

# Le chômeur et l'État : entre assistance et assurance<sup>1</sup>

Florence Loriaux<sup>2</sup>

Carhop<sup>3</sup>

## RÉSUMÉ

Alors que le chômage fait partie de notre paysage quotidien, chacun, du gouvernement aux médias en passant par les groupes politiques ou le quidam de la rue, tient sur le chômage et les chômeurs un discours qui accuse, qui culpabilise, qui comptabilise, qui justifie. Derrière ces jugements, derrière les chiffres, se cache en réalité la longue histoire de l'assurance-chômage qui demeure souvent méconnue. L'objectif de cet article est de revenir sur quelques épisodes-clés de la mise en place d'un système de protection, mais aussi sur les préjugés que le débat sur le chômage génère et sur les contextes dans lesquels ils se mettent en place.

## MOTS-CLÉS

Chômage, chômeur, État Providence, État social actif, solidarité, sécurité sociale, stigmatisation

## ABSTRACT

*Although unemployment is part of our daily landscape, everyone, from the government to the media via political groups or the man in the street, speaks about unemployment in a way that accuses, blames, holds to account and justifies. Behind these judgements and figures lies a long history of unemployment insurance which is often unknown. The purpose of this article is to go over some key episodes in the introduction of a protection system, but also into the prejudices that the discussion on unemployment generates and the contexts in which they are put in place.*

## KEY WORDS

*Unemployment, unemployed worker, welfare state, active welfare state, solidarity, social security, stigmatisation*

Le chômage fait peur<sup>4</sup>, quelles que soient les époques au cours desquelles il se manifeste. Il fait peur à ceux qui le subissent. Il fait peur aux travailleurs qui le redoutent plus que tout. Il fait peur aux gouvernements dont le succès de leurs politiques d'emploi se mesure aujourd'hui à l'aune presque exclusive de leur capacité à faire baisser le taux de chômage (l'éradiquer totalement n'étant même plus un objectif plausible). À défaut de pouvoir endiguer ce phénomène qui est unanimement considéré comme un fléau, les pouvoirs publics vont tenter, au cours du temps, de le contrer par différents moyens allant de l'enfermement au contrôle des chômeurs, en passant par la remise au travail et/ou l'activation. Quant à l'opinion publique, le spectre du chômage, brandi régulièrement sous ses yeux à grand renfort de données chiffrées et de statistiques relatives au nombre de chômeurs et au coût financier engendré pour y faire face, ne peut que la conforter dans ses craintes d'être touchée une nouvelle fois par la crise économique.

Et pourtant, ce sentiment de peur généralisée<sup>5</sup> est loin d'instaurer un mouvement de solidarité envers les chômeurs, bien au contraire. Dans les sociétés qui conçoivent le travail comme une valeur fondamentale et comme un devoir moral engageant la responsabilité individuelle de chacun, l'absence ou le manque de travail rend suspect. Ils sont ainsi assimilés à des défauts individuels et à la volonté chez un certain nombre de personnes de ne pas exercer d'activité par paresse ou fainéantise<sup>6</sup>. Les représentations stigmatisantes traversent ainsi les siècles caractérisant celui qui n'a pas de travail par les termes dévalorisants de profiteur, de fainéant, d'incapable, de paresseux, voire même de dangereux<sup>7</sup>... Le chômeur est ainsi présenté comme étant responsable de sa situation sans que ne soient réellement mises en cause les raisons socio-économiques provoquant le chômage. Les préjugés alors véhiculés contribuent d'une certaine manière à justifier la mise en place de politiques ou à conforter ces dernières. Et bien qu'il y ait une relative prise de conscience du rapport existant entre l'absence de travail, l'émergence de la misère et le chômage, c'est toujours l'oisiveté, mère de tous les vices, qui est mise en exergue :

1 Lire : Loriaux, F. (ed) (2015), *Le chômeur suspect. Histoire d'une stigmatisation*, CA-RHOP-CRISP, Bruxelles.

2 Florence Loriaux est chercheuse en histoire.

3 Centre d'animation et de recherche en histoire ouvrière et populaire

4 Lire Chevalier, L. (1985) ; Pierru, E. (2005) ; Amougou, T. (2015) ; Cordonnier, L. (2000).

5 Lire Le Bras, H. (2016) ; Debout, M. (2015).

6 De Roddaz, C. et al. (1875) ; Baillargeon, C. (2010)

7 Lire Neuville, J. (1981) ; Godefroyd, T. et Laffargue, B. (1991) ; Bourgoin, Ni. (2009).

« Les uns, déchus par leur propre faute, leur paresse, leur ignorance, leurs vices, jusqu'au dernier degré de la misère, dépourvus de tout, vêtus de haillons sordides, ne conservent guère l'apparence d'être humains qu'aux yeux de ceux qui ont la conviction de l'incassable dignité humaine. Les autres, frappés à l'improviste par la maladie ou une des multiples perturbations du travail, ont vu disparaître rapidement les économies péniblement amassées, ont tout vendu ou mis en gage et ne sont tombés qu'après avoir courageusement lutté. Ces derniers, dignes de toute sympathie, se comportent de telle sorte que leur présence est souvent un précieux encouragement pour les autres. Si nous recherchons la misère des premiers, il nous paraît avec évidence qu'elles ne sont autres que l'horreur du travail, les habitudes vicieuses de paresse et d'ivrognerie, de versatilité et de vagabondage. Pour un certain nombre, le travail est un supplice, parce que leur vie manquait de but par suite de l'absence de principes, ils n'aspirent qu'à de grossières satisfactions que leur procure l'alcool ou le libertinage. Pour eux, les joies du labeur accompli, du pain courageusement gagné sont inconnues, aussi bien que celles dont la famille est la source si douce et si abondante. (...) peu d'entre eux sont des criminels, des voleurs dangereux : ils sont bien trop paresseux pour les mauvais coups qui impliquent une certaine énergie ».

