institution qui peut leur être d'une réelle utilité pour l'obtention des permis de séjour et de travail, s'ils sont étrangers, pour les conseiller dans le choix de locaux, pour chercher des ouvriers qualifiés, pour obtenir des fonds, etc., etc. L'ORIN se borne alors à seconder utilement l'entrepreneur, sans participer effectivement à tous les travaux de mise sur pied de l'entreprise. Il est en effet compréhensible qu'un animateur capable tienne à organiser lui-même l'entreprise dont il aura la responsabilité.

Notre opinion au sujet de l'étendue de la participation de l'ORIN dans la création des nouvelles industries se trouve confirmée par les jugements des industriels avec lesquels nous nous sommes entretenu.

De l'avis de l'un d'entre eux, « un bureau officiel n'est pas à même de mettre sur pied, par ses propres moyens, une entreprise nouvelle. Ce ne sont pas quelques fonctionnaires, nous dit-il, qui peuvent créer des entreprises viables, mais des individus ayant de l'initiative, du courage et le goût du risque ».

Un autre chef d'industrie nous a exposé son point de vue en disant : « qu'une entreprise réussit ou disparaît suivant les capacités de ses dirigeants et les circonstances, mais que, d'après lui, la création et le soutien artificiels d'une entreprise par les pouvoirs publics ne sont pas à recommander ».

Ces industriels admettent cependant l'utilité de l'ORIN lorsque cette institution borne son activité à conseiller les chefs d'entreprises et à leur faciliter ainsi les travaux de premier établissement ainsi que la gestion de leur entreprise.

Un autre industriel nous a dit que « les animateurs qui savent se tirer d'affaire eux-mêmes se passent en général des conseils de l'ORIN, à moins qu'ils aient besoin d'une aide financière pour réaliser leurs projets ».

Si ce jugement est peut-être juste en ce qui concerne les chefs d'entreprises du pays, il n'en est pas de même pour ceux qui viennent de l'étranger. Ceux-ci savent en effet que l'ORIN peut leur faciliter l'obtention d'un permis d'établissement par un préavis favorable, et leur donner des conseils et des renseignements qui leur seront précieux puisqu'ils ne connaissent pas le pays neuchâtelois et les caractéristiques de son économie industrielle.

Il serait d'ailleurs injuste de sous-estimer l'importance des services rendus par l'ORIN aux industriels étrangers qui sont à la recherche d'un nouveau lieu de production. Le chef d'une entreprise qui fut transférée de

l'étranger à La Chaux-de-Fonds, et qui occupe actuellement une vingtaine d'ouvriers, nous a affirmé que, si l'ORIN n'avait pas existé, il ne se serait pas établi dans le canton de Neuchâtel.

Or, comme nous l'avons vu plus haut, les projets les plus intéressants qui sont soumis à l'examen de l'ORIN émanent d'industriels étrangers. L'expérience prouve également que ce sont surtout eux qui ont créé les industries nouvelles prospères établies dans le canton. Leur réussite s'explique par leur expérience et par le fait qu'ils introduisent dans notre pays des industries dont les produits se vendent déjà en Suisse sans y être fabriqués. Comme dans beaucoup de cas, la réalisation de projets qui présentent souvent toutes les chances de réussite se heurte au refus des autorités fédérales d'accorder les permis d'établissement nécessaires, il ne faut pas s'étonner du nombre restreint des entreprises dont l'ORIN a pu favoriser la création.

Malgré les grandes difficultés que l'ORIN eut à surmonter, quelques résultats purent cependant être acquis. Voici une liste des fabrications dont le lancement ou l'existence ont été facilités par les efforts de l'ORIN. Cette liste, établie par ses services, figure dans une lettre adressée à la Centrale fédérale des possibilités de travail en novembre 1938.

- Toile de crin.
- Confection.
- Cartonnages.
- Appareils de mesure et de laboratoire.
- Lapidage.
- Parapluies.
- Lingerie.
- Automates publicitaires.
- Balances automatiques.
- Plumes d'acier.
- Serrures pour téléphone.
- Articles en bakélite.
- Bijoux similis.
- Boîtes acier.
- Machines pour cordonniers.
- Dynamos de bicyclettes.
- Gainerie et maroquinerie.

Il ne suffit pas de favoriser la création des entreprises pour les abandonner ensuite à leur sort. C'est pour cette raison que l'Office s'efforce

d'assurer le maintien des entreprises nouvelles, de veiller à ce qu'elles ne périssent pas, comme ce fut si souvent le cas après les crises précédentes, et que les résultats obtenus ne soient ainsi compromis. Pour faciliter la tâche de ces entreprises, il procède à la recherche de nouveaux débouchés et fait office de conseiller commercial et technique permanent. L'ORIN fut quelquefois appelé à contribuer, par ses conseils, à la réorganisation et à l'assainissement d'entreprises qui se trouvaient en difficulté. Le directeur de l'Office fut, dans quelques cas, chargé des fonctions d'administrateur-délégué des entreprises subventionnées par les pouvoirs publics.

Par ses conseils et son aide, l'ORIN a pu retenir quelques entreprises qui allaient quitter le canton, et a permis ainsi à 165 personnes de conserver leur occupation ¹.

L'ORIN participa également à la liquidation de quelques entreprises, en s'efforçant de sauvegarder les intérêts financiers des communes intéressées. Il s'est chargé aussi, à la demande des pouvoirs publics, de surveiller en permanence les entreprises subventionnées par la commune. Celles-ci doivent, comme nous l'avons vu dans le chapitre consacré aux efforts de la commune de La Chaux-de-Fonds, ² lui présenter mensuellement un rapport.

Grâce à la surveillance exercée par l'ORIN, il fut possible à la commune de La Chaux-de-Fonds de récupérer une part des avances faites à des industries nouvelles et de diminuer le montant de ses cautionnements pour une somme qui ascendait à fr. 220,000.— environ ³.

Il ne nous fut pas possible d'étudier la question de savoir si les pertes subies par la commune de La Chaux-de-Fonds sont vraiment imputables à l'ORIN et si elles auraient pu être évitées. Comme nous l'avons déjà dit, on ne peut émettre des jugements infaillibles au sujet de la viabilité des entreprises. Des circonstances imprévisibles se chargent souvent de détruire les pronostics les plus soigneusement établis. Au surplus, les pertes subies par la commune de La Chaux-de-Fonds, même si elles eurent pour cause une erreur de jugement de la part de l'ORIN, doivent être mises en regard de l'ensemble des économies réalisées par la commune grâce aux industries nouvelles. Nous procéderons à cette comparaison dans le chapitre consacré aux conséquences de l'introduction d'industries nouvelles pour l'économie des Montagnes neuchâteloises ⁴.

¹ Rapport du Département de l'Industrie du Canton de Neuchâtel, exercice 1938, p. 5.

² Partie spéciale, chap. V, 1, p. 101.

³ Lettre du directeur de l'ORIN à l'auteur, du 23 mai 1939.

⁴ Voir Partie spéciale, chap. VII, p. 130 et 131.

