

HISTOIRES DE ROUTES

LES CHANTIERS DE CONSTRUCTION ROUTIÈRE À HAUTE INTENSITÉ DE MAIN D'OEUVRE EN FINLANDE DE 1948 À 1971

Marko NENONEN, Maître de Conférences, Ph D, Université de Tampere (Finlande) - www.markonenonen.net

En Finlande, après la 2^e guerre mondiale, les chantiers de construction routière à haute intensité de main d'œuvre ont pris une ampleur exceptionnelle, en comparaison avec de nombreux autres pays européens. En effet, le recours à des équipes d'ouvriers temporaires sur les chantiers routiers ainsi que sur d'autres chantiers publics s'est poursuivi bien après la guerre. Un tronçon de la première autoroute du pays, la Tarvontie, d'une longueur de 14,5 km long, sur l'autoroute N°1 reliant Helsinki à Turku vers l'ouest, a même été construit en tant que chantier d'intérêt national (1956-1962).

La Finlande avait perdu deux guerres contre l'Union soviétique (1939-1940, 1941-1944) et devait supporter le coût énorme de la reconstruction. En outre, le gouvernement soviétique força la Finlande à entrer en conflit contre l'Allemagne en Laponie (1944-1945), ce qui aggrava la situation, étant donné que la guerre de Laponie détruisit une grande partie des infrastructures. Toutefois, la reconstruction débuta avec effervescence. Le pays, très affaibli sur le plan politique et économique, fut touché par une autre calamité à la fin des années 1940, lorsque le chômage se fit durement sentir. La population la plus touchée était les fermiers de petites exploitations, ainsi que les ouvriers de l'intérieur du pays, au nord et à l'est. En raison des perturbations dans l'exportation du bois de construction, les ventes ont chuté considérablement et les sites d'exploitation forestière cessèrent leur activité. Les hommes qui l'hiver travaillaient en tant que bûcheron, se retrouvèrent privés de revenus.

Les personnes sans emploi furent envoyées vers des chantiers de construction routière, face à l'augmentation rapide du nombre de chômeurs, et devant l'impossibilité de leur procurer une aide financière. Cependant, le fond du problème se trouvait ailleurs. Au cours de la guerre, la Finlande avait perdu 12% de son territoire, et plus de 400 000 réfugiés devaient être relogés, le plus souvent, en créant de petites fermes, ce qui s'avéra vite être une solution de court terme et rétrograde. Même avant cette politique, la Finlande accusait un retard dans l'industrialisation et le développement des services.



Les paysans représentaient une part exceptionnellement élevée de la population active (un tiers au début des années 1960).

La construction de routes modernes avait commencé avant la 2^e guerre mondiale. Cependant, après la guerre, la demande en routes augmentait et tout était à reconstruire. Au milieu des années 1940, les efforts se portaient surtout sur le nord de la Finlande, en Laponie en particulier. Juste avant la grande crise de l'emploi à la fin de la décennie, d'importants budgets furent affectés au sud de la Finlande pour la première fois car c'est là que les besoins étaient les plus pressants, avec la plus forte concentration de véhicules et le plus important transport de marchandises.

C'est pourtant dans des régions non urbaines, moins touchées par le chômage, que les chantiers de construction routière à haute intensité de main d'œuvre furent lancés. Ceci fut considéré comme une absurdité.



© Maria Stark

The role of relief works, as a job stimulus measure in building highways in Finland after World War II, was exceptional compared to many other European countries. In Finland the use of temporary relief work crews in road construction and some other public works expanded after the war. Even the first motorway, Tarvontie, 14.5 kilometers long stretch of the Highway No 1 westwards from Helsinki to Turku, was organized as a relief works site (1956—1962).

Finland lost the wars against Soviet Union (1939-1940, 1941-1944) and had to pay huge reparations. Furthermore, the Soviet government forced Finland to take actions against Germany in Lapland (1944-1945), and this worsened the situation, as the war in Lapland destroyed much of the infrastructure. Yet the reconstruction started feverishly. The economically and, indeed, politically distressed country encountered new plight at the end of 1940s when unemployment hit badly. Most of the unemployed were farmers from smallholdings and other workers in the northern and eastern interior. Due to the troubles of export in forest industry timber sales fell sharply and logging sites were closed. Men, who usually worked as loggers at the winter time, were left without earnings.