Rapport de la Maison du Travail, Bruxelles, 1894, p.9.

Jusqu'au 19<sup>e</sup> siècle, lorsqu'un travailleur est frappé par ce qu'on appelle communément un accident de la vie (maladie, accident, vieillesse, perte d'emploi), en l'absence de moyens d'existence dont il aurait constitué une hypothétique réserve, il ne peut se tourner que vers les œuvres de charité et l'assistance publique. Cette aide est toutefois conditionnée selon des critères de moralité très stricts et le tri est effectué entre les « bons » et les « mauvais » pauvres, ces derniers étant, dans la plupart des cas, des individus en capacité de travailler. Selon Jean Neuville, le travailleur du 19<sup>e</sup> siècle hérite « de la mésesime séculaire qui pèse sur les pauvres, les mendiants, les vagabonds. Chômeur sans ressource une bonne partie de l'année, c'est lui qui prend, sous le capitalisme industriel, la relève de ceux-là »<sup>8</sup>.

Avec la maturation des esprits et la révolution des idées sociales émerge progressivement à la fin du 19<sup>e</sup> siècle une nouvelle vision du travail et, par le fait même, une nouvelle vision du chômage. C'est l'émergence et le développement des syndicats qui permettront de revoir la notion de désœuvrement involontaire. Ainsi, en offrant aux membres des caisses de secours mutuels de s'assurer en cas de chômage, les syndicats, par cette démarche originale, démontrent que le chômeur n'est pas un pauvre responsable de sa pauvreté, mais bien un travailleur sans emploi victime du système économique. Quant au chômage, c'est un chômage involontaire dont il faut identifier les causes bien différentes de celles habituellement imputées à l'imprévoyance. Ainsi, après avoir été longtemps traité par l'assistance, le chômage commence à être perçu comme un risque assurable. C'est d'ailleurs à cette époque, vers les années 1880-1890, que le terme chômage fait son apparition dans les travaux scientifiques et les rencontres internationales

8 Neuville, J. (1977), *La condition ouvrière au XIX<sup>e</sup> siècle*, t.2 : l'ouvrier suspect, EVO, Bruxelles, p.13-14.

et plus spécialement, au début, dans sa terminologie anglaise d'unemployment. Quant au terme chômeur, il s'impose progressivement en remplacement du terme « sans-travail » « entre 1897 et 1907 pour distinguer de la masse confuse des innocups l'authentique ouvrier privé de travail »<sup>9</sup>.

## 1. PRISE DE CONSCIENCE DU PHÉNOMÈNE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Du côté des pouvoirs publics, le concept d'assurabilité apparaît comme un moyen incontournable de se prémunir contre le chômage. Ainsi, communes et provinces encouragent la prévoyance-chômage en organisant la mise en place de bourses de travail, en accordant des subsides aux caisses de chômage, en instaurant des fonds de chômage... Deux systèmes de subvention se développent particulièrement à la fin du 19<sup>e</sup> siècle : le système de Liège développé par le conseil provincial de Liège qui accorde aux caisses de chômage une aide symbolique et le système de Gand, impulsé par Louis Varlez<sup>10</sup>, qui, en créant un fonds de chômage, encourage les caisses syndicales mais aussi les efforts individuels des ouvriers épargnants non affiliés à un syndicat. Le système gantois s'attirera particulièrement les faveurs des experts réunis autour de la question du chômage et sera adopté dans de nombreux pays<sup>11</sup>. Quant à l'État, il intervient timidement à partir de 1907 dans cette reconnaissance en accordant une subvention, somme toute symbolique, mais qui marque son intérêt pour la question.

## 2. LE CHÔMAGE DANS LA PROBLÉMATIQUE INTERNATIONALE

Au niveau international, la question du chômage fait également débat. Organisée à Paris en septembre 1910 à l'initiative du Gantois Louis Varlez et du français Max Lazard<sup>12</sup>, la première conférence internationale pour la lutte contre le chômage amorce la construction des catégories « chômage » et « chômeur », en rassemblant 587 spécialistes du chômage provenant de 27 États. Juristes, statisticiens, économistes, syndicalistes, sociologues, fonctionnaires se penchent sur la définition du chômage, sur son enregistrement statistique ainsi que sur les remèdes à appliquer à cette « douloureuse question ». Au cours des débats, les opinions convergent au moins sur un point : la nécessité de disposer de statistiques fiables

9 Topalov, C. (1994), *Naissance du chômeur. 1880-1910*, Albin Michel, Paris, p. 45.

10 Louis Varlez (1868-1930) : professeur à l'Université de Gand, initiateur du fonds de chômage de Gand et de la Bourse du travail de cette ville, il participe à la fondation de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage et à la création de la section belge en 1910. En 1920, il devient directeur de la section « chômage » du BIT, qui devient en 1921 le « service de l'émigration et du chômage ». Voir Van daele, J. (2002), *Van Gent tot Genève. Louis Varlez. Een biografie*, Gent, Academia Press-Amsab-Liberaal Archief.

