

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

GEORGES HAMON

Les assurances sociales en Europe

Journal de la société statistique de Paris, tome 40 (1899), p. 267-280

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1899__40__267_0

© Société de statistique de Paris, 1899, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

IV.

LES ASSURANCES SOCIALES EN EUROPE (1).

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

Il faut remonter à cinquante ans dans le passé pour recueillir les premières traces laissées par l'assurance dans son évolution sociale, et c'est de France qu'en est partie l'impulsion première, mais décisive.

Il est vrai qu'au temps où nous remontons, c'est-à-dire vers 1850, le Prince-Président élaborait un programme impérial, et ses idées, plutôt démocratiques, tendaient

(1) Chômage, maladie, invalidité et vieillesse, décès, accidents agricoles, incendie. — Assurances obligatoires ou libres.

à unir dans un même sentiment de confraternité sociale l'élu et l'électeur avec lequel, dès lors, il fallait compter.

L'État devait, d'après sa doctrine, l'appui moral et matériel au peuple travailleur, et la solution de ce problème apparaissait pleine d'heureux résultats que rendirent encore plus attrayants les longs plaidoyers des novateurs, ses conseillers, en faveur de l'État Providence.

Cette étincelle, dont la clarté, tout à coup, s'affaiblit sans s'éteindre, reparut brillante vingt-cinq ans plus tard, en 1875, et éclaira, très intense, diverses parties de l'Europe que certaines conditions politiques et économiques disposaient plus particulièrement au mouvement social.

Aujourd'hui, l'étincelle est devenue incendie et embrase non seulement les grands États, mais aussi les petits.

La France, l'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre, la Russie, l'Italie, la Suisse, la Belgique, le Danemark, la Hollande, les États scandinaves, tous ont dressé un autel à l'assurance, et lui ont décerné le titre très pompeux de science sociale.

Est-ce à dire que les idées du Prince-Président ont été reprises par les novateurs contemporains telles qu'ils les avaient rêvées ; assurément non, tout est perfectible ici-bas, mais il faut avouer que les résultats de leur application, quelque modifiée qu'elle soit, ne sont pas de nature à faire percevoir que, sortie du domaine privé, l'assurance soit la panacée du genre humain.

L'analyse qui suivra sur la théorie, la législation, l'application et les résultats de l'assurance ouvrière : chômage, maladie, accidents, invalidité et vieillesse, décès, incendie, agricole, nous pourra convaincre que l'assurance est un acte de prévoyance qui, pour être efficace, ne doit pas s'écarter des limites du milieu où s'exerce la libre initiative de l'individu : au delà de cette ligne, elle est, non pas l'acte idéal de l'épargne consentie librement, mais celui de l'épargne imposée et, de ce fait, elle perd son véritable caractère.

Nous sommes convaincu cependant que l'intervention du législateur dans l'assurance aura eu un certain effet de vulgarisation ; c'est à ce seul point de vue que nous devons apprécier son intention, sa pensée n'appartenant qu'aux multiples intérêts personnels électoraux ou de gouvernement.

CAUSES NATURELLES QUI PEUVENT FAIRE DISPARAITRE LE REVENU DU CAPITAL HUMAIN ET ASSURANCES QU'ON PEUT LEUR OPPOSER.

L'idée qui a prévalu pour édifier l'assurance sociale ou, pour mieux dire, la pensée initiatrice de l'assurance sociale, est née de la situation du travailleur.

Le législateur a considéré l'homme qui travaille comme un capital dont le revenu serait le salaire reçu par cet homme.

Au point de vue économique rien n'est plus exact, aussi a-t-il suffi, pour établir la nécessité des assurances sociales, de rechercher quelles étaient les causes naturelles qui pouvaient, d'une façon permanente ou temporaire, faire disparaître le revenu ou, tout au moins, rendre improductif, momentanément, le capital humain.

On peut compter quatre causes de suppression de salaire :

1° Chômage involontaire, régulier, périodique ou accidentel ou pour d'autres causes, telles que : maladies temporaires et invalidité temporaire ;

- 2° Maladie spontanée ou accidentelle ;
- 3° Invalidité permanente par accident, maladie, vieillesse ;
- 4° La mort accidentelle ou par maladie.

A ces causes de suppression de salaire, on peut opposer la classification de M. Brentano qui proposait comme remède six catégories d'assurances :

1° Une assurance ayant pour objet une rente destinée à nourrir et à élever des enfants dans le cas où le père mourrait prématurément. (D'après M. Brentano, cette assurance est nécessaire dans la mesure où elle garantit le renouvellement de la classe ouvrière. Les enfants resteraient en apprentissage jusqu'à l'âge de seize ans.)

Les primes afférentes à cette assurance varieraient suivant l'âge du père et l'âge des enfants au moment de la conclusion du contrat ;

2° Une assurance de rente pour les vieux jours ;

3° Une assurance ayant pour objet la somme nécessaire pour avoir des funérailles décentes ;

4° Une assurance pour le cas d'infirmité ;

5° Une assurance pour le cas de maladie ;

6° Une assurance pour le chômage par suite du manque de travail.

