

Dénonciation des abus et réforme administrative (Genève, 1934-1939) : publication de documents

Dans son ouvrage sur « l'invention » du chômeur au XIX^e siècle, Christian Topalov (1994: 240) écrit que « *la première condition de l'invention du chômeur est [...] la désignation de son contraire* ». C'est résumer en une formule lapidaire l'idée selon laquelle le chômage est le produit d'une construction sociale et historique dont l'effet est d'imposer une distinction entre d'une part des individus qui subiraient des phénomènes dont ils ne sont pas à l'origine et d'autre part des individus qui doivent leur situation à leur propre comportement.

La formule de Topalov souligne le rôle potentiel de l'abus dans la lutte pour l'imposition des catégories légitimes (indemnissables) des « sans travail ». Le contraire du chômeur, en effet, c'est celui qui ne mérite pas l'indemnité, celui qui abuse. Avec la désignation du contraire du chômeur, de l'abuseur, des distinctions qui devraient apparaître comme purement arbitraires trouvent une justification dans un discours moral sur l'abus et dans un discours technique sur les moyens administratifs permettant de mettre en œuvre le classement entre les « sans travail » indemnissables et les autres. Bref, l'approche historique critique vient rappeler que, s'il faut mettre en place la gestion administrative des chômeurs, c'est moins pour mettre un terme au chômage que pour trier les individus indemnissables des autres. Si le travail de Topalov porte sur un processus qui se développe à l'échelle d'un Etat, certains travaux ont montré que son approche était applicable à des configurations locales. Ainsi Bernard Degen (1995) a dressé l'histoire de l'organisation des secours aux chômeurs à Bâle au début du XX^e siècle. Plus récemment, Noël Witheside (2007) présentait une étude comparative de la constitution de la catégorie « chômeur » dans deux villes européennes, Strasbourg et Liverpool.

J e propose ici la publication, accompagnée d'un bref commentaire, d'extraits de trois rapports publiés dans le *Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève* (désormais : MGC) en 1934, 1935, 1936 et 1939. Le MGC contient la transcription des débats parlementaires ainsi que la reproduction de toutes les pièces publiques relatives à ces débats. Les documents reproduits ici sont un rapport d'enquête parlementaire et deux rapports d'experts sur, respectivement, l'organisation administrative de la prise en charge du chômage et celle de la pauvreté. Dans ces textes, la figure de l'abuseur et la notion d'abus viennent légitimer, par le recours à une rhétorique morale, la restructuration de l'appareil administratif de classement des individus. « *Chaque matin, déplorent par exemple les députés de la commission d'enquête, c'est le mélange des chômeurs véritables, de ceux qui cherchent à se placer, avec d'autres dont le chômage est partiel et enfin avec des individus dont le chômage est la profession habituelle et qui en réalité ne sont pas des chômeurs.* » (MGC 1935/II 593). On voit s'élaborer dans ces textes des dispositifs concrets de détection des abus, de tri des sans emplois.

Depuis 1930, le canton de Genève connaît, à la suite d'un vote du corps électoral¹, l'assurance obligatoire contre le chômage. Il existe dès cette date une caisse publique d'assurance pour les travailleurs qui ne s'assurent pas auprès des caisses syndicales ou patronales. En 1933, le canton se dote en outre d'un office cantonal de placement des chômeurs. Chaque année entre 1932 et 1939, le Grand Conseil vote des crédits spéciaux destinés au versement d'allocations pour les chômeurs. Certains crédits sont distribués par les communes du canton selon des critères fixés par le canton et par les communes. D'autres crédits sont débloqués par la Confédération et visent les travailleurs de secteurs économiques particuliers. Les cantons sont chargés de la distribution de ces allocations. Le gouvernement genevois met encore en place des chantiers pour chômeurs.

La participation à un chantier ouvre le droit à une indemnisation pour les personnes n'ayant pas encore suffisamment cotisé à l'assurance-chômage. Les catégories de bénéficiaires se multiplient en fonction de la provenance des subsides et de la prise en compte de situations diverses.² Les années 1930 sont ainsi la période au cours de laquelle se constitue, à Genève, un appareil administratif de gestion du chômage de masse. L'histoire administrative et sociale

1. L'assignation est une procédure Vote du 27 septembre 1930. Texte de la loi dans: *Recueil officiel des lois 1930 V*° Chômage.

2. Ainsi, les employés de la restauration sont exclus de l'assurance obligatoire. Devant le nombre de sans emploi dans ce secteur, une catégorie spéciale est constituée pour eux. Voir Collège du Travail 1992.

du chômage à Genève reste cependant très mal connue et il est difficile d'entrer ici dans les détails d'une organisation bureaucratique sans cesse en réorganisation.

Les tentatives effectuées jusqu'ici pour proposer une mesure du chômage dans les cantons suisses pendant la crise des années 1930 se sont toutes heurtées à la difficulté que représentent les nombreuses catégories d'indemnités distribuées. Chaque instance (confédération, cantons, communes, mais aussi chacun des différents services impliqués) mesure le nombre de chômeurs qu'il lui incombe d'indemniser selon ses règles et ses rythmes propres. L'introduction de l'article de Marc Perrenoud (1995) sur la ville de La Chaux de Fonds met parfaitement en évidence cette multiplicité des sources statistiques parfois fort divergentes.

Face à ces difficultés, il semble que restituer l'histoire des catégories à l'oeuvre dans la gestion administrative du chômage soit un préalable nécessaire à toute histoire sociale du chômage à Genève ou ailleurs³. Il n'est pas question de proposer ici l'histoire de ces catégories. Il faudrait pour cela qu'existent les bases d'une histoire administrative du canton de Genève ce qui n'est pas le cas actuellement. Il s'agit seulement d'attirer l'attention sur quatre documents qui montrent que les sources pour une telle histoire ne manquent pas et qu'elles peuvent même mettre en perspective certains discours réformateurs actuels. Chaque texte fera l'objet d'une brève note introductive à l'exception des deux premiers, traités ensemble. J'examinerai en conclusion quelques axes de travail qu'ouvrent ces documents et leur contexte.