11 Sur le sujet, lire : Carhop (1986), *Histoire d'un acquis. L'allocation de chômage*, Bruxelles, CARHOP-FEC ; Vanthemsche, G. (1994), *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940 : son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor.

12 Max Lazard (1875-1953) : fils d'un des fondateurs de la banque Lazard, il est un protagoniste de la lutte contre le chômage en France. Il est co-créateur en 1910 de l'association internationale pour la lutte contre le chômage dont il est secrétaire général adjoint, artisan de la rédaction de la partie XIII du traité de Versailles de 1919 et de la création du Bureau international du travail, délégué du gouvernement français aux conférences internationales sur le travail. Lazard, D., *Fonds Max Lazard: Note biographique sur Max Lazard*, Paris, Archives nationales de France, 1991.

du phénomène pour entreprendre des réformes sociales efficaces et, en même temps, la constatation généralisée que les statistiques disponibles sont insuffisantes, peu fiables et non comparables : « *organiser l'assurance obligatoire sans posséder des statistiques permettant de calculer les charges financières, c'est risquer un saut dans les ténèbres. D'autre part, les statistiques actuelles sont incomplètes et pour en posséder de suffisantes, il n'y a qu'un moyen sûr, c'est d'instituer l'assurance obligatoire* »<sup>13</sup>.

L'idée fait son chemin que l'instauration d'une assurance serait la meilleure des garanties pour se prémunir du chômage. Le débat se porte sur la question du caractère obligatoire de l'assurance-chômage et sur la notion de prévoyance. Or, sur un million de travailleurs occupés dans l'industrie, seuls 85 000 d'entre eux sont assurés contre le risque du chômage : « *À ces 900 000 abandonnés, ou si l'on préfère, à ces 900 000 imprévoyants, il faut encore ajouter 250 000 salariés de l'agriculture et 100 000 du commerce. Certes, on peut espérer que les 200 à 250 000 syndiqués du pays ne tarderont pas à entrer dans la voie salutaire de l'assurance-chômage* »<sup>14</sup>. L'idée de rendre l'assurance obligatoire se fait pourtant de plus en plus forte car « *malgré de multiples et sérieux encouragements, l'expérience a démontré que la prévoyance n'est encore que le fait d'une élite ; on ne conteste plus aujourd'hui que l'intérêt social commande de ne point abandonner les imprévoyants ni les déshérités qui, bien souvent, ne pourraient guère pratiquer l'assurance libre. En matière de chômage surtout, cette vérité est éclatante* »<sup>15</sup>.

On constate donc que, malgré les nouvelles théories économiques démontrant que les inégalités sociales ne sont pas naturelles, mais issues de l'organisation du marché, la montée en puissance des syndicats et l'analyse scientifique qui corrobore ces thèses, la lecture des différents discours (politique, économique, syndical, militant, etc.) montre que se perpétue malgré tout l'idée que les chômeurs non assurés sont responsables de leur sort.

Mais alors que des idées novatrices en faveur de l'organisation de l'assurance-chômage se développent, le déclenchement de la Première Guerre mondiale met un terme à ces réflexions et donne l'occasion de remettre à l'honneur les vieux préjugés<sup>16</sup>.

### 3. 1914-1918 : LE CHÔMEUR, UN HÉROS OU UN PROFITEUR ?

Avant que n'éclate la guerre, l'indemnisation du chômage est assurée par les caisses organisées au sein des syndicats qui connaissent une forme de reconnaissance des pouvoirs publics lorsque certaines communes et provinces, désireuses

d'encourager la prévoyance, soutiennent l'initiative par un système de subvention. En 1914, il existe en Belgique 27 fonds de chômage auxquels sont affiliées 92 communes. En outre, six des neuf provinces accordent également des subsides aux différents fonds de chômage. Mais dès le début du conflit, face à l'explosion du nombre de pertes d'emploi, les caisses de chômage syndicales sont exsangues tandis que les communes tentent désespérément de trouver des finances pour alimenter les fonds de chômage et de fournir des travaux d'utilité publique aux chômeurs.

Au cours de cette douloureuse période, le chômeur, considéré pour la première et unique fois dans l'histoire<sup>17</sup> comme un héros en refusant de travailler pour les Allemands, récupère pourtant très vite son image de profiteuse lorsque l'Occupant, à la recherche de main-d'œuvre, n'hésite pas à orchestrer des campagnes de presse hostiles aux chômeurs utilisant la même litanie des défauts traditionnels qui leur sont habituellement reprochés. Après un premier élan patriotique glorifiant, le travailleur belge inoccupé en ces temps de guerre, le comité national de secours et d'alimentation ayant en charge la distribution des aides (financières et/ou alimentaires) aux populations, et donc aussi aux chômeurs, expliquera que le soutien accordé aux chômeurs avait un objectif plus politique que social puisqu'il s'agit en réalité d'empêcher les chômeurs d'accepter de travailler pour l'ennemi<sup>18</sup>.