Ces six assurances impliquent tout naturellement une prime à payer ; or, le calcul de ces primes a été établi non seulement par M. Brentano, mais encore par d'autres statisticiens, notamment par M. Engel, chef du bureau de la statistique prussienne, qui a dressé ainsi le budget minimum de l'ouvrier :

Frais de nourriture et d'entretien pour lui et pour sa famille	1 137 ⁵⁰
Assurance d'un secours de 11 fr. 25 c. par semaine en cas de maladie . . .	20 25
Assurance d'une rente de 433 fr. 50 c. à partir de soixante ans.	15 "
Assurance d'un secours de 150 fr. par an en cas d'infirmité	4 60
Assurance des funérailles	1 50
Assurance d'un secours de 12 fr. 50 c. par semaine en cas de chômage . .	75 "
Assurance d'une rente destinée à élever et à nourrir les enfants jusqu'à seize ans en cas de mort prématurée du père	100 "
Total.	1 353 ⁸⁵

Or, si nous suivons cette base de budget et que nous divisions ce chiffre de 1 353,85 par le nombre approximatif des jours de travail ainsi que l'a fait M. Chauf-ton, nous trouvons que le salaire de l'ouvrier pour 305 jours de travail est de 4 fr. 40 c. par jour, et que la prime de ces six assurances y entre pour 0 fr. 70 c. par jour.

M. Léon Marie, secrétaire général de l'Institut des actuaires français, dans son remarquable rapport sur les sociétés de secours mutuels, ajoute une septième assurance à la classification de M. Brentano : *L'assurance d'une rente viagère à la veuve après le décès du mari.*

En ce qui touche ces diverses assurances, M. Léon Marie, qui se place spécialement au point de vue des sociétés de secours mutuels, dit, avec raison : « La sixième assurance n'est pas pratiquée par les sociétés de secours mutuels, la cinquième existe, la troisième est d'importance secondaire, mais elle existe, la quatrième fonctionne mais est peu développée en France, la deuxième est formée par la retraite à capital aliéné ; quant à la première et à la septième, elles concernent spécialement la famille et sont des plus utiles. »

Dans la classification des quatre causes de suppression permanente ou temporaire des salaires, que nous avons mentionnées plus haut, les effets les moins graves sont dus ordinairement à certains cas de maladie et d'invalidité, ainsi qu'au chômage qui n'est que temporaire et attendu.

L'invalidité permanente est assurément la plus grave, car elle laisse perpétuellement le travailleur à la charge des siens, plus grave que la mort peut-être, puisque celle-ci, en supprimant le capital humain, c'est-à-dire le travailleur, supprime bien le revenu, le salaire qui faisaient vivre la famille, mais elle ne laisse pas de charge.

Il convient maintenant d'étudier en détail les quatre causes de suppression du salaire en réservant à l'accident des observations spéciales.

LE CHÔMAGE INVOLONTAIRE.

Le chômage est, selon l'expression de M. Chaufton, la clef de voûte de l'assurance ouvrière. Sans cette assurance, toutes les autres assurances sont inefficaces.

A quoi servirait à l'ouvrier, dit M. Chaufton (1), d'avoir assuré l'éducation de ses enfants pour le cas où il mourrait prématurément, de s'être assuré des ressources en cas de maladie, ou d'infirmité, ou lorsque la vieillesse l'aurait rendu incapable de travailler, de s'être assuré des funérailles décentes, si, le chômage survenant par suite de manque de travail, il était obligé de suspendre le paiement de ses primes, et se trouvait, par là, déchu de tout droit à l'assurance ? Pour les classes ouvrières, le chômage, tarissant la source du revenu, anéantit l'assurance.

L'assurance pour l'ouvrier n'est une véritable assurance que si, pendant le chômage, il peut continuer à verser ses primes comme s'il n'avait pas cessé de recevoir son salaire...

De son côté, M. Eugène Rostand, qui a présenté au Congrès des accidents du travail tenu à Milan, en 1894, un rapport tendant à organiser l'assurance contre le chômage involontaire en France, considère que « le chômage est l'un des risques inhérents à l'existence de tous ceux, ouvriers manuels ou employés, qui vivent du labeur quotidien, et l'un des plus graves. Autant que la maladie, les accidents, la mort prématurée, et avec le même caractère de perpétuelle menace à raison de la précarité habituelle du contrat de louage, il trouble leurs vies, il les empêche d'améliorer leur condition en interrompant l'effort ; c'est l'ennemi qui sans cesse fait pénétrer la gêne, puis la détresse, dans des foyers jusqu'alors heureux. La difficulté de retrouver du travail devrait être plus redoutée des salariés que la modicité des rémunérations. »

Mais comment et par quels moyens est-il possible de vaincre cet ennemi-né de l'ouvrier ?

