

CH_VB 1931-1938 vom 31. Dezember 2003

Bundesverwaltung, 2003-12-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_1931-1938

FR: CH_VB 1931-1938 du 31 décembre 2003

IT: CH_VB 1931-1938 del 31 dicembre 2003

Erwägungen

E. 2

Striibin, Barbara, L'assurance publique contre le chômage à Lausanne, Lausanne, Mémoire de licence en histoire, 1976, p. 17.

E. 3

Union suisse des brodeurs, Saint-Gall.

E. 4

Celle de Genève se crée en 1902/1903.

E. 5

La caisse facultative de la ville de Berne se fonde en 1893; elle rencontre rapidement des problèmes financiers dus au faible nombre d'adhérents (1893-1894: 400 membres; 166 touchent des secours). La caisse obligatoire de la ville de Saint-Gall créée en 1895 sera déjà dis- soute fin 1896 pour raisons financières. Les expériences de Berne et de Saint-Gall seront à l'origine du refus, le 18 février 1900, d'une assurance contre le chômage dans le canton de 215

Dans le canton de Vaud, c'est à Lausanne que la question de la création d'une caisse publique de chômage se pose pour la première fois en 1893,⁶ mais le principe de l'assurance est contesté. «Chez nous, le chômage se produit [...] au préjudice des métiers de plein air, le bâtiment et le terrassement. Dans toutes les villes suisses, on constate que le ma- çon, qui est pour le 75% italien, c'est-à-dire étranger, perd l'habitude d'aller pas- ser l'hiver à l'étranger; il reste au pays. Au lieu d'aller fourrager son coin de champ dans la plaine lombarde, l'Italien aura beaucoup plus d'intérêt à rester ici, où il touchera 2 fr. 50, tandis que pour 50 centimes en Italie son compagnon fera son ouvrage.»⁷ L'idée sera enterrée jusqu'en 1929. I. La politique fédérale en matière de chômage La politique fédérale en matière de chômage ne se développe guère avant la Première Guerre mondiale, même si, dès 1892, l'Union du Griitli décide de revendiquer la reconnaissance du droit au travail et son corollaire logique, l'assurance contre le chômage. Une initiative est déposée en ce sens en 1893⁸ et, en réponse à celle-ci, un postulat est adopté la même année par l'Assemblée fédérale,⁹ qui invite le Conseil fédéral à réfléchir à la question de la protection contre le chômage¹⁰. L'échec massif de l'initiative en votation populaire" bloque cependant le processus. Toutefois, le Parlement invite en Bâle-Ville (cf. L'assurance contre le chômage involontaire en Suisse, Paris, Musée social, Circulaire no 2, série B, 31 août 1896). Hofmann, Emil, «L'encouragement, par la Confédé- ration, des mesures à prendre contre le chômage. Préavis adressé au Département fédéral de l'industrie», 7 déc. 1907, Feuille fédérale de la Confédération suisse (FF), 1907, VI, p. 963.

E. 6

Du conseiller communal radical Paccaud (1874-1915).

E. 7

Déclaration du conseiller communal libéral Edouard-Henry Secretan (1848-1917, directeur de la Gazette), Bulletin du Conseil communal de Lausanne (BCC), 13 déc. 1897, p. 1250.

E. 8

Déposée le 10 janvier 1893 par le Parti socialiste suisse, la récolte de signatures abouti le 29 août.

E. 9

Ff, 1894, VI, p. 553.

E. 10

FF, 1923, II, p. 851. " Le 3 juin 1894, l'initiative est rejetée par 80% des votants. 216

1905 le Conseil fédéral à subventionner les bureaux de placement et à continuer l'étude de la question du chômage et à lui présenter un rapport et des propositions.¹² Le Dr Emil Hofmann, conseiller national socialiste,¹³ rédige ce rapport,¹⁴ qui conclut que l'intervention de la Confédération devrait consister à développer les institutions existantes. Rien ne se passe cependant, et, le 8 mars 1912, une motion est déposée au Parlement.¹⁵ Suite à cette motion, qui invite le Conseil fédéral à étudier «de quelle manière elle pourrait encourager financièrement l'assurance contre les risques du chômage involontaire», le Dr Hofmann est chargé de compléter son précédent rapport, qui ne sera remis au Conseil fédéral que le 16 septembre 1917. Entre-temps, le 21 juin 1916, la Commission de la neutralité avait invité le Conseil fédéral «à examiner sans retard, étant donné la crise économique créée par la guerre, s'il n'y a pas lieu d'allouer des subsides fédéraux aux ouvriers sans travail, ainsi qu'aux caisses d'assurance et de secours en cas de chômage». ¹⁶ Le 24 mars 1917, le Conseil fédéral décide d'accorder des subsides aux caisses de chômage existantes privées ou publiques¹⁷ pour atténuer les conséquences du chômage involontaire¹⁸. Il adopte pour ces premières subventions le «système de Gand»,¹⁹ que codifiera la loi fédérale du 17 octobre 1924.

E. 12

FF, 1905, IV, p. 239.

E. 13

1865-1927.

E. 14

Déposé en mai 1906 et publié dans la FF, 1907, VI, pp. 954-1161.

E. 15

Par le conseiller national socialiste Howard Eugster-Züst (1861-1932).

E. 16

FF, 1923, II, p. 853.

E. 17

On dénombre à l'époque 14 caisses syndicales, assurant ensemble 44'000 membres; les caisses des associations professionnelles en inventorient environ 7500 et les caisses publi-

ques 2900.

E. 18

Basé sur un impôt supplémentaire sur les bénéficiaires de guerre. " En 1899, la ville de Gand inaugure un système selon lequel les subsides sont répartis sous forme de suppléments d'allocations de chômage. Pour plus de détails, voir le rapport du Dr Hofmann, FF, 1907, VI, p. 994. 217

Par ailleurs, la Confédération développe l'assistance chômage, d'abord pour venir en aide aux ouvriers suisses²⁰ des entreprises industrielles et artisanales devenus chômeurs par suite des circonstances économiques extraordinaires découlant de la guerre,²¹ ensuite aux employés,²² aux Suisses de retour de l'étranger,²³ aux chômeurs non visés par les premiers arrêtés²⁴ et enfin au personnel fédéral²⁵. L'armistice vient empirer la situation du marché du travail: le Conseil fédéral parle de «déroute économique» entraînée par la cessation des commandes de guerre, par la difficulté d'importer les matières premières et d'exporter les produits fabriqués, aggravée par le retour de Suisses à la suite des révolutions d'Allemagne, d'Autriche et de Hongrie, ainsi que par l'arrivée d'étrangers. Le 29 octobre 1919, un nouvel arrêté fédéral reprenant les précédents est promulgué; il assure des secours aux citoyens de plus de 16 ans capables de travailler.²⁶ La politique d'assistance chômage est financée par la Confédération, les cantons, les entreprises et les communes.²⁷ Contrairement à l'assistance tra-

E. 20

Le secours aux étrangers n'est accordé que s'il y a réciprocité et si les étrangers étaient en Suisse avant le 1er août 1914, «par cette raison que les étrangers qui n'ont pas contribué à la prospérité de notre économie nationale ou qui ont même supplanté nos nationaux pendant leur service militaire n'ont aucun droit à bénéficier aussi de l'assistance» (circulaire du Département fédéral de l'économie publique, citée et datée dans L'action de l'administration fédérale dans la lutte contre le chômage en Suisse, Genève, B. I. T., Etudes et documents, série C, no 4, 1929, p. 12). Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse (RO), nouvelle série, vol. 34, p. 815, arrêté du 5 août 1918.

E. 22

Idem, vol. 35, arrêté du 14 mars 1919.

E. 23

Idem, arrêté du 31 mars 1919.

E. 24

Idem, arrêté du 5 avril 1919: assistance des chômeurs se trouvant sans travail pour une cause ne résultant pas directement de la guerre (les arrêtés antérieurs ne visaient que le chômage dû aux suites de la guerre).