C'est pourtant au cours de cette période bouleversée que se mettent en place la pratique et la jurisprudence de la gestion d'un chômage de masse allant du calcul de l'indemnité en matière de chômage et de ses modalités de paiement, en passant par la surveillance, la répression des fraudes et en définissant la notion d'état de besoin. À la fin de la guerre, cette expérience acquise en matière de gestion de chômage permet au gouvernement belge dès mars 1919 d'instaurer une commission chargée d'étudier l'installation d'un système d'assurance-chômage soutenu par la prévoyance en remplacement du secours chômage.

### 4. 1920-1940 : LE CHÔMEUR AU CŒUR DES CRISES

La réflexion sur la mise en place d'une assurance-chômage obligatoire interrompue par la guerre est de nouveau mise à mal durant l'Entre-deux-guerres. Cette période, qui est traversée par deux crises engendrant un chômage de masse, cristallise tous les préjugés prononcés à l'encontre des chômeurs, quel que soit leur âge, leur sexe, leur origine ou leur secteur professionnel. Tout aussi paradoxalement, la période se partage entre, d'une part, la volonté politique de protéger les travailleurs des principaux risques sociaux (chômage, maladie,

13 Association internationale pour la lutte contre le chômage. Section belge, *Procès-verbaux des séances de la section de l'assurance-chômage*, 15 décembre 1913-26 janvier 1914, p.5.

14 *La lutte contre le chômage. Organe de la section belge de l'association internationale*, octobre-décembre 1913, p. 216.

15 Troolet, L. (1914), « Comment généraliser l'assurance-chômage », *Bulletin trimestriel de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage*, janvier-mars, p. 61.

16 Lire Herman, G. (2007) ; Leyens, J.-P. et al. (1994) ; CSC et Maeschalck (2015).

17 *Heures de détresse. L'œuvre du Comité National de Secours et d'Alimentation et de la Commission for Relief in Belgium, Belgique 1914-1915* ; Delplanq, T. (2001). « Certes, il est arrivé que nos ouvriers aient refusé du travail offert par l'occupant, parce que ce travail tendait à l'assister dans ses occupations militaires ; à de gros salaires gagnés à ce prix, ils ont préféré les privations. Mais quel est le patriote et quel est l'homme de cœur qui n'admirerait pas ces pauvres gens pour cette dignité et pour ce courage ? Aucun reproche d'inaction ne peut donc être fait à nos classes ouvrières qui, pour l'amour du travail, ne le cèdent à personne ». dans *Protestation des parlementaires belges sous l'occupation allemande*, Bruxelles, 1919.

18 Mahaim, E. (1926).

vieillesse) par l'instauration d'assurances libres et, d'autre part, la critique de l'inconséquence de ceux qui ne s'assurent pas contre ces risques.

Dès 1920, alors que le ministre socialiste du Travail Joseph Wauters prend de nombreuses mesures en faveur de l'allocation de chômage en encourageant la prévoyance de la population ouvrière par l'affiliation à une caisse de chômage involontaire et en flouant les caisses de chômage affiliées à un fonds de chômage, une crise économique majeure frappe la Belgique. C'est dans ce contexte que le gouvernement instaure le Fonds national de crise (FNC) permettant au chômeur assuré de recevoir une indemnisation de l'État. L'État est alors un État protecteur. Mais pas pour longtemps. En effet, sous l'offensive des milieux conservateurs et patronaux (qui, il faut le rappeler, ne participent pourtant pas au financement du fonds de crise), une vaste campagne dénonçant les « abus » des chômeurs est orchestrée. Mis sous pression, le gouvernement réintroduit l'état de besoin comme condition d'accès aux indemnités du Fonds national de crise. Désormais, les allocations ne sont versées aux chômeurs que si ses ressources sont insuffisantes pour couvrir les besoins du ménage. Le régime de chômage quitte le domaine de l'assurance pour replonger une nouvelle fois dans celui de l'assistance.

Une fois la crise passée, le gouvernement ne fait plus de la protection contre le chômage une question prioritaire. Au contraire, il s'agit de repenser l'organisation de l'assurance-chômage, de limiter les montants des allocations, de restreindre l'accès à celles-ci et de renforcer les contrôles. Le discours dominant devient qu'il faut lutter contre les abus.

Le krach boursier de Wall Street du 24 octobre 1929 déclenche une crise mondiale qui touche la Belgique au cours de l'été 1930 et plonge l'économie belge dans le marasme au cours de la période 1932-1935. Les 15 000 chômeurs comptabilisés en août 1930 passent à 168 204 en février 1932 puis à 213 000 en 1934 avant d'atteindre en janvier 1935 le point culminant des 223 000 chômeurs complets. Ces chiffres ne tiennent toutefois pas compte des chômeurs partiels.

Le gouvernement catholique-libéral en place opte pour une politique déflationniste qui a des répercussions sur les salaires et les allocations sociales. Parmi les nombreuses mesures prises, l'arrêté royal de juillet 1932 redéfinit une nouvelle fois « l'état de besoin ».

