

Aux origines du chômage

Author : augustin-forget

Date : 4 novembre 2011

Francine Bolle ¹ nous a guidés le temps d'une petite excursion dans notre passé...

C4 : Dans quel contexte naissent les premières caisses de chômages?

Francine Bolle : Au XIX^{ème} siècle, les caisses syndicales proviennent d'initiatives ouvrières qui créent des caisses de chômage pour subvenir aux besoins des membres en cas de pénurie de travail. Ce qui n'est guère le cas dans la Belgique d'avant 1914.

Ces caisses syndicales sont autonomes à tous niveaux et indépendantes de l'Etat, à l'exception de la situation dans certaines villes comme Gand, Liège et Bruxelles où sont organisés des Fonds de Chômage intercommunaux accordant des subsides aux caisses de chômage (mais sans obligation pour le travailleur d'adhérer à l'une de celles-ci).

À sa naissance, en 1840, le mouvement syndical belge est «?apolitique?». Il est né dans des milieux ouvriers dont les métiers sont très proches de l'artisanat. Les premiers syndicats agissent sur le terrain des revendications économiques dans l'entreprise. Leurs tactiques sont parfois fort proches de celles des anciens compagnonnages (par exemple, le « closed shop? » qui consiste à imposer aux patrons de n'engager que des syndiqués) et visent à s'assurer que nul n'accepte de travailler en dessous du «?tarif? » salaire officiel.

A la veille de la première guerre mondiale, syndicats socialistes et chrétiens étaient d'égale importance en termes d'effectifs, environ 120.000 affiliés chacun, par un total de 250.000-300.000 syndiqués pour le pays, ce qui faisait de la Belgique l'un des pays les moins syndiqués en Europe.

C4 : Qu'est-ce que la guerre va changer?

F.B. : Les Allemands occupent le pays et démantèlent les machines de notre industrie au profit des besoins de leur industrie militaire, mettant un grand nombre d'entreprises à l'arrêt. Le chômage est rapidement généralisé en Belgique.

Pour pallier à cette situation, des initiatives privées s'allient à l'État pour créer le «?Comité National de Secours et d'Alimentation? » (CNSA) – une sorte d'ancêtre des opérations humanitaires. Ce comité, placé sous le patronage de deux industriels influents, Émile Francqui et Ernest Solvay, collecte des subsides en Belgique et organise des campagnes de récolte de fonds, aux Etats-Unis notamment.

Le CNSA consiste en deux types de secours?: alimentaire (le «?secours A?») et chômage (le « secours?C »).

Dès l'automne 1918, alors que la fin de la guerre est proche, les syndicats socialistes rédigent des programmes de revendication pour l'après-guerre. Ils exigent la journée de huit heures, un salaire minimum et la reconnaissance officielle du syndicat comme interlocuteur dans la négociation du contrat de travail avec le patronat. Mais quand les patrons décident de réengager après guerre, c'est aux conditions de travail d'avant 1914... Sauf que le coût de la vie a été multiplié par six!

La grande majorité des travailleurs refuse et entame un mouvement de «?grève?».

Le problème, c'est que les ressources des organisations syndicales ont quand même été fortement touchées par la guerre (l'occupant ayant interdit leur activité). Il restait «?le secours du A?» , maintenu après la guerre en attendant la reprise du travail. Mais, théoriquement, il n'était attribué qu'aux «chômeurs involontaires?». Or, ceux qui refusent le travail qui leur est proposé en 1918 ne sont plus des chômeurs involontaires... mais des grévistes. Ils n'ont pas le droit au secours A?!

Le gouvernement d'Union nationale (catholiques-libéraux-socialistes) qui souhaite une reprise rapide du travail va prendre alors une mesure tout à fait particulière. Joseph Wauters, ministre socialiste du Travail, de l'Industrie et du Ravitaillement, responsable de l'octroi des secours, décide que «?le secours A?» sera accordé aux grévistes, qui sont alors de fait considérés comme des «?grévistes involontaires?»!