3. « FINANCEMENT » DE L'ORIN

Après avoir étudié l'activité de l'ORIN, voyons quelle charge cette institution représente pour les pouvoirs publics. Voici un tableau des recettes et des dépenses de l'ORIN depuis sa création :

<i>Année</i>	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Solde</i>
1934	—.—	15,217.90	15,217.90
1935	2,355.90	31,649.05	29,293.15
1936	2,261.20	27,785.63	25,524.43
1937	1,287.25	29,718.44	28,431.19
1938	1,468.70	32,002.25	30,533.55
Totaux	Fr. 7,373.05	136,373.27	129,000.22

Notons que les services de l'ORIN sont gratuits pour tout ce qui a trait à l'introduction de nouvelles industries ou de nouveaux articles dans le canton. Il en est de même pour tous les conseils ou renseignements fournis par l'Office. Par contre, lorsqu'il est appelé à effectuer des contrôles, des expertises ou des réorganisations d'entreprises pour le compte de communes ou d'établissements privés, ou est chargé de la surveillance de certaines industries ayant bénéficié d'une aide financière des pouvoirs publics, il facture ses frais, qui entrent ainsi dans ses comptes au poste « Recettes »¹.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'ORIN fut subventionné, depuis sa création, par les communes du Locle et de La Chaux-de-Fonds ainsi que par l'Etat de Neuchâtel. La Confédération participa également, à partir de l'année 1935 jusqu'à fin 1938, au « financement » de l'Office en prenant à sa charge le tiers des dépenses totales.

Voici un tableau montrant la répartition des dépenses annuelles de l'ORIN entre les pouvoirs subventionnants² :

<i>Année</i>	<i>Confédérat.</i>	<i>Canton</i>	<i>Le Locle</i>	<i>Ch.-de-Fonds</i>	<i>Total</i>
1934	—.—	5,072.65	2,624.40	7,520.85	15,217.90
1935	9,730.—	9,773.25	2,537.40	7,252.50	29,293.15
1936	8,300.—	7,729.60	2,606.40	6,888.43	25,524.43
1937	8,387.—	8,513.—	2,999.75	8,531.44	28,431.19
1938	9,140.—	9,140.—	3,218.30	9,035.25	30,533.55
Totaux	Fr. 35,557.—	40,228.50	13,986.25	39,228.47	129,000.22

¹ Lettre du directeur de l'ORIN à l'auteur, du 23 mai 1939.

² Conformément aux données centralisées par la comptabilité communale de La Chaux-de-Fonds, par laquelle tous les comptes de l'ORIN sont tenus.

Jusqu'à fin 1938, soit pour quatre ans et demi d'activité, les frais administratifs de l'ORIN, supportés par les pouvoirs publics, se sont élevés à fr. 129,000.—.

Il convient de se demander si ces dépenses, qui ont été couvertes par les subventions communales, cantonale et fédérale sont justifiées par les résultats obtenus.

Dans ses rapports, ainsi que dans ses communiqués de presse, l'ORIN justifie les frais de l'Office en comparant leur montant à celui des économies en subsides de chômage réalisées par les pouvoirs publics grâce à la réoccupation des ouvriers travaillant dans les industries nouvelles. Se basant sur les calculs établis par les services communaux de La Chaux-de-Fonds, il prétend que les industries nouvelles de cette ville ont épargné jusqu'à fin 1938 fr. 1,300,000.— aux pouvoirs publics. Notons que dans le montant des économies réalisées, il a été tenu compte des salaires complémentaires payés aux ouvriers des industries nouvelles par les pouvoirs publics pendant leur réadaptation.

Sans vouloir mettre en doute l'exactitude du montant cité par le directeur de l'ORIN, nous ne pensons pas que l'on puisse l'attribuer aux travaux de l'Office exclusivement, puisque dans ce montant sont comprises des économies réalisées grâce à des industries nouvelles créées sans l'aide de l'ORIN. D'autre part, quelques entreprises nouvelles, bien que maintenant en relation avec l'ORIN, furent fondées avant sa création ou bénéficièrent de l'activité des commissions antérieures. Il conviendrait également de déduire du total des économies réalisées par la ville de La Chaux-de-Fonds les pertes qu'elle a subies dans certaines entreprises.

Comme nous le voyons, la méthode suivie par les dirigeants de l'ORIN pour apprécier la productivité des dépenses de cette institution peut donner matière à controverse, d'autant plus qu'il est difficile d'évaluer objectivement la part de l'ORIN dans la création des industries nouvelles. Nous n'utiliserons donc pas ce procédé pour juger de la légitimité des dépenses de l'ORIN. Voici, par contre, celui que nous proposons :

Sachant que les dépenses de l'ORIN s'élèvent à fr. 30,000.— environ par année, nous nous demanderons combien l'Office doit réintégrer chaque année d'ouvriers dans le processus économique pour compenser le montant de ses dépenses par des économies correspondantes en subsides de chômage.

Un chômeur coûte par année aux pouvoirs publics (Confédération, canton, commune) fr. 1860.— environ; une chômeuse : fr. 930.—¹. Nous

¹ Ces sommes comprennent la participation des pouvoirs publics à l'assurance-chômage et à l'allocation de crise.

prendrons fr. 1200.— comme base de calcul, puisque ce sont surtout des femmes qui sont occupées dans les industries nouvelles de La Chaux-de-Fonds. Il suffit donc à l'ORIN de procurer un travail stable à une trentaine de personnes pour couvrir ses dépenses.

Comme nous pouvons prétendre, sans risque d'erreur, que, grâce aux efforts de l'ORIN, le nombre minimum d'ouvriers devant être réintégrés dans le processus économique a toujours été dépassé jusqu'à maintenant, nous dirons donc que les dépenses que l'ORIN occasionne aux pouvoirs publics sont pleinement justifiées. Même si, comme d'aucuns le prétendent, l'activité de l'ORIN n'a pas été exempte d'erreurs, nous sommes cependant convaincu qu'il est nécessaire de conserver cette institution, d'autant plus que le chômage continue à sévir dans les Montagnes neuchâtelaises. A fin 1937, alors même que l'exportation horlogère était quantitativement plus forte qu'avant la crise ¹, les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds comptaient encore plus de 2000 chômeurs totaux et de 700 chômeurs partiels, et à fin 1938, plus de 2600 chômeurs totaux et de 2400 chômeurs partiels ². Notre opinion se trouve confirmée par celle du chef du Département de l'industrie. Selon lui, l'ORIN constitue « une tranquillité et une garantie que nous ne perdions pas d'occasions réelles d'introduire une nouvelle industrie » ³.

¹ Exportation des montres et horloges en :

1928	22,864,456	pièces
1929	23,182,544	»
1937	28,942,352	»
1938	26,578,368	»

² Chiffres communiqués à l'auteur par l'Office cantonal du travail.

³ *Procès-verbaux du Grand Conseil, séance du 23 novembre 1938.*

CHAPITRE VII

LES RÉSULTATS DE L'INTRODUCTION D'INDUSTRIES NOUVELLES

I. APERÇU DE QUELQUES INDUSTRIES NOUVELLES DES MONTAGNES NEUCHATELOISES

Dans le chapitre relatif à l'activité de l'ORIN¹, nous avons énuméré les industries nouvelles qui se sont établies dans les Montagnes neuchâtelaises ces dernières années.

