

POLITIQUE SOCIALE ET RECONFIGURATION DES NORMES DE GENRE

CAROLA TOGNI ET SARAH KIANI

En conclusion de son dernier ouvrage, Jean-Pierre Tabin (2022, p. 193) défend une sociologie de la politique sociale qui se concentre « sur ce qu'elle fait, et ne fait pas », « car la politique sociale a bien d'autres effets que seulement garantir ou améliorer le bien-être des individus » : elle participe aussi à reproduire les rapports de domination, à exclure et à imposer des normes. Dans cette contribution, nous nous intéressons plus particulièrement à la production de normes de genre.

À travers l'histoire de la (non-)prise en compte du travail familial par l'assurance chômage suisse, il s'agit pour nous de contribuer à discuter l'impact des transformations de l'État sur les modèles familiaux et la division sexuée du travail (Daly, 2020). Nous allons nous intéresser à trois moments clés. Le premier moment, au début des années 1980, est celui du refus de la prise en compte du temps consacré par les parents, en particulier les mères, à l'éducation des enfants. Le deuxième moment, à la fin des années 1990, est celui de l'introduction d'une mesure, la « période éducative », qui vise avant tout à venir en aide aux familles pauvres. Enfin, la dernière période concerne la réforme du début des années 2000, qui consacre une nouvelle conception de la « période éducative », visant davantage à maintenir les mères en emploi.

LE REFUS DE 1982: L'ÉTAT N'A PAS À SE MÊLER DE LA FAMILLE

La loi fédérale sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) du 25 juin 1982 est adoptée dans un contexte de début d'institutionnalisation d'une politique de l'égalité, représentée notamment par l'adoption d'un article constitutionnel sur l'égalité en 1981, à la suite d'une période de mobilisation féministe (Kiani, 2019). Les années 1970 voient émerger un débat sur la place des femmes dans les assurances sociales, portées d'une part par les mouvements féministes et d'autre part par les partisans d'une féminisation du salariat, tant en Suisse (Togni, 2015) qu'au niveau international (Constantin & Togni, 2021). Les critiques portent notamment sur les critères d'accès aux assurances sociales, construits sur la base des normes d'emploi masculines (emploi régulier, à plein temps) et la non-prise en compte du travail domestique réalisé essentiellement par les femmes dans le cadre familial.

106 En 1980, le Conseil fédéral affirme que dans la nouvelle loi sur l'assurance chômage « les femmes sont sur un pied d'égalité avec les hommes », en prétendant ainsi respecter le principe d'égalité¹. La LACI de 1982 va en effet améliorer la protection en cas de chômage des salariées travaillant à temps partiel, enceintes ou ayant interrompu leur emploi pour cause de maternité, ainsi que les prestations des chômeuses mariées. Comme dans d'autres pays, les réformes répondent ainsi en partie aux revendications féministes. Il s'agit le plus souvent de concessions peu coûteuses et qui ne remettent pas fondamentalement en cause la division sexuée du travail². Mais les autorités fédérales n'entrent pas en matière sur une autre revendication : celle demandant que les années passées à s'occuper des enfants soient prises en compte au même titre que le travail salarié pour ouvrir un droit à l'assurance chômage. Cette

¹ Message du Conseil fédéral (CF), *Feuille fédérale* (FF), 2.7.1980, p. 542.

² Les temps partiels sont assurés, mais uniquement si le gain mensuel dépasse 500 fr.; par ailleurs, pour prétendre à une indemnité, il faut être disposée à travailler au moins à 50 %. L'assouplissement de l'exigence de cotisation permet d'éviter de perdre le droit à des indemnités en cas d'interruption professionnelle, mais seulement si elle ne dure pas trop longtemps (moins d'un an et demi). Les femmes travaillant dans l'entreprise familiale ainsi que les salariées travaillant dans les emplois de service de maison et dans l'agriculture restent exclues de l'assurance.

revendication est portée tant par les féministes proches du mouvement ouvrier que par des féministes plus proches des milieux bourgeois, ainsi que par l'Alliance des sociétés féminines (ASF). Elle est défendue au Parlement par les premières députées élues au Conseil national, qui portent cette proposition également concernant l'assurance vieillesse. Les autorités fédérales argumentent ainsi leur refus :

« Il importe de relever d'emblée que le projet de loi n'entend nullement s'immiscer dans le débat de principe sur le statut de la femme, prise entre ses obligations professionnelles et ses devoirs familiaux, ainsi que l'ont cru, bien à tort, certaines institutions et organisations consultées. Le projet de loi fait donc une première distinction – comme pour les hommes – entre les femmes qui, en tant que salariées, sont au service d'un employeur étranger à leur famille et celles qui ne le sont pas. »³