Voyons, tout d'abord, l'opinion de M. Brentano, analysée par M. Chaufton qui s'est spécialement occupé de cette question encore bien nouvelle ; nous exposerons ensuite la solution de M. Rostand, puis celle du législateur, enfin nous exprimerons ce qu'à notre avis nous croyons être réalisable pour atténuer les effets de ce fléau.

Opinion de M. Brentano. — « Créer une caisse spéciale d'assurance qui régulariserait les différentes primes de l'assurance ouvrière, lorsque l'ouvrier ne pourrait les payer.

(1) *Les assurances, leur passé, leur présent, leur avenir*, t. 1^{er}, page 235.

« Or, ce cas se présentera non seulement lorsque le chômage résultera d'une crise industrielle, mais encore lorsqu'il aura lieu par suite d'une grève. Un rapprochement nécessaire s'établit entre ces deux situations.

« Il est naturel, il est inévitable que la caisse qui assurera des secours en cas de chômage forcé par suite de crise industrielle, en assure également en cas de chômage volontaire par suite de grève.

« Ainsi seront conjurés dans leurs effets la grève et la crise industrielle, ces deux points noirs de l'existence de l'ouvrier.

« Une semblable assurance ne peut être entreprise avec succès que par une mutualité formée entre les ouvriers d'une même profession, en d'autres termes, par une association professionnelle.

« Pour une œuvre de ce genre, il faut que les ouvriers soient chez eux. Eux seuls sauront se surveiller. Le danger, ici, est que les paresseux ne cherchent à abuser de la facilité qui leur sera donnée de vivre sans rien faire. Le seul contrôle efficace en pareil cas, est celui qui résulte des rapports personnels des ouvriers entre eux.

« Ils sauraient tout de suite s'il y a du travail quelque part, puisqu'ils seraient intéressés à en trouver et en aviseraient sans tarder les administrateurs de la caisse.

« L'association ou le syndicat professionnel s'impose donc ici comme une nécessité économique et sociale, comme une conséquence logique de l'organisation industrielle moderne.

« Sans l'assurance contre le chômage, l'ouvrier ne peut se suffire à lui-même ; sans l'association ou le syndicat professionnel, l'assurance contre le chômage ne saurait exister.

« Ce syndicat professionnel ne doit pas être un syndicat local, mais, affectant une sorte de caractère national, il doit s'étendre dans tout le pays, et comprendre tous les membres d'une même profession, il aurait une caisse centrale unique, alimentée par des caisses locales aussi nombreuses qu'il serait jugé utile. Cette organisation présenterait un double avantage. En premier lieu, on sait que plus le nombre des assurés est grand, plus est certaine la solvabilité d'une caisse d'assurance ; des caisses locales n'offriraient pas, à ce point de vue, de bases assez solides ; en second lieu, les ouvriers pourraient ainsi plus facilement offrir leur travail sur les différents marchés, et jouir d'une plus complète liberté économique. »

... Et M. Chaufon ajoute cette observation, qui boucle la combinaison de M. Brentano, laquelle nous semble assez pénétrer dans le champ du socialisme :

« On pourra prévoir les chômages réguliers qui ont lieu pour chaque profession, mais comment prévoir les crises industrielles, comment prévoir les grèves ? La caisse d'assurance en cas de chômage ne pourra rester solvable et rendre de véritables services que si les ouvriers s'engagent, en cas de réussite, à faire des versements supplémentaires. Cette caisse devant verser les primes relatives aux différentes assurances contractées par l'ouvrier, alors que ce dernier, faute de travail et de salaire, ne peut plus les payer, il serait plus simple de le charger de recueillir en tout temps les primes afférentes à cette assurance. »

Ajoutons que dans l'esprit de M. Brentano, déjà cité, ladite caisse, en cas de chômage, aurait la charge de percevoir les six primes afférentes aux six assurances ouvrières classées par lui.

En temps normal, d'après sa combinaison, la caisse servirait, pour cinq de ces primes, d'intermédiaire entre les ouvriers et les autres caisses d'assurances; en temps de crises elle continuerait à les payer, mais de ses deniers.

Passons maintenant à la solution proposée par M. Rostand (1).

Le chômage se produit, il existe, comment en rendre les suites moins sensibles ?

Il y a quatre moyens connus :

1° Le placement. Exercé par les bureaux ou agences de spéculation, il a besoin d'être surveillé, car il prête aux abus, à l'exploitation de la pauvreté.

Confié aux syndicats professionnels, aux bourses du travail, aux municipalités, il pourrait s'opérer efficacement, mais à condition de n'être point monopolisé par ces organes comme on le réclame, car, en ce cas, il deviendrait un mécanisme d'asservissement politique ou corporatif.

Pratiqué par les associations de mutualité ou de philanthropie, il est à la fois gratuit et désintéressé de toute pensée autre que l'aide fraternelle respectueuse de la liberté ;

2° L'assistance par le travail, c'est-à-dire l'organisation par des associations philanthropiques d'un travail provisoire tenu constamment, dans des chantiers, des maisons, des stations, des colonies, à la disposition de l'inemployé, pour l'entretemps, suivant des systèmes divers, mais toujours de manière à faciliter, avec l'attente, le ressaisissement du travail normal ;

3° Les caisses de réserve pour secours instituées dans les associations professionnelles ;

4° L'assurance.

