

Histoire d'un acquis : l'allocation de chômage

Florence Loriaux

Dans notre société en crise, le chômage fait partie de notre paysage quotidien. Nous sommes tous concernés d'une manière ou d'une autre par ce phénomène.

On a parfois l'impression que la Belgique découvre le chômage massif et l'importance du déficit budgétaire, pour la 1^e fois à l'occasion de la crise des années 1970. Les différents discours à propos des chômeurs tenus par le gouvernement, les médias, les groupes politiques, l'homme de la rue, sont culpabilisants. Derrière ces jugements, se cache en fait la longue histoire de l'allocation de chômage. Or, on ne connaît plus l'origine de ce droit et la manière dont il a évolué.

L'histoire de l'allocation de chômage est étroitement liée à l'évolution de l'industrialisation. À partir du moment où le salaire, fruit du travail, devient l'unique ressource pour vivre ou survivre, les travailleurs vont tenter de se prémunir contre la perte de ce salaire en cas de maladie, de vieillesse, d'incapacité de travail ou de chômage. L'histoire de ces acquis ne se fait pas sans opposition et sans retour en arrière. À chaque crise économique, alors qu'il y a une hausse du chômage, on assistera à leur remise en cause.

Durant la majeure partie du 19^e siècle, l'État a refusé de s'impliquer dans la protection sociale des ouvriers. Contre les risques découlant de la perte de leur salaire, ceux-ci n'ont eu pour seul recours que la charité privée et l'assistance publique, jusqu'à ce que le mouvement ouvrier s'organise et que se mettent en place, progressivement, des caisses de secours, parfois soutenues par les communes ou certains pouvoirs publics.¹

La guerre et son lot de souffrances

Pendant la Première Guerre mondiale, la Belgique évite une catastrophe alimentaire grâce à l'instauration du Comité National de Secours et d'Alimentation. Ce comité instaure en 1915 un système de secours-chômage destiné à toute personne sans travail de Belgique. Le Comité verse la différence entre les ressources du ménage du chômeur et ce qui est considéré comme l'état de besoin. Les secours sont distribués jusqu'en novembre 1917 ensuite seule subsistera l'aide alimentaire en attendant la reprise de l'activité économique. Le système est supprimé sous la pression d'éléments conservateurs.

Après la guerre, le ministère du travail et de l'industrie est confié au socialiste Joseph Wauters qui prend de nombreuses mesures en faveur de l'assurance-chômage.

Il soutient les caisses syndicales épuisées par la guerre et inaugure une large politique de soutien public en leur accordant un subside atteignant jusqu'à 50% des cotisations perçues.

Afin d'inciter la population ouvrière à s'assurer et afin de rendre attrayante l'affiliation à une caisse syndicale, le ministre décide d'accorder une indemnité de chômage aux membres fraîchement affiliés alors que le règlement des caisses syndicales précisait que les nouveaux membres devaient subir

¹ Voir à ce sujet, Florence Loriaux, *Le chômeur sans protection : la naissance de l'allocation-chômage au 19^e siècle*, Carhop, 2005.

un stage au cours duquel ils devaient payer leur cotisation pendant un an sans avoir droit aux indemnités. Wauters établit également la diminution de la période des jours non indemnissables imposés au chômeur et l'augmentation du montant de l'indemnité. Des avances sont accordées aux caisses épuisées.

De mauvais auspices

Durant les années 1920-1921 l'économie mondiale connaît une grave récession.

La Belgique est frappée de plein fouet et le chômage prend alors des proportions énormes. Wauters crée alors le Fonds national de crise qui est une mesure provisoire en attendant une loi définitive sur l'assurance-chômage. En réalité, elle règlera le système de l'assurance-chômage belge pendant plus de 15 ans.

La mission du Fonds national de crise est d'accorder un subside aux caisses de chômage équivalant 50% des cotisations perçues. Le chômeur assuré recevait une indemnisation de l'État quand il avait déjà bénéficié de toutes les indemnités journalières prévues par sa caisse durant 60 jours et avait donc épuisé ses droits, ou s'il avait encore droit à des jours mais que la caisse était épuisée, ou encore s'il était stagiaire et ne pourrait donc prétendre à des indemnités.

L'ouvrier chômeur n'ayant pas rejoint un syndicat ne recevait rien et avait pour seul recours et secours l'assistance publique.

Le gros problème qui subsiste est le montant des indemnités car, après la guerre, le coût de la vie a augmenté et les salaires ont plus ou moins bien suivi.

En juin 1920, un ouvrier métallurgiste chez Cockerill gagne 2,10 fr. par heure. A la fin de 1920, le chômeur doit se débrouiller avec 2,5 ou 3 fr. par jour.

