

La politique de l'emploi dans une période de chômage et d'inquiétude sociale

par Marie-Louise OPDENBERG,

Chargé de recherches à l'Université libre de Bruxelles.

★

Examiner et analyser l'ensemble de la politique de l'emploi d'un gouvernement reviendrait à rendre compte de la quasi totalité de sa politique. En effet, dans quelle mesure ses décisions quant à la défense nationale par exemple ou aux travaux publics, ses initiatives en faveur des classes moyennes ou celles relatives aux télécommunications n'influencent-elles pas l'emploi, sans parler de la politique qu'il mène en matière économique ?

Cet article se situe dans une perspective beaucoup plus limitée, en se plaçant au sens restreint que l'on donne souvent à la politique de l'emploi lorsqu'on la considère comme une lutte directe contre le chômage.

*
**

L'année 1977 fut une année record en matière de chômage. Au 31 décembre de l'année on comptait 88.960 chômeurs partiels d'une part, et de l'autre, 296.359 chômeurs complets, auxquels il faut ajouter 22.208 chômeurs dont l'admissibilité n'avait pas encore été établie et 15.623 demandeurs libres inoccupés, ce qui porte le total des sans emploi à la fin décembre à 334.190 alors que les offres d'emploi insatisfaites s'élevaient au même moment à 2.749. Dans ce chômage, deux problèmes particuliers : la part prépondérante des jeunes et le nombre des femmes. Au 31 décembre 1977, sur les 296.359 chômeurs complets il y avait en effet 108.285 jeunes de moins de 25 ans et 174.412 femmes, soit un taux de chômage féminin de 19,1 % contre 6,9 % pour les hommes.

Cette situation de l'emploi, inscrite dans un mouvement de dégradation constant depuis quatre ans, fit de 1977 l'année la plus mauvaise de l'après-guerre, de ce point de vue.

1. Bref aperçu des mesures antérieures à 1977.

Depuis 1974 des mesures diverses ont été prises par le gouvernement pour lutter contre le chômage.

Elles se sont ajoutées à la mise au travail des chômeurs par les pouvoirs publics qui, depuis 1946 à l'initiative du Ministre du Travail de l'époque, Monsieur Troclet, permet de mieux faire pour eux que de leur verser une allocation.

La première de ces mesures, la prépension, est due à une initiative des partenaires sociaux vu les recommandations de la Conférence économique et sociale du 31 avril 1973 (1). Elle ne libère pas l'emploi, mais permet à des travailleurs licenciés de bénéficier d'un régime plus intéressant que le chômage en cessant de faire partie de la réserve de main-d'œuvre.

Ensuite, un arrêté royal du 13 août 1975 (*Moniteur Belge* du 3 septembre 1975) organisa un premier type de stage pour les diplômés demandeurs d'emploi (il était facultatif) tandis que la garantie du Fonds d'indemnisation des travailleurs en cas de fermeture d'entreprise était étendue aux travailleurs pensionnés pour pallier les défaillances éventuelles des employeurs (2).

En 1975 encore le régime des fermetures d'entreprises et des licenciements collectifs fut amélioré par l'instauration d'un salaire de reconversion en faveur de certains chômeurs qui reçoivent une formation professionnelle (3).

Jusque là, la plus grande partie des mesures prises est donc plutôt destinée à amortir les conséquences des licenciements pour les travailleurs privés d'emploi par la crise et à éviter que les plus âgés ne viennent grossir les rangs des chômeurs. Mais un premier pas est cependant déjà fait en faveur des jeunes sans emploi, dont la part dans le chômage est de plus en plus préoccupante.

C'est du reste dans cette direction que s'engage le gouvernement en 1976, puisque la mesure la plus importante de la loi de redressement du 30 mars 1976 en matière d'emploi est, à son estime, l'organisation de manière obligatoire pour les employeurs cette fois, du stage des jeunes, à raison d'un pour cent du personnel des entreprises et des administrations publiques (4). Le gouvernement visait en outre à favoriser l'em-

(1) Convention 17 signée au Conseil national du travail le 19 décembre 1974.

(2) Arrêté royal du 30 octobre 1975 (*Moniteur Belge* du 19 novembre 1975).

(3) Loi du 12 mai 1975 (*Moniteur Belge* du 6 juin 1975).