E. 25

Idem, vol. 35, p. 267, arrêté du 15 avril 1919.

E. 26

A cette même date, à Washington, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) édicte une convention relative à la question du placement, qui est approuvée par l'Assemblée fédérale le 3 février 1922 et entre en vigueur pour la Suisse le 9 octobre 1922.

E. 27

1/3 à la Confédération, 1/3 aux entreprises, 1/6e au canton, 1/6e à la commune de domicile du chômeur (1/12e si le siège de l'entreprise n'est pas la commune de domicile du chômeur).
218

ditionnelle, elle implique une participation active des communes de domicile et ne renvoie pas le problème aux communes d'origine, ce qui ne manque pas de créer certains remous.²⁸ Cette politique d'assistance est remise en question par l'Assemblée fédérale qui invite dès fin 1919 le Conseil fédéral à abroger dès que possible l'assistance chômage et à élaborer une loi d'assurance. Après différents essais manqués à cause de la situation économique, l'assistance chômage est sup- primée en 1924. Le 17 octobre 1924, le Parlement adopte la loi fédérale concernant l'allocation de subventions pour l'assurance chômage,²⁹ une loi minimaliste car le «galop de politique sociale» qui suit la grève générale en Suisse est en train de se transformer en un «trot bien ralenti»,³⁰ et le Conseil fédéral est soucieux de ne pas faire la part trop belle aux syndicats, très actifs dans le domaine de l'assurance chômage³¹. La loi se contente de subventionner les indemnités d'assurance versées aux assurés des caisses de chômage, à condi- tion que l'indemnité ne soit pas trop élevée,³² pour ne pas ôter «au chômeur le désir de trouver du travail». ³³ Le chômage volontaire ou celui dont on est soi- même la cause exclut le droit à l'assurance:

E. 28

Ainsi des communes vaudoises, comme celle de Vevey, demandent en 1921 que les charges des communes soient allégées. Le Conseil d'Etat répond cependant que «c'est là un principe qui n'a pas été admis par la législation fédérale en la matière» (Bulletin du Grand Conseil [BGC], automne 1921, p. 9).

E. 29

Entrée en vigueur le 15 avril 1925.

E. 30

Ruffieux, Roland, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne, Payot, 1974, p. 85.

E. 31

En 1923, on dénombre 19 caisses publiques créées par des communes et 4 caisses paritaires: ces 23 caisses comptent 9000 membres, alors que les caisses syndicales en englobent plus de 175'000 (FF, 1923, II, p. 861). Au début des années 1920, le PSS et l'USS n'ont plus comme revendication une assurance étatique, mais le subventionnement des caisses.

Marguerat, Etienne, *Les enjeux de la gestion du chômage en Suisse durant l'entre-deux-guerres. L'assurance chômage et le développement des caisses de chômage à travers l'exemple du canton de Neuchâtel*, Lausanne, Mémoire de la section d'histoire de la Faculté des Lettres, 2001, p. 62.

E. 32

60 % au maximum du salaire, 50 % pour les assurés ne remplissant pas d'obligation légale d'assistance.

E. 33

FF, II, 17 septembre 1923, p. 863. 219

«La propre faute du chômeur est en tout cas indéniable lorsqu'il se montre dévot, paresseux, insolent, buveur et dans tous les cas où le patron est en droit de lui donner son congé immédiatement [...]. L'assuré doit aussi être déchu de son droit à l'indemnité lorsqu'il résilie son emploi sans de justes motifs.»³⁴ 90 indemnités par an au maximum sont subsidiées. La subvention fédérale est particulièrement discriminatoire pour les caisses syndicales, puisqu'elle se monte à 40% de l'indemnité pour les caisses publiques et les caisses paritaires, à 30% seulement pour les autres caisses. Par ce biais, les autorités fédérales désirent d'une part encourager les caisses paritaires au détriment des caisses syndicales, d'autre part venir en aide de manière plus importante aux caisses publiques qui ne sont pas organisées par métiers et qui doivent assurer des personnes sans qualification présentant plus de risque. Les employeurs n'ont pas d'obligation de participer aux cotisations, sous différents prétextes,³⁵ et la liberté est donnée aux cantons et aux communes d'introduire l'assurance obligatoire. II. La politique vaudoise «La revendication de ce droit [aux prestations de l'assurance chômage] fait songer à un voyageur ayant payé un billet de chemin de fer Lausanne-Renens et qui estimerait avoir de ce fait le droit - puisqu'il a payé un titre de transport - de voyager sans autre jusqu'à Genève.»³⁶ Au début des années 1920, malgré la crise économique qui sévit, les autorités vaudoises³⁷ sont réticentes à introduire des aides pour lutter contre le chô-

E. 34

Idem.-p.%6A.

E. 35

Le Conseil fédéral note par exemple qu'il «est extraordinairement difficile et même impossible de réglementer d'une manière uniforme la participation des employeurs aux frais de l'assurance chômage», parce qu'on ne peut pas leur demander de subventionner les indemnités versées par les caisses syndicales (FF, II, 17 septembre 1923, p. 859).

E. 36

Conseil d'Etat vaudois, BGC, 17 novembre 1936, p. 423.

E. 37

Durant les années 1920-1940, les radicaux dominant largement le Grand Conseil (63,5% des députés en 1929, 61,1% en 1933, 59,8% en 1937), grâce à un mode de scrutin (majoritaire) qui les favorise. 40% environ des députés sont paysans. Le Conseil d'Etat est composé de 5 radicaux et de 2 libéraux. 220

mage, constatant qu'on se plaint de manquer de main-d'œuvre à la campagne³⁸. Ferdinand Porchet, radical fortement lié à la paysannerie³⁹ qui dirige le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce entre le 25 janvier 1920 et le 2 décembre 1944, n'est en effet pas du tout convaincu de la justesse de ces mesures. Il veut «encourager le travail et non pas l'assistance», notamment pour éviter les abus «des chômeurs qui mésusent les biens qu'ils reçoivent de l'assistance, qui les dépensent dans les cinémas et dans les cabarets».⁴⁰ Les arrêtés successifs pris par le Conseil d'Etat sur l'assistance chômage au début des années 1920⁴¹ sont basés sur différents principes. D'abord, «éviter de créer dans le canton cette notion qu'il y a un droit acquis pour les chômeurs et que l'assistance chômage actuelle peut devenir une organisation permanente». Ensuite, «faciliter autant que possible le travail-chômage plutôt que l'assistance chômage».⁴² En 1924, Porchet reprend à son compte le jugement du Conseil fédéral sur l'assistance chômage:⁴³ «On s'est rendu

compte que le système de l'assistance éveille fréquemment des prétentions exagérées chez les travailleurs par le fait qu'il n'exige d'eux aucune prestation.»⁴⁴ Mais le Conseil d'Etat n'est pas pour autant pressé de faire adopter une loi d'application de la Loi fédérale sur l'assurance chômage, et, en 1926, les socialistes du Grand Conseil,⁴⁵ emmenés par le secrétaire ouvrier lausannois Henri Viret,⁴⁶ déposent une motion au Grand Conseil. Louis Poirier-Delay, le

E. 38

BGC, 17 novembre 1920, p. 368.

E. 39

1878-1951. Ancien directeur de l'Ecole d'agriculture du Champ-de-l'Air et à l'origine de la création de l'Ecole d'agriculture de Marcelin en 1922, auteur de différents ouvrages sur l'agriculture et l'alimentation en temps de restriction.

E. 40

BGC, 6 septembre 1921, p. 998.

E. 41

Le 10 décembre 1919, le 21 février et le 15 novembre 1921.

E. 42

BGC, 19 novembre 1921, p. 5.

E. 43

FF, 1923, II, p. 850.

E. 44

BGC, 1924, Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les affaires fédérales, p. 14.

E. 45

7,9% des députés en 1929, 9,1% en 1933 et 9,6% en 1937.

