

L'ASSURANCE-CHOMAGE EN BELGIQUE

Par M. ERNEST MAHAIM

Professeur émérite à l'Université de Liège, ancien Ministre.

La Belgique reste toujours une « terre d'expériences ». Mais je doute que les expériences qu'elle fait en matière sociale puissent fournir des leçons ou des enseignements à d'autres pays. Ce n'est pas le format favorable parce que réduit qui suscite seul des essais de réformes ou d'institutions. Il y a, dans le tempérament national, dans l'histoire de ce pays bigarré, dans les circonstances économiques propres au sol et à la géographie, des éléments si variés de formations spéciales qu'on n' imagine pas qu'elles puissent être transportées ailleurs. Ce qui ne veut pas dire que certains traits de nos institutions ne présentent pas d'intérêt à l'observateur des sociétés contemporaines. D'ailleurs, il ne s'agit pas tant de proposer des exemples ou des modèles aux autres que de faire comprendre comment, devant des événements parfois catastrophiques, on s'en est tiré.

L'assurance-chômage, en Belgique, n'a pas de véritable analogue. C'est une assurance ouvrière facultative, sans doute ; mais elle a été très tôt unie à une « assistance » des pouvoirs publics qui a pris de plus en

plus d'importance. Elle s'est insérée sur des syndicats ouvriers où la politique nationale joue un grand rôle. Mais à mesure que l'intervention des pouvoirs publics s'accroissait, s'est développée une véritable administration, bénévole, mais soumise à des règles de plus en plus rigoureuses.

D'autre part, conçue au début comme une institution temporaire « en attendant qu'une loi vint régler définitivement son statut » elle vit dans un régime d'arrêtés royaux aisément modifiables. C'est ainsi que des milliards de francs ont été dépensés sans autre intervention du Parlement que le vote des crédits nécessaires au Ministère du Travail. On ne s'étonnera pas que, dans ces conditions, les arrêtés royaux et ministériels se sont multipliés. Du 30 décembre 1920, date de la création du Fonds de Crise, jusque fin janvier 1937, on ne compte pas moins de 118 arrêtés en vigueur ou modifiés, ou abrogés. Quant aux circulaires de tous genres, elles sont si nombreuses que le Commissaire Royal a renoncé à les dénombrer. Le Rapport au Roi d'un arrêté-loi du 27 juillet 1935 déclare que « des mesures d'exception et d'interprétation se sont développées à un tel point qu'elles ont abouti à la formation d'un réseau touffu dont l'application est malaisée ».

En ceci encore, il serait difficile de présenter notre régime comme un modèle. Pour en comprendre les caractères, il est indispensable d'en tracer sommairement l'histoire.

Il faut saluer comme première origine de l'assurance-chômage, les caisses d'assurance mutuelle des syndicats ouvriers. Celles des Trade-Unions remontent peut-être au début du XIX^e siècle. On y avait compris bientôt que

pour maintenir les conditions de travail, les unions devaient empêcher les chômeurs de peser sur le marché et qu'il fallait les secourir temporairement : c'était une élémentaire politique de défense. C'est en 1854 que s'opère la fusion des caisses de résistance, ou de grève, des métallurgistes britanniques avec les caisses d'assistance contre le chômage. Mais, les Anglais ne furent pas les seuls à adopter cette pratique : des syndicats de typographes et d'ouvriers textiles l'employèrent à la même époque en Belgique.

En Allemagne, les Gewerkschaften socialistes et les Gewerkvereine Hirsch-Dunker la connurent très tôt.

Entre 1890 et 1900, les Pouvoirs Publics commencent à s'intéresser à ces caisses, ce qui est justifié parce qu'elles allègent, en une certaine mesure, l'assistance publique. Pendant la crise de 1892, des villes suisses, comme Berne, Saint-Gall, Bâle-Ville, Zurich, subventionnent des caisses de chômage. En 1894-95 elles sont imitées par Cologne, Leipzig, Bologne.

En Belgique, c'est le Conseil Provincial de Liège qui a l'honneur d'avoir commencé ; dès le 27 juillet 1897, il subventionna *directement* les caisses de chômage : un tiers du maigre subside de 1.500 francs (mais ce sont des francs-or) est réparti en proportion du nombre de membres, un second tiers en proportion des cotisations payées par les membres, un troisième tiers en proportion des indemnités de chômage allouées.

La même année, sous l'impulsion de mon inoubliable ami, Louis Varlez, le Conseil Communal de Gand adopta un système un peu différent qui fut mis en vigueur en 1901 et qui eut sans tarder grand succès. Ce système connu dans la littérature sociale sous le nom

de *système gantois*, consiste essentiellement à faire allouer aux chômeurs une majoration d'indemnité. Le montant de cette majoration était fixé au début de chaque mois par un Comité nommé par la commune et portant le nom de Fonds de Chômage. Trois règles limitaient le montant de la majoration : elle ne devait jamais dépasser un franc par jour, ni s'élever à plus de 100 % de l'indemnité statutaire syndicale, ni être payée pendant plus de 60 jours par an. D'autre part, il est intéressant de noter que la majoration n'était pas réservée aux seuls ouvriers syndiqués : les chômeurs s'étant constitué des épargnes, soit individuellement, soit collectivement, participaient, eux aussi, aux subventions : ils formaient la section des épargnants. A peine institué, le système de Gand fut imité, avec des modifications, dans beaucoup de villes de Belgique et de l'étranger. Le décret français du 9 septembre 1905 s'en inspirait entièrement. La Norvège et le Danemark l'adoptèrent à leur tour.

C'est en 1907 que l'Etat belge vint ajouter ses subventions à celles des communes. Le budget de cette année ouvre au Ministère de l'Industrie et du Travail, un crédit de 10.000 francs, porté à 40.000 francs en 1910, et destiné à encourager les institutions de prévoyance contre le chômage remplissant certaines conditions. C'est le système de Gand qui prévalut pour la distribution des subsides : des majorations aux indemnités.

La politique de la « liberté subsidiée » qui prévalait à cette époque dans tout le domaine des assurances sociales trouvait ainsi ici une application de plus ; c'est le régime qui subsista jusqu'à la guerre.