Dans le présent chapitre, nous donnerons quelques notes plus détaillées relatives à certaines de ces industries. Notre travail de documentation a consisté notamment aussi à visiter les industriels dirigeant les entreprises ou les activités nouvelles. Nous avons obtenu des personnes consultées de très nombreux renseignements qui ont confirmé pour la plupart les données générales que nous exposons dans les pages qui précèdent.

Sans doute eût-il été désirable d'utiliser la documentation ainsi réunie en élaborant des monographies sur chacune des activités envisagées. Des motifs d'ordre pratique s'opposent cependant à une publication trop détaillée des renseignements qui nous ont été fournis. Parmi ceux-ci, il en est en effet qui ne peuvent être divulgués sans risquer de porter préjudice aux entreprises elles-mêmes. Ils ne sont d'ailleurs pas indispensables pour atteindre les fins scientifiques et pratiques de notre travail.

Dans les remarques qui suivent, on verra apparaître certains des mobiles ou certaines des circonstances qui ont amené telle industrie nouvelle à s'établir dans les Montagnes neuchâtelaises plutôt qu'ailleurs. On verra précisément que ces mobiles ne sont pas en contradiction avec les tendances générales dont nous avons noté l'existence. Mais on verra également l'effet du cas fortuit dans l'établissement d'une industrie nouvelle, ainsi que le rôle

¹ Chap. VI, p. 119.

des libres déterminations personnelles de l'animateur lui-même ou de quelque personnalité politique ou industrielle, ou enfin du pouvoir public.

Nous répétons qu'il ne s'agit pas ici d'une énumération systématique et complète des mobiles dont nous avons constaté l'existence, mais simplement de quelques exemples qui permettront déjà de se faire une idée des diversités qu'offrent les cas particuliers.

Ces remarques montreront également que la vie économique n'obéit pas seulement à des causes prédéterminées et agissant selon des principes en quelque sorte mécaniques, mais que la volonté libre de l'homme et les initiatives individuelles heureuses jouent également un rôle important et cela, dans les limites mêmes des lois fondamentales.

Voici les remarques que nous jugeons intéressantes en ce qui concerne les différentes activités qu'il nous fut possible d'étudier.

Fabrique d'appareils de radio. La mise en service des postes émetteurs de Sottens et de Beromünster provoqua une augmentation de l'importation d'appareils de radio en Suisse.

A la suite de démarches des autorités neuchâteloises, qui désiraient favoriser l'établissement dans le canton d'une fabrique d'appareils de radio, les autorités fédérales en contingentèrent l'importation et augmentèrent les droits de douane qui les frappent¹. Une maison hollandaise décida alors de créer une succursale de fabrication en Suisse, pour ne pas perdre ce marché. A la suite d'une étude des conditions de la production industrielle des différentes régions suisses, la maison hollandaise choisit La Chaux-de-Fonds, où se trouvait suffisamment de main-d'œuvre susceptible de s'adapter facilement au genre de fabrication.

Fabrique d'accessoires pour appareils de radio. L'extension de la vente des appareils de radio en Suisse engagea un fabricant chaux-de-fonnier d'instruments de musique à entreprendre la production d'appareils accessoires pour la radiophonie. Il ne s'est donc pas agi ici de choisir un lieu de production, mais de suppléer à la diminution de la vente des instruments de musique subissant la concurrence de la radio.

Fabrique d'appareils auxiliaires pour le téléphone. Un inventeur d'appareils auxiliaires brevetés pour le téléphone, établi à Bâle, fut invité par la Commission pour l'étude d'industries nouvelles, à exploiter ses inventions à La Chaux-de-Fonds et à y fabriquer en particulier un petit appareil qui devait être livré à l'administration des postes, télégraphes et téléphones et

¹ Arrêtés du Conseil fédéral des 23 décembre 1932 et 20 mars 1933.

destiné à fermer les appareils pour n'en permettre l'utilisation qu'aux personnes munies de clefs spéciales. L'établissement de cette entreprise à La Chaux-de-Fonds plutôt que dans quelque autre centre industriel offrant des particularités similaires s'explique essentiellement par des motifs d'ordre particulier.

Fabrique de machines pour cordonniers. Cette entreprise établie auparavant en France, fabrique des machines à coudre destinées aux cordonniers; elles sont utilisées pour la réparation et le ressemelage des chaussures. La semaine de quarante heures, l'état d'esprit qui régnait sous le gouvernement du front populaire dans la classe ouvrière française et surtout les dévaluations successives du franc français eurent des répercussions défavorables sur le rendement de l'entreprise et engagèrent le fabricant à s'expatrier. Il chercha avant tout à s'établir dans un pays dont la monnaie était relativement stable, et choisit La Chaux-de-Fonds comme lieu de fabrication parce qu'il savait que cette localité constitue un centre de la mécanique où il aurait la possibilité d'embaucher une main-d'œuvre familiarisée avec les travaux de son entreprise et que l'ORIN pouvait lui être utile.

Fabrique de balances automatiques. Il s'agit de balances utilisées dans les magasins de détail pour peser la marchandise. Etant donné l'augmentation des droits d'entrée sur les balances automatiques, une maison danoise craignit que le marché suisse ne se fermât à ses produits. Aussi céda-t-elle, par l'intermédiaire de son représentant, une licence de fabrication à une maison chaux-de-fonnière.

Fabrique d'appareils de mesure et de laboratoire. Cette entreprise exploite les brevets d'un savant français, M. Chenevard, ancien collaborateur et successeur du savant neuchâtelois Charles-Edouard Guillaume et fabrique des appareils servant à mesurer et à essayer les métaux, des dilatomètres mécaniques et photographiques, des micromachines et des ultramicromachines, des pyromètres, etc. Cette fabrique est affiliée à une société française. Son établissement à La Chaux-de-Fonds est dû à l'intervention de fabricants de spiraux de cette localité. Leur appui fut déterminant dans le choix du lieu de production.

Fabrication de plumes d'acier. Elle fut entreprise par une fabrique d'aiguilles de montres dont les ventes avaient baissé par suite de la crise. Cette nouvelle branche de fabrication dut être abandonnée par la suite, la lutte contre la concurrence étrangère s'étant révélée impossible.

Fabrique de tampons. Cette entreprise fabrique des tampons utilisés pour fixer dans les murs des vis, des crochets, etc. L'entrepreneur exploite une licence de fabrication et possède l'exclusivité de la vente de cet article breveté, pour la Suisse. Les considérations relatives à la vente expliquent l'introduction de cette entreprise.

Fabrication d'articles en bakélite. Elle fut entreprise par une fabrique de verres de montres dont le chiffre d'affaires avait diminué par suite de la crise. La mode des écrins de montres et des boîtiers de pendulettes en bakélite détermina la création de cette nouvelle branche de fabrication.

Fabrication de boîtes de montres en simili. Elle fut introduite par une fabrique de boîtes en platine dont les ventes avaient été fortement atteintes par la crise. Il s'agit de boîtes de montres-bracelets bon marché, incrustées de pierres artificielles et destinées surtout à la clientèle d'outre-mer. L'entreprise étant établie dans un centre horloger, ce furent les possibilités de la vente qui entraînèrent l'introduction de cette nouvelle activité.

Fabrique de manteaux et de costumes pour jeunes filles et enfants. Cette fabrique était établie en Allemagne, dans un centre de l'industrie du vêtement. A la suite des événements politiques qui se produisirent dans ce pays, son chef chercha à s'installer ailleurs. Comme il exportait en Suisse une partie importante de sa production, et que le marché de ce pays ne lui était pas inconnu, il fit des démarches pour s'établir à La Chaux-de-Fonds.