E. 46

1882-1974. 221

député radical⁴⁷ qui rapporte en 1927 sur cette motion, se fait l'avocat de l'assurance chômage, qui sauvegarde la dignité du chômeur, «puisque cette allocation, il se l'est acquise par sa prévoyance. Bien plus, en faisant contribuer le travailleur à son indemnisation ultérieure, l'assurance prévient de sa part des exigences abusives».⁴⁸ Mais, pour autant, il ne soutient pas l'instauration d'une caisse publique cantonale, limitant le rôle de l'Etat au subventionnement des caisses de chômage. Cette position sera suivie par le Grand Conseil, malgré l'opposition de députés issus de la paysannerie, qui craignent la désertion des campagnes, un souci d'ailleurs partagé par le conseiller d'Etat Porchet, qui déclare: «Plus nous avançons dans la législation sociale, plus nous créons des privilégiés dans le monde des travailleurs.»⁴⁹ Le manque de main-d'œuvre dans l'agriculture Le député radical John-Edouard Grin, agriculteur à Ependes,⁵⁰ s'exprime en ces termes en 1927: «J'estime que l'introduction d'une loi sur l'assurance chômage dans le canton de Vaud n'a pas sa raison d'être; elle est inopportune; elle causera un gros préjudice à la main-d'œuvre agricole parce que nos ouvriers de campagne ne pourront pas être mis au bénéfice de cette caisse et, d'une façon générale, la loi défavorisera toujours plus la population des campagnes au détriment

de celle des villes. Il arrivera ce qui s'est déjà passé pendant le chômage de 1919 à 1921; un ouvrier refusera 3 fr. par jour pour travailler à la campagne parce qu'il reçoit une indemnité plus forte en ville sans travailler! La crise qui existe à la campagne ira en s'accroissant et l'on ne trouvera plus d'ouvriers. On favorise ainsi toujours plus la dépopulation des campagnes.»⁵¹ Le projet de loi est discuté au Grand Conseil en novembre 1928. Un des soucis exprimés par les députés est le risque d'abus: il faut éviter que

E. 47

1866-1934.

E. 48

BGC, 28 février 1927, p. 449.

E. 49

Idem, p. 465.

E. 50

1887-1961. ⁵¹ BGC, 28 février 1927, p. 461. 222

l'assurance n'attire des étrangers (au canton!), et elle ne doit pas favoriser «ceux qui cherchent du travail dans l'espoir de ne pas en trouver».⁵² Les députés renoncent eux aussi à faire participer les employeurs aux coûts de l'assurance chômage, pour ne pas handicaper les employeurs vaudois par rapport à ceux des autres cantons, et ils décident de subventionner de manière plus importante les caisses publiques et paritaires que les caisses syndicales,⁵³ malgré les récriminations de la gauche, qui appelle mollement de ses vœux une assurance obligatoire. Le 27 novembre 1928, la loi cantonale concernant le service public de placement et l'assurance chômage est adoptée.⁵⁴ Plus restrictive que la loi fédérale, elle n'autorise les subventions que pour les personnes de nationalité suisse, à condition qu'elles soient domiciliées dans le canton depuis un an au moins.⁵⁵ Le canton de Vaud se cantonne pour le reste derrière la position fédérale et rejette sur les communes la responsabilité d'aller de l'avant, par exemple en créant des caisses publiques ou en rendant l'assurance obligatoire. Une nouvelle crise économique arrive cependant à la fin des années 1920, après le boom des années 1925-1929. Des villes comme Lausanne, confrontées dès l'hiver 1929 à une extraordinaire recrudescence du chômage, ouvrent d'urgence des abris de nuit et organisent des soupes populaires. Henri Viret, qui est aussi conseiller communal à Lausanne, propose (en vain) la création d'une caisse publique dans sa ville.⁵⁶ La commune de Vevey, sinistrée, ouvre la première caisse publique d'assurance chômage du canton (qui deviendra obligatoire en 1932). En 1930, le Conseil fédéral autorise d'augmenter (à 120, 150 ou 210 jours) le nombre d'indemnités subventionnées pour certains métiers (les horlogers, par exemple) et dans certaines régions. Le Grand Conseil vaudois n'est cependant pas convaincu qu'il faille intervenir rapidement. Poirier-Delay déclare que «si la crise économique est réelle, elle est loin d'être générale, encore que l'on constate partout un ⁵² C'est l'avis de l'avocat libéral Jean Reymond (1893-1960), rapporteur de la commission. ⁵³ 20% aux caisses publiques et paritaires, 15% aux caisses privées et syndicales. ⁵⁴ Fin 1928, tous les cantons suisses, sauf Unterwald, auront voté des lois sur l'assurance chômage. ⁵⁵ Saudan, Guy, La municipalité rouge de Lausanne et la crise, Lausanne, Mémoire de Licence, 1980, p. 79. ⁵⁶ Motion du 12 février 1929. 223

ralentissement du degré de l'activité professionnelle et surtout de son rendement».⁵⁷ Mais il relève que si 19,5% du total des salariés sont affiliés à une caisse de chômage, ce sont

surtout les ouvriers des industries les plus atteintes par la crise qui ne sont pas membres d'une caisse d'assurance chômage; il déplore en outre que la loi de 1928 n'ait eu aucun effet sur la création de caisses de chômage.⁵⁸ Le Conseil d'Etat se contente dans un premier temps d'envoyer une circulaire aux communes les priant d'ouvrir des chantiers pour les chômeurs vaudois.⁵⁹ Cependant, le problème du chômage non seulement persiste, mais s'aggrave. Différentes propositions sont faites en 1931 pour y remédier, propositions anticipant une politique discriminatoire qui se développera par la suite envers les femmes: Poirier-Delay propose de «rééduquer» le personnel féminin qui travaillait dans les usines pour le former dans le service de maison ou d'hôtel, qui manque de main-d'œuvre indigène.⁶⁰ Cette thèse est reprise plus tard par l'ensemble du Grand Conseil qui va tenter un essai de formation du personnel féminin à l'Ecole de Marcelin, sans grand succès. La formation des femmes Le député radical Jules-Alexandre Maillard,⁶¹ inspecteur des fabriques, Lausanne, en 1931: «La formation du personnel de maison qualifié doit être encouragée, surtout en ce qui concerne les jeunes filles qui ont quitté l'école et se trouvent dans les localités frappées par la crise. [...] Les gains offerts aujourd'hui pour le personnel de maison qualifié sont intéressants, beaucoup plus intéressants que les salaires de la fabrique, et le chômage n'est guère à craindre. Si la jeune fille se marie, quel gain pour son ménage, qui sera bien tenu et où l'on se mettra à table avec plaisir parce que, dès l'escalier, la bonne odeur du pot-au-feu vous aura agréablement flatté les narines. L'école de 57 BGC, 24 novembre 1930, p. 216. 58 Fin 1931, le canton a reconnu et subventionne 18 caisses de chômage, dont une publique, 3 paritaires et 14 mutuelles ou syndicales. A la même date, seules 2 communes vaudoises versent des subventions aux assurances chômage: Le Chenit et Vevey. 59 20 décembre 1930. 60 BGC, 9 mars 1931, p. 1098. 61 1863-1951. 224