« En 1913, 634 caisses de chômage reconnues et pres-

que toutes rattachées à un syndicat ouvrier, comptaient 126.278 membres. Ces caisses étaient subventionnées par 29 Fonds de chômage communaux ou intercommunaux qui groupaient au total 101 communes. Les allocations payées par les caisses de chômage représentaient environ 450.000 francs prélevés sur leurs propres fonds et 213.000 francs de majorations communales, sans compter les subsides provinciaux qui atteignaient 68.000 francs et le subside de l'Etat qui était de 36.000 francs » (1).

A côté des subventions de chômage, l'Etat, les provinces et les communes aidaient aussi, par de faibles subsides, des bourses du travail, fondées soit par des communes, soit par des syndicats ou même des particuliers. En 1913, l'Etat avait alloué 29.370 francs aux 43 bourses qui avaient fait des opérations en 1912 et 200 francs de premier établissement à 7 bourses qui s'étaient formées pendant l'année. Les subsides en espèces des provinces s'étaient élevés à 11.227 francs, ceux des communes à 33.101 francs (2).

Les bourses avaient reçu 88.188 demandes et 74.700 offres d'emploi. Elles avaient fait des placements dans la proportion de 49 % des demandes et 58 % des offres.

Je cite ces chiffres pour montrer combien la situation était différente avant la guerre de ce qu'elle est devenue après. L'ordre de grandeur des phénomènes en a complètement modifié la nature.

Le premier effet de l'occupation militaire allemande

(1) Rapport de M. Henri Fuss, Commissaire Royal pour l'étude du chômage, 1937, p. 13.

(2) V. E. Mahaim : *Le secours chômage en Belgique pendant l'occupation allemande*, 1925, p. 33.

fut la dislocation complète des fonds de chômage. Plus question de percevoir des cotisations de syndiqués ; plus question de rien recevoir des communes, qui doivent subvenir, avant tout, au ravitaillement. Mais le Comité National de Secours et d'Alimentation, sous la présidence de M. Francqui assume le rôle et les obligations du gouvernement.

A côté d'un secours général destiné à tous les nécessiteux, il institue un secours spécial de chômage destiné aux ouvriers de l'industrie et du commerce « en vue de sauvegarder la dignité de celui qui le recevait. Ce n'est pas le secours de l'indigent. C'est une indemnité qui prend la place du salaire... Aussi, il fallait conserver autant que possible la distribution des secours par les organismes existants notamment par les syndicats (1) ». C'est ce qui eut lieu en plusieurs endroits, entre autres à Gand, pendant un certain temps. Mais cela ne put pas durer. Au bout de quelques mois, c'étaient des comités locaux, créés par le Comité National, qui distribuaient le secours chômage.

Il y eut, petit à petit, pour réglementer celui-ci, une véritable administration, souple et variée comme tout ce que faisait le Comité National, mais où l'on trouve l'origine de toute l'organisation qui suivit.

Le Secours chômage, très mal vu par l'administration allemande parce que, si faible qu'il fût, il empêchait les ouvriers de travailler pour les Allemands, se maintint ainsi distinct et séparé jusqu'en 1917.

Une réorganisation qui eut lieu en août 1937, le fusionna avec d'autres secours, pour constituer le Secours

(1) V. E. Mahaim, *op. cit.*, p. 45.

Alimentaire. Sous cette forme, qui substituait plus que jamais l'assistance à l'assurance, on finit par secourir, fin 1918, 632.703 ménages avec 2.634.849 personnes. Sur ce nombre, on calcule qu'il y avait au moins 700.000 ouvriers de l'industrie et du commerce.

Le gouvernement d'union nationale qui fut aux affaires après la guerre, avait pour ministre du Travail M. Joseph Wauters, qui a laissé le souvenir d'un homme de cœur et d'énergie. Il s'attacha d'abord à liquider le régime de l'occupation en débarrassant le secours-chômage de tous les bénéficiaires qui relevaient plutôt de l'assistance publique et prépara la renaissance de l'assurance-chômage en encourageant les ouvriers à s'affilier à leurs syndicats. Sa propagande réussit admirablement : le nombre des assurés, de 126.278 en 1913, dépassait 545.000 en 1920, 748.302 en 1921. Des encouragements étaient donnés aux caisses de chômage qui se soumettaient à des conditions de contrôle et d'organisation : elles recevaient des subventions égales à 50% des cotisations versées par leurs membres. Les fonds de chômage communaux et intercommunaux voyaient l'Etat prendre à sa charge 50 % de leurs frais d'administration. Aussi leur nombre, de 29 avant la guerre, groupant 101 communes, se monta bientôt à 84, groupant 627 communes.

A partir de la fin de 1920, commençait une crise économique grave. Partie d'Amérique, elle se répandit dans toute l'Europe. Elle atteignit la Belgique un peu plus tard que les autres nations, mais ne l'épargna point. En novembre 1920, on relevait 33.628 chômeurs recevant des indemnités des fonds de chômage, ce qui représentait 7,20 % des assurés. En mars 1921, ces chiffres étaient

devenus 110.641 et 31,5% des assurés. C'est alors que fut créé le *Fonds National de Crise* dont la mission était « de venir en aide aux chômeurs involontaires affiliés à une caisse de chômage agréée, victimes de crise industrielle et qui ne peuvent plus jouir des indemnités et des avantages accordés à leur association ». Ainsi, on permettait aux membres des caisses ayant épuisé leurs ressources et aux membres des caisses solvables qui d'après les statuts de celle-ci n'avaient plus droit à des indemnités, de continuer à bénéficier d'allocations qui leur étaient versées à charge de l'Etat. Celles-ci étaient fixés au début à 3 francs par jour ouvrable pour le chômeur et 0 fr. 60 pour sa femme et chaque enfant de moins de 14 ans. Le Fonds National de Crise était rattaché au Ministère du Travail, mais constituait un organisme autonome dirigé par un conseil d'administration comprenant des représentants des organisations patronales et ouvrières et des personnes indépendantes.

On remarquera que les employeurs, bien que ne contribuant en rien de leurs deniers à l'assurance-chômage, étaient représentés dans cet organisme comme les ouvriers. C'est devenu depuis lors une règle dans tous les organismes de cet ordre.