Document 1 et 2 – «Ce système de faire qui consiste à mélanger les chômeurs véritables avec des gens qui n'en sont pas est déplorable»

Par la voie d'un arrêté législatif adopté par le Grand Conseil (législatif cantonal) le 17 décembre 1934, le

député radical⁴ Adrien Lachenal⁵ demande la démission du Conseil d'Etat (exécutif) à majorité socialiste élu en 1933, au motif de graves fautes de gestion commises par ce gouvernement. L'arrêté demande également la constitution d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la gestion du gouvernement sur plusieurs points spécifiques.⁶ En ce qui concerne le chômage, la formulation retenue est plutôt vague. Il s'agit d'établir «l'état exact des dépenses budgétaires et hors budget de toutes les prestations directes ou indirectes faites en 1934 à propos du chômage» (MGC 1934/II 1726).

Le Conseil d'Etat ne démissionne pas⁷, mais la commission d'enquête est créée. Pour enquêter dans les trois domaines mentionnés par l'arrêté Lachenal, elle se divise en trois sous-commissions⁸ et rend son rapport à mi-mai 1935 (MGC 1935/II 590-596), soit avec cinq mois de retard sur le délai fixé par l'arrêté. Au sein de la sous-commission chargée des services du chômage, on trouve quatre députés proches des milieux du corporatisme économique. André Guinand, conseiller national radical (législatif fédéral) de 1943 à 1963, prendra, dans le cadre de ce mandat, une part active à l'élaboration de la Loi sur l'assurance vieillesse et survivants et la Loi sur l'assurance militaire. André Chamay, est un partisan du corporatisme économique prôné en Suisse par l'abbé fribourgeois André Savoy (1885-1940). Il prendra part aux campagnes cantonales en faveur des congés payés, de la diminution du temps de travail et des allocations familiales. Charles Briquet possède une papeterie. Il est membre de l'Eglise évangélique libre de Genève, prédicateur laïc de cette église et membre de l'organisation anti-alcoolique la Croix-Bleue. Henri Berra enfin, secrétaire général de la Fédération genevoise des syndicats chrétiens et corporatifs, fondateur du journal *La Liberté syndicale* et collaborateur du quotidien chrétien-social *Le Courrier*⁹. Argument récurrent des rapports d'enquête parlementaires, la sous-commission chargée du chômage

3. Ce qui n'est pas vrai uniquement pour la Suisse. La difficulté d'établir des séries statistiques longues relatives au travail est liée à la plasticité des catégories qui définissent l'activité économique des individus. Sur ce sujet, on verra dans *Genèses* (1992) le débat auquel a donné lieu l'ouvrage de Marchand et Thélot (1991). Ces deux auteurs, respectivement collaborateur et administrateur à l'INSEE, ont tenté de produire des séries statistiques sur le travail pour une durée de deux siècles (1800-2000). Alain Desrosières, également administrateur à l'INSEE, contestait la possibilité de telles séries, sur la base d'une réflexion sur le caractère historique construit de la catégorie «travail». La revue *Genèses* a publié un dialogue entre les trois statisticiens, enrichi de diverses contributions parmi lesquelles un article de Christian Topalov. *de ces acteurs associatifs une valeur morale suffisante pour leur permettre d'assumer la partie de procédure dans laquelle ils sont enrôlés comme auxiliaires de l'Etat pour faire*

exécuter la décision et mettre à la rue l'exilé débouté du droit d'asile.»

4. Le Parti radical domine la vie institutionnelle genevoise depuis le milieu du XIXe siècle. Traversé par de multiples courants durant son histoire, il tient une ligne libérale modérée. Initialement opposés au Parti démocrate-conservateur (représentant l'ancien patriat et la banque privée), les radicaux concluent dans les années 1930 avec leurs anciens ennemis une alliance qui dure aujourd'hui encore.

5. Adrien Lachenal (1885-1962), député radical au Grand Conseil de 1913 à 1936, puis conseiller d'Etat de 1936 à 1945, fils du Conseiller fédéral homonyme, avocat. Lachenal est reconnu comme un pionnier de «l'Entente nationale», c'est-à-dire du rapprochement du Parti radical et du Parti démocrate (puis libéral) qui prendra la majorité au Conseil d'Etat aux élections de 1936 après une législature à majorité socialiste.

6. Les départements spécifiquement visés sont ceux des conseillers d'Etat socialistes: le département des travaux dirigé par l'architecte Maurice Braillard, celui de Justice et police par Léon Nicole et, pour le chômage, le Département d'hygiène et d'assistance dirigé par André Ehrler. Sur l'histoire parlementaire de cette période: Perroud 1972.

7. Le régime constitutionnel genevois ne permettait pas au Grand Conseil de faire tomber le gouvernement. Celui-ci étant élu au suffrage direct par le corps électoral, une censure parlementaire enfreindrait le principe juridique du parallélisme des formes. Lachenal, docteur en droit, ne l'ignorait évidemment pas.

8. La sous-commission chargée du chômage est composée ainsi: Charles Briquet (1871-1954), parti démocratique, député de 1933 à 1948; André Chamay (1876-1957), Union de défense économique, puis Union nationale, député de 1923 à 1936; Emile Unger (1895-?) socialiste député de 1930 à 1940; Henri Berra (1893-1958), parti indépendant chrétien-social, député de 1930 à 1939; André Guinand (1901-1991) parti radical, avocat, député 1930-1961. La commission comprenait en outre le député Charles Balbis, socialiste, dont le rapport précise qu'il n'a assisté à aucune séance.