Marcelin, qui est organisée pour cet enseignement, pourra continuer à jouer un rôle très utile dans la formation de nos futures maîtresses de maison.»⁶² III. Les années 1931-1938 Durant cette période de grave crise économique, le Conseil d'Etat consacre chaque année un rapport d'une centaine de pages à la situation du chômage dans le canton et de très nombreux débats ont lieu au Grand Conseil. Le conseiller d'Etat Porchet commence par développer, dès 1931, 19 thèses sur le chômage, la première affirmant que l'Etat «lutte indirectement contre le chômage dans les villes lorsqu'il prend des mesures tendant à améliorer les conditions sociales de la vie rurale et à augmenter la rentabilité de l'agriculture, - par là même à améliorer les salaires du personnel agricole».⁶³ Il envisage déjà d'imposer des conditions de durée de domicile préalable dans la commune aux chômeurs demandant à être mis au bénéfice d'une action cantonale ou communale, et de réduire le nombre de travailleurs étrangers. Ainsi, en 1932, 289 permis de séjour avaient été octroyés pour des maçons étrangers; en 1933, les maçons étrangers ne pourront venir qu'en fonction de besoins avérés, ce qui fait que 40% des autorisations ne seront pas renouvelées; la fin de l'autorisation saisonnière sera fixée deux mois plus tôt qu'auparavant, au 31 octobre.⁶⁴ Réticent à l'assurance chômage, Porchet déclare qu'«il n'est pas nécessaire de démontrer longuement qu'un pays s'appauvrit s'il doit payer des indemnités de chômage à la place de salaires de travail».⁶⁵ 62 BGC 26 août 1931, p. 665. 63 Wem. p. 624. 64 BGC 27 novembre 1933, p. 210. 65 BGC, 26 août 1931, p. 637. Différents cantons ont introduit à l'époque l'assurance chômage obligatoire: Neuchâtel, Bâle-Ville, Genève, Glaris, Schaffhouse, Soleure, Uri et Zoug. 225

La situation du chômage dans le canton de Vaud est cependant suffisamment grave pour que différentes actions charitables se développent dans les communes. L'inspecteur adjoint

à la protection ouvrière de la ville de Lausanne, le socialiste Arthur Menoud, lance la «semaine du kilo» pour venir en aide aux plus démunis. Organisée en novembre ou décembre, la «semaine du kilo» réunissait une centaine de chômeurs en uniforme qui effectuaient une collecte de kilos de denrées alimentaires, de vêtements, de combustible pour les chômeurs. Des cuisines pour chômeurs s'organisent et distribuent des soupes populaires⁶⁶ ou des denrées alimentaires, des dortoirs s'ouvrent pour les sans-abris,⁶⁷ des activités de jour leur sont proposées (salles de lecture), avec, dans un premier temps au moins, le soutien financier du Conseil d'Etat⁶⁸. Fin 1933, Porchet entrevoit la possibilité d'une réforme fondamentale du système, car il juge la politique cantonale de chômage moralement dangereuse. «Il existe des professions manquant de main-d'œuvre, tandis qu'en même temps il faut que l'Etat et les communes s'ingénient à créer des chantiers de chômage ou subsidient des caisses d'assurance chômage pour les allocations qu'elles versent à leurs assurés [...]. Il y a parmi les chômeurs des villes nombre de personnes venues de la campagne et, en même temps, celle-ci manque de main-d'œuvre. Il est dans nos forêts des équipes de bûcherons confédérés et même étrangers à la Suisse, alors que, dans la zone voisine de ces forêts, il faut organiser des actions de secours pour des chômeurs totaux ou partiels. Faute de main-d'œuvre indigène suffisante, on doit accepter pour le service de maison des étrangères à la Suisse, alors que de nombreuses jeunes filles des régions industrielles sont sans travail.»⁶⁹ L'année suivante, le Conseil d'Etat constate que la situation de crise s'installe et précise sa conception des causes du chômage. ⁶⁶ Entre le 1er janvier et le 15 avril 1933, 180*881 repas furent servis à la cuisine des chômeurs de Lausanne à l'ancien tribunal de district de l'Evêché. La soupe populaire de Lausanne sera ouverte chaque année jusqu'en octobre 1939. ⁶⁷ A Lausanne, dans l'ancien pénitencier de Béthusy d'abord, ensuite à la rue Saint-Martin, dans une ancienne meunerie. En hiver 1934, on dénombre 12'137 nuitées (en 6 mois d'ouverture). Les dortoirs seront fermés en 1937. ⁶⁸ Les communes concernées en 1932 sont: Lausanne, Le Chenit, Vallorbe, Vevey, Chatelard-Montreux et Planches-Montreux. ⁶⁹ BGC, 27 novembre 1933, p. 220. 226

«On ne peut considérer comme définitive et normale la situation d'un Etat où la population active doit consacrer indirectement une part de son produit du travail - souvent fort modeste - à l'entretien de ceux qui sont condamnés, bien malgré eux pour la grande majorité, au chômage et aux privations qu'il apporte. Il faut donc chercher à supprimer le chômage et à éviter que dans l'esprit de quelques-uns s'ancre cette idée que si l'on n'a pas de travail < dans sa profession ^ il appartient à la collectivité de pourvoir à l'entretien du sans-travail et de sa famille. »⁷⁰ Un projet voué à l'échec: déplacer les chômeurs des villes à la campagne Porchet affirme dès 1931 qu'«on aurait résolu, à peu près, à la fois, la crise de main-d'œuvre agricole et celle du chômage saisonnier si on pouvait obliger la main-d'œuvre agricole à rester ou à retourner au village où elle aurait du travail au lieu de venir en ville où elle doit chômer». ⁷¹ Mais la politique de placement des chômeurs se révèle difficile, comme le note le Conseil d'Etat dès la fin 1933: 462 assignations au travail dans l'agriculture avaient été envoyées à des célibataires, mais 42 placements effectifs ont eu lieu, les chômeurs ayant refusé ces travaux.⁷² Le placement agricole saisonnier pour les hommes mariés ou la participation aux effeuilles pour les chômeuses n'ont guère plus de succès. Selon certains, comme le député lausannois socialiste Paul Wanner,⁷³ les conditions de placement à la campagne sont dignes des esclaves et c'est ce qui explique l'échec de ces placements⁷⁴. Une année plus tard, si d'autres essais de déplacement des chômeurs urbains ont été tentés, le constat reste négatif: les subsides pour se former dans l'agriculture n'ont pas eu de succès (seuls 9 chômeurs se sont inscrits volontairement), les assignations agricoles et viticoles

ne fonctionnent pas bien. Le député socialiste et municipal lausannois Eugène Masson⁷⁵ constate que «les chômeurs de notre ville sont toujours les mêmes. Ils ne tiennent pas du tout à aller travailler à la campagne. [...] Mais enfin, il faut se mettre à la place de 70 BGC, 17 décembre 1934, p. 792. 71 BGC, 26 août 1931, p. 624. 72 BGC, 27 novembre 1933, p. 186. Il était prévu d'octroyer un subside aux agriculteurs engageant un chômeur durant deux quinzaines, pendant lesquelles il était censé donner «quelque argent de poche», nourrir et loger le chômeur. 73 1869-1964. 74 BGC, 27 novembre 1933, p. 259. 75 1877-1944. 227

ces chômeurs et convenir qu'ils ont raison lorsqu'ils nous disent: «Mais enfin, pourquoi est-ce à nous d'aller à la campagne, alors que des ouvriers de la campagne, eux, viennent à la ville, où ils entravent les citoyens?»⁷⁶ Les tentatives de placement des chômeurs célibataires à la campagne proposées par d'autres acteurs que l'Etat, comme celle du Cercle démocratique et du parti radical lausannois, ont un succès mitigé. On se plaint de la fréquentation des «pintes», d'un esprit mauvais, de l'action de «gréviculteurs de professions» qui incitent au refus de travailler.⁷⁷ Le Conseil d'Etat refuse de continuer de subsidier les ventes de l'Œuvre de secours en faveur des chômeurs (vente de pommes de terre et de combustible), pour éviter «de faire naître ou de fortifier dans l'esprit de beaucoup cette idée qu'en présence de difficultés, il n'y a qu'à attendre de l'Etat et de la commune l'essentiel de ce qui est nécessaire à la vie matérielle».⁷⁸ Et fin 1935, alors que l'initiative fédérale du Parti socialiste suisse pour combattre la crise économique et ses effets vient d'être largement refusée par les Vaudois,⁷⁹ Porchet met en consultation un avant-projet de nouvelle loi cantonale sur le chômage, axé sur le renforcement des mesures d'assistance et la création d'occasions de travail. Le 15 janvier 1936, il demande au conseiller fédéral radical Hermann Obrecht,⁸⁰ chef du Département de l'économie publique, de pouvoir remplacer l'assurance chômage par l'assistance, c'est-à-dire qu'à la politique du droit au chômage se substitue celle de l'aide en cas de besoin. Il avance pour cela des raisons économiques et morales: 76 BGC, n décembre 1934, p. 811. 77 Action de secours du Cercle démocratique et du Parti radical lausannois en faveur des victimes du chômage: 1934-1940, Lausanne, 1941. A partir du début des années 1940, cette action de secours, qui s'adressait à toutes les victimes du chômage, se limite aux membres «depuis un temps assez long» du parti radical. 78 BGC, 17 décembre 1934, p. 797. 79 L'initiative, qui proposait de limiter les pouvoirs de l'économie libérale, est refusée par 57,2% des votants en Suisse. Dans le canton de Vaud, par 67,5% des votants (participation 92,2%, à cause du vote obligatoire dans le canton de Vaud, entre 1924-1948, pour les objets fédéraux). 80 1882-1940, membre du Conseil fédéral de 1935 à 1940. 228