Jusqu'à présent l'assurance repose essentiellement sur les caisses agréées par le Ministère du Travail. Pour obtenir l'agrération, les caisses doivent faire homologuer leurs statuts par une Commission permanente qui n'est autre que le conseil d'administration du Fonds de Crise ou l'Office qui lui a succédé. Il y a des conditions obligatoires imposées par arrêté royal, un statut-type et des conditions de contrôle rigoureuses.

Il est inutile de dire que, malgré cette uniformité, re-

lative, il y a une très grande variété de dispositions dans les statuts.

On distingue quatre catégories de caisses :

1° Les caisses centrales dont les membres sont répartis en un certain nombre de sections ;

2° Les caisses autonomes, dont la comptabilité est tenue au siège de la caisse ;

3° Les caisses auxiliaires : celles dont les membres sont assurés en ordre principal à une caisse centrale ou autonome. Elles allouent, à leurs membres, des indemnités qui complètent celles allouées en ordre principal ;

4° Les caisses officielles, destinées à grouper les membres qui ne veulent adhérer à aucun syndicat, et dont les statuts et l'organisation sont arrêtés par le Ministère.

La plus grande liberté est laissée aux caisses pour leur recrutement. Cette liberté a eu deux conséquences importantes. La première est que la caisse de chômage a servi de moyen pour attirer les ouvriers aux syndicats : les subsides de l'Etat ont servi ainsi de moyens d'encouragement au syndicalisme. Comme, en Belgique, il a une couleur politique, on a vu une concurrence intense s'établir entre les syndicats socialistes, les syndicats démocrates-chrétiens et les syndicats libéraux.

La seconde conséquence est que les caisses ne gardent pas rigoureusement leur caractère professionnel. On voit une importante centrale du Bois, de l'Ameublement et des *Industries diverses* grouper 129.889 membres appartenant à plus d'une vingtaine de professions qui ont, d'autre part, leurs caisses de chômage. Ainsi est ruinée à tout jamais la possibilité d'établir l'assurance

sur des principes rationnels, qui exigeraient la distinction des professions d'après le risque de chômage.

Nous ne pouvons entrer dans le détail de la réglementation en vigueur, d'autant plus qu'elle va être soumise à une révision profonde. C'est la diversité et la complication de cette réglementation qui a donné lieu, le 27 juillet 1935, à la création de l'Office National du Placement et du Chômage, qui a remplacé le Fonds de Crise. Rattaché au Ministère du Travail, mais avec une certaine autonomie administrative, c'est en somme une étape marquée vers la main-mise de l'Etat. Ses 55 bureaux régionaux avec ses centaines de fonctionnaires n'ont pas d'autre mission que de veiller à l'exécution des règlements en vigueur.

Le titre seul de l'Office contient déjà un programme : le mot « Placement » passe avant « Chômage ». C'est qu'en effet, on a, pendant trop longtemps, négligé ce que tous les gens ayant l'expérience des institutions de ce genre, ont recommandé : c'est avant tout de veiller à perfectionner le *placement* des chômeurs. C'est aujourd'hui chose faite, et il y a lieu de penser que l'avenir donnera, sous ce rapport, des résultats satisfaisants. Chaque bureau régional comporte un bureau de placement qui joue le rôle des anciennes « bourses officielles de travail ». Tout chômeur complet est inscrit d'office comme demandeur de travail, et est obligé de suivre l'avis du bureau l'envoyant auprès d'un employeur offrant du travail. S'il n'accepte pas du travail rentrant dans ses capacités professionnelles, il est rayé et ne peut toucher les indemnités de chômage. Un recours lui est ouvert devant une Commission de réclamations.

Tous ceux qui connaissent la question se rendent compte des difficultés de ce service. Il y faut un personnel particulièrement compétent, connaisseur des spécialités professionnelles et des besoins de l'industrie, et ayant, vis-à-vis des ouvriers comme des employeurs, des relations confiantes et sûres. On a constaté souvent que les employeurs notamment, n'usent du bureau de placement qu'en dernier ressort, quand tous les autres moyens à leur disposition ne leur ont pas fourni la main-d'œuvre qu'ils désirent. L'efficacité d'un service de placement repose, ici comme ailleurs, sur la confiance de sa clientèle patronale et ouvrière.

Mais on se persuade aisément aujourd'hui que l'une des prestations importantes de l'assurance-chômage, est le placement non seulement parce que c'est l'adjuvant efficace de la reprise économique, mais parce que c'est la véritable guérison du chômage : n'est-ce pas, en effet, le moyen d'atténuer les dépressions économiques ?

Dès sa création, l'Office National l'a compris. Il a commencé par faire aménager convenablement les bureaux de placement. C'est ainsi qu'il a provoqué ou fait lui-même, la construction de bureaux spéciaux d'embauchage des dockers dans les ports. Il engage un personnel spécialisé pour certaines professions (gens de maison, par exemple) pour les professions féminines, etc... Il constitue auprès des bureaux des comités consultatifs de patrons et d'ouvriers. Il organise aussi ce qu'on appelle la « compensation » c'est-à-dire un service national de clearing entre les divers bureaux, qui donne déjà des résultats. Petit pays où les distances sont faibles, les déplacements d'ouvriers ne sont pas difficiles et les transplantations ne se heurtent qu'à des

obstacles psychologiques. La célèbre institution des abonnements d'ouvriers sur les chemins de fer facilite les déplacements journaliers ou hebdomadaires (1).

On se préoccupe également de la réadaptation professionnelle : les dispositions sont prises pour faciliter les changements de métiers et l'apprentissage de nouveaux métiers. Le contrôle de la main-d'œuvre étrangère rentre aussi dans l'activité de l'Office, en ce sens qu'il aide le service ministériel compétent.