## 5. ENQUÊTER SUR LA DÉGRADATION DES CONDITIONS DE VIE

Plus que jamais, le chômeur est soupçonné de frauder et de profiter du « système », notamment lorsqu'il remplit la déclaration des revenus du ménage que nécessite l'octroi d'allocations. Pourtant, face à l'ampleur de la crise et à la dégradation des conditions de vie dans un régime de chômage, de nom-

breux gouvernements nationaux<sup>19</sup> mettent en place des commissions d'étude de la pauvreté, tandis que des centres de recherches ainsi que des bureaux de statistiques s'interrogent sur les conditions de survie des chômeurs. Des États-Unis en passant par l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, l'Angleterre, la Tchécoslovaquie, les Pays-Bas ou encore la Belgique, des enquêtes sont menées sur les budgets des sans-travail, ainsi que sur leur alimentation, leur psychologie, les mécanismes de survie développés, etc.

Ainsi, en Belgique, à l'initiative de l'Institut de sociologie Solvay, Guillaume Jacquemyns, chef du service des enquêtes sociales, est amené à organiser une étude sur les conditions de vie d'ouvriers chômeurs. Il s'agit dans un premier temps d'une enquête de taille assez modeste menée auprès de 19 ménages de l'agglomération de Bruxelles et regroupant 93 personnes<sup>20</sup>. L'étude est de type budgétaire. Elle inclut aussi des éléments relatifs aux questions alimentaires ainsi qu'une approche visant à pénétrer la psychologie des chômeurs. Vu la faiblesse de la taille de l'échantillon, l'auteur décrit son étude comme relevant d'une méthode intensive (plutôt qu'extensive) et présente les résultats sous forme de monographies séparées des familles observées. D'autres études suivront consacrées aux agglomérations de Bruges, d'Anvers, de Liège et de Charleroi.

Il ne s'agit pas de la première enquête menée en Belgique sur les conditions de vie des ouvriers. D'autres enquêtes ont été commanditées par le gouvernement pendant des périodes de dépression économique ou lorsqu'on redoute la survenance d'une crise. Ce fut le cas en 1846, 1853, 1886 ou encore en 1923. Pour Ernest Mahaim<sup>21</sup>, directeur de l'Institut Solvay et préfacier de l'enquête de Jacquemyns, « *la plus terrible, la plus angoissante de ces déchéances est le chômage. Celui qui est assuré de son nécessaire avec même du superflu a peine à se figurer ce qu'est l'ouvrier : la source tout d'un coup s'est tarie. Après les recherches de travail infructueuses et sans fin, la perspective de la faim ou de la mendicité pour soi, pour les siens. C'est l'homme civilisé ravalé au rang de primitifs vivant dans l'angoisse au jour le jour* »<sup>22</sup>.

19 Citons à titre d'exemple, la recherche menée en Angleterre par E. Wight Bakke (1903-1977) qui étudie les effets du chômage sur le faubourg londonien de Greenwich, dans une étude publiée sous le titre *The Unemployed man* tandis que le Pilgrim Trust commande un rapport *Men without Work* publié en 1938 par la Cambridge University Press rassemblant des témoignages sur la vie des chômeurs. En 1933, Stephan Pruss et Halina Krahelska, de l'Institut des problèmes sociaux de Varsovie, publient également les résultats de leurs recherches sur la vie des chômeurs : *Zycie Bezrobotnych. Badania ankietowe*.

20 Jacquemyns, G. (1932), *Enquête sur les conditions de vie de chômeurs assurés, t. I. Le budget de dix-neuf familles de chômeurs dans l'agglomération bruxelloise en février-mars 1932*, Institut de sociologie Solvay, Liège, p. 9.

21 Ernest Mahaim (1865-1938) : professeur d'économie et de droit à l'Université de Liège, haut fonctionnaire et homme d'État belge, il est avant tout un spécialiste du droit international ouvrier. Il est un des fondateurs à Paris en 1900 de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs et participera également aux travaux de l'Association belge pour le progrès social ou l'Association belge pour la lutte contre le chômage. Durant la Première Guerre, il est président du Comité de Secours et d'Alimentation de la province de Liège. En 1919, il est délégué technique du gouvernement belge à la Conférence de la Paix et collabore à la rédaction de la partie XIII du Traité de Versailles. En 1921, il devient ministre de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement avant de devenir de 1923 à 1935, directeur de l'Institut de sociologie Solvay à Bruxelles. Il siège au conseil d'administration du BIT de 1919 à sa mort. Lejeune R. et Stiennon, J. (ed.) (1981), *La Wallonie. Le Pays et les hommes (Arts, Lettres, Cultures)*, La Renaissance du livre, Bruxelles, t. IV, p. 477 ; Rey, J. « Mahaim Ernest-Aimé-Joseph », *Biographie nationale*, Bruxelles, 1959, t. 43, col. 501-509.