(4) Loi du 30 mars 1976 dite de redressement économique (*Moniteur Belge* du 1^{er} avril 1976).

bauche des stagiaires comme travailleurs en faisant passer la rémunération des stagiaires de 75 à 90 % de la rémunération normale après un an. Lorsque l'embauche n'était pas possible cette disposition incitait plutôt à engager un autre stagiaire et donc à faire profiter un maximum de jeunes chômeurs des possibilités de stage, un des soucis du gouvernement étant d'éviter la perte de qualification de ces chômeurs.

Une première année d'expérience va révéler que 45 % des jeunes stagiaires auront été engagés définitivement, taux élevé qu'il faut sans doute rapprocher des nouvelles mesures visant à libérer des emplois, car la même année la prépension à la carte était instaurée, assortie de l'obligation pour l'employeur d'engager à chaque fois un jeune demandeur d'emploi (5) ; deux lois abaissaient l'âge de la pension à 64 ans (6) et octroyaient une pension anticipée non réduite aux travailleurs des métiers lourds et insalubres (7) tandis que, toujours en 1976, le Parlement votait le projet de loi sur le travail intérimaire (8) et celui sur la répression du travail frauduleux (9) et qu'une série de dispositions venaient limiter les possibilités de cumuler une pension avec une activité professionnelle (10).

En sorte qu'en 1976 on voit donc la politique de l'emploi s'orienter vers une libération maximale du travail en faveur des jeunes dans l'idée que s'il faut des inactifs autant que ce soit parmi la population plus âgée. Cela reste vrai même si, assimilant les restructurations aux fermetures d'entreprises, la loi de redressement économique a amélioré encore cette législation en faveur des travailleurs. Mais il va de soi que ceci visait aussi à aider certaines firmes qui sinon risquaient de disparaître.

2. L'année 1977.

En début d'année 1977, si l'on se réfère au nouveau plan de relance que le gouvernement élaborait et proposa après le week-end de travail des 12 et 13 février 1977 et qu'on appela plan Egmont (11), on doit conclure que ses intentions étaient de poursuivre son action sur ces plans.

(5) Loi du 30 mars 1976 dite de redressement économique (*Moniteur Belge* du 1^{er} avril 1976).

(6) Loi du 27 février 1976 (*Moniteur Belge* du 9 mars 1976).

(7) Loi du 27 décembre 1976 (*Moniteur Belge* du 21 janvier 1977).

(8) Loi du 28 juin 1976 (*Moniteur Belge* du 7 août 1976).

(9) Loi du 6 juillet 1976 (*Moniteur Belge* du 20 juillet 1976).

(10) Arrêté royal du 27 décembre 1976 (*Moniteur Belge* du 14 janvier 1977) et Arrêté royal du 12 janvier 1977 (*Moniteur Belge* du 21 janvier 1977).

(11) Il convient de ne pas le confondre avec le pacte communautaire, dit pacte d'Egmont et sur lequel fut basé l'accord de gouvernement après les élections du 17 avril 1977.

En effet, que prévoyait en matière d'emploi le plan d'Egmont des 12 et 13 février 1977 ? Outre l'intensification des mesures déjà prises : 1° d'accroître le nombre des chômeurs mis au travail par le secteur public en simplifiant la procédure administrative et en augmentant le montant de l'intervention de l'ONEM ; 2° d'étendre l'obligation pour les entreprises de prendre des jeunes en stage et pour cela de porter le pourcentage des stagiaires de 1 à 2 et d'accorder la prime de 30.000 F aux entreprises dépassant les 2 % ; 3° d'élargir la prépension aux chômeurs âgés en chômage depuis plus d'un an en s'inspirant de ce qui se fait en Allemagne depuis 1958 ; 4° de réaliser une plus grande mobilité professionnelle en modifiant la notion d'emploi convenable ; 5° d'inciter les chômeurs à accepter un emploi soit moins rémunéré, soit part-time et 6° de mener une politique complémentaire de formation professionnelle et d'allongement de la scolarité.

Le 9 mars, même pas un mois après le conclave d'Egmont, suite au refus des ministres RW de voter le budget des Affaires économiques, ceux-ci ayant été démis, le gouvernement se trouva minoritaire et décida de dissoudre les Chambres. En sorte que sa seule contribution positive à 1977 fut d'avoir obtenu le vote de la loi diminuant les cotisations patronales de sécurité sociale durant six mois pour les travailleurs nouvellement engagés qui représentent une hausse nette du nombre des travailleurs de l'entreprise (12). Cette première mesure en vue d'encourager les entreprises à engager des travailleurs cette fois dans les liens du contrat de travail habituel se situe logiquement au moment où les premiers stagiaires arrivent au bout de leur terme.