The jobless were moved to road construction sites, as the number of people without work increased swiftly and insomuch that no financial support was thought to be possible. The fundamental problem lay elsewhere, though. In the war Finland lost 12 per cent of her territory, and more than 400.000 evacuees had to be resettled. This was being done mostly by creating small farms, which soon turned out to be a short-sighted backward step. Even before the settlement policy, Finland lagged behind Western Europe in industrialization and the development of service sector. Agriculture comprised exceptionally high proportion of the working population; at the beginning of the 1960s over a third of them were still involved in the sector.

Building modern roads had begun before World War II. After the war, however, the demand for roads had risen and everything had to start from the beginning. In the mid-1940s the focus was in northern Finland, especially Lapland. Just before the

ROAD STORIES

RELIEF WORKS AS A MEANS OF BUILDING HIGHWAYS IN FINLAND, 1948—1971

Marko Nenonen, University Lecturer, PhD, University of Tampere, Finland - www.markonenonen.net



unemployment shock at the end of the decade, major funds were directed to southern Finland for the first time. The demand was the most pressing there, as more cars and more goods rolled there than elsewhere.

Nevertheless, relief works were launched mainly in other regions than urban areas where less people were without work. This, of course, was even then seen as ridiculous.

The solution was simple, though rather harsh for the unemployed. They were commanded to move to the migrant work sites, siirtotyömaa, to the areas where the need for new highways was most urgent. Sometimes men had to travel hundreds of kilometers from north and east to the southern provinces, where they lived in the barracks. Wife and children stayed at home while husbands tried to commute on weekends. It was not easy; at that time people also have to work several hours on Saturdays.

Ces programmes de construction étaient simples, mais les conditions de travail étaient difficiles pour les ouvriers. Ils devaient se rendre sur les chantiers mobiles, les siirtotyömaa, dans les régions où le besoin de routes était le plus urgent. Parfois, les hommes se déplaçaient sur des centaines de kilomètres, au nord, à l'est puis vers les provinces du sud, et vivaient dans des baraquements. Les femmes et les enfants restaient au foyer et si possible, les maris les rejoignaient en fin de semaine, ce qui n'était pas facile car les ouvriers devaient aussi travailler quelques heures le samedi.

C'est de cette manière que commença en 1956 le chantier de construction de la première autoroute de Finlande, la Tarvontie. Dans les années 1950, un nombre assez important de chantiers de construction d'autoroutes étaient lancés en Europe, comme par exemple le contournement de Preston, la première autoroute du Royaume-Uni (une partie de la M6). La construction du contournement de Preston dura deux années, un tiers du délai nécessaire pour achever la Tarvontie. La raison en était que l'organisation des chantiers à haute intensité de main d'œuvre était différente de celle des chantiers ordinaires. Le gouvernement finançait les chantiers à haute intensité de main d'œuvre seulement lorsque le nombre de demandeurs d'emploi était élevé. Quand le marché de l'emploi le permettait, des chantiers à haute intensité de main d'œuvre pouvaient même être fermés en prévision de temps plus difficiles. Cela s'est produit par exemple en 1957, quand on ferma presque entièrement les chantiers de la Tarvontie pendant quatre mois.

Mais il y avait d'autres incohérences. Le nombre d'ouvriers n'était pas ajusté selon les besoins des chantiers : il dépendait en fait de la situation de l'emploi. De plus, l'usage de machines était fortement restreint, afin de garantir suffisamment de travail pour les demandeurs d'emploi. Enfin, les chantiers à haute intensité de main d'œuvre se déroulaient principalement pendant la période hivernale. Cela se passait pendant les hivers de récession, lorsqu'il était impossible pour les hommes de trouver un travail.

C'est ainsi qu'il fallut six années pour construire la Tarvontie. La première autoroute de Finlande fut officiellement mise en service le 16 décembre 1962. Cette même année, l'importation des voitures fut dérégulée et le nombre de voitures augmenta très vite.