L'un des premiers devoirs de l'Office est le service du contrôle. On peut dire que ce fut l'une des préoccupations principales du Gouvernement : faire taire les plaintes continuelles venant du public, souvent mal informé, et des employeurs. On aimait à donner des exemples de chômeurs touchant des indemnités exorbitantes, de chômeurs exerçant des professions non assurables, de chômeurs surtout refusant du travail convenable et convenablement rémunéré, de chômeurs dont les indemnités et allocations dépassaient les $\frac{2}{3}$ ou les $\frac{3}{4}$ du salaire, etc., etc. L'extension et le perfectionnement du service de contrôle a considérablement assaini la situation. « Le contrôle de l'assurabilité de certaines catégories de travailleurs a abouti à l'exclusion de plusieurs millions d'entre eux. La vérification appliquée à la régularité du versement des cotisations par les assurés a entraîné la radiation de 16.052 membres des caisses de chômage. La vérification des « états de besoin » a entraîné l'exclusion de 10.043 assurés de toute indemnité et l'admission de 2.382 chômeurs aux indemnités

(1) V. mon ouvrage : *Les Abonnements d'ouvriers sur les lignes de Chemins de fer belges et leurs effets sociaux*, Bruxelles, 1910.

statutaires seulement. » Ainsi s'exprimait le Président du Comité de Direction le 6 janvier 1937. Des contrôles spéciaux ont été exercés sur les chômeurs ouvriers à domicile, les chômeurs saisonniers et les ouvriers des ports, à l'égard desquels les plaintes pour abus étaient les plus nombreuses. Une preuve que l'action du contrôle a été efficace est que l'on ne trouve plus dans les journaux quotidiens les anecdotes et les récriminations dont ils étaient coutumiers.

Grâce à l'Office, on possède maintenant une statistique aussi exacte, aussi régulière que possible. Chaque semaine — le mercredi — un communiqué à la presse donne les renseignements les plus complets sur les chiffres de la semaine précédente. Chaque mois, un relevé vient compléter les statistiques hebdomadaires. Un recensement des chômeurs, en mars 1936, a révélé une série de renseignements que l'on ignorait jusqu'alors sur l'âge, l'état civil, la profession et la durée du chômage. C'est ainsi que l'on a su que 29 % des chômeurs ont plus de 50 ans et que 21 % chôment depuis plus de trois ans.

Un service intéressant à plus d'un titre, est celui de la Commission des Recours. Des commissions de réclamations instituées dans tous les districts des bureaux régionaux, connaissent des réclamations élevées par les intéressés ou par le représentant de l'Office contre des décisions prises par les Caisses au sujet des indemnités individuelles. Un appel est ouvert auprès des commissions provinciales contre les sentences des commissions de réclamations. Mais la Commission des Recours de l'Office juge en dernier ressort les questions de principe dont elle est saisie à propos de ces litiges, soit par

les intéressés, soit par les représentants de l'Office. Ainsi s'établit une véritable jurisprudence sur l'interprétation des règlements, jurisprudence qui n'est pas laissée à l'arbitraire administratif, mais qui est inspirée des principes d'équité et de droit.

Je m'en voudrais de ne pas mentionner une institution originale, qui est entièrement due au Ministre socialiste, Joseph Wauters, et sur laquelle on a fondé, pendant tout un temps, de grands espoirs. A une époque où les grèves étaient nombreuses et inconsidérées, M. Wauters a voulu y mettre fin ou du moins les rendre plus rares en organisant la conciliation — sinon l'arbitrage — obligatoire. Il imagina de trouver une sanction à l'obligation dans l'assurance-chômage. Un Arrêté Royal du 25 novembre 1929 avait créé dans la plupart des districts industriels des comités officiels de conciliation composés par moitié de patrons et d'ouvriers et présidés par un magistrat. Si des ouvriers étaient partis en grève sans soumettre le conflit au comité officiel de conciliation, la caisse de chômage à laquelle ils appartenaient étaient privée, pendant un an, du droit de leur allouer des indemnités de chômage. Réciproquement, si un patron modifiait les conditions de travail sans avoir consulté ses ouvriers ou prononçait un lock out sans en avoir référé au comité officiel de conciliation, ses ouvriers avaient le droit d'être considérés comme des chômeurs involontaires et d'être indemnisés comme tels par leurs caisses de chômage. Le but était clair : on voulait qu'avant tout conflit, les parties aient l'occasion de causer devant des tiers impartiaux et compétents. Ce n'est pas l'arbitrage que l'on imposait : il suppose l'engagement préalable de se soumettre à la

sentence, ce que patrons et ouvriers ne voulaient pas, mais la conciliation, qui ne fait que des propositions aux parties. On pensait que pendant ce temps, la réflexion amènerait des solutions modérées et l'apaisement.

Malheureusement, ce système ne réussit pas. Les arrêtés, toujours en vigueur, ne sont guère observés. Les patrons avaient d'ailleurs de graves objections contre le système même, parce que ses sanctions n'étaient pas égales dans les deux cas.

Voici quelques renseignements statistiques de nature à faire connaître le régime belge.

Montant du chômage

ANNÉES	MEMBRES des caisses agréées.	JOURNÉES de chômage contrôlées.	MOYENNE annuelle par assuré.
1921	687.660	24.101.234	35,0
1922	704.641	9.125.867	13,0
1923	654.364	2.579.022	3,9
1924	654.580	3.157.389	4,8
1925	606.754	4.804.350	7,9
1926	598.251	3.697.999	6,2
1927	610.889	4.681.963	7,7
1928	628.555	3.357.886	5,3
1929	632.063	3.555.763	5,6
1930	641.499	10.559.897	16,5
1931	722.813	31.874.872	41,1
1932	854.562	61.301.771	71,8
1933	982.642	61.629.202	62,4
1934	963.629	70.189.501	72,8
1935	921.283	60.361.522	65,5
1936	915.073	45.006.742	49,2

*Montant, par exercice, des Allocations payées
par le Fonds National de Crise et l'Office National du Placement
et du chômage (1).*

EXERCICE	ALLOCATIONS DE CHÔMAGE		TOTAUX par exercice.
	Principales.	Familiales.	
1921	101 881 599,01	27 022.494,99	128.904,094 »
1922	31.620.280,68	11.902 513,03	43.522.793,71
1923	3 434 790,38	2 426 104,37	5.902.195,67
1924	1.746 941,64	2.467.405,18	4.173.046,01
1925	4 137.658,11	3.793 969,73	7.931.627,84
1926	4.812.975,48	5.610.484,93	10.423.460,41
1927	6.013.228,40	10 695.834,73	16.709.063,13
1928	4 644 969,20	6.668.768,37	11.313.737,57
1929	4 327 843,35	10 042.614,05	14.370.457,40
1930	31.675 542,90	33.506.881,19	65.182.424,09
1931	228.711.626,19	107.871.881,29	336.583.507,48
1932	461 534.413,38	222.160.317,05	683.694.730,43
1933	553 921 085,73	247.106.606,95	801.027.692,68
1934	682 534.124,03	281 032.946,69	963.567.070,72
1935	654.650.327,40	148.215.439,38	802.865.766,78
1936	494 450 844,25	127.771.198,88	622.222.043,13

(1) Ce tableau ne se rapporte qu'aux fonds distribués à charge de l'Etat. Pour avoir le coût total du chômage, il faudrait y ajouter les subventions des communes et des provinces, et les fonds distribués par les Caisses elles-mêmes.