De ces quatre moyens, il est visible tout de suite que l'assurance serait le meilleur ; tout est de savoir si elle est possible et, si oui, comment. Mais si elle l'était, on ne saurait contester qu'elle soit la solution adéquate. Car le placement exige un délai et fréquemment avorte ; les caisses de secours ont une action limitée et incertaine ; la méthode, moralement si belle de l'assistance par le travail, comporte, par les conditions de son fonctionnement, un travail partiel, un salaire inférieur au normal, l'intervention de la bienfaisance.

Dans nos démocraties modernes, un sentiment social très vif pousse à substituer l'assurance à l'assistance ; et si l'on n'atteindra jamais ce but de façon absolue, heureusement peut-être pour la vie morale, il est permis d'y tendre dans la mesure du possible.

La conclusion de M. Rostand est réservée. L'assurance chômage, dit-il, semble réalisable par des agents et suivant des modes divers. Les solutions mixtes sont celles qui présenteraient le plus de justesse et réuniraient le moins de chances défavorables.

En première ligne se placeraient les solutions par l'effort privé et l'association, c'est-à-dire soit par l'industrie, soit de préférence par la mutualité des bénéficiaires dans le cercle professionnel ou en dehors de ce cercle, avec le concours des employeurs et de la solidarité philanthropique.

Quant à l'industrie, il suffit de dire que la loi la laisserait évoluer et se perfectionner librement.

La mutualité est moralement bien supérieure. Elle repose sur « l'aide-toi toi-même » et le « aidez-vous les uns les autres ».

(1) Congrès des accidents du travail de Milan, 1894.

Dans le cercle professionnel, le législateur pourrait soit astreindre les associations à se doter de l'assurance contre le chômage, surtout les futures, soit la permettre aux existantes comme aux futures en les encourageant et en vérifiant les statuts.

Une contribution patronale est là aussi logique que pour les autres assurances sociales.

Hors du cercle professionnel, la mutualité pourrait être favorisée, dans les combinaisons, par exemple, dont Bruxelles nous a offert un spécimen ; le facteur philanthropique aurait ici encore son rôle, et souvent décisif, comme promoteur ou comme auxiliaire.

En deuxième ligne, et là où l'effort des intéressés directs serait insuffisant, le législateur pourrait autoriser la commune à agir non comme assureur principal, mais comme initiatrice, participante, quelquefois, directrice ou surveillante.

Ainsi subsidiaire et circonscrite, l'intervention de la commune est infiniment plus acceptable que celle de l'État ; plus rapprochée des travailleurs, elle est mieux apte à combattre les suites du défaut de travail, et à prévenir des abus trop faciles en se renseignant (comme les intéressés) sur la condition ou la valeur morale réelle des sans-travail ; d'ailleurs atténuer les effets du chômage immérité qui entraîne à la misère, est pour elle un procédé bien supérieur à celui des bureaux de bienfaisance. L'assurance serait alors bornée aux habitants, et la subvention communale rigoureusement limitée d'avance à un maximum relativement peu élevé.

Dans les deux ordres d'idées, action par le seul effort privé avec concours de la commune, l'État pourrait aider, non comme partie directe au fonctionnement, mode qui abonderait pour ce type d'assurance en mauvaises conséquences, mais par des facilités, au besoin des subventions d'encouragement. Si l'État ne doit jamais se faire assureur du chômage involontaire, on peut concevoir qu'il appuie les institutions destinées à en atténuer les maux, soit en suscitant là où il y aurait à la fois impuissance de l'initiative privée et abstention de la commune, soit en soutenant ; car il y a un danger public à laisser s'irriter contre l'organisation sociale l'homme qui, voulant du travail, n'en obtient pas...

M. Jouffroy, maire de Vienne, député de l'Isère sous la législature de 1895, a déposé, sur les bureaux de la Chambre, une proposition de loi d'assurance contre le chômage, sur laquelle nous reviendrons plus loin. Pour être efficace, disait-il, l'assurance en matière de chômage doit être obligatoire dans certaines limites ; car l'obligation entraîne avec elle le nombre des adhérents, et le nombre est indispensable pour la réduction certaine et au minimum du risque couru. Sans doute, l'idée d'obligation soulève des résistances au nom d'une prétendue liberté, mais ces résistances, dictées toujours par une opinion égoïste et étroite, ne sauraient l'emporter sur les sentiments de solidarité sans lesquels aucune organisation sociale n'a de véritable raison d'être et ne peut exiger le respect de tous...

Les considérations de l'honorable député relèvent peut-être bien d'un esprit tendancieux, mais on y trouve surtout l'impression, la préoccupation d'un représentant d'un département frontière, dont les intérêts ne sont pas absolument les mêmes que ceux d'un département central.