107 Les autorités soulignent leur volonté de ne pas remettre en cause les rôles sociaux sexués ni « le statut de la femme » par la prise en compte des « devoirs familiaux » qui lui incombent. La revendication perçue comme plus coûteuse et radicale, car remettant potentiellement en cause l'assignation des femmes au travail domestique, est ainsi rapidement écartée. L'assurance doit donc, selon le Conseil fédéral, continuer à indemniser uniquement les personnes qui perçoivent un salaire, sans considération pour le travail domestique réalisé gratuitement dans le cadre familial, alors même que dans la loi de 1982 des exceptions à l'exigence de cotisation sont admises, notamment en ce qui concerne les personnes en fin d'études supérieures et les épouses qui doivent reprendre une activité en cas de séparation ou de décès du mari. Pour les premières, il s'agit d'assurer une transition vers le marché de l'emploi ; la centralité du salariat n'est ainsi pas mise à mal, au contraire. Pour les secondes, l'assurance intervient, sous condition de ressources, pour venir en aide aux femmes qui ne peuvent plus compter sur le revenu du mari. Le modèle traditionnel de l'homme gagne-pain et de la femme au foyer, sur lequel se sont construites les politiques sociales (Studer, 2014), continue à dominer les représentations et l'organisation de l'assurance chômage.

³ Message du CF, 2.7.1980, *op. cit.*, p. 542.

LE COMPROMIS DE 1996 : UNE AIDE POUR LES FAMILLES PAUVRES

Au début des années 1990, c'est dans un contexte d'importante hausse du chômage qu'est initiée une réforme de l'assurance chômage, adoptée par le Parlement en 1995. Comme dans d'autres pays, on assiste à l'émergence du mot d'ordre de l'activation, au nom de la réduction des coûts et de la lutte contre les abus (Tabin & Togni, 2013). La durée des prestations de chômage est prolongée, mais au prix d'une pression accrue sur les personnes au chômage pour qu'elles retrouvent un emploi. C'est dans le cadre de cette révision qu'est adoptée une mesure visant la prise en compte par l'assurance du temps consacré à l'éducation des enfants : la « période éducative ». Alors qu'on assiste à un renouveau de la mobilisation féministe, autour notamment de la grève féministe de 1991, qui regroupe un demi-million de femmes critiquant la persistance des inégalités dix ans après l'adoption de l'article constitutionnel sur l'égalité, le Conseil fédéral présente la nouvelle mesure comme étant une réponse à ces revendications.

Dans son message au Parlement, le Conseil fédéral propose une telle mesure au nom du principe d'égalité : « Le principe constitutionnel de l'égalité entre hommes et femmes (art. 4, 2^e alinéa, cst.) ne doit pas être uniquement compris comme une interdiction de la discrimination, mais aussi comme une obligation pour le législateur de combattre toutes les formes indirectes de discrimination telles qu'elles peuvent résulter du partage traditionnel des rôles. »⁴

Le projet de seconde révision de la LACI du 29 novembre 1993 présenté par le Conseil fédéral reprend la proposition de la députée socialiste Ursula Hafner⁵, également portée par d'autres député·e·s socialistes et vert·e·s, de considérer le temps consacré à l'éducation des enfants comme du temps de cotisation, à l'instar du travail salarié. Toutefois, dans sa proposition, le Conseil fédéral rajoute une clause de besoin. Selon l'exécutif fédéral, cette mesure doit concerner « uniquement la personne qui est contrainte d'exercer une activité salariée »⁶ pour des raisons économiques, en raison de l'absence ou insuffisance d'autres ressources au

⁴ Message du CF, FF, 29.11.1993, FF, p. 344.

⁵ Motion Hafner, 23.9.1992.

⁶ Message du CF, FF, 29.11.1993, FF, p. 344.

sein du foyer, en particulier du salaire du mari. Lors des débats parlementaires, seul·e·s des député·e·s socialistes et vert·e·s s'opposent à la clause du besoin, au nom d'une reconnaissance du travail éducatif. Ainsi, selon la députée socialiste Christine Goll, par ailleurs syndicaliste et militante féministe, il s'agit de mettre sur un pied d'égalité travail salarié et non salarié afin de reconnaître l'importance du travail ménager pour la société⁷. Des députées appartenant au camp « bourgeois » interviennent également dans le débat en soutien à la période éducative, au nom de l'égalité, mais ne s'opposent pas à la clause du besoin. Une clause qui est largement soutenue par la droite lors des débats parlementaires.