La réaction bourgeoise et patronale : la lutte contre les allocations de chômage

Bien qu'il ne participe à l'élaboration du système de chômage d'après guerre et qu'il ne participe pas au financement du Fonds de crise, le patronat manifeste son hostilité. Selon lui, les deniers publics allaient servir à augmenter le pouvoir d'attraction des syndicats.

Pourtant, Wauters intègre des représentants patronaux dans le Conseil d'administration du Fonds de crise. Ces derniers vont tenter de modifier le régime mis en place et d'organiser, avec l'appui de la presse bourgeoise, une vaste campagne contre les «abus» des chômeurs.

Sous la pression des ministres conservateurs, Wauters réintroduit l'état de besoin en 1921. Désormais les chômeurs devront être dans le besoin pour avoir droit aux indemnités du FNC.

Les exclusions et les diminutions d'indemnités se multiplient :

- exclusion des femmes chômeuses dont le mari travaille au moins 4 jours par semaine
- exclusion des femmes chômeuses dont le conjoint touche des allocations du Fonds de crise.

L'attitude des patrons peut être résumée de la manière suivante :

«Il est nécessaire de mettre immédiatement un terme aux abus et aux gaspillages auxquels donnent lieu le Fonds de Crise et de chômage, source de démoralisation et de charges intolérables pour les contribuables, rejaillissant de leurs côtés sur les prix de revient et le coût de la vie».

Par la suite, alors qu'une période de plein emploi redémarre, le niveau de vie de la classe ouvrière augmente. Son statut s'améliore par des acquis sociaux importants comme la loi des 8 heures, le suffrage universel pour les hommes de plus de 21 ans, la reconnaissance syndicale, ...

La crise des années 1930

En 1929, les cours de la Bourse de New York s'effondrent et le «krach de Wall Street» se répercute sur l'économie mondiale. Les travailleurs vont en subir les conséquences : la situation provoque d'importants troubles sociaux (grèves de 1932, 1936).

Le nombre de chômeurs augmente rapidement. En août 1930, il est de 15 000. En février 1932, on décompte 168.204 chômeurs et en novembre 1934, 213 000. Et il faut tenir compte du fait que les chômeurs partiels ne sont pas comptabilisés dans ces chiffres !

La chasse aux « abus » du chômage

La presse de droite relance une campagne de lutte contre les «abus» du chômage. Elle propose de réduire au maximum les allocations afin d'aiguiser le goût du travail à n'importe quel salaire. En juillet 1932 un arrêté royal remet en vigueur «l'état de besoin».

En janvier 1933, le Gouvernement de Broqueville reçoit les pouvoirs spéciaux. Il est autorisé à prendre certaines mesures sans en référer aux instances législatives.

Faisant usage de ces pouvoirs spéciaux, le gouvernement décrète immédiatement une série de mesures, dont l'autorisation d'une contribution nationale de crise.

Ainsi :

- le stage est porté de 6 mois à 1 an pour les jeunes voulant être admis aux allocations de chômage. De plus pour être admis à une caisse de chômage, il faut avoir travaillé régulièrement pendant un an.
- les femmes mariées chômeuses complètes sont totalement exclues du chômage.
- l'obligation de pointer 2x par jour est instaurée.

En août 1934, de nouveaux pouvoirs spéciaux sont accordés et renouvelés jusqu'en 1936. Les arrêtés précisent que

- les allocations du chômeur dont l'épouse travaille sont réduites de 25%.
- le nombre de travailleurs étrangers est limité dans les entreprises.
- les femmes ne sont plus embauchées dans l'administration et les femmes au travail, mariées ou non, sont remplacées par des hommes chômeurs.

Entre le 21 août 1933 et le 31 août 1934, 113 956 chômeurs perdent le droit aux allocations

Occuper les chômeurs

Devant le problème de l'inactivité, des initiatives sont prises dans les domaines public et privé pour occuper les chômeurs. On instaure des travaux d'utilité publique (entretien des routes, blanchiment des bâtiments publics, ...). Les jeunes qui n'ont pas d'emploi sont priés de suivre un enseignement professionnel. Des camps de travail pour jeunes chômeurs sont organisés comme par exemple ceux de la JOC et des Jeunes Gardes socialistes

Cultiver son jardin est considéré comme une occupation saine et productive. Ainsi, «La Ligue Nationale du Coin de terre et du Foyer» obtient des subsides, en 1932, pour mettre à la disposition des chômeurs des parcelles de terre à la périphérie des grandes agglomérations.

1935 : les débuts d'une organisation structurée

Le 27 juillet 1935 est créé l'Office national du Placement et du chômage (ONPC) qui succède au Fonds national de crise. Les services de placement et de paiement sont centralisés et jumelés pour permettre un meilleur contrôle. Un régime mixte est mis en place : les caisses d'assurance-chômage interviennent les 60 premiers jours, l'ONPC accorde une assistance aux chômeurs qui se trouvent dans le besoin au-delà de cette période.