22 Préface d'E. Mahaim in Jacquemyns, G., op. cit., p. 8.

À travers différents cas, les études montrent le découragement qui s'empare des chômeurs et la détresse de leurs conditions de vie qui se dégradent au fur et à mesure que s'intensifie la crise : « Il est 5 heures ; à 7h on se couche pour faire des économies de feu et de lumière, et pour mettre fin à une journée qui, pour l'homme surtout, semble terriblement longue. Tuer le temps, lorsqu'on ne fréquente pas d'amis, lorsqu'on n'a ni l'argent nécessaire ni le désir d'aller au café, est chose difficile. Heureusement c'est l'hiver. On se lève tard, on se couche tôt. À 9h et demie, l'homme va tout à son aise au contrôle. À 11h, il rentre. Il se chauffe jusqu'à midi. La famille reste un quart d'heure à table pour le dîner. La femme reprend aussitôt le travail. Le père se met près du feu, et à 1h et demie, il part pour le contrôle de l'après-midi. Il a le temps, il passe par les « coins intéressants ». La femme a insisté pour qu'il ne rentre pas trop tôt. Le jour de la lessive, elle n'aime pas être encombrée. (...) Quatre heures. Le mari rentre, prudemment. (...) Une petite place et le voilà près du feu. Cinq heures, on mange quelques tartines. À 7h et demie, on prend le cahier de l'enquête pour y inscrire les frais de la journée. On échange quelques réflexions sur l'époque où le mari, ouvrier peintre qualifié, gagnait 64 francs par jour. La femme est fatiguée; elle trouve que dans la détresse du chômage, avec les indemnités quotidiennes de 29,45 francs, le plus malheureux de la famille n'est pas le mari qui cherche à tuer le temps. (...) Les frais de chauffage sont particulièrement élevés (160 francs, 20% du budget). Le mari est frileux. La ménagère achète le charbon parseau, de ce fait elle paye ce combustible très cher.»<sup>23</sup>

## 6. LES CHÔMEURS DE MARIENTHAL

L'enquête la plus emblématique de cette époque est sans doute celle du grand méthodologue des sciences sociales Paul Lazarsfeld, portant sur les chômeurs d'une petite localité autrichienne proche de Vienne, Marienthal, peuplée de moins de 1 500 habitants (478 ménages). Marienthal est un village industriel dont l'économie et la vie sociale sont étroitement liées à la présence à proximité d'une manufacture textile créée un siècle plus tôt et devenue à partir de 1860 un véritable complexe industriel qui n'a cessé de s'étendre jusqu'à l'apparition de la grande crise. En 1929, l'entreprise autrichienne ferme définitivement ses portes et, en 1931, lorsque l'enquête commence à l'initiative de l'Institut autrichien de recherche de psychologie économique, sur les 478 ménages que compte le village, 367 sont atteints par le chômage complet et bénéficient du secours de chômage accordé par l'État.

L'enquête de Marienthal<sup>24</sup> doit sa réputation au fait qu'elle est considérée comme un modèle de démarche scientifique rigoureuse et de méthodologie éprouvée. Son originalité est aussi

<sup>23</sup> Jacquemyns, G., op. cit., p. 27.

<sup>24</sup> Jahoda, M., Lazarsfeld, P. et Zeisel, H., *Les Chômeurs de Marienthal*, Éditions de Minuit, Paris, 1982. La publication des résultats de cette recherche en 1933 sous le titre de *Die Arbeitslosen von Marienthal* connaît de nombreuses traductions et rééditions à chaque période de crise. Rééditée en allemand en 1960, il faut attendre 1972 pour voir apparaître une traduction anglaise par les auteurs de la recherche eux-mêmes et 1982 pour que le livre soit traduit en français sous l'impulsion de Pierre Bourdieu. L'édition originale porte le sous-titre suivant : « Une recherche sociographique sur les effets du chômage de longue durée. Avec un appendice sur l'histoire de la sociographie ».

due au fait que le but de l'enquête n'est pas la connaissance du chômeur considéré individuellement, mais bien l'observation d'une communauté soumise à un chômage de masse et de ses conséquences sur les relations sociales et la cohésion du groupe.

Même si toutes les familles ne sont pas également frappées par le chômage, c'est l'atmosphère générale de la communauté qui est dégradée. La conciliation du chômage et de la pauvreté entraîne une accentuation du repli sur soi et une diminution des relations sociales, même dans une collectivité où existaient une certaine homogénéité de classe et un sentiment de solidarité collective.

## 7. EXCLURE LES CHÔMEURS

Du côté des gouvernements qui se succèdent et sont dotés de pouvoirs spéciaux, de nombreuses mesures excluent des milliers de personnes du chômage simplement parce qu'il s'agit de femmes (mariées), de jeunes (pas assez formés) ou d'étrangers (qui prennent la place des chômeurs belges). En outre, afin de gérer au mieux cette situation de crise, les arrêtés royaux des 27 et 31 juillet 1935 instituent l'Office national du placement et du chômage (ONPC) réorganisant les offices publics de placement et informant le gouvernement de l'évolution du chômage dans les différentes industries et dans les régions.

Face à la gestion de ce chômage de masse, s'impose peu à peu l'idée de mettre en place un système d'assurance-chômage obligatoire. En 1939, le gouvernement annonce un projet de loi sur l'assurance-chômage, mais, une fois encore, une guerre interrompt les travaux.

La Seconde Guerre mondiale est en quelque sorte une répétition de l'épisode de 1914-1918, du moins en ce qui concerne les représentations que l'on se fait du chômeur. L'Occupant allemand, tout à son projet d'instaurer le travail obligatoire, lui trouve même une nouvelle appellation : le chômeur « récalcitrant »<sup>25</sup>.