Tissage mécanique de toile de crin. Cette entreprise, établie auparavant à l'étranger, s'est fixée à La Chaux-de-Fonds à la suite de démarches des autorités communales de cette ville. Comme le fabricant travaillait en majeure partie pour l'exportation et connaissait le marché suisse, il se décida à s'installer à La Chaux-de-Fonds dans l'espoir que, n'ayant plus à faire face aux difficultés inhérentes au commerce d'exportation, il pourrait augmenter son chiffre d'affaires.

Manufacture de lingerie fine. L'installation de cette fabrique à La Chaux-de-Fonds est due aux facilités accordées à l'entrepreneur par les autorités communales.

Fabrique de parapluies. Cette entreprise fut transférée de Zurich à La Chaux-de-Fonds à la suite de démarches des autorités communales de cette dernière ville.

2. APERÇU D'ENSEMBLE DES ACQUISITIONS POSITIVES ET DES EXPÉRIENCES NÉGATIVES

Il n'existe pas de statistiques qui permettent d'évaluer exactement l'influence des résultats obtenus par l'introduction d'industries nouvelles sur l'économie du canton de Neuchâtel, dans son ensemble. Ce sont d'ailleurs surtout les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds qui bénéficièrent de cette action. De ces deux villes, La Chaux-de-Fonds retira jusqu'à présent le plus d'avantages. Cela peut se justifier pour deux raisons : de toutes les localités industrielles du canton, c'est elle qui avait le plus besoin d'aide. Elle encouragea d'autre part plus que les autres la création d'industries nouvelles en consentant en leur faveur, comme nous l'avons vu, d'importants sacrifices sous forme de crédits, de garanties, de subventions à fonds perdus, et en leur accordant de nombreuses facilités pour les travaux de premier établissement.

Pour se rendre compte des résultats obtenus par l'action qu'elles avaient si largement soutenue, les autorités de La Chaux-de-Fonds firent établir par les services communaux quelques statistiques et procédèrent également à quelques évaluations que nous nous proposons de mentionner.

Selon un rapport du Conseil communal du 29 novembre 1935, le nombre des personnes occupées alors dans les industries nouvelles établies à La Chaux-de-Fonds était de 348, dont 112 hommes et 236 femmes, ces chiffres comprenant également les ouvriers d'entreprises nouvelles n'ayant bénéficié ni de l'aide des pouvoirs publics, ni de celle de l'ORIN. En février 1937, le personnel des industries nouvelles s'élevait à 470 personnes, dont 155 hommes et 315 femmes¹.

Un rapport du directeur de l'ORIN nous apprend que les salaires payés par les industries nouvelles établies à La Chaux-de-Fonds s'élevèrent en 1937 à fr. 500,000.— et en 1938 à fr. 500,000.— également, et que leur chiffre d'affaires fut en 1937 de fr. 4,000,000.—².

D'après un article que firent paraître les services de l'ORIN dans le journal *L'Impartial* du 9 septembre 1938, plus de 700 personnes avaient retrouvé à cette époque du travail dans les industries nouvelles³ qui étaient

¹ *Procès-verbaux du Conseil général de La Chaux-de-Fonds*, 5 mars 1937, p. 121.

² *Rapport de l'ORIN* 1938, p. 7 et lettre du directeur de l'ORIN à l'auteur, du 23 mai 1939.

³ Voir également les *Procès-verbaux du Grand Conseil neuchâtelois*, séance du 23 novembre 1938.

à même d'assurer, dans leur ensemble, une occupation régulière à 450 personnes en moyenne.

Il convient de remarquer que les nouvelles industries de La Chaux-de-Fonds occupent davantage de main-d'œuvre féminine que de main-d'œuvre masculine. Dès la création de l'ORIN, sa direction constata en effet que la recherche de possibilités de travail pour les hommes se heurtait à de grandes difficultés dues au fait que, comme nous l'avons vu dans le chapitre consacré à l'étude du lieu de production industriel¹, le niveau des salaires des ouvriers horlogers est plutôt élevé, alors que les industries nouvelles exigent pour prospérer des salaires bas.

On peut constater, d'autre part, que les plus importantes industries nouvelles implantées à La Chaux-de-Fonds nécessitent, de par la nature même de leur travail, l'emploi d'un nombre supérieur de femmes que d'hommes.

En développant les industries nouvelles, il fut possible de résorber le 50 % des chômeuses. En décongestionnant ainsi le marché du travail sur la place de La Chaux-de-Fonds, on put diminuer dans une sensible mesure la concurrence que la main-d'œuvre féminine représentait pour les hommes dans l'industrie horlogère, et permettre à ceux-ci de retrouver plus facilement du travail.

La direction des finances communales de La Chaux-de-Fonds s'est efforcée d'établir le montant des économies réalisées par les pouvoirs publics (Confédération, canton, commune) en secours de chômage non versés par suite de la réoccupation des ouvriers et ouvrières travaillant dans les industries nouvelles établies à La Chaux-de-Fonds, avec ou sans l'aide de l'ORIN et des pouvoirs publics.

Voici la donnée qui a servi de base aux estimations de la direction des finances :

Un chômeur (une chômeuse) reçoit fr. 6.— (fr. 3.—) par jour et est indemnisé pendant 308 à 310 jours par an. En procurant à un chômeur complet un travail qui l'occupe régulièrement toute l'année, l'économie en subsides de chômage représente fr. 1860.— en moyenne pour un homme et fr. 930.— pour une femme par an².

Grâce à l'introduction de nouvelles entreprises, à l'adjonction de nouvelles branches de fabrication, à la réorganisation et à l'assainissement d'entreprises, auxquels l'ORIN a contribué, les pouvoirs publics (Confédéra-

¹ *Partie spéciale*, chap. II, 2 a, p. 62.

² *Rapport annuel de l'ORIN*, p. 9 : lettre du directeur de l'ORIN à l'auteur, du 23 mai 1939.

tion, canton, communes), ont pu économiser, en subsides de chômage non versés, pour la période allant du 1^{er} janvier 1934 à la fin de l'année 1938, et pour la totalité du canton, fr. 1,700,000.— environ. Les économies pour la ville de La Chaux-de-Fonds seule ont été durant le même laps de temps de fr. 1,300,000.—¹.

Les économies en subsides de chômage ne constituent pas le seul avantage que les pouvoirs publics aient retiré de l'introduction de nouvelles industries. Il convient de citer encore la plus-value des recettes fiscales qui en est résulté. Il ne nous est pas possible d'en indiquer le montant, parce qu'il n'existe pas d'estimation officielle. Nous ne pouvons établir nous-même les calculs nécessaires, en particulier parce que nous ne connaissons pas, pour les entreprises qui se sont adjoint une branche annexe de fabrication, la part des impôts afférents à cette dernière.

A part les économies en subsides de chômage et la plus-value des recettes fiscales, mentionnons encore les bénéfices indirects que les industries nouvelles procurent à l'économie neuchâteloise par l'accroissement du pouvoir d'achat des ouvriers qu'elles emploient et par les commandes qu'elles passent aux autres industries et aux entreprises commerciales du canton.