«L'extension croissante de l'assurance chômage, en période de crise économique, affaiblit la volonté d'action pour la recherche du travail. De plus, elle décourage les bons ouvriers qui très souvent sont dans une situation financière inférieure à celle de leurs camarades chômeurs.»⁸¹ Mais le conseiller fédéral refuse d'entrer en matière: «D'une manière générale, nous devons établir que l'application de votre projet constituerait un coup mortel pour l'assurance chômage, non seulement dans le canton de Vaud, mais encore dans bon nombre de cantons, et pourrait avoir des conséquences sociales incalculables.»⁸² La politique du besoin: le travail des femmes remis en question Au plan fédéral, différentes mesures remettent en cause le droit des femmes mariées à recevoir des secours. Par exemple l'Ordonnance III d'application du 26 septembre 1932 exclut du droit à certaines indemnités de chômage les femmes mariées, dont le mari travaille ou bénéficie des indemnités de chômage, et qui n'ont pas d'enfants incapables d'exercer une activité professionnelle.

L'Ordonnance IV du 27 février 1934 a pour but la réduction des indemnités de chômage par l'introduction d'une double limitation touchant la proportion de salaire indemnisé et la perte de gain considérée, en fonction de l'âge, du sexe et du statut familial. Au plan vaudois, la politique de remise en question du travail des femmes prend un double aspect. D'une part, le droit des femmes à des aides est nié. Ainsi, lorsqu'il supprime le «secours cantonal de chômage» qu'il avait introduit le 16 janvier 1933, en plus des allocations de crise,⁸³ le Conseil d'Etat relève des abus «chez les femmes surtout. Des ménagères, des femmes de lessive, etc., s'annonçaient en nombre comme chômeuses.»⁸⁴ Il réduit fin 1934 le montant des indemnités versées aux caisses de chômage, notamment pour les obliger à un contrôle plus serré des ayants droit. Porchet déclare à ce propos: «Je pourrais vous citer des cas extraordinaires d'assurance chômage, des familles où le père, la mère, le fils et la fille, tous les quatre, estiment avoir droit à l'assurance chômage et qui touchent [...] 35 à 40 fr. par jour sans travailler.»⁸⁵ Le député socialiste ⁸¹ Archives personnelles, lettre du Conseil d'Etat du Canton de Vaud au conseiller fédéral Obrecht du 15 janvier 1936. ⁸² Idem, lettre du conseiller fédéral Obrecht au Conseil d'Etat du 28 janvier 1936. ⁸³ Ne peuvent recevoir les allocations de crise que les chômeurs ayant charge de famille et se trouvant dans la gêne (clause du besoin). ⁸⁴ BGC, 1er juillet 1936, p. 517. ⁸⁵ BGC, 27 novembre 1933, p. 253.

229

Henri Viret, au nom de son groupe, affirme quant à lui, fin 1935, qu'il serait partisan «de l'interdiction du travail de la femme mariée à condition qu'on garantisse un salaire convenable au chef de famille».⁸⁶ D'autre part, les élus remettent en question le travail des femmes dans l'industrie. Le député libéral Georges Rigassi⁸⁷ relève par exemple fin 1932 qu'«alors que beaucoup de familles sont obligées d'engager des servantes de la Suisse allemande et de l'étranger, un trop grand nombre de jeunes chômeuses de l'industrie refuse obstinément de s'intéresser aux travaux ménagers et considère, semble-t-il, comme une déchéance d'aider la maîtresse de maison dans les familles où on leur offre souvent aujourd'hui des gains intéressants et où elles sont traitées avec bienveillance».⁸⁸ Au plan communal, la ville de Lausanne, qui connaît une majorité socialiste entre 1934 et 1937, modifie (malgré diverses pétitions féministes) son règlement communal le 10 novembre 1936: elle interdit dès lors aux fonctionnaires lausannois mariés d'autoriser leur épouse à avoir une activité rémunérée. Cependant, les charges de l'assurance chômage devenant trop importantes, la Confédération prend le 31 janvier 1936 une décision⁸⁹ qui modifie le système de subventionnement de l'assurance et qui a pour conséquence que la participation cantonale doit être massivement augmentée⁹⁰. En application de cet arrêté, le Conseil d'Etat vaudois accroît de moitié le nombre requis de jours de cotisation à l'assurance,⁹¹ ce qui prive de nombreux chômeurs de leur droit aux secours. Pour ceux qui ne sont pas bourgeois de Lausanne, par exemple, cette nouvelle politique peut signifier l'obligation de retourner dans leur commune d'origine pour y toucher l'assistance. La situation se durcit encore avec la publication par la Confédération, le 27 mars 1936, de l'Ordonnance V ⁸⁶ BGC, 20 novembre 1935, p. 485. ⁸⁷ Rédacteur, Lausanne, 1885-1967. ⁸⁸ BGC, 23 novembre 1932, p. 571. ⁸⁹ Concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937. Sur les problèmes financiers de la Confédération et l'aide aux chômeurs, voir Perrenoud, Marc, «Aspects de la politique financière et du mouvement ouvrier en Suisse dans les années 1930», *Etudes et Sources*, 26, Bern, Archives fédérales suisses, 2000, p. 95. ⁹⁰ BGC, 17 novembre 1936, p. 435. ⁹¹ Passage de 100 jours de travail dans l'année à 150 jours. 230

dont le but est de restreindre fortement le montant des subventions allouées aux caisses de chômage en le liant à leur situation financière. En parallèle, l'Union syndicale suisse lance en mai 1936 une initiative, qui sera déposée le 6 août 1936 demandant l'encouragement de l'assurance chômage, en tenant compte des caisses existantes et l'allocation d'une subvention de 35% de leurs prestations.⁹² Les caisses de chômages dans le canton de Vaud Deux communes, Vevey et Lausanne ont créé une caisse publique de chômage. Celle de Lausanne voit le jour le 1er mai 1933, la municipalité (composée de 3 radicaux et 2 libéraux) craignant que les prochaines élections ne donnent lieu à un triomphe socialiste. En 1935, la caisse est au bord de la faillite, et la municipalité devenue en majeure partie socialiste (3 socialistes, 1 libéral, 1 radical) décide de rendre l'assurance obligatoire, une obligation qui ne fut cependant appliquée et contrôlée qu'à partir de 1938. Le Conseil d'Etat manifeste quant à lui un fort souci de la gestion des caisses de chômage. En 1934, alors que 27 caisses de chômage sont reconnues, il déclare qu'il faut organiser le contrôle de manière plus efficace et examiner les «cas où le droit du chômeur à l'assurance chômage peut être discuté».⁹³ Le Conseil d'Etat s'en prend particulièrement, au milieu des années 1930, aux caisses syndicales et aux caisses publiques des deux municipalités à majorité socialiste de Vevey et Lausanne. Relevons encore que des partis politiques, tels le Front national fasciste en 1935, créent leur propre caisse d'assurance chômage. La municipalité de Lausanne refuse de la reconnaître, contrairement au canton. ⁹² FF, 1936, II, p. 563. ⁹³ 2 caisses publiques, 5 paritaires, 20 syndicales, 18*014 assurés (BGC, 27 novembre 1933, p. 183). 231