A cet égard, la première autoroute constituait une étape vers la modernisation. Paradoxalement, cette étape se déroula d'une

manière qui appartenait au passé. La construction routière des années 1950 et 1960 a suivi en grande partie le rythme des chantiers à haute intensité de main d'œuvre. Cette politique s'appelait *"la politique de la pelle"* (lapiolinja). En mars 1959, à la suite de la multiplication des chantiers à haute intensité de main d'œuvre, l'administration finlandaise des routes et voies fluviales était le plus grand employeur des pays nordiques. Elle employait plus de 51 000 personnes, dont 32 500 embauchées par les commissions de la sécurité de l'emploi.

Toutefois, le changement s'annonçait. Les chantiers routiers à haute intensité de main d'œuvre furent fermés les uns après les autres dans les années 1960 et la construction des routes fut financée par les décisions budgétaires normales. D'autre part, avant le choc pétrolier (1973-1974), la Banque mondiale (alors dénommée Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement) accorda à la Finlande trois prêts pour d'importants projets routiers (1964, 1966, 1971). En 1973, le pays comptait 169 km d'autoroutes, dont les deux tiers autour d'Helsinki. En outre, les grands axes du sud de la Finlande furent revêtus d'enrobé à la fin des années 1970, et les routes principales du nord furent revêtues.

La nouvelle loi sur le travail de 1971 décréta des indemnités de chômage pour tous, à la place du travail obligatoire. De plus, la construction routière avait également changé : elle ne pouvait plus servir de source d'emploi pour de la main d'œuvre non qualifiée. La construction routière était devenue un secteur d'activité moderne, employant des professionnels qualifiés.#



3

This was also how the construction of the first motorway, Tarvontie, began (1956). Rather many motorway constructions were launched in Europe in those days, just as the Preston by-pass, the first motorway in the United Kingdom (a part of M6). The Preston by-pass, of almost the same length, took two years to build, i.e. one third of that required to accomplish Tarvontie. The reason was that the organization of relief works was different from ordinary works. The government financed relief works only when the number of jobless was high. Relief work sites could even be closed to wait for harsher times, if work could be found on the labor market. This happened, for example, in 1957, when Tarvontie work sites were closed almost entirely for four months.

Other peculiarities also prevailed. The number of men was not adjusted to the needs of construction; instead it depended on the employment situation. Furthermore, the use of machines was often heavily restricted in order to secure enough work for the idle hands. Finally, relief works were set up mainly for the winter period. It was during the winters of recession, when men in the rural areas could not find a job.

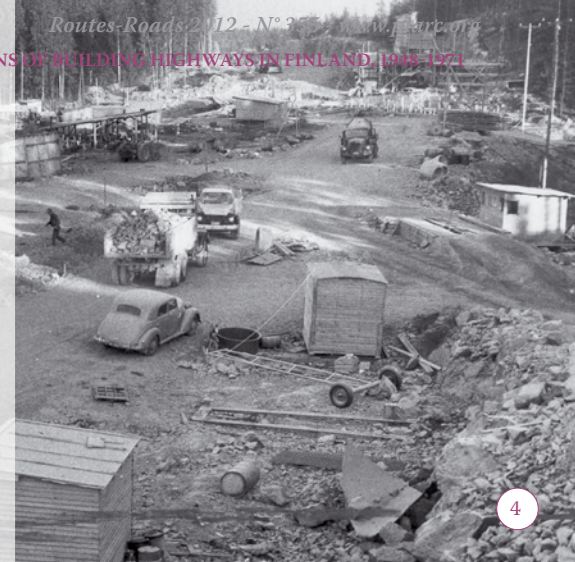
All this meant that it took six years to accomplish the Tarvontie. The first motorway in Finland was officially opened in 16th December 1962. This very same year saw the deregulation of car imports and the number of cars soon exploded.

In that sense the first motorway was really a step towards modernization. Paradoxically, the step was taken in a way which belonged to the past.

Road construction in the 1950s and 1960s very much proceeded with the pace of relief works. The policy was called *"the policy of spade"* (lapiolinja). Due to the expansion of relief works sites, the Roads and Waterways Administration in Finland was the biggest employer in the Nordic countries in March 1959. It employed more than 51,000 people of which 32,500 were sent by unemployment security commissions.