*Indemnités statutaires payées par les Caisses de chômage
et cotisations perçues des assurés (1).*

ANNÉES	TOTAL (en milliers de francs)		NOMBRE moyen des assurés.	COTISATIONS moyennes par assuré et par an.
	des indemnités statutaires.	des cotisations perçues.		
				fr.
1923	9,947	13,124	654,364	20,06
1924	11,781	13,520	654,580	20,64
1925	16,157	12,913	606,754	21,25
1926	13,671	13,611	598,251	22,76
1927	22,771	17,568	610,889	28,75
1928	20,211	20,729	628,555	32,63
1929	23,102	22,342	632,063	35,35
1930	55,280	24,137	641,499	37,65
1931	45,358	30,685	722,813	42,44
1932	47,748	40,074	854,562	46,84
1933	26,808	42,134	982,642	42,84
1934	42,292	70,283	963,629	72,90
1935	56,000	90,515	921,283	98,27

*Répartition des charges de l'assurance facultative
entre assurés et pouvoirs publics.
(En milliers de francs.)*

ANNÉES	(1) INTERVENTION des Pouvoirs publics.	(2) COTISATIONS des assurés.	(3) TOTAL de (1) et (2).	(4) POURCENTAGE de (2) par rapport à (3).
				‰
1925	20,625	12,913	33,538	38,50
1926	23,509	13,611	37,120	36,66
1927	38,403	17,568	55,971	31,38
1928	34,839	20,729	55,568	37,30
1929	40,463	22,342	62,805	35,57
1932	988,605	40,074	1,028,679	3,9
1933	940,381	42,134	982,515	4,29
1934	985,754	70,283	1,056,037	6,65
1935	826,677	90,515	917,192	9,87

(1) Ce tableau est tiré du Premier Rapport de M. Henri Fuss,
Commissaire Royal du Chômage.

Récensement
Répartition dans les différents groupes d'âge et âges moyens des

GROUPES	CHIFFRES ABSOLUS								ÂGES moyens.	
	20 ans.	20 à 30.	30 à 40.	40 à 50.	50 à 60.	60 à 65.	Inconnu.	Total.		
1. Mines	56	877	1 433	1 172	1 137	216	18	4.909	41	3/12
2. Carrières	32	409	709	549	698	450	4	2.851	44	6/12
3. a) Métaux bruts.	18	355	447	394	493	259	7	1.973	43	8/12
3. b) Métaux façon.	539	5.760	6 778	4 881	5.679	2.874	78	26.589	41	7/12
4. Céramique.	203	1.027	1.052	675	768	374	13	4.112	39	6/12
5. Verreries	109	753	719	723	1.022	583	6	3 915	43	9/12
6. Chimie	52	869	1.196	776	850	428	7	4.178	41	5/12
7. Alimentation	247	2.758	3.433	1.962	1.721	774	13	10.908	39	—
8. Textile	636	3.492	3.782	2.775	2.888	1.741	23	15.337	40	9/12
9. Vêtement	44	248	230	212	203	111	9	1.057	40	8/12
10. Construction.	460	8.836	12.732	7.337	6.840	3.073	87	39.365	40	1/12
11. Bois et am.	206	2.200	2.331	1.708	2.010	992	27	9.474	41	3/12
12. Peaux et cuirs	96	595	568	394	563	272	8	2.496	41	—
13. Tabac	30	194	204	218	265	131	2	1.044	43	3/12
14. Papier.	40	295	211	133	158	106	1	944	39	—
15. Livre	58	337	284	225	212	109	3	1.228	39	2/12
16. Arts et préc.	26	276	421	338	271	143	2	1.477	41	5/12
17. Transports.	41	1.338	2.383	1.362	1.295	550	13	6.982	40	10/12
18. Services publ.	6	115	196	160	159	68	5	709	42	8/12
19. a) Employés.	21	505	688	627	590	274	3	2.708	42	5/12
19. b) Id. assimilés.	51	444	561	343	413	170	2	1 984	40	6/12
Insuff. déterm.	14	74	85	61	58	33	1	326	—	—
Le Royaume	2.985	31.757	40.443	27.025	28.293	13.731	332	144 566	40	10/12

de mars 1936.

chômeurs complets par groupe d'industrie et pour le Royaume.