## 8. L'ASSURANCE-CHÔMAGE DEVIENT OBLIGATOIRE

Mais pendant ce temps, dans l'ombre, les représentants syndicaux et patronaux se penchent sur la question de la sécurité d'existence et préparent un Projet d'accord de solidarité sociale qui sera à la base de la sécurité sociale instaurée en 1944. Il s'agit désormais de quitter un système d'assistance pour se diriger vers un système d'assurance protégeant les individus de la rétrogradation du niveau de vie. Mais, bien que le financement de l'assurance-chômage, devenue obligatoire, soit entre autres alimenté par les cotisations des travailleurs,

<sup>25</sup> Par « 'chômeurs récalcitrants' il faut entendre les chômeurs qui, par leur propre faute, étant donné les circonstances actuelles, n'ont pas de travail et préfèrent continuer à jour du secours qu'accepter un travail régulier ». CEGES, Commissariat général à la restauration du pays, AA1805, Notes sur la réunion du 14 janvier 1941, sd. Voir aussi Baudhuin, F. (1945).

les chômeurs continuent à être, dans cette période de relative prospérité, dans le collimateur de la stigmatisation comme en attestent différentes enquêtes d'opinion qui dénoncent le chômeur paresseux et profiteur. En témoigne l'enquête de Guillaume Jacquemyns sur le chômage et l'opinion publique<sup>26</sup> réalisée en 1949. À la question « *Croyez-vous qu'il y ait des travailleurs qui, à cause des allocations de chômage qu'ils peuvent toucher, en arrivent à prolonger volontairement la durée de leur chômage ?* », la réponse est que « *dans tous les milieux, chez toutes les catégories de travailleurs, chez les individus de tous âges domine nettement la croyance qu'il y a des travailleurs qui, à cause des allocations de chômage qu'ils peuvent toucher, en arrivent à prolonger volontairement la durée de leur chômage. 72,6 % des interviewés expriment cette opinion* ». Si la période de plein emploi qui caractérise les Trente Glorieuses fait baisser un certain temps la pression sur les chômeurs, malgré la hausse du chômage du début des années 1950, la stigmatisation se focalise plus particulièrement sur les femmes et sur les jeunes.

Mais le répit est toutefois de courte durée, car les crises économiques qui accompagnent la fin du 20<sup>e</sup> siècle remettent à l'honneur les critiques qui s'étaient légèrement estompées.

## 9. LA CRISE EST DE RETOUR !

La crise des années 1970, déjà amorcée dans les années 1960 en Wallonie avec la fermeture de nombreux charbonnages, provoque une hausse massive du chômage, que certains économistes n'hésitent pas à comparer à la situation des années 1930. Le nombre de demandeurs d'emploi passe de 109 293 unités en juin 1974 à 189 958 un an plus tard, un chiffre qui n'avait plus été enregistré depuis la crise en 1952-1953. Durant ces années, les lois de redressement économique, les lois de réforme économique et budgétaire, les lois relatives au maintien de l'emploi ou les lois anti-crise se succèdent, en vain, le nombre de chômeurs ne cessant de croître. Les mesures d'austérité prises par les gouvernements afin de compresser des dépenses chômage de plus en plus importantes entraînent une nouvelle fois l'émergence d'un discours discriminatoire, notamment en ce qui concerne la sélectivité familiale. L'instauration en 1980 d'une nouvelle catégorisation des chômeurs (chefs de famille, isolés et cohabitants) renforce les mesures visant particulièrement les chômeuses. Quant aux mesures en matière de suspension de chômage et d'exclusion, elles sont une nouvelle fois renforcées. Le principe même de solidarité sociale est donc remis en question trente années après sa mise en place.

Aujourd'hui, alors que les crises structurelles de l'emploi ne cessent de se succéder depuis plusieurs décennies, il semble qu'on ait perdu de vue l'extraordinaire progrès social mis en place au lendemain du second conflit mondial en fondant une protection sociale solidaire dans laquelle la lutte contre le chômage est assurée par une assurance garantissant un revenu

de remplacement en cas de perte d'emploi. En même temps, les fondateurs de ce système manifestaient clairement que le chômage était un problème collectif lié à l'organisation des économies et non plus un problème individuel attaché à l'imprévoyance. C'est pourtant ce constat qui est remis en question de nos jours par un formidable retour en arrière motivé par les théories néo-libérales qui ramènent la responsabilité de l'individu au cœur du débat. Dorénavant, il appartient au chômeur de multiplier les initiatives personnelles pour assurer lui-même son insertion sur le marché du travail, sous peine d'être sanctionné et de perdre ses allocations de chômage.

La logique de l'assistance a donc été subrepticement réinjectée au cœur du dispositif de sécurité sociale puisque, pour des milliers de chômeurs et de chômeuses exclus du système de l'assurance lors de la mise en place des nouvelles politiques d'activation, le dernier filet de protection sera dorénavant l'assistance via les CPAS dont on oublie parfois qu'elle n'est malheureusement pas automatique puisqu'elle dépend d'une évaluation de « l'état de besoin » du bénéficiaire. Cette situation ouvre donc un nouveau champ de luttes aux mouvements sociaux qui considèrent que la solidarité reste le dernier rempart pour la défense des démocraties menacées par les dérives du néo-libéralisme.