9. Ces informations biographiques proviennent des articles nécrologiques de la Biographie genevoise de la Bibliothèque de Genève (BGE) ainsi que, pour Guinand, du *Dictionnaire historique de la Suisse* V° Guinand.

relève en préambule qu'elle ne disposait pas des moyens nécessaires pour enquêter autant que la situation l'aurait requis. Il est donc indispensable de nommer des experts. « Les constatations [de la commission d'enquête] ont naturellement été partielles. Si le Grand Conseil désire avoir une vue d'ensemble et de détail, absolument complète, il sera nécessaire de désigner des experts » (MGC 1935/II 591). Ou encore, plus loin: « Il a notamment été impossible à la commission de contrôler l'emploi des crédits, car il aurait fallu examiner toutes les comptabilités et les allocations payées aux chômeurs une à une: ensuite comparer chaque fiche des bureaux de chômage avec la comptabilité. Ce contrôle ne peut être fait que par des contrôleurs financiers ou par des experts » (MGC 1935/II 592). Si elle rend compte d'une disproportion structurelle des moyens de contrôle du parlement par rapport à ceux de l'administration, cette argumentation laisse aussi entendre que la situation pourrait être bien plus sérieuse que ce qu'il semble: « Les cas signalés à la commission qui ont fait l'objet d'un contrôle, se sont tous révélés des abus. Cela fait supposer que de nombreux cas irréguliers qui ne sont pas venus à la connaissance de la commission doivent exister » (MGC 1935/II 596).

Loin de s'en tenir à l'établissement du total des dépenses comme le demandait l'arrêté législatif, la sous-commission chargée du chômage dénonce donc le désordre administratif qui règne dans les services chargés des chômeurs ainsi que des cas d'abus individuels

(Documents 1 et 2). Ces abus dénoncés appellent des réformes administratives et législatives. Adrien Lachenal déclare ainsi dans le débat sur le rapport d'enquête au parlement:

« La nomination d'experts est peut-être quelque chose d'utile, mais ce n'est pas constructif. Nous aurons la satisfaction de constater que tant de fiches sont mal faites, que tant de chômeurs sont irréguliers. Il est probable que 2000 ou 2500 chômeurs ne sont pas de véritables chômeurs mais devraient passer au chapitre de l'assistance.

Je voudrais qu'on présentât un projet d'arrêté législatif tendant, d'une façon générale, à réorganiser complètement le régime du chômage, qui a cessé d'être un mal épisodique et passager et ne doit plus être traité comme tel, mais comme un mal endémique. On ne traite plus la tuberculose par des moyens de fortune; on a établi une législation contre la tuberculose » (MGC 1935/I 634).

On voit par ces deux paragraphes que l'enquête parlementaire demandée par Lachenal en 1934 a servi de tremplin à une ambition réformatrice bien plus vaste. Ce n'est pas seulement la mauvaise gestion du gouvernement qui est en cause, mais la prise en charge et la définition même du chômage qui, de malheur ponctuel, devient un problème permanent.

Document 1 – Rapport d'enquête de la commission d'enquête du Grand Conseil (extraits)

Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève, 1935/II, p. 591-598

IV. Les services du chômage

Le chômage est réglementé par les arrêtés du Conseil d'Etat du 22 mars 1932 et du 27 juin 1934.

L'arrêté du 27 juin 1934 a remplacé, pour les chômeurs admis à l'allocation cantonale, les prestations en nature, par des prestations en espèces, ce qui semble n'avoir pas donné toujours un bon résultat. Les prestations en nature avaient au moins l'avantage qu'on était sûr que les commerçants de Genève en bénéficiaient et que, d'autre part, c'étaient les familles qui les recevaient. [... 592]

En ce qui concerne les allocations d'hiver, l'arrêté législatif était si large qu'une masse de gens ont bénéficié de ses dispositions, qui normalement n'y auraient peut-être pas eu droit. Cependant cette allocation est distribuée pendant les plus mauvais mois de l'année à des gens qui sont dans la misère et en conséquence on peut concevoir qu'il y ait une certaine liberté dans son application, mais non des abus. Il y a eu des abus, et en tous cas il est absolument regrettable que le département de l'hygiène puisse donner l'ordre aux communes, d'admettre aux allocations d'hiver des chômeurs que ces communes ont refusés. Ce conflit de compétence doit être supprimé parce que c'est un abus incontestable qui a coûté cher à l'Etat. [... 593]

Au point de vue des allocations cantonales, [...] un grand désordre règne dans l'administration du

bureau chargé de la distribution et du contrôle.

Chaque chômeur a une fiche, mais ces fiches sont très mal tenues et il y a certainement de nombreux abus qui découlent de ce désordre.

M. Cabuzat, directeur du service du chômage, pense assurer la réorganisation administrative de ce bureau en créant de nouvelles fiches pour chaque chômeur, ce travail est commencé. [...]

a) *Office cantonal de placement* [...] Actuellement tous les chômeurs qui veulent soit se placer, soit toucher des allocations, doivent faire timbrer leur carte à l'Office cantonal de placement, si bien que l'on assiste à une cohue inévitable qui rend le travail de cet office extrêmement difficile.

Chaque matin, c'est le mélange des chômeurs véritables, de ceux qui cherchent à se placer, avec d'autres

dont le chômage est partiel et enfin avec des individus dont le chômage est la profession habituelle et qui en réalité ne sont pas des chômeurs.

Ce système de faire qui consiste à mélanger les chômeurs véritables avec des gens qui n'en sont pas est déplorable. Il est nettement [594] déshonorant, pour le véritable chômeur qui ne trouve pas de travail dans son métier, d'être mêlé à des gens dont la moralité est douteuse et pour lesquels le travail n'a jamais été un honneur. [...]

L'enquête que la commission a faite prouve qu'il y a de nombreux cas de gens qui touchent des allocations, parce qu'ils sont admis au bénéfice de la carte bleue, c'est-à-dire de la carte qui permet l'inscription à l'Office cantonal de placement quoique implaçables. [...]

L'Office cantonal de placement doit éliminer tous les cas qui ne relèvent pas directement du chômage, sans être obligé d'admettre ceux qui relèvent de l'assistance. [... 595]

d) Service des allocations cantonales

La commission s'est rendue à deux reprises dans ce service. Elle y a constaté le désordre le plus complet. Les fiches sont mal tenues, écrites dans tous les sens, à l'encre et au crayon, avec des annotations invraisemblables. Ce système remonte à l'époque où l'initiative privée s'occupait du chômage, il y a cinq ans, et cela avec des moyens de fortune; il n'a guère été amélioré.