Il convient également de ne pas oublier que la réintégration des chômeurs dans le processus économique comporte également des effets d'ordre moral, en leur redonnant confiance en eux, et d'ordre politique.

Nous n'avons parlé jusqu'ici que des expériences positives et des avantages économiques, mais l'introduction d'industries nouvelles a comporté aussi des échecs.

Essayons de faire ressortir les causes de ces expériences négatives. Nous pouvons les classer en quatre catégories :

1. La production des articles a été entreprise avant d'être mise au point.
2. Manque de capitaux ou sous-estimation des besoins de l'entreprise en moyens financiers et impossibilité de réparer, par la suite, cette erreur.
3. Fabrication d'objets d'une valeur marchande minime et qui de ce fait ne se prêtait pas à la production dans les Montagnes neuchâteloises. Comme nous l'avons déjà démontré dans le chapitre consacré aux conditions de la production industrielle², les hautes qualités de la main-d'œuvre neuchâteloise et son standard de vie ne permettent que la

¹ *ORIN, rapport pour l'exercice 1938*, p. 12 et lettres de l'ORIN à l'auteur, des 23 mai et 5 juin 1939.

² *Partie spéciale*, chap. II, 2, p. 66.

fabrication d'objets de qualité dont la valeur marchande puisse supporter la rémunération relativement élevée de la main-d'œuvre.

4. Dans d'autres cas, les fabrications ont été entreprises par des personnes n'ayant pas toutes les qualités nécessaires pour mettre sur pied une entreprise et la diriger durant une dépression économique.

La réussite d'une entreprise dépend dans une large mesure des qualités de son chef. « Aux prises avec des difficultés apparemment insurmontables, des hommes audacieux, intelligents, ayant foi dans la réussite de leurs efforts, ont relevé la vie économique de certaines localités. Sainte-Croix en donne un exemple des plus encourageants ¹. »

Notons qu'il ne suffit pas, pour un animateur, d'avoir le sens inné du commerce; il doit aussi connaître les méthodes rationnelles d'organisation des entreprises.

Des exemples fournis par la vie pratique prouvent qu'un entrepreneur énergique et capable peut mettre sur pied une entreprise viable, même dans une région comme La Chaux-de-Fonds où toutes les conditions de la production ne sont pas favorables.

Un animateur qualifié peut également compter sur l'appui des autorités. Quant à la forme sous laquelle cette aide pourra être accordée, nous renvoyons le lecteur au chapitre consacré à l'étude des conditions de la production industrielle dans les Montagnes Neuchâtelaises ².

Nous prétendons même que le manque d'animateurs absolument qualifiés est la raison principale des échecs qu'ont subis quelques nouvelles entreprises.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas, parmi les Suisses, des entrepreneurs hautement qualifiés pour la création et la direction de nouvelles entreprises. Mais, malheureusement, ils ne manifestent pas le désir de venir s'établir dans les Montagnes neuchâtelaises. Le manque d'animateurs qualifiés constituant à notre avis la raison principale des expériences négatives (les trois premières raisons peuvent être ramenées à cette dernière), nous nous proposons d'approfondir quelque peu cette question.

Dès leurs premières tentatives pour introduire de nouvelles industries, les autorités communales des Montagnes neuchâtelaises et les commissions qu'elles avaient instituées, se trouvèrent parfois en face de sceptiques qui, de prime abord, déclaraient vain tout effort pour introduire de nouvelles industries. Il y avait, d'autre part, des crédules et des enthousiastes qui

¹ Motion H. Perret, développée au Conseil général du Locle, le 5 janvier 1934.

² *Partie spéciale*, chap. II, p. 57 ss.

croyaient au miracle et entrevoyaient la réalisation de grandes entreprises qui, d'un coup, absorberaient toute la main-d'œuvre disponible; comme les efforts tentés se heurtaient à de grandes difficultés, ils ne tardèrent pas, pour la plupart, à se ranger au nombre des déçus.

C'est à peu près en ces termes que les autorités communales caractérisent l'état d'esprit des fabricants et des animateurs au début de la crise.

Rappelons, en outre, que la plupart des projets présentés émanaient de petits fabricants horlogers sans travail. Il s'agissait d'inventions souvent intéressantes au point de vue technique, mais qui ne présentaient pas d'intérêt économique. En temps de crise, on ne pouvait envisager que la fabrication d'articles d'un écoulement facile. Mais, bien que les fabricants neuchâtelois possédassent en général toutes les qualités qui caractérisent un bon animateur, ils étaient cependant trop spécialisés pour entreprendre la fabrication de produits absolument différents des leurs.

Les autorités auraient également pu chercher à attirer dans les Montagnes neuchâteloises des entrepreneurs établis dans d'autres cantons. Une telle politique, suivie sur une large échelle, n'était pas recommandable, puisqu'en réduisant le chômage en pays neuchâtelois, on l'aurait augmenté dans une autre région suisse.

Les animateurs étrangers étaient, par contre, aptes à introduire en Suisse des branches de fabrication encore inexistantes. Les autorités communales, ainsi que l'ORIN, furent sollicités à maintes reprises par des industriels étrangers désireux de s'établir en Suisse.

Il s'en trouvait parmi eux qui ne demandaient aucune aide financière des pouvoirs publics, mais seulement la permission de s'établir en Suisse. L'ORIN a étudié toutes les offres présentées par les étrangers; il a constaté qu'il y en avait qui présentaient un intérêt réel pour l'économie suisse. Ces projets ont cependant dû être abandonnés pour la plupart, par suite du refus des autorités fédérales d'accorder les permis d'établissement nécessaires.

CONCLUSION

De l'avis des personnes les plus compétentes, l'industrie horlogère ne sera jamais à même de procurer un gagne-pain à toute la main-d'œuvre disponible dans le canton de Neuchâtel. Etant donné le danger que comporte, d'autre part, l'orientation unilatérale de l'industrie, il est absolument nécessaire d'introduire des industries nouvelles.

Leur implantation se heurte, comme partout ailleurs, à certaines difficultés qui peuvent être surmontées si les ouvriers, les employeurs et les pouvoirs publics y apportent leur contribution.

L'expérience a prouvé que des difficultés qui ont tendance à provoquer une hausse du prix de revient peuvent être aplanies par une rationalisation des méthodes de production et de vente, tâche qui incombe aux chefs d'industries. Certains patrons nous ont affirmé, au cours de nos enquêtes, que les ouvriers neuchâtelois ne montraient pas toujours une très grande compréhension pour la nécessité de rationaliser les usines. Il serait utile, à notre avis, de s'efforcer d'éclairer les masses ouvrières et de leur faire comprendre que les principes de la rationalisation, lorsqu'ils sont judicieusement appliqués, permettent non seulement aux entreprises de réaliser des bénéfices plus élevés et de lutter plus efficacement contre la concurrence étrangère, mais, aussi, de procurer un gagne-pain stable aux ouvriers.

Les difficultés auxquelles les industries nouvelles ont à faire face montrent combien il serait utile, pour permettre leur développement, que la main-d'œuvre n'entrave en aucun cas leurs débuts par des prétentions exagérées, et que les syndicats ouvriers s'efforcent de faire comprendre à leurs membres qu'il est de leur intérêt de ne pas se montrer trop exigeants lors des débuts d'une nouvelle fabrication, quitte à faire valoir leurs droits lorsque celle-ci se révèle être rentable.