Les secours sont accordés aux grévistes à la condition sine qua non qu'ils acceptent les principes de «?négociation?» et d'«?arbitrage?». Pour bénéficier des secours étatiques de chômage, les grévistes doivent préalablement accepter l'idée d'une rencontre avec les patrons pour discuter des conditions de travail sous l'arbitrage d'un membre du ministère de l'industrie et du travail, ou d'une personnalité désignée de commun accord par les travailleurs et les patrons. D'autre part, l'Etat impose un cadre à ces négociations, à savoir la réalisation de la journée de travail de neuf heures par jour pour un salaire minimum de 1 franc de l'heure pour les ouvriers qualifiés. Du même coup, il définit également un cadre légitime aux mouvements en cours.

Par ce biais de la réglementation du secours, il parvient à imposer la conciliation sur les conditions de travail. Les patrons, de leur côté, voient ça comme une aide de l'Etat aux grévistes, leur donnant une faculté de résistance beaucoup plus grande, puisque ce secours peut être attribué indéfiniment tant que les patrons n'acceptent pas de négocier. Ils vont renoncer à cet espoir que les ouvriers reprennent le travail aux conditions d'avant 1914 et vont accepter de négocier. On se rend compte dès lors du rôle qu'ont joué les secours d'assurance-chômage dans cette affaire est assez surprenant !

Les socialistes du gouvernement adoptent donc une stratégie inédite?: ils s'appuient sur une extension du «?secours A?» hérité de la guerre pour donner du poids aux grévistes et forcer le patronat à renégocier.

Les travailleurs ont le droit légal de refuser la négociation et le «?secours A?» , mais il y a quand même une très forte pression liée à plusieurs facteurs?: l'état des caisses syndicales autonomes, quasi vides, héritées de l'avant-guerre, l'état des finances des travailleurs à ce

moment-là, l'augmentation des prix des denrées de première nécessité et des loyers, ainsi que le nombre croissant d'affiliés en ces temps de lutte syndicale. Il n'y a pas photo?: les travailleurs ont intérêt à accepter le secours de chômage et ses contreparties, et d'ailleurs ils vont le faire, pour leur survie.

C4 : Et qu'est-ce qui va se passer?

F. B. : En mars-avril 1919, les conventions collectives de travail se multiplient, elles sont locales, régionales et portent sur les conditions de travail dans une ou quelques entreprises. Le syndicat est de plus en plus souvent reconnu comme interlocuteur officiel pour la négociation avec les représentants patronaux. La situation internationale reste instable, mais l'industrie se relance.

Le gouvernement favorise aussi, dès avril-mai 1919, les rencontres nationales de tout un secteur, qui sont à l'origine de nos commissions paritaires. Elles ont lieu dans les secteurs-clé de la métallurgie, de la construction mécanique, de la sidérurgie, et des charbonnages. Et contrairement aux conventions collectives qui ont lieu dans le cadre de commissions d'arbitrage chargées de trancher la discussion entre les représentants, les commissions paritaires, elles, fonctionnent sans le recours à un tiers arbitre. Il s'agit bien là des premiers organismes de concertation sociale mis en place en Belgique, dont l'objectif est de faire se rencontrer régulièrement — et non plus forcément en période de grève — patronat et syndicats, afin qu'ils discutent des conditions de travail à l'échelle de tout un secteur.

À l'aube de l'année 1920, la conjoncture économique s'inverse à nouveau, et l'on assiste à une puissante contre-offensive patronale sur les salaires et sur la durée du travail, menée notamment par le biais des institutions de conciliation et de concertation sociale mises en place en 1919. Les commissions paritaires sont aussi le lieu où sont réévalués les salaires en fonction de l'index, indice des prix à la consommation. Or, à cause d'une crise internationale majeure, le prix du charbon a tendance à diminuer, ce qui entraîne une chute des salaires.

Les ouvriers ne vont pas accepter cette austérité et vont repartir en grève?!

Mais, du fait de la grève, les travailleurs ne respectent pas les conventions collectives négociées par le syndicat. Or, pour les organisations syndicales, le fait d'avoir été reconnues comme interlocuteurs pour négocier les conditions de travail est l'un des principaux acquis de la lutte syndicale de l'après-guerre.

Il va y avoir des tensions et des conflits au sein même du mouvement syndical, autour de ces nouveaux systèmes mis en place. Certains disent qu'il faut revenir à une action plus combative pour imposer par la grève les revendications; d'autres, les réformistes, vont dire qu'il ne faut pas remettre en question la logique de négociation, même si cela implique des diminutions de salaire.

