

Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler,
Carlo Knöpfel, Pascal Maeder
et Ueli Tecklenburg (dir.)



Publié avec le soutien des organisations suivantes : Académie suisse des sciences humaines et sociales ; Association suisse de politique sociale ; Domaine du travail social de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale ; Fonds de la loterie suisse des cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville et Soleure ; fondation anonyme à Genève ; Haute école de travail social de la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse ; Loterie romande ; Pôle de recherche national LIVES/Centre LIVES ; Société suisse d'utilité publique ; VPS Verlag Personalvorsorge & Sozialversicherung. Nous remercions le Fonds national suisse de la recherche scientifique pour le soutien de cette publication.

Titre de l'édition allemande

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Publié par

Éditions Seismo, Sciences sociales et questions de société SA, Zurich et Genève
www.editions-seismo.ch
info@editions-seismo.ch

Texte © les auteur-e-s 2020

ISBN 978-2-88351-088-3 (Print)

ISBN 978-2-88351-729-5 (PDF)

<https://doi.org/10.33058/seismo.20729>

Couverture : Vincent Freccia, COBRA Communication & Branding, Lausanne



Cet ouvrage est couvert par une licence Creative Commons
Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification
4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

Références

- Bonvin, J.-M., Gobet, P., Rossini, S. & Tabin, J.-P. (2015). *Manuel de politique sociale* (2^e éd.). Lausanne : Éditions ÉESP.
- Lengwiler, M. (2006). *Risikopolitik im Sozialstaat : Die schweizerische Unfallversicherung 1870-1970*. Köln : Böhlau.
- Tabin, J.-P., Probst, I. & Waardenburg, G. (2008). Accidents du travail : la régularité de l'improbable. *Interrogations, revue pluridisciplinaire des sciences de l'homme et de la société*, 6, 131-149.

Assurance-chômage

La protection des salarié-e-s en cas de perte d'un emploi est réglemantée par la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) adoptée en 1982 et profondément révisée quatre fois depuis. Cette législation repose sur des principes qui se sont imposés au début du XX^e siècle.

Les premières caisses de chômage créées à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle sont essentiellement l'œuvre des organisations syndicales naissantes, qui prônent un projet mutualiste de prise en charge des risques sociaux. Ces caisses sont considérées par les dirigeant-e-s syndicaux-ales comme un moyen de propagande et de fidélisation de leurs membres. Elles rencontrent toutefois des difficultés financières qui amènent les syndicats à revendiquer des subventions publiques. La loi fédérale sur l'assurance-chômage de 1924 leur accorde des subventions (ainsi qu'aux caisses de chômage publiques et patronales), tout en imposant des conditions qui visent à préserver l'intérêt des employeur-euse-s à disposer d'une main-d'œuvre stable, disponible et disciplinée. Une de ces conditions est l'exclusion des personnes considérées comme responsables de leur chômage (p.ex. ayant quitté volontairement l'emploi, ou licenciées à cause d'inconduite ou de faute professionnelle). La loi de 1924 exige également des caisses de vérifier la disponibi-

lité et l'aptitude à l'emploi des assuré-e-s. Ces exigences ne suscitent pas de véritable débat, encore moins celle d'avoir exercé une activité salariée régulière qui pénalise tout particulièrement les femmes ayant des parcours professionnels discontinus. D'autres principes s'imposent également lors de cette première loi, notamment celui d'une indemnité limitée dans le temps et inférieure au salaire assuré, ce qui participe à définir le chômage comme situation temporaire et subalterne à l'emploi. La priorité est donnée à l'indemnisation des hommes suisses, en particulier des « chefs de familles », ce qui participe à promouvoir un modèle familial traditionnel. Enfin, les diverses forces en présence s'accordent autour d'une assurance facultative, faiblement étatisée et fortement décentralisée.

Ces consensus expliquent le succès du système adopté en 1924 qui reste en vigueur jusqu'au milieu des années 1970. Malgré l'initiative de plusieurs cantons qui rendent l'assurance obligatoire pour certaines catégories de salarié-e-s, le taux d'affiliation reste faible en comparaison européenne : lorsque la crise économique éclate au milieu des années 1970 un actif sur cinq et une active sur dix est assuré-e auprès d'une caisse. Le taux de couverture de l'assurance est particulièrement faible au sein de la main d'œuvre migrante, notamment en raison des conditions d'affiliation plus restrictives imposées aux personnes avec un permis de séjour annuel et l'exclusion du droit à s'assurer pour celles avec un permis saisonnier. Malgré un taux de chômage relativement faible – en raison de la faible étendue de l'assurance, de sa définition limitée (voir aussi le concept « chômage ») et de la politique de non-renouvellement des permis de séjour – la question d'une réforme du dispositif d'assurance-chômage s'impose à l'agenda politique.

En 1976, un arrêté fédéral introduit l'obligation d'assurance et la LACI est adoptée en 1982. Malgré les réticences d'une partie des employeur-euse-s à se voir imposer une nou-

velle cotisation, le patronat soutient l'adoption de la LACI afin de garantir le maintien d'une législation du travail très libérale et d'éviter notamment des mesures de protection contre les licenciements. Les caisses de chômage existantes sont maintenues, mais leur rôle se limite au calcul et au versement des indemnités sur la base de critères définis par la LACI. Les cantons sont responsables du contrôle et du service de placement des personnes au chômage, organisés depuis les années 1990 par les Offices régionaux de placement (ORP). La Confédération exerce une surveillance à travers le Secrétariat d'État à l'économie (SECO). La LACI a connu quatre révisions (1990, 1995, 2002, 2010) qui ont porté essentiellement sur la durée des prestations, les conditions d'accès aux indemnités, la mise en place de mesures de contrôle et d'insertion, le montant des cotisations. Le financement de l'assurance par des prélèvements sur les salaires représente une socialisation du coût du chômage entre les employeur-euse-s. Le plafonnement des salaires soumis à cotisation limite l'effet distributif de l'assurance.