Les exécutifs en place au début de 1977, c'est-à-dire les gouvernements Tindemans III (jusqu'au 6 mars) et Tindemans IV (du 6 mars au 3 juin) auraient-ils pris d'autres mesures en cours d'année ? On ne peut le dire mais telle ne semblait donc pas son intention au printemps.

Le gouvernement Tindemans V a-t-il infléchi la ligne de conduite de ses prédécesseurs ? C'est dans le plan Spitaels que se trouve la réponse bien qu'il n'aura de répercussions qu'en 1978, d'abord parce que la dissolution des Chambres, les élections du 17 avril 1977, et la période de formation ne permirent de constituer un nouveau gouvernement que le 7 juin 1977 (13) et que les vacances, les discussions et les négociations

(12) Loi du 24 janvier 1977 (*Moniteur Belge* du 4 février 1977).

(13) Le plan Spitaels fut coulé en forme de loi par le biais de la loi-programme du 22 décembre 1977 (*Moniteur Belge* du 24 décembre 1977) sauf l'intensification de la mise au travail des chômeurs par les Pouvoirs publics qui fût réalisée par l'arrêté royal du 27 décembre 1977.

sur base du projet de programme de résorption du chômage du nouveau Ministre du Travail et de l'Emploi reportèrent sa consécration par le Parlement au 22 décembre 1977 (13), ensuite pour des raisons budgétaires bien évidentes. En conséquence, aucune nouvelle mesure ne fut prise entretemps et la seule politique qui put être menée concrètement en 1977 s'appuya sur les lois et règlements antérieurs.

Le plan Spitaels a pour axe principal le troisième circuit de travail qui, avec l'humanisation du travail constitue les deux innovations du plan, alors que le chapitre de la loi de redressement du 30 mars 1976 relatif à l'emploi avait comme pivot le stage des jeunes. Quant au reste du plan, il aménage les dispositions relatives au stage des jeunes, à la prépension et à la mise au travail des chômeurs par les pouvoirs publics et les ASBL dans une mesure assez semblable à celle du plan Egmont mais il va parfois plus loin comme par exemple en ce qui concerne la prépension pour les chômeurs âgés. En effet,

- Pour permettre à 25.000 chômeurs de retrouver temporairement un emploi convenable, l'arrêté royal du 27 décembre 1977 (14) prévoit que l'intervention versée par l'Etat aux pouvoirs publics sera augmentée de 75 F et de plus sera indexée.
- L'obligation pour les entreprises et administrations d'occuper de jeunes stagiaires est portée de 1 à 2 %. Elle devient donc applicable aux entreprises de 50 travailleurs et une prime de 30.000 F est accordée aux entreprises engageant des stagiaires dans une proportion supérieure à 2 %. De plus une ou deux primes de 30.000 F sont accordées aux entreprises de moins de 50 travailleurs qui engagent 1 ou 2 stagiaires. D'autre part, la rémunération des stagiaires est portée de 75 % à 90 % de la rémunération normale dès le début du stage.
- La prépension légale est quelque peu aménagée et elle devient applicable dans toutes les entreprises alors que jusque là elle n'était pas obligatoire dans celles de moins de 20 travailleurs.
- Les travailleurs de plus de 60 ans (55 ans pour les femmes) en chômage depuis plus d'un an peuvent prendre leur pension légale anticipée à des conditions très favorables puisque :
 - le revenu mensuel que leur attribuait l'assurance chômage au moment de la prise de cours de la pension anticipée leur est

(14) Prévues dans le plan Spitaels ces dispositions ne nécessitaient pas l'intervention du législateur, elles ne figurent donc pas dans la loi-programme mais ont été réalisées par l'arrêté royal précité publié au *Moniteur Belge* du 31 décembre 1977.

non seulement garanti mais augmenté de 1.000F, ils bénéficieront de l'abattement fiscal accordé aux prépensionnés conventionnels. Au-delà de l'âge normal de la pension et jusqu'à leur décès, ils conserveront une pension égale à celle qui leur aurait été attribuée si, au moment de sa prise de cours, elle n'avait pas subi la réduction de 5 % par année d'anticipation.