Il n'a naturellement pas été possible d'examiner toutes les fiches, mais les cas qui nous avaient été signalés comme étant irréguliers, se sont tous révélés irréguliers.

Le directeur du service du chômage, M. Cabuzat, s'est très bien rendu compte de la chose et procède à une réorganisation de ce service; il a déjà retiré les cartes dans

42 cas. Cette réorganisation sera particulièrement difficile et nous espérons que M. Cabuzat réussira dans sa tâche. Il n'en reste pas moins qu'une réforme totale est à faire. La commission a relevé des cas absolument inadmissibles. Ces cas sont ceux d'un chômeur confédéré célibataire dont la fiche porte officiellement «venu à Genève depuis le 7 février 1934» et qui a eu de nombreuses condamnations: celui d'un chômeur auquel on avait enlevé son allocation à la suite de renseignements déplorable et sur lequel un rapport de police a été fait et qui a été réadmis par ordre du directeur du chômage. Il y a d'autres exemples de cette sorte. Les cas signalés à la commission qui ont fait l'objet d'un contrôle, se sont tous révélés des abus. Cela fait supposer que de nombreux cas irréguliers qui ne sont pas venus à la connaissance de la commission doivent exister. [...]

Chaque jour se découvre le cas d'individus qui ont été admis aux allocations cantonales qui, en réalité, ne sont pas des chômeurs; certains sont éliminés.

Actuellement, avec le système de fiches employés rue Calvin, il est impossible d'y voir clair. Deux enquêteurs sont actuellement au travail et leur besogne peut être très profitable à l'Etat.

On peut signaler notamment que le nombre des abus s'est accru par le remplacement des allocations en nature, par des allocations en espèces. On continue du reste à distribuer des bons en nature et, en 1934, cette distribution s'est faite sans contrôle sérieux et d'une manière déplorable. [...]

La commission propose donc deux sortes de mesures. Tout d'abord des mesures permanentes, ensuite des mesures relatives à l'exécution de l'arrêté Lachenal.

A) Mesures permanentes

1. Codification sous forme de loi ou d'arrêté législatif de toute la législation relative au chômage.
2. Dissociation tout à fait nette du chômage et de l'assistance. [...]

Document 2 – Mise en scène de cas individuels d'abus et réponse du Conseil d'Etat

[Section 7 du rapport de la commission d'enquête MGC 1935/I 598]

7. Cas particuliers

A la suite de renseignements qu'ont obtenus les membres de la commission, il a été procédé à certains contrôles. Ces contrôles ne sont naturellement que partiels, mais ce qu'il y a de très important c'est que chaque cas qui avait été signalé, s'est révélé chaque fois un abus. [...]

Certaines fiches avaient disparu lors du premier passage de la commission, c'est ainsi qu'on a pu constater qu'un nommé G... célibataire, dont on ignorait l'existence parce que sa fiche était égarée, a été admis aux allocations de chômage, quoique titulaire de plusieurs condamnations, expulsés pour délit grave; expulsion qui a été rapportée.

Un autre nommé G... (cas signalé par M. Rosselet) sur lequel les renseignements les plus défavorables avaient été obtenus, a été admis. Un rapport de police nettement défavorable, a été établi le 9 juin 1934 et malgré cela, un ordre de la direction du service du chômage le 14 juin 1934 a admis G... aux allocations de chômage. Plus tard ces allocations furent suspendues parce que G... avait été admis sur les chantiers, et c'est alors M. Nicole, président du Conseil d'Etat, qui intervient directement pour que G... puisse toucher des allocations pendant une période d'interruption de travail causée par la pluie. [...] Un ancien employé du service de chômage, nous signale qu'il y a environ 100 ou 150 personnes pour

le moins, qui touchent des allocations cantonales, contrairement aux arrêtés pris par le Conseil d'Etat.

[Réponse du Conseil d'Etat MGC 1935/I 621]

M. Ehrler, conseiller d'Etat. [...] Quand on l'examine [le rapport de la commission d'enquête] attentivement, on constate qu'il contient des affirmations purement gratuites sur la généralité des cas d'abus. Ces cas se réduisent très exactement à trois, trois cas que la commission d'enquête a découverts après un travail passablement long. On répète ces trois cas tout au long du rapport. On laisse entendre, par cette méthode jésuitique... (*Vives exclamations sur divers bancs.*)... qu'il y a des dizaines et des dizaines d'abus. Je prends la commission en flagrant délit de mensonges... (*Voix diverses: Oh! Oh! Oh!*) [...]

La commission a adressé en fait au département une liste de 8 cas sur lesquels nous avons dû fournir des explications. A propos de 5 de ces cas, la commission - et je fais ici appel aux commissaires - s'est déclarée satisfaite de la solution apportée. Elle n'en a retenu que 3. Par conséquent, on est mal venu de dire que tous les cas signalés comme abus sont véritablement des abus. [...]

J'en viens à ce qu'il [le rapport de la commission d'enquête] appelle les cas particuliers. Il y en a exactement

trois, plus celui de Mahmoud: celui d'un nommé B..., employé sur un chantier de chômage, ceux des deux autres dont le nom de famille commence par G.

Mahmoud a été placé sur le chantier de chômage des célibataires dans des circonstances très particulières... (*Une voix au centre.* En effet!) ...Chassé de sa famille, on ne pouvait pas l'expulser: c'est un mineur - M. Frédéric Martin lui-même avait dû revenir sur une mesure d'expulsion prise à son égard. Il fallait faire quelque chose de lui avant qu'il ne se laissât aller à quelque coup dur... (*Mouvements.*)...vous savez qu'il a la tête près du bonnet. Pendant trois semaines il a travaillé sur un chantier de chômage et il a été licencié quand l'emploi a été donné à un autre chômeur, genevois. Ce cas est réglé et nous n'admettons pas qu'on nous accuse d'avoir escamoté Mahmoud: on allègue qu'il n'y avait pas de fiche à son nom... mais Mahmoud ne devait pas en avoir car il n'y jamais touché de secours au bureau de la rue Calvin, il était donc ignoré de ce service des fiches; en revanche, il figurait et vous avez pu le voir, M. Guinand, dans la liste des travailleurs employés sur les chantiers, vous y a avez lu son nom, c'est moi qui vous l'ai montré, afin que vous sachiez combien de temps il avait travaillé. Il ne peut donc pas être question que nous ayons voulu le soustraire au contrôle, comme vous le prétendez. [... 625]

Je dis que la proposition de la commission tendant à nommer des experts entraîne naturellement à des explications extraordinaires. Ces experts ne trouveront pas autre chose que ce qu'a pu trouver la commission d'enquête et que ce qu'ont pu signaler les employés dont parle le rapport.