Change was lurking, however. One after another relief work sites were closed down in the 1960s. Road building was financed by the normal budgetary decisions. Also, before the so called energy crisis (1973 - 1974) the World Bank (the International Bank for Reconstruction and Development) granted Finland three loans for major road building projects (1964, 1966, 1971). In 1973 there were 169 kilometers of motorways, of which two thirds around Helsinki. Additionally, the arterial roads of southern Finland were tarmacked and at the end of the 1970s also the main roads in the north were paved.

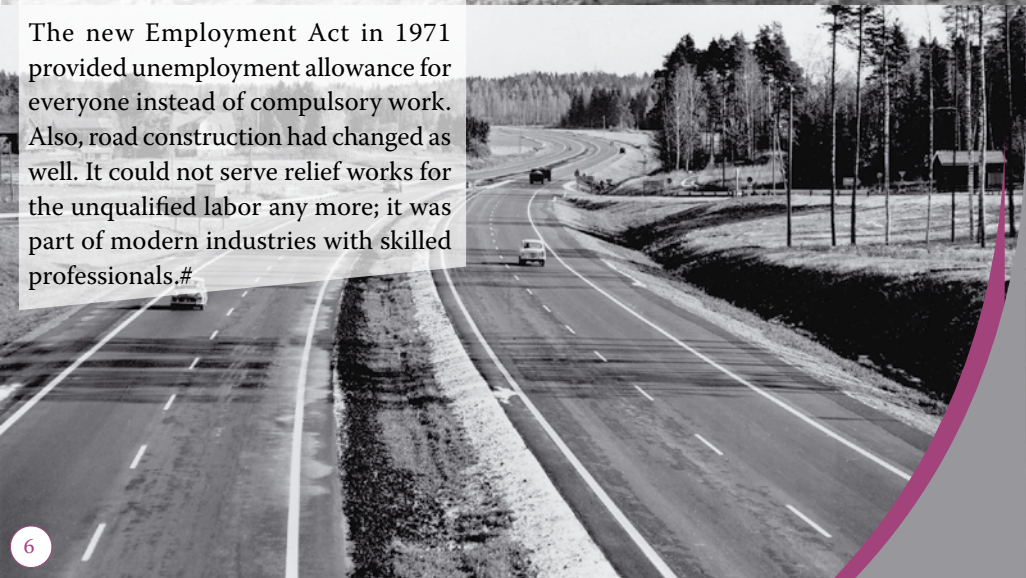
The new Employment Act in 1971 provided unemployment allowance for everyone instead of compulsory work. Also, road construction had changed as well. It could not serve relief works for the unqualified labor any more; it was part of modern industries with skilled professionals.#



4



5



6

Photo 3 – Parfois, des femmes étaient employées sur les chantiers. Chantier sur la route Raisio-Mietoinen au sud-ouest de la Finlande en 1959

© inconnu/SKOY, Finlande

Photos page de droite :

Photo 4 – Travaux de construction de l'autoroute Tarvontie à Espoo, 22 septembre 1960 © Lehtikuva Oy/Autoliitto - Mobilia

Photo 5 – Autoroute Tarvontie, au niveau de l'embranchement de Espoo, en 1961, en cours de construction © Esko Manninen -Infra ry/LF-Foto Oy/Esko Manninen - Mobilia

Photo 6 – Autoroute Tarvontie, été 1963, six mois après son achèvement © Suomen Tieyhdistys/Mobilia.

Picture 3, left page - Sometimes women were also employed at the road works. Relief works site in Raisio - Mietoinen road in south-western Finland 1959

© unknown/SKOY, Finland

Picture 4 - Paving the Tarvontie in Espoo. 22.9.1960 © Lehtikuva Oy/Autoliitto - Mobilia

Picture 5 - Tarvontie at the Espoo junction in 1961, still under construction © Esko Manninen - Infra ry/LF-Foto Oy/Esko Manninen - Mobilia

Picture 6 - Tarvontie in summer 1963, half a year after the construction was completed © Suomen Tieyhdistys/Mobilia