Cette prépension spéciale, à l'inverse de la prépension légale, est donc une pension au sens de la législation sur les pensions des travailleurs. En fait, il s'agira d'une pension anticipée dont la perte normale de 5 % par année d'anticipation serait compensée par une indemnité aussi longtemps que la pension sera servie. Ce régime sera valable en 1978 et 1979 et les avantages sociaux complémentaires à la pension et à la rente éventuelle seront pris en charge par le budget du ministère de l'Emploi et du Travail.

Ce dernier point était une nouveauté en soi, mais il avait été envisagé dans le plan Egmont aussi. Un des fers de lance du programme de résorption du chômage du nouveau gouvernement, et une de ses originalités est le troisième circuit du travail appelé plus précisément cadre spécial temporaire, auquel le plan Egmont ne faisait pas allusion, bien que l'idée fut dans l'air depuis quelque temps (15).

On le sait, le but était double, comme le signalait l'exposé des motifs, d'une part, créer de nouveaux emplois afin de donner à ceux qui sont frappés par le chômage la possibilité de travailler et d'échapper ainsi aux conséquences néfastes de l'inactivité involontaire ; et d'autre part, revaloriser les ressources importantes consacrées à l'indemnisation du chômage en affectant ceux qui en bénéficient à des travaux ou à des activités utiles à la communauté.

Toutefois, les associations de personnes de droit ou de fait, sans but lucratif, pourraient utiliser des travailleurs aux mêmes conditions pour des projets parrainés par un comité subrégional de l'emploi. Dans ces organismes privés, les rémunérations prévues dans les conventions collectives seraient appliquées.

Outre son rôle temporaire, le gouvernement espérait qu'il soit un éveilleur d'emplois nouveaux, soit que les employeurs reprennent à leur compte certaines activités proposées, soit que les pouvoirs publics inscrivent certaines d'entre elles au rang de leurs préoccupations permanentes.

(15) Cette idée appliquée déjà en Scandinavie fut en effet lancée en Belgique au Conseil central de l'Economie par le délégué CSC M. Lindemans dès 1975 et elle avait fait l'objet d'un rapport du Conseil central de l'Economie daté du 15 juin 1976 et au début de juillet 1977 du groupe III issu de la confrontation tripartite sur l'emploi tenue le 24 mai 1976.

S'inscrivant dans la même perspective, l'humanisation des conditions de travail devait à la fois rendre attirantes des activités professionnelles ayant perdu tout attrait pour les travailleurs nationaux et, par une autre organisation du travail, provoquer la création d'emplois nouveaux. Dans ce but, le plan créait un fonds spécial. En effet, l'action en cette matière relevait, pour l'essentiel, des entreprises. Devant l'hétérogénéité du système productif, le gouvernement voulait favoriser les initiatives novatrices en aidant, par voie de subvention, les entreprises à transformer progressivement le contenu et les conditions de travail.

3. Conclusions.

De 1974 à 1977, la politique de l'emploi a donc évolué d'une amélioration de l'indemnisation des travailleurs licenciés et de l'orientation vers la pension pour les plus âgés d'entre eux à la libération d'un maximum d'emplois au profit surtout des jeunes demandeurs d'emploi accompagnée d'une mise au travail, fût-ce temporaire des jeunes chômeurs qui n'ont pu bénéficier des emplois libérés, à l'incitation du secteur privé à engager du personnel et à créer de nouveaux emplois, et surtout à l'encouragement à créer de nouveaux emplois dans le secteur public et d'intérêt public.

Ce qui est vraiment original dans ce dernier point n'est pas en effet d'inciter les administrations publiques à occuper à des tâches d'intérêt collectif des travailleurs recrutés parmi les chômeurs complets indemnisés, pour cela il y a depuis trente ans la réglementation sur la mise au travail des chômeurs (16). La parenté entre les 2 types d'action est certes évidente bien que, dans le troisième circuit, les travailleurs soient engagés pour un an sur base de contrat de travail dans le cadre spécial alors que l'arrêté royal du 20 décembre 1963 qui règle actuellement la matière prévoit spécifiquement que les chômeurs occupés ne sont pas dans un tel lien et que, ils n'ont donc droit ni à préavis ni à indemnité de préavis. Et, par ailleurs, l'Etat assume cette fois l'entièreté des rémunérations et des charges sociales tandis que l'intervention de l'ONEM pour l'occupation de chômeurs couvre seulement grosso modo la moitié des frais. On compte fort sur cette « gratuité » (17) du reste pour obtenir de meilleurs résultats, car le succès de la mise au travail de chômeurs ne fut jamais fulgurant.