Cette désignation d'experts est absolument inutile. Nous avons déjà tenu compte de la suggestion de M. Adrien Lachenal qui veut que le service du chômage soit dirigé par un seul chef responsable. Nous avons supprimé la dualité qui existait entre les bureaux de la rue Calvin et la rue Etienne-Dumont qui sont maintenant placés, tous deux, sous la seule responsabilité de M. Cabuzat. Nous avons, à la rue de Lausanne, deux chefs, un pour l'Office de placement et un pour la Caisse de chômage. Nous n'en avons plus qu'un seul pour les deux institutions. Nous resserrons constamment cette organisation du chômage de manière qu'elle soit d'abord moins coûteuse et ensuite moins compliquée.

Pour notre part, nous n'acceptons absolument pas les conclusions du rapport de la commission et, je le répète, nous aurons l'occasion de nous expliquer sur chacun de ces points devant l'opinion publique.

Document 3 – «...il sera dorénavant possible d'écartier les abus de certains chômeurs recevant en même temps des secours différents...»

Ayant pris connaissance du rapport de sa commission, le Grand Conseil décide (MGC 1935/II 734) de demander une expertise du service des allocations chômage à Otto Lauber, chef de la division chômage de l'Office fédéral de l'industrie des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Celui-ci rend son propre rapport début 1936 (MGC 1936/I 581). Il conclut en particulier à la nécessité d'améliorer les contrôles et de renforcer le service des enquêtes pour mieux détecter et limiter les abus. Dans l'intervalle, le Conseil d'Etat, toujours à majorité socia-

liste, a procédé, conformément au souhait exprimé en 1935 par Lachenal, à une réorganisation complète des services d'indemnisation du chômage, supervisée par le haut fonctionnaire Arthur Unger. Le rapport Lauber, pour l'essentiel, confirme les options prises par Unger et appliquées par le Conseil d'Etat.

Lauber insiste en outre sur la nécessité d'une surveillance accrue et centralisée des prestations versées. En dépit des hautes fonctions assumées par l'expert (chef de division dans l'administration fédérale), le rapport reprend de manière détaillée les changements intervenus dans les modes d'enregistrement et de classement des demandeurs et bénéficiaires de prestations. Comme dans le

document 4, on remarquera ainsi l'attention portée aux articles de papeterie qui semblent jouer un rôle fondamental dans le système de contrôle des abus.

se mesure à sa capacité à classer, conformément aux dispositions légales et réglementaires, les demandeurs et les bénéficiaires de prestations.

D'une manière générale, le rapport Lauber confirme que l'efficacité d'un service administratif chargé du chômage

Document 3 :

[« Rapport d'expertise du Dr Otto Lauber sur les services du chômage » MGC 1936/1 p. 585-587]

II. Organisation et locaux du service des allocations cantonales
[...] la séparation des locaux de certains services chargés de l'aide aux chômeurs fut une entrave à la collaboration entre ces services, notamment au sujet de l'établissement et de la tenue du fichier concernant les chômeurs. A ces défauts, viennent encore s'ajouter les changements fréquents qui eurent lieu à la direction de ce service (allocations cantonales), qui disposait, du reste, d'un personnel insuffisamment qualifié. De plus, ce personnel n'était pas assez surveillé, de sorte que différents employés distribuaient bien souvent les cartes de contrôle selon leur propre appréciation. Enfin, le petit nombre d'enquêteurs ne permit pas de faire un contrôle individuel des chômeurs, soit sur leur situation personnelle, soit sur leur état de gêne. Il y a peu de temps encore, le nombre de ces enquêteurs était de deux, l'un rattaché au service des allocations fédérales, l'autre au service des allocations cantonales. [... 592]

V. Propositions concernant la réorganisation du service des allocations cantonales.

1. Au paragraphe II ci-dessus, nous avons montré les défauts d'organisation du service des allocations cantonale, notamment en

ce qui concerne le fichier destiné à contrôler les allocations versées et les bénéficiaires de celles-ci. A la suite de la réorganisation de ce service, toute une série de mesures ont été prises au cours de l'année 1935. Tout d'abord, il y a lieu de noter que le formulaire de couleur verte qui est employé pour le versement des allocations de crise subventionnées par la Confédération a remplacé les fiches quittance. Ce formulaire contient les principales prescriptions de la loi et des arrêtés et garantira, en tant que les bénéficiaires répondront exactement à toutes les questions posées et que les réponses données seront sérieusement contrôlées avant le paiement des allocations, l'observation des conditions prévues pour l'obtention des secours. De plus, les enquêtes et examens devront être faits par un personnel capable et digne de confiance. En outre, on ne pourra arriver à un résultat durable que par l'engagement d'un certain nombre d'enquêteurs. A notre avis, il y aurait lieu d'augmenter le nombre des enquêteurs actuels de 2 ou 3 unités, de façon à permettre un examen sérieux de tous les dossiers et d'effectuer les enquêtes nécessaires. [...]

Outre le formulaire de couleur verte, un autre moyen de contrôler les versements a été introduit. Le chômeur n'aura plus, comme par le passé, à certifier le paiement de l'allocation en apposant sa signature sur le formulaire vert ou sur un bordereau de caisse; il signera une quittance spéciale, qui sera établie en trois exemplaires. L'original sera

remis au service de caisse et de comptabilité, une copie au contrôle des finances et la dernière copie au service compétent. Ce moyen présente l'avantage que chaque service intéressé a ainsi la possibilité de faire un contrôle sans avoir à demander la quittance originale à un autre service.