POURCENTAGES								CHIFFRES ABSOLUS		POURCENTAGES		
— 20.	20/30.	30/40.	40/50.	50/60.	60/65.	Inconnu.	Total.	— 50 ans.	+ 50 ans.	— 50 ans.	+ 50 ans.	Total.
1,14	17,87	29,19	23,87	23,16	4,40	0,37	100	3.538	1 353	72,34	27,66	100
1,12	14,35	24,87	19,26	24,48	15,78	0,14	100	1.699	1 148	59,68	40,32	100
0,91	17,99	22,66	19,97	24,99	13,13	0,35	100	1 214	752	61,75	38,25	100
2,03	21,66	25,49	18,36	21,36	10,81	0,29	100	17.958	8.553	67,74	32,26	100
4,94	24,98	25,58	16,42	18,68	9,09	0,31	100	2.957	1.142	72,14	27,86	100
2,78	19,23	18,37	18,47	26,10	14,90	0,15	100	2.304	1.605	58,94	41,06	100
1,24	20,80	28,63	18,57	20,35	10,25	0,16	100	2.893	1.278	69,36	30,64	100
2,27	25,28	31,47	17,99	15,78	7,09	0,12	100	8.400	2.495	77,10	22,90	100
4,15	22,77	24,66	18,09	18,83	11,35	0,15	100	10.685	4 629	69,77	30,23	100
4,16	23,46	21,76	20,06	19,21	10,50	0,85	100	734	314	70,04	29,96	100
1,17	22,45	32,34	18,64	17,37	7,81	0,22	100	29.365	9.913	74,76	25,24	100
2,18	23,22	24,60	18,03	21,22	10,47	0,28	100	6.445	3.002	68,22	31,78	100
3,85	23,84	22,76	15,78	22,55	10,90	0,32	100	1.653	835	66,44	33,56	100
2,88	18,58	19,54	20,88	25,38	12,55	0,19	100	646	396	61,99	38,01	100
4,24	31,25	22,35	14,09	16,74	11,23	0,10	100	679	264	72,00	28,00	100
4,72	27,44	23,13	18,32	17,26	8,88	0,25	100	904	321	73,80	26,20	100
1,76	18,69	28,50	22,88	18,35	9,68	0,14	100	1.061	414	72,93	27,07	100
0,59	19,16	34,13	19,51	18,55	7,88	0,18	100	5.124	1.845	73,53	26,47	100
0,85	16,22	27,64	22,57	22,42	9,60	0,70	100	477	227	67,76	32,24	100
0,77	18,65	25,41	23,15	21,79	10,12	0,11	100	1.841	864	68,06	31,94	100
2,57	22,38	28,28	17,29	20,81	8,57	0,10	100	1.399	583	70,59	29,41	100
4,30	22,70	26,07	18,71	17,79	10,12	0,31	100	234	91	72,00	28,00	100
2,06	21,97	27,98	18,69	19,57	9,50	0,23	100	102.210	42.024	70,86	29,14	100

*Recensement des chômeurs en mars 1936.
Répartition des chômeurs complets selon la durée du chômage (chiffres absolus).*

GROUPES D'ÂGE	DURÉE DU CHÔMAGE								TOTAUX	CHIFFRES absolus des chômeurs chômant.		RÉPARTITION en % des chômeurs chômant.	
	Moins de 1 an.	1 à 2.	2 à 3.	3 à 4.	4 à 5.	5 à 6.	De 6 et plus.	Durée inconnue.		Moins de 3 ans.	Plus de 3 ans.	Moins de 3 ans.	Plus de 3 ans.
Moins de 20 ans.	2.265	332	188	77	»	»	»	123	2.985	2.785	77	2,53	0,25
De 20 à 30 ans.	20.468	3.835	2.711	1.925	1.480	607	63	668	31.757	27.014	4.075	24,52	13,16
De 30 à 40 ans.	23.193	5.208	4.006	3.349	2.599	1.014	121	953	40.443	32.407	7.083	29,42	22,87
De 40 à 50 ans.	13.465	3.649	3.087	2.736	2.257	995	152	684	27.025	20.201	6.140	18,34	19,83
De 50 à 60 ans.	11.296	4.073	3.785	3.635	3.116	1.536	228	674	28.293	19.104	8.515	17,34	27,50
De 60 à 65 ans.	4.138	2.194	2.084	2.126	1.778	964	145	302	13.731	8.416	5.013	7,64	16,19
Age inconnu.	154	38	33	21	20	17	3	46	332	225	61	0,21	0,20
Le Royaume.	74.979	19.329	15.844	13.869	11.250	5.133	712	3.450	144.566	110.152	30.964	100 »	100 »

*Recensement des chômeurs en mars 1936.
Répartition des chômeurs dans les différents groupes d'âge.*

GROUPES d'âge.	CHIFFRES ABSOLUS			POURCENTAGES		
	Complets.	Partiels.	Total.	Complets.	Partiels.	Total.
Moins de 20 ans .	2.985	3.085	6.070	49,18	50,82	100
De 20 à 30 ans .	31.757	20.614	52.371	60,64	39,36	100
De 30 à 40 ans .	40.443	23.157	63.600	63,59	36,41	100
De 40 à 50 ans .	27.025	14.770	41.795	64,66	35,34	100
De 50 à 60 ans .	28.293	11.346	39.639	71,38	28,62	100
De 60 à 65 ans .	13.731	3.583	17.314	79,31	20,69	100
Age inconnu .	332	348	680			
Le Royaume . .	144.566	76.903	221.469	65,28	34,72	100

*Répartition des chômeurs complets dans les différents groupes
de durée du chômage*

GROUPES de durée.	CHIFFRES ABSOLUS			POURCENTAGES		
	Complets.	Partiels.	Totaux.	Complets.	Partiels.	Totaux.
Moins de 1 an .	74.979	52.022	127.001	59,04	40,96	100
De 1 à 2 ans . .	19.329	2.891	22.220	86,99	13,01	100
De 2 à 3 ans . .	15.844	1.992	17.836	88,83	11,17	100
De 3 à 4 ans . .	13.885	1.346	15.231	91,16	8,84	100
De 4 à 5 ans . .	11.291	1.109	12.400	91,06	8,94	100
De 5 à 6 ans . .	5.142	513	5.655	90,93	9,07	100
6 ans et plus . .	715	229	944	75,74	24,26	100
Durée inconnue .	3.381	16.801	20.182	16,76	83,24	100
Le Royaume . .	144.566	76.903	221.469	65,28	34,72	100

Durée du chômage complet
(Mars 1936.)

	CHIFFRES ABSOLUS	POURCENTAGES
Moins d'un an.....	74.979	51,87
de 1 à 2 ans.....	19.329	13,37
de 2 à 3 ans.....	15.844	10,96
de 3 à 4 ans.....	13.885	9,60
de 4 à 5 ans.....	11.291	7,81
de 5 à 6 ans.....	5.142	3,36
6 et plus.....	715	0,49
durée inconnue.....	3.381	2,34
Total.....	144.566	100,00

Chômage de moins de trois ans et de plus de trois ans.

	CHIFFRES ABSOLUS	POUR CENT
Chômeurs de moins de 3 ans.....	110.152	78,02
Chômeurs de plus de 3 ans.....	31.033	21,98
Total.....	141.185	100,00

Le coût moyen de la journée de chômage indemnisée.