Finalement, malgré les avancées indéniables observées au cours de la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle, force est de constater que les politiques de lutte contre le chômage continuent à osciller entre les logiques diamétralement opposées qui ont inspiré les mesures depuis plusieurs siècles, à savoir l'assistance et l'assurance : cette dernière ne pourra l'emporter définitivement aussi longtemps que l'attention restera focalisée sur le chômeur en tant qu'individu porteur d'un certain nombre de caractéristiques qui finissent toujours par le discriminer et le stigmatiser, quelles que soient par ailleurs les bonnes (ou les mauvaises) intentions que nos sociétés génèrent à son égard.

<sup>26</sup> Jacquemyns, G. (1949), *Les chômeurs devant l'opinion publique*, Bruxelles.

### Bibliographie

- Amougou, T. (2015), « Suspicion et criminalisation des chômeurs », *La Revue Nouvelle*, n°1
- Baillargeon, C. (2010), *L'assistance par le travail : retour en arrière. Petite histoire de la Société liégeoise d'Assistance par le travail (1898-1923)*, IHOES, [http://www.ihoes.be/PDF/Baillargeon-Assistance\\_travail.pdf](http://www.ihoes.be/PDF/Baillargeon-Assistance_travail.pdf)
- Baudhuin, F. (1945), *L'économie Belge sous l'occupation. 1940-1944*, Bruxelles, Bruylant.
- Blaise, P. (1987), « Le chômage en Belgique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1182-1183.
- Bourgoin, Ni. (2009), « Mouvements économiques et criminalité : quelques pistes de réflexion », dans *Champ pénal*, vol. VI, 2009. <http://champpenal.revues.org/7489>.
- CARHOP (1986), *Histoire d'un acquis. L'allocation de chômage*, Bruxelles, CARHOP-FEC.
- CARHOP (2005), *Questions d'histoire sociale*, Bruxelles, CARHOP-FEC.
- Chevalier, L. (1985), *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Plon.
- Cordonnier, L. (2000), *Pas de pitié pour les gueux. Sur les théories économiques du chômage*, Paris, Raisons d'agir.
- CSC et Maeschalck (2015) *Manuel citoyen pour ne plus se laisser diriger par les préjugés anti-chômeurs*, Téléchargeable gratuitement sur [www.csc-en-ligne.be](http://www.csc-en-ligne.be).
- Debout, M. (2015), *Le traumatisme du chômage*, Isy sur Seine, Editions de l'Atelier.
- Delplancq, T., *Une chasse aux oisifs. Les déportations de civils à Bruxelles en 1917*, dans Daelemans, F. et Vanrié, A., *Bruxelles et la vie urbaine, Archives, Art, Histoire*, Bruxelles, 2001, t. I, p. 513-539.
- De Roddaz, C., Claes, L. et Mulders, P.-J.(1875), *De l'assistance aux pauvres par le travail*, Bruxelles.
- Faniel, J. (2006), *Les syndicats, le chômage et les chômeurs en Belgique. Raisons et évolution d'une relation complexe*, Bruxelles, ULB, Thèse de doctorat en sciences politiques.
- Faniel, J. (2006), « L'organisation des chômeurs dans les syndicats », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1929-1930.

- Godefroy, T. et Laffargue, B. (1991), *Changements économiques et répression pénale, plus de chômage, plus d'emprisonnement ?*, Paris, Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales.
- Herman, G. (dir.) (2007), *Travail, chômage et stigmatisation. Une analyse psychosociale*, Bruxelles, De Boeck.
- Jacquemyns, G. (1949), *Les chômeurs devant l'opinion publique*, Institut universitaire d'information sociale et économique – Centre belge pour l'étude de l'opinion publique et des marchés, Bruxelles.
- Lazarsfeld, P. Jahoda, M. et Zeisel, H. (1981), *Les chômeurs de Marienthal*, Les Éditions de Minuit, Paris.
- Le Bras, H. (2016), *Anatomie sociale de la France*, Paris, Laffont.
- Leyens, J.-P., Yserbyt, V. et Schadron, G. (1994), *Stereotypes and Social Cognition*, London, Sage ; traduction française, *Stéréotypes et cognition sociale*, Bruxelles, Mardaga, 1996.
- Loriaux, F. (ed .) (2015), *Le chômeur suspect. Histoire d'une stigmatisation*, CARHOP-CRISP, Bruxelles.
- Mahaim, E. (1926), *Le secours de chômage en Belgique pendant l'occupation allemande*, Presses Universitaires de France, Paris, Yale University Press, New-Haven, Publications de la dotation Carnegie pour la Paix Internationale (Histoire économique et sociale de la Guerre mondiale, série belge).
- Neuville, J. (1981), *L'évolution des relations industrielles en Belgique*, Bruxelles, EVO.
- Pierru, E. (2005), *Guerre aux chômeurs ou guerre au chômage*, Paris, Editions du Croquant.
- Topalov, C. (1994), *Naissance du chômeur. 1880-1910*, Albin Michel, Paris.
- Vanthemsche, G. (1994), *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940 : son histoire, son actualité*, Labor, Bruxelles.