C'est en 1936, à la suite de la grande grève, que le problème du chômage est réexaminé. Les principaux résultats de cette grève sont d'abord l'obtention des congés payés et la semaine des 40h. Mais elle engendre également la promesse de l'organisation d'une assurance-chômage obligatoire.

1937 : le gouvernement annonce qu'un projet d'assurance obligatoire chômage sera déposé sans plus attendre.

En attendant que ce projet devienne loi (ce qui n'aura pas lieu) une autre loi instaure, en 1938, une majoration de 35% des cotisations patronales afin d'alimenter l'assurance chômage. La guerre viendra interrompre le cheminement de l'obligation de l'assurance chômage.

Après la guerre, le Pacte social

Pendant la guerre 1940-1945, les chômeurs sont assimilés aux indigents et bénéficient du secours civil.

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, le besoin de réformes et de stabilité se ressent, tant au niveau des travailleurs que des pouvoirs publics. La guerre, en unissant les efforts des citoyens contre l'ennemi, va favoriser un rapprochement entre syndicats et patrons.

Pendant l'occupation, se déroulent en secret des rencontres entre des représentants syndicaux et patronaux. De ses rencontres, sortira un projet d'accord de solidarité sociale dit «Pacte Social». Le Pacte Social prévoit une série de mesures pour, entre autres, préserver le pouvoir d'achat, renforcer le rôle des commissions paritaires,... Elles sont inscrites dans la loi du 28 décembre 1944 qui instaure un système complet de sécurité sociale reposant sur la solidarité nationale et sur le caractère obligatoire pour tout travailleur d'y être assujéti. La sécurité sociale comprend les secteurs des pensions, de l'assurance – maladie – invalidité, des allocations familiales, des congés payés, du chômage.

Le projet de loi d'une assurance-chômage obligatoire, interrompu par la guerre, est réintroduit par l'arrêté-loi du 26 avril 1945 dans le cadre de la sécurité sociale. Un régime transitoire est installé. C'est le Fonds provisoire d'aide et de soutien aux chômeurs involontaires. Ses objectifs sont le placement et le recrutement par l'intermédiaire des services publics, la création de services de réadaptation professionnelle et l'octroi d'allocations aux chômeurs involontaires. La notion d'état de besoin est supprimée, les allocations sont payées par l'intermédiaire des caisses des organismes des travailleurs ou par l'administration.

Les Provinces et les communes n'ont plus la charge de dépense pour le chômage.

L'assurance-chômage obligatoire

Le 26 avril 1945, un arrêté fixe donc le premier règlement du chômage et proclame le droit généralisé aux allocations de chômage sans tenir compte de l'état de besoin éventuel du chômeur. Le nou-

veau système repose sur le principe de la cotisation de la part de l'employeur et du salarié. Ces cotisations sont gérées par l'ONSS (Office National de Sécurité Sociale). L'intervention de l'État est financée, en partie, par les impôts et attribuée directement aux organismes distributeurs de prestations. Elle est considérée comme une modalité nécessaire mais accessoire.

En 1951, le Fonds provisoire reprend son ancienne appellation d' «Office National du Placement du Chômage».

Les «golden sixties»

Après la guerre, le principal objectif est de rétablir le plus rapidement possible la production de charbon. La « bataille du charbon » est lancée. Pour la remporter, une politique d'immigration est lancée pour attirer la main-d'œuvre étrangère dans les charbonnages belges.

Entre 1958 et 1960, l'équilibre se renverse entre la Wallonie et la Flandre. Les besoins industriels wallons déclinent, les charbonnages ferment. Dans un premier temps, ce déclin est masqué par la prospérité générale des «Golden Sixties». C'est l'époque de la politique des grands travaux. Le pouvoir d'achat du travailleur augmente, la société de consommation se développe.

De 1955 à 1970 les progrès de la législation sociale sont importants. La manière de considérer la sécurité change : de protection contre la misère elle devient une protection contre la rétrogradation du niveau de vie.

Des mesures de lutte contre le chômage se mettent en place et, en 1961, l'Office national de l'Emploi (ONEM) remplace l'ONPC.

La crise des années 1970

Au début des années 1970 débute une crise économique sans précédent.

Le nombre de chômeurs augmente dans des proportions impressionnantes. En 1974, on comptabilise 96 933 travailleurs en chômage, en 1980, 322 310 et en 1987, 515 120. Etant donné la fragilité de sa structure industrielle, la Belgique se caractérise par un taux de chômage parmi les plus élevés d'Europe. Elle est en effet surtout orientée vers la fabrication de produits semi-finis dont la demande et les prix internationaux se déprécient constamment. Il en a résulté des rationalisations importantes et des pertes d'emploi massives dans l'industrie : 507 000 postes de travail supprimés de 1974 à 1986 dans les secteurs primaires et secondaires.