— Il a varié de 16 fr. 06 en 1935 à 29 fr. 13 en 1929. Il est revenu, pour les quatre années de prospérité 1926-1929, à 22 fr. 11 et à 16 fr. 38 pour les cinq années de dépression 1932-1936 (H. FUN. *Rapport*, p. 154).

Le Projet d'assurance obligatoire. — Dès son arrivée au pouvoir, le Gouvernement du redressement national annonçait une réforme profonde de l'assurance-chômage. M. Van Zeeland, Premier Ministre, disait, dans sa déclaration ministérielle, que le Gouvernement était décidé à réorganiser l'assurance sur la base de l'obligation.

Pour préparer l'étude de cette réforme, le Gouvernement a fait appel à M. Henri Fuss, chef du service de

chômage au Bureau International du Travail à Genève. De nationalité belge, M. Fuss avait été jadis attaché au Ministère du Travail. A Genève, il avait travaillé sous les ordres de M. Louis Varlez, à qui il avait succédé à la tête du service. Nommé Commissaire Royal à Bruxelles, il a été chargé de présenter, en quelques mois, un rapport sur *l'Organisation de l'assurance obligatoire contre le chômage*.

Un premier rapport vient de paraître. Il contient un exposé critique de la situation actuelle et les grandes lignes du système proposé.

Il serait inutile et prématuré d'en faire une analyse complète. Œuvre de l'homme qui était le mieux informé et le plus compétent, il présente quantité de sujets à la réflexion des hommes d'Etat belges, et il se résume en un projet original et ingénieux.

On se rend compte de la difficulté capitale : celle de tenir compte d'une situation donnée, qui s'est développée dans un milieu très spécial, depuis dix-sept ans et qu'il n'est pas possible de jeter à bas d'un trait. S'il n'y avait pas eu d'assurance-chômage en Belgique, il eût été infiniment plus aisé d'inventer de toutes pièces un nouveau régime légal et administratif. Mais il faut évidemment compter avec les institutions existantes.

C'est ainsi que les organisations ouvrières ont exprimé le désir que soient maintenues à la base de l'assurance obligatoire, les caisses de chômage actuelles, dont les principales fonctionnent en liaison étroite avec les syndicats. Rien de plus naturel : les cotisations de la caisse de chômage sont perçues en même temps que les cotisations syndicales, les indemnités sont payées par

les mêmes caisses, au même local. Ainsi le syndicat bénéficie de tout l'intérêt que l'ouvrier a à l'institution de la caisse chômage. Il est hors de doute que celle-ci a été un puissant encouragement et un élément de solidité pour tous les syndicats, un instrument de propagande précieux pour les syndicats faibles ou nouveaux. Il n'y a rien d'étonnant à ce que l'opinion ouvrière en général voulût conserver l'organisation existante, quitte à imposer, à tout ouvrier, l'obligation de s'assurer à une caisse de son choix et, s'il n'en choisissait aucune de celles qui existent, à l'affilier d'office à une caisse officielle.

Il est entendu par tout le monde que, dans un système d'assurance obligatoire, les employeurs doivent contribuer par le versement de cotisations. Au regard de l'opinion ouvrière, ce n'est pas une objection contre le régime qu'elle préconise : on constituerait une caisse de réassurance alimentée par les cotisations patronales ; mais les indemnités de chômage continueraient à être payées par les caisses existantes. Les employeurs continueraient à être représentés dans les organismes de l'administration du chômage, mais n'auraient pas de participation dans les caisses ouvrières.

Il est inutile de dire que ces propositions sont repoussées par les employeurs. « Dans un régime d'obligation auquel les employeurs sont appelés à contribuer, dit leur porte-parole, le Comité Central Industriel, les caisses de chômage doivent être administrées paritairement et desservies par un personnel fonctionnarisé complètement libéré de toute subordination aux organisations syndicales. »

M. Fuss ne s'est rallié à aucun de ces systèmes extrêmes.

Contre le système simpliste proposé par les ouvriers, il fait une objection capitale. A l'heure actuelle, il y a 900.000 affiliés aux caisses de chômage syndicales et seulement 12.000 aux caisses officielles. Vienne l'obligation de l'assurance, il faut peut-être compter sur 1.800.000 assurés.

Il est clair que les caisses officielles vont avoir un nombre de membres très considérable. En effet, « les autorités chargées de contrôler l'application de la loi auront pour devoir de veiller à l'inscription d'office de tout travailleur qui n'aura pas librement adhéré à une caisse de son choix. Du coup, tous les indifférents à l'action syndicale s'y verront englobés. La caisse publique deviendra du jour au lendemain une des plus nombreuses, peut-être la plus nombreuse de toutes. Si les syndicats ne savent pas retenir leurs membres par l'efficacité de leur action spécifiquement syndicale, ceux de ses membres qui ne sont pas assez fermement conscients de la grande mission sociale et morale que les syndicats ont à remplir dans l'évolution historique, et qui ne voient guère plus, dans leur syndicat, que sa caisse de chômage, avec la garantie d'indemnité qu'elle leur apporte moyennant telle cotisation, ceux-là auront tôt fait de calculer que la Caisse Officielle leur offre exactement la même garantie et, somme toute, pour une cotisation moindre, puisqu'elle se limitera strictement à la contribution d'assurance, sans qu'il faille y ajouter de cotisation pour d'autres services syndicaux dont ils ne comprennent pas l'importance. N'est-il pas clair dans ces conditions, qu'en raison même de son caractère obliga-

toire, l'assurance-chômage cesse de jouer pour le recrutement et la stabilité des effectifs syndicaux, le rôle important qu'elle a joué jusqu'ici » (1).

A cette raison péremptoire s'ajoute celle qu'on ne pourrait faire admettre par le patronat qu'il n'exerçât plus aucune influence sur le maniement des fonds qu'il aurait contribué à former.