Ce second point de vue domine largement au sein des instances de la Commission syndicale. Cela se traduit au niveau des pratiques par un glissement de l'action directe sur le terrain des entreprises (comme c'était le cas dans l'«?Appel à la classe ouvrière?» de novembre 1918)

vers l'action en direction du parlement et des pouvoirs publics – et tout particulièrement auprès des mandataires socialistes – afin d'obtenir notamment une intervention accrue de l'État en faveur des victimes de la crise. L'objectif est de leur permettre d'assurer leur survie en attendant le retour d'une conjoncture économique meilleure, et d'éviter ainsi que les travailleurs s'engagent, sous l'emprise du désespoir, dans des conflits sans fin susceptibles de saper les bases mêmes des systèmes de relations industrielles mis en place après la guerre.

C4 : Et les caisses de chômage, quel est leur rôle dans ce contexte politique?

F.B.?: En juin 1920, Joseph Wauters — toujours ministre de l'industrie et du travail — décide, en partie sans doute sous la pression de la Commission syndicale et des mouvements grévistes renaissants, de supprimer l'ancienne réglementation des CNSA héritée de la guerre. Il va instaurer un fonds de crise, financé par l'Etat, qui alimente les caisses de chômage syndicales existantes?: soit à concurrence de 50% des cotisations perçues auprès des travailleurs, soit, en cas de crise, lorsque les caisses seraient vides et en l'absence de cotisations perçues, dans leur totalité et sans limite dans le temps. Il donne ainsi un pouvoir conséquent aux syndicats en les assurant de disposer des fonds nécessaires pour garantir à leurs affiliés une assurance-chômage.

Cette mesure tout à fait inédite est liée au fait que le Parti Ouvrier Belge et la Commission Syndicale ont des liens très étroits pendant l'entre-deux-guerres. Le syndicat est en quelque sorte la base du parti et ce dernier se doit de prendre soin de sa base?: les six cent mille syndiqués. Il y a aussi des cumuls de mandats au P.O.B et à la commission syndicale, ce qui aujourd'hui, théoriquement, n'a plus cours.

Cette mesure permet aussi de ne pas rompre les conventions collectives de travail existantes pour ne pas risquer que le patronat trouve là l'opportunité de remettre en cause la reconnaissance du syndicat obtenue en 1919.

Joseph Wauters, pour ne pas être accusé de créer un attrait pour le parti socialiste, va mettre en place les caisses officielles de chômage, qui sont l'ancêtre de la CAPAC. Néanmoins, ces mesures génèrent un engouement pour les syndicats. Il y a un intérêt matériel, financier, à s'affilier à une caisse de chômage.

Alors, cette officialisation des caisses de chômage au sein des organes syndicaux va entraîner la stabilisation de leurs effectifs, bien que la plupart des directions syndicales renoncent à la lutte dans l'entreprise. La mesure de Wauters donne une place officielle au syndicat, pérennise les caisses de chômage au sein de celui-ci, et donne priorité au dialogue avec les pouvoirs publics plutôt qu'à la lutte syndicale proprement dite.

On observe deux vagues d'augmentation des effectifs syndicaux dans les deux années qui suivent la première guerre mondiale.

Au début de 1919, c'est une syndicalisation militante combative liée à un mouvement de lutte. Les syndicats socialistes voient leur nombre d'effectifs augmenter car ils se mobilisent dans le mouvement des grèves, rédigent des programmes de revendication, offrent des

structures fortes pour mener leur action. Les travailleurs voient dans le syndicat socialiste un moyen de renforcer leur lutte, leur résistance. Ce n'est pas encore une affiliation motivée par des raisons pécuniaires, car les secours A et C passent toujours par les comités locaux.

Par contre, en 1920, avec la recrudescence de la crise, Wauters supprime les comités locaux de secours et modifie la réglementation. Cette fois, il fait transiter les secours de chômage par les organisations syndicales existantes. Cette transformation va induire de l'opportunisme dans les affiliations syndicales des travailleurs, même si cet effet est relativisé par la création des caisses officielles de chômage, non syndicales.

Toutefois, l'instabilité économique perdure, comme va le prouver en Belgique l'existence de différentes crises au long des années 1920, dont la crise du franc belge en 1926, qui forcera sa réévaluation, puis la crise des années 30, avec des grèves majeures en 1932.