Si la période éducative, sous condition de ressources, est adoptée sans aucune opposition, c'est surtout parce que, pour la majorité des député·e·s, cette mesure reflète essentiellement la préoccupation de protéger la famille traditionnelle, en venant en aide uniquement aux femmes qui doivent travailler parce que le revenu du mari n'est pas suffisant pour remplir le rôle de pourvoyeur de la famille. Cette disposition ne fait pas que promouvoir un modèle de famille traditionnel, elle participe également de sa production, en laissant entendre que l'emploi salarié des femmes est légitime uniquement en cas de nécessité économique. Il ne s'agit donc ni d'une mise sur un pied d'égalité du travail domestique et du travail salarié, comme revendiqué par les féministes, ni d'une volonté d'encourager le travail salarié des mères, mais plutôt de préserver le revenu des familles pauvres.

Le Conseil fédéral est chargé de déterminer les limites de revenu du conjoint afin de juger de la nécessité économique d'une reprise de travail. Les montants avancés par le conseiller fédéral Pascal Couchepin sont de 324 000 fr. par an, plus 10 800 fr. par enfant⁸. En 1995, les familles ouvrières, paysannes ou d'artisans ne dépassent pas en moyenne les barèmes pour une famille avec enfant, mais peuvent être concernées à partir du deuxième et surtout du troisième enfant⁹. Il s'agit ainsi d'assurer un revenu aux familles modestes avec plusieurs enfants. Aux femmes socialistes ne reste plus qu'à constater l'écart entre leurs objectifs et

⁷ Session du Conseil national (CN), 28.9.1994, Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (BAf), p. 1566.

⁸ Session du CN, 28.9.1994, BAf, p. 1566.

⁹ En 1995, la valeur médiane du revenu brut d'un ouvrier ou d'un paysan est de 53 000 fr., 62 000 fr. pour un artisan ouvrier, 61 000 fr. pour un employé dans la vente. Enquête suisse sur les salaires, OFS.

l'article adopté. Christiane Brunner remarque : « Nous abandonnons définitivement le domaine de l'assurance et le principe d'équivalence entre les activités rémunérées et les activités d'ordre familial ouvrant le droit à des prestations, pour rester dans le domaine de l'assistance. »¹⁰ La condition de ressource permet également de limiter les coûts d'une telle mesure et de répondre ainsi aux réticences des associations patronales, qui s'étaient toutes opposées à cette mesure lors de la consultation de la loi.

LA RÉVISION DE 2002 : NORMALISATION DE L'EMPLOI FÉMININ

En 1998, deux motions, une interpellation et un postulat sont déposés par des députés de l'Union démocratique du centre (UDC) concernant la période éducative dans l'assurance chômage¹¹. Si cette disposition ne semble plus aussi consensuelle qu'en 1995, c'est parce que ces députés s'inquiètent que cette mesure ne se limite pas à protéger la famille suisse, mais que les prestations puissent s'étendre aussi à des mères d'origine étrangère. L'essor électoral de l'UDC à la fin des années 1990, le positionnant comme premier parti au niveau fédéral, s'accompagne du renforcement de discours qui visent à lier le combat pour une politique migratoire restrictive avec des attaques contre les prestations sociales. La rhétorique des abus est largement mobilisée dans les motions et interpellations concernant la période éducative dans la LACI. En ce qui concerne les migrantes, le discours sur l'abus concerne à la fois le fait de toucher des indemnités chômage et leur présence même sur le territoire. Ces députés revendiquent une réforme de la période éducative, afin d'exclure les femmes migrantes, en particulier celles moins qualifiées à leurs yeux, du droit à des indemnités de chômage. Ils prônent ainsi des exigences de connaissances linguistiques comme conditions d'aptitude au placement, ainsi que l'exigence d'avoir déjà cotisé à l'assurance chômage en Suisse.

Si les migrantes sont au centre de ces motions et interpellations, les mères suisses ne sont pas hors de toute atteinte. Dans le propos concernant l'inaptitude au placement, le glissement s'opère en englobant toutes

¹⁰ Session du CN, 28.9.1994, BAf, p. 1564.

¹¹ Motion Baumann, 29.4.1998; motion Widrig, 17.12.1998; interpellation Hasler, 10.3.1998; postulat Hasler, 29.4.1998.

les mères qui « se sont consacrées à l'éducation de leurs enfants [et qui] peuvent, pour la forme, se mettre à la recherche d'un emploi. Vu l'état actuel du marché du travail, leurs chances de trouver une activité salariée sont relativement minces » (interpellation Hasler, 10 mars 1998). Par le soupçon de manque de volonté et de possibilité de s'insérer sur le marché du travail, le droit à une prestation de chômage est contesté à toutes les mères. Les propositions formulées notamment par la motion Baumann (29 avril 1998) de tester la volonté et l'aptitude au placement de ces mères par l'obligation de suivre des mesures du marché du travail ne s'adressent en effet pas uniquement aux mères d'origine étrangère. Si celles-ci sont doublement accusées d'abus, c'est bien une remise en cause de cette prestation pour toutes les mères qui est promue par ces initiatives, car considérées comme inaptes ou insuffisamment motivées à travailler hors de leur foyer. En plus de remettre en cause l'aptitude au travail des mères, assignées avant tout à leur rôle auprès des enfants, ces positions reflètent la volonté de recentrer l'assurance chômage uniquement sur le travail salarié.