Si ses ouvriers savent se montrer compréhensifs, un entrepreneur énergique, tenace, qui possède une grande expérience technique et commerciale, réussit à triompher des obstacles provenant de la concurrence étrangère ainsi que de certains désavantages du lieu de production.

Nous avons dit que les pouvoirs publics devraient aussi faire leur part pour aider à surmonter les difficultés que rencontre l'introduction des industries nouvelles. Dans le chapitre consacré aux conditions de la production industrielle dans le canton de Neuchâtel¹, nous avons parlé des efforts qui ont été faits par les autorités pour diminuer le prix de revient des articles produits par les industries nouvelles neuchâteloises et pour augmenter leur faculté de concurrence. Remarquons cependant que l'aide accordée par les pouvoirs publics ne s'est pas toujours, jusqu'à maintenant, avérée assez efficace, surtout dans le domaine financier où elle est indispensable. Nous ne demandons pas aux pouvoirs publics de financer directement les entreprises et de provoquer par là-même une étatisation de l'industrie. Nous proposons, par contre, que les pouvoirs publics garantissent les crédits octroyés aux industries nouvelles par des particuliers ou des banques.

Jusqu'à aujourd'hui, seule la commune de La Chaux-de-Fonds a accordé de telles garanties. Or les effets heureux de cette mesure réduisent, grâce à la résorption du chômage, non seulement les frais de chômage de la métropole horlogère, mais aussi ceux du canton et de la Confédération. Il serait donc équitable que ces derniers supportent aussi une partie des risques découlant de la garantie des crédits. Celle-ci n'en aurait que plus de valeur et les bailleurs de fonds seraient plus faciles à trouver.

Pour couvrir les risques des garanties, les pouvoirs publics pourraient constituer des fonds de réserve à l'aide des capitaux qu'ils auraient employés pour couvrir leur part aux dépenses de chômage. Un fonds de réserve pour chaque commune intéressée au développement des industries nouvelles pourrait être ainsi constitué. Les pouvoirs publics (Confédération, canton, commune de La Chaux-de-Fonds) participeraient à sa constitution proportionnellement à leurs parts aux dépenses de chômage. La participation du canton et de la Confédération à la création d'un tel fonds de réserve ne constituerait pas pour ces corporations une charge insupportable, puisque la part de la Confédération aux dépenses de chômage et aux allocations de crise s'élevait, pour le canton de Neuchâtel, à plus de 2 millions et demi en 1937, année qui ne fut pas particulièrement défavorable en ce qui concerne le degré d'occupation de la main-d'œuvre. La part du canton, pour la même année, fut de fr. 1,300,000.—

Bien que les pouvoirs publics ne participeraient pas aux bénéfices des entreprises qui obtiendraient leur garantie, ils en tireraient néanmoins un profit indirect sous forme d'une diminution de leurs dépenses de chômage.

Les crédits octroyés aux industriels et garantis par les pouvoirs publics

¹ *Partie spéciale*, chap. II, p. 57 ss.

pourraient être amortis par des versements qui correspondraient à un certain pourcentage de la contre-valeur des marchandises vendues. Il serait dangereux d'exiger le paiement entier de la contre-valeur des marchandises, lequel priverait l'entreprise des fonds nécessaires à l'exploitation. L'outillage des usines pourrait en outre servir de garantie aux pouvoirs publics dans la mesure où il ne servirait pas déjà de garantie aux créanciers.

On peut se demander si l'aide octroyée par les pouvoirs publics aux animateurs est recommandable. Nous sommes d'avis qu'elle est justifiée du fait que les conditions de la production industrielle des Montagnes neuchâtelaises ne sont pas toutes, à elles seules, suffisamment favorables pour décider les entrepreneurs à se fixer dans cette région¹. Les pouvoirs publics ont donc le devoir de faciliter l'implantation de nouvelles industries par des mesures temporaires, limitées aux premières années de leur existence.

Remarquons cependant que les subventions, sous forme d'aide financière ou sous la forme indirecte de réduction d'impôts ou de taxes, ne suffisent pas, à elles seules, à rendre les industries florissantes.

Si l'on veut obtenir de bons résultats, les subventions doivent être accordées à bon escient, à des personnes qui réunissent toutes les qualités requises pour faire un chef d'entreprise, et à des industries qui apportent une contribution utile à l'économie régionale et nationale. Si tel n'est pas le cas, les subventions ne sont que des piqûres de camphre faites à des entreprises condamnées à l'avance, pour prolonger quelque peu leur existence.

Dans l'intérêt de l'économie régionale, il faut chercher à établir dans notre pays des fabriques qui utilisent surtout une main-d'œuvre qualifiée et non pas presque exclusivement des machines automatiques dont la surveillance peut être confiée à des manœuvres. La création d'industries nouvelles a, en effet, pour but essentiel de procurer du travail à des ouvriers, et non de rétribuer les capitaux investis dans des machines.

Il faut donc s'efforcer d'introduire des industries qui produisent des articles de qualité, dont le prix de vente soit suffisant pour permettre de payer des salaires qui correspondent à la qualité des ouvriers des Montagnes neuchâtelaises et aux conditions de vie de cette région.

La fabrication d'articles de qualité est nécessaire aussi pour d'autres raisons.

Pour les produits de qualité, l'incidence des frais supplémentaires de transport et de vente provenant de la situation géographique décentralisée

¹ Notons que, dans le but d'atténuer certaines conditions désavantageuses du lieu de production, les autorités neuchâtelaises accordent aux industries nouvelles certains avantages. Voir à ce propos le chap. II de la *Partie spéciale*, consacré à l'étude des conditions de la production industrielle des Montagnes neuchâtelaises.

du Jura neuchâtelois est moins grande que pour des articles de moindre qualité.

En fabriquant des articles de qualité, on a la possibilité de diminuer l'importance du prix des matières premières qui doivent être importées de l'étranger. Par la production d'articles de qualité, il est de même plus facile de tenir tête à la concurrence étrangère.

Au point de vue de l'économie nationale, il faut s'efforcer d'introduire dans le canton des fabriques qui ne fassent pas concurrence aux maisons suisses déjà existantes, dont la production suffit à couvrir les besoins du pays. Les nouvelles industries doivent également être viables grâce à leurs ventes sur le marché suisse sans nécessiter une élévation des droits de douane qui est dans beaucoup de cas impossible.

Il faut surtout s'intéresser à des industries nouvelles qui produisent des articles qui ne soient pas de luxe et se vendent déjà sur le marché suisse, mais qui ne sont pas fabriqués dans le pays, ou le sont en quantité insuffisante. La viabilité de telles entreprises est, en effet, presque assurée puisque l'on connaît à l'avance les besoins du marché. Une grande publicité n'est alors pas nécessaire, comme c'est le cas lorsqu'on cherche à introduire des articles entièrement nouveaux.

Le marché suisse ne doit pas être négligé, parce qu'il représente un pouvoir d'achat qui est très élevé, si on le compare à l'étendue du pays. Il est en effet estimé à 2 milliards de francs par année¹.

Le marché intérieur suisse est donc à même d'assurer à beaucoup d'industries un minimum de ventes, les rendant plus indépendantes des marchés étrangers, et de ce fait plus stables.