Pendant ces années de crise, la population en âge de travailler et les taux d'activité ont continué à augmenter, ce qui a eu comme conséquence une croissance importante de la demande de travail de plus de 200 000 unités de 1974 à 1986. Diminution de l'offre d'emploi d'une part, et augmentation de la demande d'autre part : le nombre de chômeurs, de prépensionnés et de chômeurs occupés dans de multiples fonctions créées par les pouvoirs publics depuis la crise, caractérisent le marché de l'emploi pendant ces années.

L'assurance-chômage : compression des dépenses

Ce phénomène de chômage massif s'est évidemment inscrit immédiatement dans les statistiques de la sécurité sociale. En 1974, le secteur du chômage représentait moins de 7% des dépenses totales ; en 1985, il triple en importance relative en passant à 22%.

La croissance de l'importance relative de l'assurance-chômage ne doit pas camoufler le fait que le secteur a été l'un des plus touchés par les mesures d'austérité prises par les gouvernements, surtout depuis 1980, pour faire face au déficit des finances publiques. Il convient de savoir, en effet, que l'assurance-chômage a été un secteur très dépendant des subventions de l'État puisque celui-ci était tenu légalement de verser la différence entre le produit des cotisations et l'ensemble des dépenses.

En 1974, les cotisations sociales représentaient près de 70% des recettes ; en 1980, elles ne représentaient plus que 20% et en 1983, 14%, non compris les cotisations de solidarité.

Dès 1986, l'État est intervenu pour infléchir cette tendance à une plus grande fiscalisation du secteur. La cotisation à charge du travailleur a été dé plafonnée en 1981, et à charge de l'employeur en 1982. En 1981, a été instaurée la cotisation de solidarité à charge des fonctionnaires et en 1983, la cotisation sur les hauts revenus. Mais cela n'a pas empêché la part des cotisations de diminuer dans le financement total. En 1984 et en 1986, le produit de la modération salariale, qui a pris la forme de sauts d'index, a été transféré à l'assurance-chômage, ce qui a permis à l'État de diminuer d'autant ses subventions. En 1985, l'intervention de l'État au bénéfice du chômage est passée de 80% des dépenses dans ce secteur en 1980 à 10% à peine en 1985.

En ce qui concerne les allocations de chômage, les mesures de compression des dépenses se sont multipliées tandis que les débats sur l'efficacité de l'assurance chômage et la sélectivité ont gagné en importance. En 1980, la loi Dewulf a classé les chômeurs en trois catégories : les chefs de famille, les isolés et les cohabitants. Cette loi vise à opérer une grande sélectivité familiale dans l'attribution des prestations de chômage. Cette sélectivité ne fera que s'accroître dans les années suivantes et se développera dans d'autres secteurs de la sécurité sociale. Il s'agit, par ces dispositions, de traiter différemment les chômeurs «chefs de famille» et les autres, isolés et cohabitants. Ces derniers, et en particulier les cohabitants, verront leurs indemnités diminuer radicalement en fonction de la durée du chômage pour atteindre assez rapidement des niveaux proches du minimum de moyen d'existence, tandis que les chefs de famille étaient relativement épargnés par ces mesures d'austérité.

Durant cette période, on a assisté également à des modifications de la procédure de décision d'exclusion ou de limitation des allocations. En 1986, un Arrêté de pouvoirs spéciaux a organisé la suspension automatique de chômeurs cohabitants dont les revenus familiaux sont supérieurs à 600 000 francs par an, qui ont moins de 50 ans et qui n'ont pas 20 ans de carrière. Cette suspension se produira après que la durée du chômage du travailleur concerné dépasse le double de la durée moyenne du chômage de l'arrondissement dans lequel habite le chômeur.

Précisons que les mesures de sélectivité familiale visent particulièrement les femmes dont le risque de chômage est plus élevé que les hommes : 70% des chômeurs sont cohabitants et 90% des cohabitants sont des femmes.

Les mesures d'austérité ont frappé aussi les jeunes qui ont terminé leurs études. En 1982, leur droit aux allocations de chômage a été remplacé par un droit aux indemnités d'attente dont les montants sont beaucoup plus bas.

En résumé, l'assurance-chômage, après plusieurs années de crise, a vu se multiplier les critères de sélectivité : durée, situation familiale, revenus, ainsi que des mesures d'austérité, ce qui a pour conséquence que ce secteur occupe une position particulière, située entre l'assurance sociale et l'assistance sociale.