Mouvement des taux de subvention des caisses d'assurance chômage 1930-1936, en pour-cent des indemnités versées, Confédération, canton de Vaud et commune de Lausanne⁹⁴

	Confédération	Canton de Vaud	Commune de Lausanne	Total	
1930	30	15	45	40	
1931	20	60	-	-	
1932	30	15	22,5	67,5	
1933	22,5	22,5	75	30	
Caisses syndicales	30	15	22,5	22,5	
Caisses paritaires	40	20	20	80	
Caisse publique de Lausanne	40	30	20	90	
1934	40	30	20	90	
1935	30	18,75	25	73,75	
1936	40	25	15	80	
Indice de subvention cantonal des caisses de chômage, en francs (1929 = Total (Vaud) 109 719 3340 3362 4369 5839	1936	30	15	25	70
1937	40	20	15	75	
1938	35	20	20	75	
1939	20	20	75	100	

5091 Le 13 juillet 1936 paraît le deuxième projet de nouvelle loi cantonale sur le chômage. Il conserve la notion de besoin, mais l'autorité fédérale estime que la participation financière des pouvoirs publics à l'assurance chômage n'est pas assez importante.⁹⁵ Enfin, le 23 septembre 1936, le troisième et dernier projet est ficelé. Il maintient l'assurance chômage, augmente les subsides aux caisses et renonce, suite à la demande presque unanime des autorités consultées,⁹⁶ à la notion de «gêne» présente dans le précédent projet. ⁹⁴ Sources: BCC et BGC. Saudan, G. (note 55), p. 81. ⁹⁵ 15% et 20% selon le genre de caisse, y compris la participation des communes. ⁹⁶ Feuille d'Avis de Lausanne, 25 septembre 1936. 232

Le journal socialiste Le Droit du peuple du 25 septembre 1936, sous la plume du député Henri Viret, critique ce projet de loi et déclare que le but du Conseil d'Etat est, d'une part de tuer les caisses de chômage, d'autre part de «punir» les municipalités socialistes de Lausanne et Vevey, jugées trop généreuses avec les chômeurs. Les méfaits du droit à l'assurance Voici comment s'exprime Porchet en 1936. «Nous avons la conviction que la notion du droit à l'assurance chômage conduit à un très grand nombre de cas où la Confédération et le Canton versent [...] des sommes importantes à des personnes ayant -

toutes proportions gardées - plus de ressources financières que les pouvoirs publics. Ce sont là, à notre sens, des abus. [...] Tout assuré contre n'importe quel risque a, en secret, la perspective d'être, une fois ou l'autre, à même de profiter des bienfaits de l'assurance qu'il a contractée. Autrement on ne s'assurera pas. Sans doute, il n'y a que les criminels pour vouloir forcer la mise en œuvre d'une assurance-vie, accident, maladie, etc. Mais d'autre part, seules les personnes de caractère fort et désintéressé s'efforcent d'éviter toute circonstance pouvant les mettre au bénéfice d'une petite prestation de l'assurance [...] pour laquelle elles ont payé pendant longtemps des primes.»⁹⁷ Conformément aux idées défendues par Porchet devant le Grand Conseil, la nouvelle loi met l'accent sur le placement et la création d'occasion de travail pour les chômeurs. Il s'agit d'abord de développer le placement (titre 1), ensuite de créer des occasions de travail (titre 2), notamment en facilitant le remplacement, dans l'industrie, de la main-d'œuvre féminine par des ouvriers au chômage (art. 21), enfin de subsidier l'assurance chômage (titre 3). Ce subside se monte au maximum à 32% des indemnités versées pour les caisses publiques et paritaires (commune et canton) et à 24% pour les caisses syndicales (art. 28) et fixe des indemnités maximales en francs⁹⁸ et non plus en pour-cent du salaire (art. 33). La loi permet en outre à l'Etat d'attribuer, sous condition de besoin, des allocations de crise (titre 4) ou des secours divers (titre 5). Les dispositions répressives et pénales (titre 8) sont renforcées, notamment en excluant de la loi tout chômeur refusant du travail qu'il pourrait exécuter dans des conditions normales (art. 59). BGC, 17 novembre 1936, p. 425. 2 francs par jour pour les assurés âgés de moins de 22 ans, 3 francs pour les assurés de plus de 22 ans, 5 francs pour les assurés avec charge de famille. 233

Rôle de l'homme, rôle de la femme Le Conseil d'Etat explique que «l'article 21 est issu [...] d'une grave pré-occupation. On a vu, dans plusieurs régions du canton, l'industrie être dans l'obligation d'embaucher des femmes, des jeunes filles, même des apprenties de 15 ans, pour pouvoir exécuter des commandes aux prix fixés. Le salaire normal à donner à un père de famille ne le permet pas. Résultat: souvent des femmes travaillent à la fabrique et le mari fait le ménage.»⁹⁹ Le député socialiste Richard Bringolf,¹⁰⁰ secrétaire veveysan de la Fédération suisse des travailleurs du commerce, des transports et de l'alimentation (FCTA), déclare quant à lui que «le but recherché par l'application de cet article est très louable, parce qu'il est anormal que le mari fasse le ménage alors que la femme gagne la vie de la famille».¹⁰¹ Le 14 mars 1939, en application de cette disposition, une circulaire¹⁰² sera envoyée aux entreprises industrielles du Canton de Vaud qui emploient du personnel féminin, leur expliquant qu'il «semble en tous les cas inopportun, du point de vue social, pendant les périodes de chômage, d'occuper dans l'industrie des femmes qui, par le gain du mari, ne sont pas dans la nécessité d'avoir des ressources complémentaires pour l'entretien de leur famille, ou des jeunes filles de moins de 20 ans qui peuvent faire un stage dans le service de maison ou acquérir une formation professionnelle dans une branche spécifiquement féminine». Le programme du Parti radical démocratique vaudois, en 1940, demande quant à lui la «limitation au strict minimum de la main-d'œuvre féminine dans les administrations publiques». La loi fixe en outre une obligation de domicile dans le canton de Vaud. La limite du 1er janvier 1931 (début du "boom" de la construction dans le canton de Vaud) avait été fixée par l'arrêté cantonal du 16 janvier 1933 et avait été maintenue pour éviter que des Confédérés non vaudois ne viennent s'installer dans le canton. Il s'agissait du même coup de forcer «l'énorme contingent de main-d'œuvre venue de dehors parce que la crise éclata dans le canton de Vaud bien après le reste de la Suisse [...] de dégager notre marché du travail».¹⁰³ Cette mesure «permet de rapatrier plusieurs familles tombées

entière- 99 BGC. 17 novembre 1936, p. 454. 100 1899-1966. 101 BGC. 17 novembre 1936, p. 586. 102 No 746. 103 Archives personnelles, lettre de Porchet du 18 février 1936 à la Municipalité du Chenit. 234