De son côté, M. Coutant veut créer une « caisse nationale de chômage », et il dépose, en 1899, une proposition dans ce sens. Enfin, récemment, au congrès de Lucerne organisé par la Fédération ouvrière suisse, le conseiller national Hofmann,

député de Thurgovie, a présenté un rapport sur la nécessité de combattre le chômage par l'assurance obligatoire.

* *

A notre avis, le chômage peut se diviser en trois espèces distinctes :

1° Le chômage périodique et attendu dans certaines professions ;

2° Le chômage inattendu et accidentel provenant de la surproduction, du manque de commandes et autres facteurs divers ;

3° Le chômage volontaire de l'individu pour une cause quelconque et personnelle et le chômage volontaire collectif des grévistes.

Reprenons nos sujets :

1° *Le chômage périodique et attendu dans certaines professions.* — Celles, par exemple, du bâtiment et du vêtement à cause de la température et des saisons, de l'industrie alimentaire, de la navigation fluviale à cause de la sécheresse ou des inondations, des employés de théâtre qui chôment pendant la saison estivale. Ces causes de chômage attendu entrent pour ainsi dire dans le contrat de travail, elles existent pour chaque pays, pour certaines industries, et à diverses époques de l'année ; l'assurance, dans ces cas, ne saurait être utile et avoir un effet salutaire. Afin de surmonter le passage difficile de la crise, le travailleur doit répartir le gain de la période lucrative sur l'année entière, ou bien trouver une seconde profession qui permette de combler les vides causés par la première.

On pourrait créer des caisses recevant l'épargne pendant la période de travail, pour aider les ouvriers durant la période de chômage ; cependant, il est fort à craindre que l'indifférence des ouvriers n'influe sur leur bonne volonté, et qu'ils n'entrent ni dans la voie d'épargne pour les jours de chômage, ni n'admettent le système de la répartition des secours lors du chômage ;

2° *Le chômage inattendu et accidentel provenant de la surproduction, du manque de commandes et autres facteurs aussi complexes que divers*, tels que l'état du marché des matières premières, l'insuffisance de la consommation ou des débouchés, la situation économique générale, la situation politique, l'état de crise, la guerre, la révolution..., puis enfin, il y a les inventions de machines, maux passagers il est vrai, mais qui arrêtent tout un métier, les mauvaises récoltes qui élèvent le prix des denrées alimentaires, diminuent la consommation, entraînent hors du pays le numéraire et provoquent en même temps que des troubles économiques, un état de disette dont le chômage est la conséquence.

Dans ces diverses causes, la question du chômage se présente dans toute son acuité et a donné lieu à bien des controverses ; les uns pensent qu'il conviendrait à l'État, pour sauvegarder l'intérêt des travailleurs en état de chômage, de leur réserver de grands travaux tels que : fossés à creuser, murailles à élever pour la défense des places fortes, ouvrages sur les routes ou dans les villes, ouvrages divers pour subvenir à la consommation ou à l'approvisionnement des armées. Malheureusement les économistes qui ont espéré avoir trouvé le remède au chômage en utilisant le travailleur en état de crise pour le compte de l'État, n'ont pas songé que ce dernier ne pouvait, à cause de son budget et des exigences de ses travaux militaires, attendre les calamités qui atteignent la population dans sa production personnelle pour lui assurer une compensation immédiate au fléau qui paralyse

son activité. Et puis, cette combinaison, toute de prévoyance, ne peut avoir aucun succès d'être exécutée dans son ensemble, pour la raison que l'État est ordinairement atteint par les crises tout comme l'industrie et plus peut-être car il produit ordinairement trop. Il faut enfin compter avec certaines conditions économiques, administratives et financières qui ne peuvent être modifiées sans provoquer un réel ébranlement dans l'organisation de tous les services publics. Si la prévoyance administrative et financière gouvernementale est presque impossible pour compenser l'action néfaste du chômage inattendu et accidentel, l'assurance apparaît comme possible mais, d'assez difficile application, car il faut faire une distinction entre le chômage accidentel, le chômage périodique et le chômage volontaire.

On doit à cette difficulté le peu de développement que l'assurance contre le chômage a obtenu, soit en France, soit en Europe. Il serait peut-être possible de se ranger à l'avis émis par quelques auteurs, ceux-là mêmes que nous avons cités, lesquels considèrent que cette assurance contre le chômage ne peut fonctionner qu'à l'aide de la mutualité, jointe au système corporatif.

Il ne faut pas perdre de vue en effet que la *surveillance* est le facteur principal qu'il convient d'observer pour obtenir le succès désiré et encore ne peut-elle être exercée que très difficilement par les personnes qui connaissent les travailleurs sans ouvrage. D'autre part, et ceci irait à l'encontre du système mutuel corporatif, le chômage atteint souvent un grand nombre de travailleurs d'une même profession; or, les fonds de secours peuvent être vite épuisés et le but de prévoyance n'est pas atteint.

Lorsqu'en 1895, M. Rostand a publié son étude sur le chômage, plusieurs journaux l'ont commentée sur la question de savoir si le chômage était un risque assurable.