D'autre part, le Commissaire Royal écarte la proposition patronale de fonctionnariser entièrement le système. Cela lui paraît contraire aux intérêts du chômeur. « Celui-ci est atteint par le chômage autant moralement qu'économiquement. Il doit être traité en conséquence dans un esprit de compréhension, avec délicatesse. On ne peut le livrer à l'indifférence d'un bureaucrate anonyme et pour qui il ne serait lui aussi, qu'un inconnu. Deux personnes séparées par un guichet administratif sont trop souvent en positions d'adversaires hargneux. On ne peut exposer le chômeur à une telle situation. Dans la période de détresse qu'il traverse, détresse qui n'est pas seulement matérielle mais, insistons-y, qui est aussi morale, il est bon qu'il reste en contact avec une organisation où il sait qu'on s'intéresse à lui, à laquelle il puisse confier ses difficultés... Cette organisation, c'est le syndicat ou sa caisse de chômage. »

M. Fuss propose essentiellement un système intermédiaire. Les cotisations ouvrières et patronales, seraient payées par le patron, des timbres adhésifs étant collés sur un livret ou carnet de chômage qui resterait aux mains du patron tant que l'ouvrier travaille. Mais, pour le paiement des indemnités, il faut distinguer, selon que

(1) Rapport cité page 40.

le chômeur est en état de chômage complet ou partiel. Distinction juridique d'abord : dans le premier cas, le contrat de travail ou d'emploi a été dénoncé ; dans l'autre, le chômeur reste lié à une entreprise. Distinction morale surtout : le chômeur partiel peut se trouver dans un état de gêne matérielle souvent extrêmement pénible que l'assurance-chômage a pour objet d'atténuer ; mais il reste un travailleur occupé ; et cette occupation le met à l'abri du désespoir absolu qui guette le chômeur complet lorsqu'une issue prochaine ne lui apparaît plus et qu'il se sent mis, de la façon la plus inique, au ban du monde des producteurs (*Rapport*, p. 45).

Partant de cette distinction, le Commissaire Royal attribue d'une part aux employeurs et à leurs organisations, d'autre part aux organisations ouvrières un rôle fondamental dans la gestion quotidienne de l'assurance. Le chômeur partiel recevrait son indemnité de chômage en même temps que son salaire par l'intermédiaire de son employeur. Quant au chômeur complet, qui n'a plus d'employeur ni de salaire, c'est vers l'organisation ouvrière de son choix qu'il pourra se diriger.

Ainsi, par le précompte des cotisations par l'employeur une grande simplification est obtenue et par le paiement des indemnités soit par l'employeur pour le chômeur partiel, soit par le syndicat pour le chômeur complet, une certaine conciliation est proposée entre les opinions ouvrières et les patronales.

Nous ne savons quel sort est réservé aux propositions du Commissaire Royal ; mais personne ne leur refusera le mérite de l'ingéniosité et de l'originalité, et on

reconnaîtra partout le large esprit humanitaire et généreux qui a présidé à son élaboration.

Nous n'entrerons pas davantage dans le détail de ces propositions soumises actuellement à la discussion publique, et dont un avenir prochain décidera.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

Je ne terminerai pas ce court rapport sans faire quelques réflexions d'ordre général.

Tout d'abord, je dirai que le sentiment de solidarité sociale, qui fait dépenser des sommes élevées pour secourir des chômeurs, n'est pas diminué en Belgique à la suite de l'expérience faite. Sans doute, on cherchera toujours à limiter la dépense et à améliorer l'efficacité du système d'assurance. Mais on ne peut plus songer à le supprimer. La théorie du secours-chômage générateur de chômage n'a plus guère de partisans.

Mais on se rend compte que la question est pleine de difficultés auxquelles on ne pensait guère jadis. L'une d'elles est la nécessité de trouver le moyen de réadapter au travail des chômeurs qui ne sauraient plus trouver du travail. Tels sont les ouvriers dont le métier a disparu, dont le métier s'est tellement transformé, est devenu tellement différent qu'ils ne sauraient plus l'exercer. Tels sont aussi les ouvriers âgés. La proportion en est de plus en plus considérable. Le tableau de la page 189 indiquait une proportion de 29,14 % de chômeurs ayant plus de cinquante ans. Depuis mars 1936 cette proportion a encore augmenté : elle est estimée aujourd'hui à 33 %.

Il est vraisemblable que, quelle que soit la reprise des affaires, des ouvriers de plus de 50 ans ne seront pas réembauchés. Une étude approfondie, entreprise en avril 1936 dans un certain nombre de districts en Belgique et pour certains métiers, par M. Jacquemyns, chef du Service des enquêtes à l'Institut de Sociologie Solvay, a démontré que le mal est profond au point que l'on pense à constituer une section spéciale de l'assurance ou du système qui la remplacera pour apporter quelque remède à ces malheureux (1).

A côté des ouvriers âgés, le chômage des jeunes pose aussi des problèmes angoissants qui attirent et attireront longtemps l'attention. Il est certain que l'orientation professionnelle a devant elle de nombreux et nouveaux devoirs.

Des problèmes de ce genre se présentent dans tous les pays.

Bref, voici la société engagée dans des tâches qu'elle ignorait jadis. Il y a un demi-siècle seulement, tout le monde croyait qu'il y aurait toujours du travail pour tous ceux qui en cherchaient et l'on était bien convaincu qu'il n'y avait point à se mêler de ce qui était le domaine normal de l'initiative privée. Qui aujourd'hui pense sérieusement que les trente millions de chômeurs de 1932 auraient pu, par leurs seuls moyens, retrouver du travail ?

On se fait une idée fausse de l'ancien régime, et notamment du régime des anciennes corporations quand on pense qu'on n'y connaissait pas de grandes périodes de chômage intense. Il est hors de doute que par périodes

(1) *Bulletin de l'O. N. P. C.*, 15 juin 1936, pp. 77 à 110.

et même par saisons, il y avait, même parmi les ouvriers qualifiés, de grandes masses de sans-travail, mais on les abandonnait à leur triste sort ou à la charité publique ou privée. On ne tentait pas de résoudre le problème dans son ensemble. C'est aujourd'hui l'un des postulats les plus impérieux de la solidarité sociale et, étant donné la quantité énorme des intéressés, des devoirs de plus en plus grands s'imposent aux Gouvernements. De là l'intérêt qui s'attache à toutes les expériences tentées dans ce but.

Nous pensons que celle réalisée en Belgique mérite cette attention.