Afin d'avoir une vue d'ensemble sur les revenus du bénéficiaire des allocations, en particulier sur les indemnités de l'assurance-chômage, les allocations de crise fédérales et cantonales, les secours provenant des différentes institutions d'assistance, etc., on a introduit pour chaque bénéficiaire une carte nouvelle qui renseignera immédiatement chaque service sur les secours reçus. De cette façon, il sera dorénavant possible d'écartier les abus de certains chômeurs recevant en même temps des secours différents, abus qui, jusqu'à présent, pouvaient se produire assez facilement. Cette carte servira également à déterminer si le chômeur se trouve, oui ou non, dans la gêne.

En lieu et place des différents dossiers que chaque service intéressé tenait pour chacun des chômeurs inscrits, on ne tiendra dorénavant qu'un seul dossier par chômeur; ce dossier contiendra toutes les indications concernant le chômeur, telles que les déclarations patronales, les attestations médicales, les cartes de contrôle, les rapports des enquêteurs et toute la correspondance.

Document 4 – «... aucun secours ne devra être remis sans la présentation dudit carnet ...»

La réorganisation des services du chômage, parce qu'elle permet de distinguer les individus indemnissables au

titre du chômage des autres et en particulier de ceux qui relèvent de l'assistance, entraîne presque nécessairement la restructuration des services d'assistance sociale. A cela s'ajoute qu'un arrêt du Tribunal fédéral de 1938 a donné le statut d'aide publique aux secours

versés par un organisme privé sous contrat avec l'Etat (le Bureau central de bienfaisance). Ces deux éléments poussent le Conseil d'Etat à commander, en 1938, une nouvelle expertise portant cette fois-ci sur une réforme de l'ensemble des structures de prise en charge de la pauvreté. Il désigne Charles Misteli, expert-comptable, enseignant à l'école de commerce de Genève et auteur de deux ouvrages pédagogiques sur la comptabilité et l'organisation du travail de bureau.

Misteli souligne la nécessité de coordonner les différentes structures accordant des aides tout en leur conservant leur indépendance. Mais son rapport vise surtout à répondre à une demande supposée des «*autorités*» et du «*public contribuable*». «*On demande, écrit l'expert, la répression des abus, aussi bien de la part des quémandeurs semi-professionnels que des communes d'origines profitant de la carence de notre législation en matière d'assistance.*» Pour comprendre la signification du deuxième type d'abus

signalé, il faut rappeler que les communes suisses sont chargées par la Constitution de subvenir aux besoins de leurs ressortissants «*indigents*». Cette disposition est particulièrement difficile à appliquer car elle se base sur la commune d'origine des bénéficiaires potentiels d'une aide et non pas sur leur commune de résidence.

L'abus que pointe ici Misteli consiste donc, pour les communes d'origine, à ne pas prendre en charge les besoins de leurs ressortissants.

Dans ce troisième rapport d'expert, ce sont encore les abus qui constituent le moteur de la réforme administrative. Il y a abus aussi bien lorsqu'un bénéficiaire touche une prestation induue que lorsqu'une instance fournit des prestations à la place d'une autre. On le voit, tout l'effort administratif est, ici encore, porté sur le classement et l'attribution des bénéficiaires de prestations.

Document 4:

[Rapport de Charles Misteli MGC 1939/I p. 172]

Chapitre VII – Réorganisation administrative

De toutes parts, de nombreux reproches sont adressés à l'organisation actuelle. On critique surtout la multiplicité des œuvres de bienfaisance, leur manque de cohésion et d'entente; les uns protestent contre l'insuffisance de secours accordés, les autres au contraire estiment exorbitantes les dépenses d'assistance. Les autorités, les organes dirigeants des œuvres officielles et privées, les assistés eux-mêmes, le public contribuable, réclament la réorganisation.

En réalité, on demande la répression des abus, aussi bien de la part des

10. Bureau central de bienfaisance, voir ci-dessus.

quémandeurs semi-professionnels que des communes d'origine profitant de la carence de notre législation en matière d'assistance.

Le problème réclame ainsi:

- 1) une solution législative;
- 2) une solution purement administrative. [...]

Nous voyons d'emblée [...] qu'un assisté genevois peut avoir à toucher des subsides dans les deux ou trois établissements précités; il existe probablement pour lui deux ou trois dossiers qui ont nécessité autant d'enquêtes. L'Hospice général possède 25 000 dossiers, le BCB¹⁰ 26.500 et l'office social 11.500, soit en tout 63.000 dont un grand nombre font double et triple emploi; s'il en est ainsi pour la documentation, il en est encore de même pour les paiements et les opérations comptables. [...]

Cette «fusion» [...] aura pour conséquences principales:

- 1) de connaître en permanence le total des secours attribués à une même personne par trois principales institutions publiques et d'en effectuer le paiement en une seule fois et en un seul endroit;

- 2) d'être incité à faire une nouvelle enquête dès que ce total paraîtra élevé;
- 3) de réclamer probablement aux communes d'origine ou aux parents une partie des sommes versées par la Ville et qui ne donnaient lieu jusqu'à présent à aucun remboursement;
- 4) d'éviter à la Ville de continuer le paiement de ses secours à ceux qui par suite de l'arrêté du tribunal fédéral du 8 avril, auront obtenu une aide plus efficace de leur commune d'origine. [...]

Il appartiendra au bureau du fichier central:

- 1) d'ouvrir une fiche à toute personne soutenue par les offices de chômage, les institutions publiques et privées d'assistance;
- 2) d'inscrire sur chaque fiche la date et le montant des secours payés et le numéro de l'œuvre qui les aura versés;
- 3) de communiquer les dits renseignements aux œuvres qui en feront la demande;
- 4) de remettre à chaque assisté un «carnet de secours», dans lequel seront inscrits, par les donateurs eux-mêmes, tous les paiements effectués, en principe, aucun secours ne devra être remis sans la présentation dudit carnet; il

s'agit là d'un moyen qui, adopté dans le canton de Fribourg, a été suivi d'économies immédiates et fort importantes.