ment à la charge de l'assistance chômage. Cet exode fut malheureusement compensé par l'immigration de chômeurs vaudois établis dans d'autres cantons ayant pris bien avant des mesures semblables.»¹⁰⁴ Le Conseil d'Etat aurait aimé maintenir cette limite fixe, mais y renonce sur injonction du Conseil fédéral et propose au Grand Conseil une «barrière mobile»: 1 an pour les Vaudois, 4 ans pour les Confédérés¹⁰⁵ et 15 ans pour les étrangers. Les Vaudois d'abord! Le député socialiste et municipal lausannois Masson, fin 1934, déclare au Grand Conseil: «Ce n'est pas la première fois que nous soulignons la situation de Lausanne qui tend de plus en plus à devenir le refuge d'une grande partie des chômeurs du canton et même de la Suisse, attirés par la réputation qu'elle a d'être accueillante pour les chômeurs et des renseignements faux sur sa situation au point de vue des occasions de travail. Nous avons la preuve que, d'un canton voisin, on organise l'exode des chômeurs chez nous, leur payant les frais de déménagement, quand ce n'est pas les premiers mois de loyer. Lausanne est encore envahie, c'est malheureusement le mot, par toute une catégorie de travailleurs qui chaque matin arrivent, ou de la campagne vaudoise ou encore du canton de Fribourg, souvent de petits agriculteurs, repartant le soir, emportant l'argent de Lausanne, n'en laissant rien ou presque rien, prenant leur manger avec eux.»¹⁰⁶ Porchet, expliquant au Grand Conseil les raisons de son refus d'autoriser une marche des chômeurs le 2 mars 1936, justifie son point de vue de la manière suivante. «Si nous ajoutons que certaines communes confédérées facilitent l'acheminement dans notre canton de familles de chômeurs ou indigents de leurs ressortissants, nous aurons esquissé la situation faite aux autorités cantonales et lausannoises. [...] Il serait trop facile de venir de toutes les régions de la Suisse vers le littoral du Léman dans ce pays au climat agréable, à la nature superbe et au milieu des Vaudois bons enfants puis, une fois installé, réclamer des pouvoirs publics du pain ou du travail.»¹⁰⁷ Le Conseil d'Etat placera des gendarmes à la frontière et arrêtera deux chômeurs valaisans «qui, trouvant le régime trop dur dans leur canton avaient ainsi saisi le prétexte de 104 BGC, 20 novembre 1935, p. 403. 105 Le Conseil d'Etat proposait 6 ans. 106 BGC, 19 novembre 1934, p. 45. 107 BGC, 10 mars 1936, p. 990. 235

la marche [...] pour se mettre en route, mais avec un objectif parfaitement déterminé qui était, ainsi qu'ils l'ont reconnu, de s'arrêter à Lausanne pour y grossir les rangs des sans-travail et y exercer, dans des conditions plus douces, la profession de chômeur».¹⁰⁸ Par lettre du 12 mars 1936, le même Porchet se plaint auprès du colonel Léderrey, instructeur du 1er arrondissement militaire, qu'il ait engagé un Suisse allemand, qui «ne sait même pas parler correctement notre langue», comme brossier et cuisinier à la caserne de Lausanne. Il lui propose d'engager un Vaudois à sa place. Le projet de loi sera débattu en novembre 1936. Le Conseil d'Etat en profitera pour rappeler très longuement les principes qui ont prévalu lors de la mise en place de la loi, et se plaindre de l'aveuglement fédéral concernant l'assurance chômage. L'acceptation de la loi au Grand Conseil se fera sans grand débat, sinon l'opposition de la gauche aux normes de subventionnement des caisses (syndicales) de chômage. Le Conseil d'Etat fera accepter le 15 décembre 1936 une loi complémentaire, créant un impôt extraordinaire dit «centime du travail», pour financer les travaux de chômage.¹⁰⁹ Cet impôt, réduit de moitié dès 1937, sera reconduit jusqu'en 1940. Le Cartel syndical vaudois va lancer le 11 janvier 1937 un «référendum-pétition» contre la «loi Porchet»,¹¹⁰ qui aboutira le 16 avril 1937. D'une part, il relève que le montant des

indemnités maximales est trop bas dans une période marquée par l'inflation liée à la dévaluation du franc suisse de septembre 1936. D'autre part, il juge la discrimination entre Vaudois et Confédérés néfaste aux caisses syndicales, qui ne touchent plus de subventions pour les indemnités versées à leurs assurés non vaudois habitant depuis moins de quatre ans dans le canton. Enfin, l'initiative fédérale de l'Union syndicale suisse sur l'assurance chômage vient d'aboutir,"¹ et le Cartel estime inopportun de réviser 108 BGC, 17 décembre 1934, p. 830. ¹⁰⁹ Qui finalement se transformera en un 8/10e de centime versé sur chaque franc gagné. ¹¹⁰ Après hésitation, le Cartel syndical vaudois renonce à lancer un référendum contre le centime du travail. ¹¹¹ FF, 1936, 11, p. 562, 164'373 signatures. L'initiative sera retirée le 11 décembre 1947 {FF, 1947, III, p. 1023}. ²³⁶

ser la loi avant le vote sur l'initiative. Porchet reste quant à lui convaincu que la loi est bonne, mais, cédant à une des revendications de la gauche et des chômeurs, il va quasiment doubler les barèmes maximaux le 28 septembre 1937."² Cependant, différents travaux, entrepris grâce au «centime du travail», et la situation économique d'une Suisse se préparant à la guerre vont contribuer à une baisse massive du chômage dans le canton. Au point que le Cartel syndical vaudois finira par appeler à voter «oui» à la «Loi Porchet», qui sera plébiscitée par 81,2% des votants le 30 janvier 1938. Lors de ce même vote, l'initiative demandant l'interdiction sur le territoire du canton des associations et organisations affiliées directement ou indirectement à l'Internationale communiste sera acceptée. La position du Cartel syndical vaudois rapportée par le journal socialiste *Le Droit du Peuple*, le 29 janvier 1938 «Les autorités cantonales ont appliqué les dispositions légales avec compréhension et tempérament. L'automne dernier, les indemnités journalières maximales ont été sensiblement augmentées: nombre de chômeurs ont été autorisés à recevoir leurs secours de chômage alors que l'application stricte des dispositions sur le temps de séjour les aurait exclus du droit à l'assurance [...]. Et le grand résultat apporté par la loi a été de procurer à de très nombreux chômeurs une possibilité d'occupation grâce à l'ouverture de chantiers de travail subventionnés largement par les autorités fédérales et cantonales. [...] Devant ces faits irréfutables, le cartel et les fédérations syndicales devaient-ils s'en tenir à une question d'amour-propre en faisant campagne en faveur du referendum? La situation des travailleurs en général, des chômeurs en particulier, devait-elle passer à l'arrière-plan? [...] C'est pourquoi, au cours d'un examen sérieux de la question, les instances syndicales ont décidé de ne pas faire campagne en faveur du referendum contre la loi, mais au contraire, d'inviter les citoyens à voter OUI.» Un ultime rebondissement aura lieu en janvier 1939 lorsque le Tribunal fédéral, saisi d'un recours de droit public déposé par deux syndiqués de la Fédération des ouvriers sur métaux et horlogerie (un Bernois et un Allemand) concernant les délais décrétés par la loi de 1936 pour les Vaudois, les Confédérés 112 4 francs par jour pour les assurés âgés de moins de 22 ans, 5 francs pour les assurés de plus de 22 ans, 7 francs pour les assurés avec charge de famille. ²³⁷

dérés et les étrangers, jugera anticonstitutionnelle cette différentiation pour une prestation relevant de l'assurance, et non de l'assistance."³ Suite à cette décision, le Grand Conseil décide le 13 mai 1939 d'appliquer le délai de 4 ans à tous. Porchet fera remarquer aux députés à cette occasion qu'il est vraisemblable que le recensement de 1940 montre «que les Vaudois ont perdu la majorité dans leur canton», un problème «d'une importance considérable»."⁴ IV. Conclusion «Le travail, youp, c'est la vie...»us Les débats sur l'assurance chômage dans le canton de Vaud sont ceux d'un canton qui a encore une forte dominante agricole, bien représentée au Grand Conseil. Ils sont symptomatiques des

réticences de cette région à l'arrivée de la modernité. Pour preuve, les nombreux débats au Grand Conseil sur l'interdiction des pelles mécaniques, qui enlèvent le travail des chômeurs, les mesures prises pour limiter l'emploi des femmes, les contrôles de la conduite des chômeurs, la guerre incessante (et fortement renforcée pendant les années de «Lausanne rouge») entre la ville de Lausanne et un canton qui veut avant tout soutenir l'agriculture, les innombrables colères de Porchet devant les manifestations de la société civile (de l'Union des chômeurs, par exemple"6). 113 Dürr, Karl, Die öffentliche Arbeitslosenversicherung in der Schweiz: ihre rechtliche Ordnung und ihr Verhältnis zum Fürsorgerecht, Bern, Stampfli, 1939, p. 108. Le canton de Vaud n'était pas le seul à avoir prévu un délai différencié puisque Genève l'avait fait le 27 juin 1934. 114 BGC, 9 mai 1939, p. 482. Dans ses mémoires manuscrites commencées en 1948 (Archives cantonales vaudoises, notes sur l'année 1941), Porchet consigne qu'«il s'est toujours beaucoup préoccupé de l'actuelle et pacifique conquête du canton de Vaud par..., [...] en d'autres termes qui l'emportera des Bernois ou des Fribourgeois alliés aux Valaisans dans la conquête des domaines agricoles, de l'artisanat, des commerces [...], des fonctions fédérales ou communales?». " 5 Un problème angoissant: le chômage! Lettre de l'Union vaudoise des chômeurs, Feuille d'Avis de Vevey, 25 août 1936. 116 Voir Cantini, Claude, «L'Union des chômeurs de Lausanne (1934-1939)», Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier, 10,1994. 238