L'*Argus* émettait l'opinion qu'il fallait se rabattre sur les caisses professionnelles et sur l'assurance, « le chômage volontaire, concluait l'*Argus*, est un risque qui paraît assurable dans des conditions qui se rapprocheraient beaucoup de l'assurance contre les accidents de toute nature.

« Les socialistes demandent qu'il soit assuré par l'État seul ou par la commune. On sait où conduit cette théorie doublée du principe de l'obligation. A côté de l'opinion des socialistes, se place l'opinion de ceux qui croient cette assurance possible, soit par l'intermédiaire de l'industrie privée, soit à l'aide de mutualités professionnelles. »

A notre avis le chômage involontaire et accidentel est un risque assurable, mais il présente de bien sérieuses difficultés à cause et surtout, comme nous venons de le dire plus haut, du chômage périodique attendu et du chômage volontaire avec lesquels une confusion peut être élevée à un moment donné.

En résumé, nous trouvons qu'en pratique il sera épineux de circonscrire avec une parfaite sûreté le champ du chômage volontaire et celui de l'involontaire, et malaisé de discerner la juste durée du secours, mais il faut observer que certains cas de l'assurance accidents, qu'évoque l'*Argus*, offrent des difficultés de même ordre et comportent des inconnues tout aussi caractéristiques, et qu'on n'en a jamais déduit que ce genre d'assurance soit irréalisable.

3° *Le chômage volontaire de l'individu pour une cause quelconque et personnelle et le chômage volontaire collectif des grévistes* (1). — Dans ce troisième cas, nous

(1) L'honorable bourgmestre de Bruxelles établit, d'après des enquêtes personnelles et les renseigne-

nous trouvons en présence, soit de paresseux, de faibles, de moralement malades, ou de travailleurs englobés dans un mouvement d'insubordination, de revendications ou de motifs analogues. (Sauf peut-être dans les pays anglo-saxons où le chômage collectif volontaire est assuré par une caisse de grève et les *Trade-Unions*), on reconnaît que la grève n'est pas un risque assurable, car elle est ordinairement suscitée par les passions et la concurrence étrangère qui souvent en profite et la dirige.

L'idée socialiste qui se porte avec persévérance sur l'assurance du chômage survenu à la suite de grèves, est fautive dans son principe, car elle constitue un état incompatible avec l'assurance qui est un acte de prévoyance et de garantie contre un risque relevant seulement de la nature et non de la volonté de l'homme.

ments fournis par son administration, la classification suivante des causes qui amènent le chômage habituel, périodique et temporaire.

A. — *Chômage habituel.*

1° Paresse, nonchalance, inconstance, flânerie, ivrognerie.

Les hommes relevant de cette catégorie font généralement la navette entre la ville et le dépôt de mendicité ;

2° Absence de profession, d'aptitude, d'habileté, d'instruction ; gens ne connaissant aucun métier, alors que tous les industriels se plaignent du manque d'ouvriers intelligents et habiles ;

3° Richesses de certaines administrations charitables, richesses connues et qui encouragent l'imprévoyance par la certitude d'être secourus.

Cette cause est mise en évidence par l'affluence des besogneux vers les grandes villes, plus riches que les campagnes, bien que la vie y soit plus chère ;

4° Division excessive du travail, qui fait de l'homme une machine et le jette sur le pavé, sans métier, quand la production se ralentit dans l'industrie qui l'emploie, perfectionnement des machines qui supprime la main-d'œuvre ; isolement des ouvriers syndiqués, le chômage étant moindre chez les ouvriers non syndiqués, qui maintiennent les hauts salaires, poussent à un apprentissage méthodique et complet et organisent la prévoyance ;

5° Vieillesse, infirmités, maladies, charges de famille trop nombreuses ; impossibilité de gagner sa vie par le travail ou disproportion entre le gain et les dépenses.

B. — *Chômage périodique.*

Suspension du travail par suite de la saison. Exemple : les terrassiers, maçons, plafonneurs, peintres en bâtiment chôment habituellement l'hiver ; les employés des théâtres, ouvriers, contrôleurs, les ouvriers en pelleteries, en articles d'hiver chôment l'été.

C. — *Chômage temporaire.*

1° Fermeture d'atelier ;

2° Concurrence étrangère ;

3° Déplacement d'industries ;

4° Suppression des débouchés par suite de l'élévation des droits protecteurs ;

5° Stagnation des affaires par suite d'épuisement du travail, de craintes de guerres, de troubles, de grèves, d'épidémies ;

6° Changement de la mode ;

7° Pléthore d'ouvriers loués dans une même profession par suite d'une prospérité momentanée.

CONDITION DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN EUROPE.

Allemagne.

Dans le pays allemand on peut diviser l'œuvre du chômage en plusieurs catégories :

1° Caisses syndicales de chômage unies par les associations professionnelles ou mutualités de secours ;

2° L'assurance mutuelle pour les associations professionnelles ;

3° Caisses dues à l'initiative privée ;

4° Caisses municipales ;

5° Projets des législateurs.