En ce qui concerne l'adjonction de nouveaux articles de fabrication, il convient d'en trouver dont la vente ne subisse pas de trop grandes fluctuations, comme celle des montres, et ne soit pas trop sensible aux dépressions économiques. Il faut également que la fabrication des nouveaux articles ne diffère pas trop de la fabrication usuelle de l'entreprise.

Après avoir développé la politique que nous préconisons pour favoriser l'introduction de nouvelles industries, et montré quelles industries il serait possible d'implanter chez nous, nous concluons en adressant un appel pressant aux autorités cantonales et fédérales pour qu'elles persévèrent à favoriser l'introduction d'industries nouvelles. Les statistiques démographiques témoignent en effet d'une forte diminution de la population du canton de Neuchâtel. Elle atteint, par rapport à 1910, le chiffre de 15,000 habitants, soit plus du 12 %. A La Chaux-de-Fonds, le nombre d'habitants,

¹ BURKY, dans *La Suisse et l'autarcie*, Neuchâtel-Paris 1939, p. 44.

qui était d'environ 40,000 en 1917 est descendu à 31,000 environ en 1938. Le nombre des sans-travail a encore augmenté au cours de l'année 1938. Il y avait, à fin 1938, plus de 2600 chômeurs totaux et plus de 2400 chômeurs partiels à La Chaux-de-Fonds et au Locle.

Aucun effort n'est donc trop grand pour procurer du travail à la population neuchâteloise et pour soutenir l'esprit d'initiative des entrepreneurs.

Il ne peut s'agir d'introduire d'immenses fabriques qui absorberaient d'un coup toute la main-d'œuvre disponible. Il faut se contenter d'entreprises modestes, qui, par leur nombre, et, la variété des produits qu'elles fabriquent, permettraient d'obtenir une meilleure répartition des risques en temps de crise.

Comme certains résultats positifs ont déjà été obtenus et qu'au moment où nous arrivons au terme de notre travail quelques nouvelles entreprises viennent encore d'être mises sur pied, on a la preuve qu'avec la collaboration de tous les intéressés (ouvriers, employeurs, pouvoirs publics) au maintien de l'activité économique et à son développement, de plus beaux résultats pourront être obtenus.

BIBLIOGRAPHIE

CONCERNANT L'HISTOIRE DE L'INTRODUCTION DES INDUSTRIES NOUVELLES

- ANDRÉ, LOUIS. *Histoire économique depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours*. Paris 1920.
- BABEL. *Wirtschaftsgeschichte* dans *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*. Berne 1939.
- BELLET, DANIEL. *L'évolution de l'industrie*. Paris 1920.
- DREYER, ALICE. *Les toiles peintes en pays neuchâtelois*. Thèse de Neuchâtel. 1923.
- FALLET, MARIUS. *Les origines de l'industrie de la montre dans le Jura bernois actuel*. Porrentruy 1930.
- GIDE. *Cours d'économie politique*. Paris 1930.
- Histoire de France*. Larousse, Paris.
- HUBER. *Uhrenindustrie* dans *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*. Berne 1939.
- IKLÉ. *Baumwollindustrie* dans *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*. Berne 1939.
- LAVISSE & RAMBAUD. *Histoire générale*. Paris 1895.
- LEGARET, G. *Histoire du développement du commerce*. Paris 1927.
- PETITPIERRE, ALPHONSE. *Un demi-siècle de l'histoire économique de Neuchâtel, 1791-1848*. Neuchâtel 1871.
- RISSON, PAUL. *Histoire sommaire du commerce*. Paris 1915.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE DU LIEU DE PRODUCTION

- ENGLÄNDER, OSKAR. « Standort », *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Bd. 7. 4. Aufl.
- *Emil Sax' Verkehrsmittel und die Lehre vom Verkehr, Jahrbuch für Gesetzgebung und Verwaltung*. Bd. 48. 1924.
- *Kritisches und Positives zu einer allgemeinen reinen Lehre vom Standort, Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik*. N.-F. Bd. 5, 1926. 7-9. Heft.
- *Theorie des Güterverkehrs und der Frachtsätze*. Jena 1924.
- FURLAN, L. V. *Die Standortprobleme in der Volks und Weltwirtschaftslehre*, im *Weltwirtschaftlichen Archiv*, II. Band, Heft 1, Juli 1913.
- *Die Standortstheorie in Einstellung auf die Weltwirtschaft*, in *Wirtschaftstheorie der Gegenwart*, 1928, 4. Band.
- PREDÖHL, ANDREAS. *Das Standortproblem in der Wirtschaftstheorie, Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 21, April 1925. Heft 2.

- *Zur Frage einer allgemeinen Standorttheorie, in der Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik*, 1927, Neue Folge V. Band, Heft 10-12.
- *The theory of location on its relation to general economics* dans *Journal of political economy*, vol. XXXVI, June 1928.
- RITSCHL, HANS. *Reine und historische Dynamik des Standorts der Erzeugungszweige, in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im deutschen Reiche*, 1927, 51. Jahrgang, Heft 6.
- ROSCHER, WILHELM. *Ansichten der Volkswirtschaft*, 2. Bd. 3 Aufl. Leipzig und Heidelberg 1878.
- *Grundlagen der Nationalökonomie*, 26. Aufl., Stuttgart 1922.
- *Studien über Naturgesetze, welche den zweckmässigen Standort der Industriezweige bestimmen*, 1878.
- ROSS, E. *The Location of Industries, The Quarterly Journal of Economics*. Volume 10, 1896.
- SALIN, E. *Standortverschiebungen der deutschen Wirtschaft, in dem Sammelwerk: Strukturaudwandlungen der deutschen Volkswirtschaft*. Berlin 1929, 2. Aufl.
- SCHRÄFFLE, A. *Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft*, 3. Aufl. Tübingen 1873.
- SOMBART, WERNER. *Einige Anmerkungen zur Lehre vom Standort der Industrien, im Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 30. Band, 1910.
- THÜNEN, J. H. von. *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, 1826, 2. Aufl. Jena 1921.
- WEBER, ALFRED. *Ueber den Standort der Industrien, Reine Theorie des Standorts*. Tübingen 1909.
- *Industrielle Standortlehre, Im Grundriss der Sozialökonomik*, VI.
- *Standortlehre und die Handelspolitik, Im Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, XXXII. Band. 1911.

BIBLIOGRAPHIE SPÉCIALE

- BEBIÉ, OLGA. *Der Zusammenbruch der Stickerindustrie und der Aufbau der neuen Industrien in der Ostschweiz*. Thèse de Zurich 1939
- BECHTLER, WALTER. *UBAH, Eine Untersuchung der in der « Union des branches annexes de l'horlogerie » zusammengefassten Spezialindustrien der schweizerischen Uhrenindustrie mit spezieller Berücksichtigung ihrer Kartellierungsfähigkeit*. Thèse de Zurich, Affoltern am Albis 1932.
- BLEULER, W. *Studien über Aussenhandel und Handelspolitik der Schweiz*. Zurich 1929.
- BURKY, CH., DE LA HARPE, J., WACKERNAGEL, J. : *La Suisse et l'Autarcie*. Neuchâtel-Paris 1939.
- FREY, RUDOLF. *Die Stromtarife der schweizerischen Elektrizitätswerke*. Thèse de Zurich. Zurich 1936.
- FRÜH, J. *Geographie der Schweiz*, St-Gall, années 1929 et suivantes.
- GODET, PHILIPPE. *Zénith, une industrie neuchâteloise*.
- GRUNTZEL. *Industriepolitik dans Grundriss der Wirtschaftspolitik*. Leipzig 1921.
- GÜRTLER, HANS. *Der Einfluss der Handelspolitik auf die Schweizer Inlandindustrie und deren Entwicklung seit Anfang der 1890er Jahre*. Thèse de Bâle, 1931.