En plus de cette réorganisation générale, il y aura lieu de prendre certaines dispositions que nous avons indiquées au cours de cette étude, soit tout spécialement :

- 1) renforcement des services d'enquêtes par la création de commissions locales et de quartiers; [...]
- 4) plus grande circonspection dans l'octroi des naturalisations.

Nous pensons qu'avec les modifications proposées, nos institutions d'assistance, tout en étant placées sous un contrôle sérieux de l'Etat, pourront exercer leur activité à l'abri de toute

critique de caractère politique. Ce n'est pas par un décret fusionnant les institutions d'assistance en un seul dicastère, que serait améliorée l'organisation actuelle – centraliser et uniformiser n'est pas rationaliser – mais bien par la répartition rationnelle des fonctions et la coordination sincère et bien établie de toutes les institutions publiques et privées.

Conclusion

Les quatre extraits de documents publiés ici sont les traces d'une période de restructuration intense des structures administratives chargées de l'indemnisation des chômeurs. Cette restructuration implique des instances politiques (Grand Conseil et Conseil d'Etat), l'administration elle-même (Unger, Cabuzat et les différents chefs de service) et des experts (Lauber et Misteli). La traque des abus est au coeur de cette restructuration: il s'agit en effet d'améliorer les définitions (légalles et réglementaires) des ayant-droit et d'identifier ceux-ci plus sûrement à l'aide de divers dispositifs (fiches, carnet unique, enquêtes, regroupement des informations, etc.) L'étude de ces dispositifs et de ceux qui les élaborent et les mettent en oeuvre présenterait un intérêt considérable pour la compréhension des multiples sources statistiques sur le chômage durant les années 1930.

Elle permettrait également d'aborder sous un angle différent une période trop facilement réduite à un jeu d'oppositions politiques simplifiées et condensées dans l'expression «le temps des passions». ¹¹ L'excessive attention portée à l'histoire politique des années trente à Genève conduit à occulter de nombreux processus qui ont sans doute plus durablement structuré le champ social que les débats fleuves au parlement et les invectives de la presse politique. ¹² L'établissement, ou plutôt la première réforme, de l'administration du chômage en est un bon exemple tant les principes de classement des individus qui se mettent en place dans les années trente sont, aujourd'hui encore, au fondement du traitement administratif du chômage. Cette continuité se manifeste matériellement dans le volume considérable des dossiers versés au Archives d'Etat de Genève par le service des enquêtes du Département de

la prévoyance sociale, service mis en place au cours de la restructuration initiée en 1934. Au cours de son activité, ce service a produit un nombre considérable de dossiers d'enquête dont les archives remplissent actuellement une trentaine de cartons pour la période 1940-1960 et plus de 70 bobines de microfilms pour 1972-1990 ¹³.

La même persistance peut-être relevée dans le discours réformateur dont on peut se rendre compte, en comparant les documents présentés ici à des entreprises réformatrices contemporaines, combien il s'est lui-même peu réformé en 70 ans. La crainte de l'abus reste aujourd'hui un moteur des réformes administratives. Il faut toutefois se garder de «l'illusion du toujours ainsi». La multiplicité des sources d'indemnisation dans les années 1930 pouvait éventuellement révéler le caractère arbitraire des classements. L'entrée en vigueur, à la fin des années 1970, d'un article constitutionnel sur l'assurance-chômage obligatoire pour l'ensemble du pays ¹⁴, puis d'une loi fédérale sur cette matière ¹⁵ a sans doute contribué à naturaliser la notion de chômage, la faisant passer d'une catégorie administrative de classement à une «réalité économique» autonome que toute politique se doit de faire refluer. Pourtant, comme l'écrit Witheside (2007:44), «[...] *far from seeking to destroy the problem of unemployment, therefore, policy was designed to create it.*» C'est là ce que semblent montrer également les documents présentés ici. En faisant porter tout l'effort administratif sur le tri des bénéficiaires potentiels, le législateur genevois des années 1930 a surtout construit un moyen d'encadrer le chômage de masse et de mesurer ses fluctuations sans avoir à se préoccuper de la question cruciale de la dépendance au travail.

Frédéric Deshusses
fds@slnd.net

11. Le mémoire de licence de Dominique Mercier (1995) est un exemple significatif. L'auteur s'était fixé comme but de produire une statistique rétrospective du chômage pour la décennie 1930-1940 dans le canton de Genève. Devant l'impossibilité de produire des chiffres cohérents, il s'est tourné vers une histoire parlementaire du chômage résumant les débats au Grand Conseil et les articles de presse sur ce thème.

12. Jean-Claude Favez regrettait déjà en 1975 l'univocité des approches historiques des années 1930 à Genève: «Un certain nombre d'événements, d'institutions, ont été étudiées sur un plan essentiellement politique. Il en reste bien d'autres et d'importants» (Favez 1975:256).

13. Ces documents portent les cotes 1981va13 pour les dossiers papier et 1994va17 pour les microfilms. Ils figurent à l'inventaire comme exclus de la consultation, probablement en

raison de l'article 12 al. 2 de la Loi sur les archives qui protège particulièrement les fichiers nominatifs contenant des «données personnelles sensibles». La fiche descriptive du fonds mentionne 4644 enquêtes pour la seule année 1940.

14. Votation du 13 juin 1976 sur l'Arrêté fédéral sur une nouvelle conception de l'assurance chômage. Message du Conseil fédéral: FF 1975 II 1573, arrêté du parlement: FF 1976 I 1090.

15. Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI).

Bibliographie

Collège du Travail (éd.) (1992), « Le chômage à Genève : regard sur les années 1930 », in *Confrontation*, Collège du Travail, Genève, 21-30.

Degen B. (1995), « Aus Armen wurden Arbeitslose: ein sozialpolitische Innovation am Beispiel Basels um die Jahrhundertwende » in Batou Jean, Cerutti Mauro,

Heimberg Charles, *Pour une histoire des gens sans histoire*, éditions d'En-bas, 89-106.

Cantini C. (1994), « L'Union des chômeurs de Lausanne (1934-1939) » in *Cahiers de l'Association pour l'histoire du mouvement ouvrier*, n° 10, 52-67.