Reprenons ces catégories :

I. — Les caisses syndicales unies par les associations professionnelles allemandes se divisent en quatre grands groupes :

A. — Les associations professionnelles proprement dites ;

B. — — ouvrières socialistes ;

C. — — — évangéliques ;

D. — — — agricoles ; établissements hospitaliers et colonies ouvrières.

A. — Les associations professionnelles proprement dites sont constituées sur le modèle des *Trade-Unions* ; elles ont établi des secours de chômage, soit en assistant leurs membres sur place, soit en leur donnant le moyen de chercher du travail ailleurs.

En 1895, le nombre des membres des associations professionnelles était de 67 000.

Les cotisations sont faibles, le secours limité, le chômage périodique presque généralement exclu.

B. — Les associations socialistes se comptaient en 1895 au nombre de 51, avec 270 000 membres.

Elles accordent des secours de route et des secours sur place, mais peu élevés ; un peu de toutes les professions sont comprises dans ces associations, la principale est la fédération des ouvriers typographes. Les patrons de cette profession ont fondé une caisse de secours attachée à la fédération et alimentée par eux.

Il ressort d'une résolution votée lors du dernier congrès des associations (1896), que ce mouvement tend à se propager et à englober diverses professions jusqu'alors restées à l'écart.

C. — Les associations ouvrières évangéliques, peu répandues d'ailleurs, acceptent en outre des unions professionnelles, des unions d'employés de commerce.

Les caisses de chômage de ces associations tiennent de l'aumône et du prêt.

Quelques-unes, ainsi que nous le verrons plus loin, ont fondé des caisses d'assurances mutuelles, facultatives ou obligatoires.

D. — Les associations agricoles peu nombreuses font également quelques efforts pour suivre le mouvement. L'Union berlinoise des agriculteurs allemands qui s'est adjointe, en 1865, l'Union de bienfaisance des cultivateurs de la province de Brandebourg, est la plus importante.

Enfin, les institutions qui ferment la boucle du dernier groupe sont des auberges hospitalières, où les ouvriers de passage mangent et couchent à bas prix ; des colonies pour la rééducation professionnelle.

II. — L'association des commerçants allemands de Berlin qui entre dans la catégorie des unions évangéliques, a créé, en 1885, une assurance facultative qui admettait les membres jusqu'à l'âge de cinquante ans.

D'après les statuts de 1895 :

« En cas de perte d'emploi survenant sans faute lourde, après une affiliation d'un an, l'assuré obtient un secours pendant trois mois consécutifs ; la durée est portée à six mois, s'il appartient depuis deux ans à la caisse. L'indemnité est fixée à 30 marks par mois pour une cotisation mensuelle de 1 mark, et à 45 marks pour une cotisation mensuelle de 1 mark 50, elle n'est pas accordée dans les premiers jours de chômage, à moins qu'il ne se prolonge.

« L'assuré qui a été secouru pendant un semestre ne peut plus rien obtenir qu'après être resté neuf mois en place. Avant de recevoir un secours, il doit déclarer quels sont ses profits accessoires, et en abandonner 25 p. 100 à la caisse. Quand ces profits atteignent le double du secours, le droit à l'indemnité disparaît ; il en est ainsi également pour les membres qui jouissent, en outre, de revenus comme entrepreneurs, ou pour ceux qui refusent une place conforme à leurs connaissances, leur situation et leur salaire habituel. »

En 1891, l'obligation à l'assurance fut imposée aux membres de l'association et quelques modifications ont été apportées aux statuts.

Quelques autres unions d'employés de commerce ont tenté de suivre l'exemple de l'association des commerçants de Berlin, mais sans grand succès.

III. — L'union centrale pour l'assurance contre le chômage à Stuttgart, créée en 1897, est due à l'initiative privée, son action n'a de limite ni pour le territoire, ni pour les professions. Les assurés doivent recevoir un salaire mensuel de 40 à 750 marks.

Pour les domestiques la nourriture et le logement entrent dans le salaire. Les gratifications, bénéfices, participations sont en dehors.

L'assuré doit, pour être accepté, avoir gardé six mois la même place, avoir des références sérieuses de moralité et de probité.

Afin de ne pas augmenter le risque, l'assuré doit cacher son affiliation à son patron, aussi bien que la compagnie évite de demander des renseignements à ce dernier sur son employé, ouvrier ou domestique.

Cette assurance, qui élimine les mauvais risques, ne peut prétendre à un résultat très satisfaisant, d'autant mieux que le taux des primes est de 2 à 3 p. 100 du salaire.

L'indemnité est pour le premier mois de 80 p. 100, de 50 p. 100 pour le deuxième et pour le troisième 20 p. 100 du salaire reçu.

Pour avoir droit à l'indemnité, l'assuré doit appartenir à la caisse depuis huit mois, payer régulièrement ses primes et n'avoir pas mérité le chômage. En cas de grève si la demande d'indemnité est justifiée par voie des tribunaux, un conseil de la caisse délibère s'il faut faire droit à la requête de l'assuré ; c'est également ce conseil de l'assurance qui juge le bien fondé d'une demande d'indemnité, dans le cas où l'assuré a été obligé d'abandonner sa place pour une raison de dignité.