- HENNIG. *Betriebswirtschaftslehre der Industrie*. Berlin 1928.
- HOTZ, J. *Zur schweizerischen Handelspolitik*, *Journal de statistique et revue économique suisse*. 1936, I, p. 1-22.
- HUG. *Preiskontrolle*, *Journal de statistique et revue économique suisse*. 1938, III.
- HUTH. *Wirtschaftlicher Fabrikbetrieb*. Berlin 1938.
- IKLÉ. *Arbeitsbeschaffung* dans *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*. Berne 1939.
- JACOT, LOUIS. *Le droit fiscal du canton de Neuchâtel*. Neuchâtel 1932.
- JÈZE, GASTON. *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*. Paris 1931.
- KOLBE. *Zweckmässige Ueberwachung des Betriebes durch betriebswirtschaftliche Kurzanalysen*. Leipzig 1938.
- KUHN, RUDOLF. *Aufbau und Strukturänderung der st. gallischen Industrie*. St-Gall 1938.
- KUNZ, R. *Verkehrsteilung* dans *Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft*. Tome 11.
- LAVERGNE, BERNARD. *La crise et ses remèdes*. Paris 1938.
- LEITNER. *Die Selbstkostenrechnung industrieller Betriebe*, 9. Auflage, 1930.
- LEJEUNE, CH. *La vie et le mécanisme des entreprises*. Paris 1938.
- MANGOLD, WALTER. *Standortanalyse der Basler Exportindustrie seit 1870*. Thèse de Bâle 1933.
- MARCHAND, R. *L'effort des Montagnes neuchâteloises pour l'introduction de nouvelles industries*. La Chaux-de-Fonds 1936.
- MAREUSE. *Le contrôle de gestion dans les entreprises*. Dunod, Paris.
- MASNATA, ALBERT. *L'émigration des industries suisses*. Lausanne 1924.
- *L'intervention de l'Etat dans le domaine des prix et son efficacité*, *Journal de statistique et revue économique suisse*. 1936, p. 511.
- MOREL, MAURICE. *Le calcul du coût de la vie en Suisse*. Lausanne 1930.
- PERREN, ALPHONSE. *Les primes sur salaires dans les entreprises industrielles*. Thèse de Neuchâtel 1933.
- PIGUET, ALFRED. *La concurrence de la route et du rail en Suisse*. Thèse de Lausanne 1928.
- SAITZEW, MANUEL. *Mission et régime des chemins de fer dans l'économie nationale. Contribution à l'étude du problème de la concurrence entre le chemin de fer et l'automobile*. Berne 1932.
- SCHUEURER, F., père. *Les crises de l'industrie horlogère dans le canton de Neuchâtel*. Neuveville 1914.
- *L'industrie horlogère suisse depuis 1921*, *Journal de statistique et revue économique suisse*. 1928.
- SCHUEURER, F., fils. *La Fabrique*, cours de l'Université de Neuchâtel.
- *Science de l'entreprise et contrôle des prix* (leçon inaugurale de l'Université de Neuchâtel)
- *L'évolution des entreprises commerciales et industrielles*, cours de l'Université de Neuchâtel.
- SCHWAB, FERNAND. *Die industrielle Entwicklung des Kantons Solothurn und ihr Einfluss auf die Volkswirtschaft*. Soleure 1927.
- *Die industrielle Entwicklung der Stadt Biel*. Biel 1918.
- SOMBART, WERNER. *Weltanschauung, Wissenschaft und Wirtschaft*. Berlin 1938.
- WARTMANN, H. *Industrie und Handel der Schweiz im 19. Jahrhundert*. Berne 1902.

RAPPORTS, PROCÈS-VERBAUX, STATISTIQUES

- ADEN (Association pour le développement économique de Neuchâtel). *Rapport d'activité pour l'exercice 1936.*
- Annuaire des statistiques du travail* publiés par le B.I.T., Genève.
- Annuaire statistique de la Suisse.*
- Procès-verbaux du Grand Conseil du canton de Neuchâtel* de 1930 à 1938.
- Rapports de gestion du Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel*, exercices 1930 à 1938.
- Rapports du Département de l'industrie du canton de Neuchâtel*, exercices 1930 à 1938.
- Rapport du Département de l'agriculture du canton de Neuchâtel*, exercice 1937.
- Rapports sur la gestion et la comptabilité de la commune de La Chaux-de-Fonds*, exercices 1930 à 1938.
- Procès-verbaux du Conseil général de La Chaux-de-Fonds* de 1930 à 1938.
- Procès-verbaux dactylographiés de la Commission pour l'étude d'industries nouvelles de La Chaux-de-Fonds*, 1930 à 1934.
- Rapports de la Commission chaux-de-fonnière pour l'étude d'industries nouvelles*, 1930 à 1934.
- Procès-verbaux dactylographiés du Conseil général du Locle* de 1930 à 1938.
- Rapports sur la gestion et la comptabilité de la commune du Locle*, exercices 1930 à 1938.
- Motion Henri Perret, développée au Conseil général du Locle le 5 janvier 1934.
- Rapports de la Chambre suisse de l'horlogerie* de 1930 à 1938.
- La charge fiscale des sociétés anonymes et des sociétés coopératives en Suisse pendant l'année 1928.* Etude publiée par l'Administration fédérale des contributions, *Bulletin de statistique suisse*, XI^e année, 1929, 5^e fascicule.
- La charge fiscale des personnes physiques en Suisse en 1938.* Etude publiée par l'Administration fédérale des contributions. *Statistiques de la Suisse*, 89^e fascicule. Bureau fédéral de statistique, 1939. Série Mg9.
- Le standard de vie des travailleurs*, publication du BIT, 1938.
- Statistique suisse des fabriques* de 1929.
- Schweizerische Fabrikstatistik vom 16. September 1937.* Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 84. Berne 1939.
- Statistique des cultures de la Suisse de 1934.*
- Rapports de la Chambre cantonale du Commerce, de l'Industrie et du Travail, La Chaux-de-Fonds*, exercices 1930, 1931, 1932; exercice allant du 1^{er} janvier 1933 au 31 mars 1934.
- Procès-verbaux de la Commission de l'ORIN.*
- Rapports annuels de l'ORIN.*
- Dossiers de l'ORIN.
- Circulaire multicopiée de l'ORIN du 11 mars 1938.
- L'Impartial* (Journal, La Chaux-de-Fonds).
- Rapports de la Banque Cantonale Neuchâteloise.
- Bulletins de la Banque Cantonale Neuchâteloise.
- La Suisse libérale* (Journal, Neuchâtel).
- Neue Zürcher Zeitung*, Zurich.
- La Vie économique*, Berne.