La caractéristique du syndicalisme socialiste, et qui détermine en partie ce qui va se passer pendant l'entre-deux-guerres, c'est qu'il est un mouvement de composition très hétérogène, comme le montre sa genèse dès 1840 sous forme de multiples petits mouvements locaux.

On a donc des syndicats affiliés à un parti politique ouvrier et des syndicats indépendants. Au niveau de la direction et de la commission syndicales, on trouve principalement des militants qui vont être en relation très étroite avec le parti ouvrier, voire qui vont faire partie des deux.

Dans les organisations affiliées, par contre, il y a un certain nombre de militants en rupture, en opposition avec cette idée d'un lien étroit avec le parti. Tous ne vont pas accepter les décisions adoptées au lendemain de la guerre en convergence avec le parti socialiste. Au sein du mouvement syndical, une série d'organisations va contester ces lignes de conduite, s'y opposer, proposer la désaffiliation des syndicats au parti ouvrier et une séparation très nette entre mouvement syndical et mouvement politique, ce qui se concrétisera après 1945.

Mais la seconde guerre mondiale va bouleverser les choses.

Au cours de celle-ci, l'impossibilité de maintenir une activité syndicale normale en Belgique occupée avait décidé un grand nombre de dirigeants de la Confédération générale du Travail de Belgique (CGTB, nouveau nom à partir de 1937 de la Commission syndicale) à opter, à l'instar du gouvernement, pour l'action auprès des alliés à Londres, tandis qu'une minorité avait versé dans la collaboration ouverte avec l'occupant nazi au sein de l'UTMI (Union des Travailleurs Manuels et Intellectuels).

Dans ce contexte très particulier, des groupements syndicaux autonomes ont été créés dans un certain nombre d'entreprises à la base — principalement à l'initiative de militants de la gauche syndicale radicale issus de la CGTB — afin d'y organiser la résistance face à l'occupant. Parmi ces groupements, citons le Mouvement métallurgiste unifié (MMU) initié notamment par André Renard et les Comités de Lutte Syndicale (CLS), sous influence communiste. Ces syndicats vont notamment organiser des grèves importantes, dont une de cent mille personnes à Liège, malgré la répression très forte de la Gestapo.

Ces organisations vont acquérir une certaine audience pendant la guerre et, au lendemain de celle-ci, quand les syndicats socialistes reviennent de leur exil en Angleterre, ils se trouvent face à un mouvement nouveau qu'ils ne contrôlent pas. Un mouvement qui a rompu avec eux parce qu'ils n'ont pas assumé la résistance sous l'occupation. Malgré tout, l'idéal d'unité syndicale et ouvrière va enclencher des négociations; elles vont déboucher sur la création de la FGTB. Ces groupes qui ont été créés pendant la guerre vont revendiquer comme condition de la fusion l'indépendance complète du syndicat vis-à-vis des partis politiques et l'action directe (la grève, le conflit) comme base de l'action syndicale. Mais, rapidement, à la FGTB, les dirigeants de l'ancienne CGTB vont reprendre le dessus, notamment sur les communistes.

Pour ce qui est des subventions, après la guerre, c'est un autre système qui se met en place. Le système de sécurité sociale est généralisé, et la cotisation est obligatoire pour différentes assurances: maladie, chômage, congés payés, allocations familiales... Et tout cela est financé par le travailleur et l'Etat, mais aussi par le patronat?!

Si le taux de syndicalisation est si important en Belgique, c'est dû à cette multiplication des fonctions assurancielles du syndicat. Ainsi, on dénombre chez nous, dans un contexte de syndicalisme d'assurance, un taux d'affiliation approximatif de 55 à 75%, contre 8 à 10% en France où il s'agit d'un syndicalisme de combat.

Pour bon nombre de personnes, la pratique de l'affiliation syndicale est similaire à la souscription d'une assurance?! Notre syndicalisme a cru pouvoir cumuler les deux aspects, assurantiel et combat, mais à partir du moment où la base du syndicat devient l'assurance et qu'un certain nombre des affiliés sont là par intérêt matériel, la ligne de conduite au niveau de la lutte s'en ressent. D'ailleurs, à plusieurs moments dans l'histoire du mouvement ouvrier belge, des militants ont proposé la suppression des fonctions assurancielles des syndicats, estimant que celles-ci les entraînent dans une dynamique de gestion qui n'est pas la leur, et qui s'inscrit en porte-à-faux par rapport à des objectifs de lutte et de combat.