Sans doute dernier représentant d'un radicalisme agricole vaudois tout puissant, l'ancien directeur de l'Ecole d'agriculture est convaincu, comme son administration, que le canton de Vaud n'est tout simplement pas comparable aux autres cantons,117 et qu'il convient de s'efforcer par tous les moyens de ralentir sa modernisation. Il devra toutefois attendre l'institution du service obligatoire du travail en 1940, pour réussir à forcer les chômeurs à se déplacer vers la campagne. Une victoire de courte durée, puisque le 14 juillet 1942 le Conseil fédéral unifia l'assurance chômage en Suisse, assurance qui ne deviendra cependant obligatoire qu'en 1977. Zusammenfassung Bis 1917, als der Bundesrat beschloss, die Arbeitslosenkassen zu subventionieren und eine Arbeitslosenfürsorge einzurichten, war die Bundespolitik im Arbeitslosenbereich kaum entwickelt. Die Fürsorgepolitik wurde aber vom Gesetzgeber bald in Frage gestellt, zu Gunsten einer Versicherungslösung, deren Aufbau 1924 in Angriff genommen wurde. Der Kanton Waadt hatte es mit der Einrichtung dieser Versicherung nicht besonders eilig, war aber 1928 auch so weit. Ende 1933 sah der Staatsrat eine Möglichkeit, die Sache rückgängig zu machen. Er hielt die Bundespolitik im Arbeitslosenbereich für moralisch gefährlich, fehlte es doch auf dem Feld und in den Familien an Arbeitskräften, während man die Arbeitslosen in den Städten unterstützte. Ende 1935 schickte er einen Vorentwurf für ein neues kantonales Arbeitslosengesetz in die Vernehmlassung, das eine Rückkehr zum Fürsorgesystem anstrebte. Auf Grund verschiedener Einwände gegen das Projekt, namentlich seitens des Bundes, entschied sich der Staatsrat schliesslich, die Arbeitslosenversicherung beizubehalten. Während der Diskussion über das Gesetz im November 1936 erinnerte er ausführlich an die Grundsätze, die bei der Einführung des Gesetzes gegolten hatten und beklagte sich über die Verblendung des Bundes in Sachen Arbeitslosenversicherung. Um die (seiner Meinung nach zu erwartende) Anziehungskraft der waadtländi- 117 Note du Bureau cantonal du chômage suite à l'entretien avec M. Lauber, directeur de l'OFIAMT, 7 juillet 1934. 239

sehen Gesetzgebung zu begrenzen, verknüpfte er die Bezugsberechtigung für Arbeitslosengelder mit der Mindestdauer der Wohnsitznahme im Kanton Waadt: 1 Jahr für

Waadtländer, 4 Jahre für Schweizer und 15 Jahre für Ausländer. Der Gesetzesentwurf rief jedoch den Widerstand der Linken gegen die geplanten Bestimmungen über die Subventionierung der (gewerkschaftlichen) Arbeitslosenkassen hervor, und 1937 kam eine Referendums-Petition zu Stande. Bald aber führten verschiedene Arbeitsvorhaben im Kanton und die Kriegsvorbereitungen zu einem massiven Rückgang der Arbeitslosigkeit, der so weit ging, dass die Urheber des Referendums schliesslich dazu aufriefen, dem Gesetz zuzustimmen. Dieses wurde in der Volksabstimmung vom 30. Januar 1938 mit einem Ja-Stimmenanteil von 81,2 % angenommen. Ein letzter Widerstand war 1939 zu verzeichnen, als das mit einer staatsrechtlichen Beschwerde betreffend die Verknüpfung der Ausrichtung von Arbeitslosengeldern mit einer Mindestaufenthaltsdauer im Kanton befasste Bundesgericht zum Schluss gelangte, dass eine solche Differenzierung verfassungswidrig sei, da es sich bei den Arbeitslosengeldern um eine Versicherungsleistung und nicht um eine Fürsorgeleistung handle. Compendio La politica federale nel campo della disoccupazione si delinea solo nel 1917, allorché il Consiglio federale decide di accordare sussidi alle casse di disoccupazione e sviluppa l'assistenza ai senza lavoro. La politica d'assistenza è tuttavia rimessa in questione dal legislatore a favore di una pratica assicurativa che comincia a prendere forma a partire dal 1924. Il Canton Vaud non ha fretta di mettere in pratica tale sistema di assicurazione, ma finisce col farlo a partire dal 1928. Alla fine del 1933, il Consiglio di Stato intravede tuttavia la possibilità di far marcia indietro: esso ritiene infatti la politica federale in materia di disoccupazione moralmente pericolosa, dal momento che nelle campagne e nelle famiglie c'è scarsità di lavoratori, mentre nelle città i disoccupati ricevono un indennizzo. Alla fine del 1935, il Governo mette dunque in consultazione un progetto preliminare di nuova legge cantonale sulla disoccupazione, che prevede il ritorno ad un sistema assistenziale. In seguito alle varie opposizioni a tale progetto, in particolare da parte della Confederazione, il Consiglio di Stato decide di mantenere l'assicurazione disoccupazione. In occasione del dibattito sulla legge, nel novembre 1936, esso ricorda 240

però in esteso i principi che hanno prevalso nella formulazione della legge, non senza sottolineare l'incoerenza federale riguardo all'assicurazione contro la disoccupazione. Per attenuare l'attrattiva che, secondo il Governo, emana dalla legge vodese, viene introdotto un obbligo di domicilio nel Canton Vaud: 1 anno per i vodesi, 4 anni per i confederati e 15 anni per gli stranieri. L'accettazione della legge si urta tuttavia contro la resistenza della sinistra alle norme di sovvenzionamento delle casse di disoccupazione (sindacali); così nel 1937 viene depositato un referendum-petizione contro la legge. Ma nel frattempo diversi lavori iniziati nel Cantone e la situazione economica di una Svizzera che si prepara alla guerra contribuiranno a una riduzione notevole della disoccupazione, al punto che i promotori del referendum finiranno con l'invitare il Popolo a dire di sì alla legge, che sarà approvata il 30 gennaio 1938 con una maggioranza favorevole dell'81,2%. Un ultimo cambiamento di direzione si avrà nel 1939, allorché il Tribunale federale, chiamato in causa da un ricorso di diritto pubblico concernente i termini di soggiorno nel Cantone, giudicherà anticostituzionale la relativa differenziazione per una prestazione rilevante dall'assicurazione e non dall'assistenza. 241

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali La politique vaudoise de lutte contre le chômage 1931-1938 In Studien und Quellen Dans Etudes et Sources In Studi e Fonti Jahr 2003 Année Anno Band 29 Volume Volume

Autor Tabin, Jean-Pierre Auteur Autore Seite 215-242 Page Pagina Ref. No 80 000 326 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.