L'union centrale procure des places aux membres que ceux-ci peuvent ne pas

accepter, si le salaire n'est pas égal à celui qu'ils touchaient précédemment; en cas d'expatriation les secours de route peuvent atteindre 100 marks.

La caisse accepte des dons et legs pour la constitution de son fonds de réserve.

Mais, écrit M. Paul Vivier, docteur en droit, dans son livre remarquable sur l'assurance contre le chômage involontaire, « plusieurs compagnies s'intitulent : Compagnie d'assurance contre l'incendie et le chômage, mais il faut entendre, par là, uniquement le chômage des capitaux. L'assurance ainsi limitée présente deux combinaisons principales :

« 1° L'assurance contre la perte des loyers, qui garantit au propriétaire les loyers dont il sera privé pendant la reconstruction, ou la réparation de l'immeuble incendié, et protège contre le recours du propriétaire le locataire responsable des loyers perdus pendant la même période ;

« 2° L'assurance contre les pertes des bénéfices qui garantit aux commerçants et industriels, en cas d'incendie, une indemnité représentant les revenus des capitaux, rendus improductifs ; quant à l'assurance qui garantirait les ouvriers ou les employés des dommages résultant de la perte de leurs salaires, à la suite de la fermeture des ateliers et magasins incendiés, elle a été repoussée ; le temps nécessaire pour la reconstruction des établissements est souvent très long, et l'ouvrier, même assuré, chercherait toujours du travail ailleurs ; il n'aurait donc aucun intérêt à s'assurer, tel est le motif invoqué par les compagnies. Pourtant une tentative a été faite dans ce sens, il y a une quinzaine d'années, par la société « Le Globe » ; elle garantissait non seulement les propriétaires, les négociants et industriels, mais aussi les ouvriers contre le chômage. Elle ne tarda pas à disparaître ; il en fut ainsi d'une autre société qui poursuivait un but analogue. Il semble donc que le chômage des ouvriers et employés constitue un risque qui doit rester en dehors de l'industrie des assurances, même en appliquant l'assurance spécialement au chômage qui résulte de l'incendie. »

IV. — C'est Cologne qui présente, d'après les statistiques, le plus grand nombre de chômeurs et la plus grande durée de chômage ; Cologne était donc indiquée pour posséder une caisse d'assurance contre le chômage, elle a été créée en 1896. Les assurés doivent être âgés d'au moins dix-huit ans et domiciliés depuis deux ans dans la ville ; ils payent une cotisation hebdomadaire de 25 pfennigs, soit 31 centimes, au moyen de timbres collés sur un livret. Ils acquièrent ainsi le « droit au travail » en cas de chômage survenu du 15 décembre au 15 mars et, s'il est impossible de leur procurer de l'ouvrage, les assurés reçoivent pendant les vingt premiers jours de chômage 2 fr. 50 c. s'ils sont mariés, et 1 fr. 87 c. s'ils sont célibataires. On a constitué un fonds de garantie de 85 000 fr. au moyen des cotisations de membres honoraires (lesquels n'ont pas droit au secours et paient 6 fr. 25 c.), et des versements des protecteurs de l'œuvre (une somme de 375 fr., une fois payée, donne droit à ce titre).

La ville de Cologne accorde à la caisse de chômage une subvention de 31 000 fr.

Voici le compte rendu des opérations de la caisse, du 1^{er} avril 1897 au 31 mars 1898 :

TABLEAU.

Nombre d'assurés : 324 (158 ouvriers du bâtiment et 166 ouvriers divers).

Nombre de chômeurs : 151, parmi lesquels 43 reçurent du travail et 108 l'indemnité de chômage.

Montant des indemnités allouées : 3 485 marks pour 2 197 journées.

Sur les 108 personnes indemnisées, 19 ont touché jusqu'à 8 marks 50.

—	19	—	de 8,50 à 20 marks.
—	9	—	de 21 à 30 marks.
—	20	—	de 31 à 40 —
—	20	—	de 41 à 50 —
—	9	—	de 51 à 60 —
—	12	—	de 61 à 68 —

Les recettes et les dépenses s'établissent comme suit :

RECETTES.		Marks.
		—
Avoir au 1 ^{er} avril 1897		102 557,34
Cotisations des membres honoraires et dons divers . .		5 134,25
— des assurés		2 213,25
Intérêts des fonds placés.		4 224,05
TOTAL des recettes.		<u>114 128,89</u>
DÉPENSES.		
Frais divers.		2 341,37
Indemnités de chômage		3 485,37
TOTAL des dépenses		<u>5 826,74</u>
Excédent des recettes au 31 mars 1898. . .		<u>108 302,15</u>

Ces chiffres semblent établir que l'institution est dans une bonne situation financière mais que son action est restreinte et que peu d'ouvriers en profitent. C'est du reste une œuvre libre, et la participation y est absolument facultative.

(A suivre.)

Georges HAMON.