Ces critiques et propositions vont se concrétiser dans la révision de la période éducative lors de la révision de la LACI de 2002. La nouvelle disposition de 2002 supprime la clause du besoin, mais ne reconnaît plus le temps consacré à l'éducation des enfants comme du temps de cotisation : la personne qui veut prétendre à une indemnité chômage doit prouver avoir cotisé, mais si elle fait valoir une période éducative, il lui suffit d'avoir cotisé au moins une année au cours des quatre dernières (au lieu d'une année dans les deux dernières années). Il s'agit d'un changement majeur dans la conception de cette mesure, qui ne vise plus à protéger les familles suisses moins fortunées (la condition de ressources est supprimée), mais à maintenir l'insertion des femmes déjà actives sur le marché de l'emploi. Comme l'affirme Pascal Couchepin lors des débats au Conseil national en 2001, il s'agit au final d'une « solution modérée » qui participe à promouvoir une norme de « la famille helvétique », avec deux conjoints qui travaillent et les mères qui s'occupent des enfants¹². La révision de 2002 peut ainsi être analysée dans un contexte d'érosion partielle du modèle de l'homme gagne-pain et de la femme au foyer au cours du dernier quart du XX^e siècle, au profit du modèle de l'*adult*

¹² Session du CN, 12.12.2001, BAf, p. 1888.

worker, ou plus précisément ici du modèle familial d'un-e salarié-e et demi (Lewis, 2001). La généralisation du temps partiel reflète une nouvelle injonction normative pour les femmes à se maintenir disponibles pour le marché de l'emploi tout en remplissant les tâches familiales auxquelles elles restent assignées.

CONCLUSION

Les transformations que nous avons décrites autour de la période éducative reflètent un abandon progressif du modèle de la femme au foyer en faveur d'une participation plus continue des femmes sur le marché de l'emploi, souvent à temps partiel pour assurer la charge domestique qui pèse encore largement sur elles.

Les organisations féministes ont largement contribué à la mise à l'agenda de mesures de prise en compte du travail familial, notamment dans l'assurance chômage. Toutefois, loin de répondre aux revendications féministes d'une reconnaissance, voire d'un partage du travail domestique, la conception de l'égalité qui émerge dans la dernière définition de la période éducative reflète plutôt un renforcement de la centralité du travail rémunéré. Nos observations font écho à la thèse, développée par Nancy Fraser (2012), relative à la réappropriation néolibérale de la critique féministe de l'État social pour renforcer la centralité de la norme de l'emploi salarié, sans remettre en cause la répartition inégale de la charge domestique, ni la persistance des discriminations dans la sphère professionnelle.

Enfin, ces transformations ne se font pas sans réticences ni oppositions, comme cela est visible par exemple autour des remises en cause de l'aptitude au placement des chômeuses avec des enfants en bas âge, à qui on demande plus systématiquement des preuves de solutions de garde afin d'attester leur disponibilité pour l'emploi. Preuve que tout en enjoignant aux femmes de s'adapter aux nouvelles normes d'emploi féminin, les politiques sociales continuent à promouvoir des rôles sociaux sexués.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Constantin, S. V., & Togni, C. (2021). Sécurité sociale et normes d'égalité. Les débuts au sein de l'organisation internationale du travail, 1970-2000. *Traverse. Revue d'histoire*, 1, 117-128.
- Daly, M. (2020). *Gender Inequality and Welfare States in Europe*. Edward Elgar.
- Fraser, N. (2012). *Le féminisme en mouvements. Des années 1960 à l'ère néolibérale*. La Découverte.
- Kiani, S. (2019). *De la révolution féministe à la Constitution. Mouvement des femmes et égalité des sexes en Suisse (1975-1995)*. Antipodes.
- Lewis, J. (2001). The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 8(2), 152-169.
- Studer, B. (2014). Genre et protection sociale. In A. Brodiez-Dolino, & B. Dumons (éds), *La protection sociale en Europe au XX^e siècle*, (pp. 101-120). Presses universitaires de Rennes.
- Tabin, J.-P. (2022). *Politiques sociales comparées*. Éditions HETSU.
- Tabin, J.-P., & Togni, C. (2013). *L'assurance chômage en Suisse. Une socio-histoire 1924-1982*. Antipodes.
- Togni, C. (2015). *Le genre du chômage. Assurance chômage et division sexuée du travail en Suisse 1924-1982*. Antipodes.