(16) Actuellement reprise dans l'arrêté royal du 20 décembre 1963 organisme du chômage.

(17) L'employeur doit cependant assumer l'infrastructure et les autres frais (charge de comptabilité, vêtements de travail, service médical, etc...).

Ce n'est ni l'idée d'utiliser cette force inoccupée, ni celle de viser à l'utilité publique qui sont neuves même si l'on parle à présent de tâches présentant un intérêt collectif et si la notion plus large de qualité de la vie, précisée depuis 1968, est sous-jacente, mais bien celle de sensibiliser plus de gens à un meilleur environnement, de tenter que certains besoins réels mais latents, se transforment ainsi en une demande générale et régulière nécessitant une réponse elle aussi générale et régulière et finissent par devenir une exigence irréversible au même titre que les services postaux ou les assurances sociales.

C'est pourquoi, contrairement à ce qui fut reflété par la presse en général, il faut considérer le fonds créé pour l'humanisation des conditions de travail comme aussi important que le cadre spécial temporaire, car les deux démarches vont de pair, orientant les intéressés vers une nouvelle manière de vivre et de concevoir la vie en cette fin du XX^e siècle.

Cette ouverture vers un nouveau type de société peut déboucher sur un échec car les besoins entrevus ne répondent peut-être pas à l'attente escomptée. Mais si le pari est tenu, le troisième circuit pourra être considéré comme un tournant de notre société au même titre que l'arrêté royal de 1944 qui organisa notre système de sécurité sociale.

Cette recherche de création d'emploi qui a marqué la politique du nouveau gouvernement, opposée aux mesures proposées auparavant, fait apparaître l'ambiguïté du terme politique de l'emploi ou tout au moins son ambivalence car elle couvre à la fois les créations d'emplois véritables et l'aménagement de la masse de travail existant que l'on devrait appeler plutôt gérance de l'emploi.

Sur les premiers, l'impact du gouvernement est limité et avant tout indirect.

Sur la seconde, la gérance de l'emploi, le gouvernement peut exercer une influence immédiate via la réglementation de la sécurité sociale, comme on vient de le voir, mais toute l'initiative ne lui appartient cependant pas, la prévision de la convention n° 17 l'illustre excellemment. D'autre part, même lorsqu'il pourrait intervenir autoritairement, il y répugne quand la matière est, par tradition, du ressort des partenaires sociaux, ainsi en fut-il de la réduction du temps de travail pour laquelle il s'est cependant déclaré favorable, car ici se pose immédiatement la question de savoir qui en supporterait le poids. Ne désirant pas en prendre une part, il n'a garde de s'immiscer dans le débat.

Voici, sans doute, quelques unes des raisons pour lesquelles sa politique en la matière paraît décevante.

Un mot enfin du problème des femmes. S'il n'en fut pas question alors qu'il s'agit d'un des points noirs du chômage, c'est que les moyens prévus ne créent aucune discrimination à leur égard.

Comme elles sont fort nombreuses parmi les chômeurs de moins de 25 ans (69.905 femmes contre 38.380 hommes), on devrait même dire que la préoccupation du gouvernement de placer les jeunes, rencontre, en théorie, leur problème.

Les faits ne confirment cependant pas cette vue des choses. De même que la mise au travail des chômeurs par les pouvoirs publics s'adresse surtout aux hommes (14.832 hommes en moyenne par jour en décembre 1977 contre 7.337 femmes par ex.), de même les stages en cours à fin décembre 1977 concernent-ils 9.557 hommes contre 7.275 femmes. Le cadre spécial temporaire aura-t-il une autre orientation ? En tout cas, à fin 1977 la lutte contre le chômage n'est pas identique selon le sexe des chômeurs. Au départ d'une réglementation unique, une discrimination apparaît, dont l'analyse des causes serait fort intéressante.

Summary : The employment policy in a period of strike and social unrest.

Until 1976, the most important measures to fight unemployment in Belgium consisted of creating an easier situation for the unemployed, of preventing older people to join the number of unemployed, and of some measures to safeguard and facilitate access to the labour market for youths. This policy was continued in 1977, but some new dimensions were added, such as the creation of a « third labour circuit » and the humanization of working conditions.