Desrosières A. (1992), « Séries longues et conventions d'équivalence », in *Genèses*, n°9, 92-102.

Favez J.-Cl. (1975), « Genève et la crise des années trente. Quelques éléments de réflexion et de suggestion », in Coll., *Pour une histoire qualitative. Etudes offertes à Sven Stelling-Michaud*, Presses universitaires romandes, 256-260.

Gilardi P. (1987), *De la « Genève rouge » à la paix du travail : mouvement ouvrier et patronat genevois face à la question de la paix sociale (1935-1938)*, Genève, Que faire ?

Lepetit B. (1992), « Séries longues, histoire longue », *Genèses*, n°9, 102-114.

Marchand O. et Thélot Cl. (1991), *Deux siècles de travail en France : population active et structure sociale, durée et productivité du travail*, Paris, Institut de la statistique et des études économiques.

Marchand O. et Thélot Cl. (1992), « Pour une statistique historique », in *Genèses*, n° 9, 98-101.

Marguerat E. (2001), *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*, Université de Lausanne, Faculté des lettres, [mem. lic. dactyl.].

MGC, *Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève*, suivi de l'année, du numéro de volume (en chiffres romains) et du numéro de page.

Mercier D. (1995), *L'assurance, la statistique du chômage et la politique du chômage à Genève durant les années 1930*, Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales, [mem. lic. dactyl.].

Perrenoud M. (1995), « Entre la charité et la révolution : les comités de chômeurs face aux politiques de lutte contre le chômage dans le canton de Nauchâtel lors de la crise des années 1930 », in Batou Jean, Cerutti Mauro,

Heimberg Charles, *Pour une histoire des gens sans histoire*, éditions d'En-bas, 1995, 107-120.

Perroud F.-X. (1972), *La vie parlementaire dans le canton de Genève de 1929 à 1939*, Fribourg, Editions universitaires.

Topalov C. (1992), « Réalistes, nominalistes et conventions statistiques », *Genèses*, n° 9, 114.

Topalov C. (1994), *Naissance du chômeur 1880-1910*, Paris, Albin Michel.

Spielmann A. (1981), *L'aventure socialiste genevoise : 1930-1936*, Lausanne, Payot.

Whiteside N. (2007), « Labour Market Policy in Strasbourg and Liverpool » in *International review of social history*, vol. 52, part 1, 35-56.

Recours gracieux de demandeurs d'emploi radiés

Cette réflexion se fonde sur l'étude de lettres de recours adressées par des demandeurs d'emploi en vue de contester leur radiation des listes ANPE. L'objectif de cet article consiste à rendre visibles les parcours et situations socio-économiques des personnes radiées, trop souvent masqués derrière les statistiques officielles et les rapports d'experts. Dans cette perspective, la déconstruction des motifs de radiation et des modalités de recours apparaît comme essentielle. Loin de révéler des stratégies de « fraude », ces écrits laissent entrevoir une population en souffrance, marginalisée, en même temps qu'ils permettent d'accéder à des régularités sociologiques plus vastes, dont celle de la massification des techniques institutionnelles de contrôle. A travers ces quelques lettres, la hausse actuelle des sanctions administratives peut finalement être comprise à partir de l'intensification de la surveillance, et non pas comme le résultat de prétendues pratiques abusives.

Des chômeurs ? Individus privés involontairement d'emploi, victimes du système néolibéral, ou fainéants, oisifs et profiteurs ? Les controverses qui englobent cette catégorie d'individus sont constitutives de la construction sociale du chômage. En effet, alors qu'il est plus probable que la précarisation massive des contrats de travail entraîne la normalisation de l'inactivité dans les années à venir¹, les chômeurs continuent d'être considérés comme une population déviante. « Ils » tourmentent nos politiques, « ils » inquiètent nos travailleurs qui cotisent, « ils » coûtent cher au patronat, bref « ils » sont au cœur de polémiques historiques qui varient selon le temps, les lieux et les idéologies. Les situations de chômage peuvent ainsi être considérées comme le résultat de conjonctures économiques qui excluent certains membres de la société salariale (le chômage subi, on en est la victime), ou au contraire, elles peuvent être perçues comme des volontés rationnelles de l'individu (le chômeur oisif et fainéant est maître de son existence. Il refuse de travailler) (Pierru, 2002). Dans un climat de suspicion des ayant-droits, qui traverse l'histoire des assistances institutionnelles, il semble particulièrement probant de questionner l'utilisation de la notion d'*abus* ou de *fraudes* aux Assedic² (Dubois, 2003) et les rapports qu'elle entretient avec le concept de *sanction*. C'est à partir d'un corpus de lettres qui contestent une radiation des listes de demandeurs d'emploi que vont être abordées les justifications et les conditions de vie des principaux concernés : quels sont les faits officiels qui leur sont reprochés et comment y répondent-ils ? Quel quotidien donnent-ils à lire et comment se perçoivent-ils à l'intérieur du système d'aide ?

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il importe de souligner que ce ne sont pas les éventuelles impostures de certains chômeurs qui intéressent notre propos, mais plutôt les utilisations sociales de la notion de fraude. Des fraudes existent certainement, mais relèvent plus certainement encore de situations économiques tendues, liées à des parcours de vie en tension à des moments clefs de l'existence. Les présupposés qui se cachent derrière le « faux » chômage ont été décrits par E. Pierru qui résume : « le *chômeur-opportuniste*, parfaitement rationnel, est davantage une créature d'économiste qu'une réalité empiriquement observable » et l'auteur ajoute « il semblerait (...) plus qu'excessif de généraliser la (petite) partie des « fraudes » manifestes au « tout », c'est-à-dire à l'ensemble des chômeurs indemnisés, qui n'« abusent » manifestement pas de leurs chiches droits à l'indemnisation » (2005 : 109).

1. En 2005, un travailleur sur deux est passé par le chômage (Pierru, 2005 : 65).

2. Les Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (Assedic) administrent le versement des indemnités, tandis que l'Agence Nationale pour l'Emploi (Anpe) gère les listes des demandeurs d'emploi et les met en relation avec les employeurs.