La LACI prévoit une indemnisation en cas de perte d'emploi, de perte de revenu en raison de réduction de l'horaire de travail, d'intempérie ou d'insolvabilité de l'employeur-euse. Des personnes en emploi, subissant des réductions temporaires de gain, sont ainsi considérées comme chômeuses au sens de la LACI, contrairement aux personnes sans emploi mais qui ne remplissent pas les conditions d'accès aux prestations. Les indépendant-e-s restent exclu-e-s du dispositif. Pour bénéficier d'une indemnité de chômage il faut avoir subi une perte de salaire suffisante, être domicilié-e en Suisse, avoir achevé sa scolarité obligatoire, n'être pas encore en âge de retraite et avoir cotisé un nombre minimum de mois (12 en 2017) durant les deux dernières années («délai-cadre de cotisation»). Certaines catégories, notamment les personnes ayant achevé une formation ou devant reprendre une activité suite à une séparation, sont dites «libérées de l'obligation de

cotiser» et peuvent bénéficier de prestations (réduites). L'exigence d'une certaine régularité de l'emploi est maintenue, mais assouplie par l'introduction du «délai-cadre de cotisation» qui permet de tenir partiellement compte de certains parcours discontinus. La LACI améliore la protection en cas de chômage des salariées travaillant à temps partiel, enceintes ou ayant interrompu leur emploi pour cause de maternité. Les formes d'emplois dites «atypiques» (sur appel, intermittent, irrégulier, horaires très réduits, etc.), dans lesquelles les femmes sont surreprésentées, restent toutefois pas ou peu protégées par l'assurance-chômage. La «période éducative» introduite en 1996 et révisée en 2002, permet de tenir compte d'une interruption de l'activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant, sans toutefois que ce travail soit assimilé à du travail salarié.

Parmi les obligations des personnes au chômage, figure celle de se montrer apte et disponible au placement et de se soumettre aux contrôles de la part des ORP, notamment en ayant des entretiens réguliers avec les fonctionnaires, en présentant des preuves de recherche d'emploi et en participant à des mesures du marché du travail (stages, cours, emplois subventionnés, etc.). Ces mesures se développent à partir du milieu des années 1990, en lien avec le succès du principe d'activation. La personne au chômage doit également accepter un «travail convenable», à savoir tout emploi à l'exception de ceux qui ne respectent pas les conventions collectives de travail ou les conditions usuelles dans la profession, qui ne tiennent «pas raisonnablement compte des aptitudes et de l'activité exercée précédemment» (depuis 2011 cette condition n'est plus valable pour les moins de 30 ans), qui ne sont pas adaptés à l'âge, à l'état de santé ou à la situation familiale de l'assuré-e, ou encore qui nécessitent un déplacement de plus de 4 heures par jour. Une personne au chômage est également tenue d'accepter un salaire jusqu'à 30 % inférieur à son gain assuré, ce qui peut entraîner plusieurs réductions suc-

cessives de salaire en cas de chômage répété. Les indemnités sont calculées en pourcentage du gain assuré (70% ou 80% en cas d'enfants à charge ou de bas salaire). La durée des prestations varie de 200 indemnités journalières (environ 9 mois) à 520 (environ 2 ans) en fonction de l'âge et du nombre de mois de cotisation. La révision de 2010 a renforcé un principe déjà bien inscrit au niveau de l'assurance : la protection augmente avec l'âge et les mois de cotisations. Au contraire, la légitimité des jeunes salarié-e-s et des étudiant-e-s à recevoir une indemnité est remise en cause.

Carola Togni

Références

- Tabin, J.-P. & Togni, C. (2013). *L'assurance chômage en Suisse : une sociohistoire (1924-1982)*. Lausanne : Antipodes.
- Togni, C. (2015). *Le genre du chômage : assurance chômage et division sexuée du travail en Suisse (1924-1982)*. Lausanne : Antipodes.
- Togni, C. (2015). Arbeit und Geschlechterordnung zur Normalisierung der Lohnarbeit in der Arbeitslosenversicherung des 20. Jahrhunderts. In B. Bernet & J. Tanner (Hrsg.), *Ausser Betrieb : Metamorphosen der Arbeit in der Schweiz* (S. 91-108). Zürich : Limmat-Verlag.

Assurance-invalidité

À l'image de la plupart des assurances sociales suisses, l'assurance-invalidité (AI) voit le jour relativement tardivement, en 1960, à l'issue de 15 années de controverses politiques. Des désaccords sur les modalités de financement de cette nouvelle assurance, la crainte d'une gestion étatique de l'invalidité et aussi des effets d'aubaine qu'elle pourrait susciter, ont longuement pesé sur les débats autour de la création de l'AI. Finalement conçue comme « la sœur jumelle de l'AVS », l'AI fait partie du premier pilier du système de protection sociale helvétique. Toute personne résidant ou exerçant une

activité lucrative en Suisse y est obligatoirement affiliée et ce jusqu'à l'âge de la retraite. Chaque année, environ 5% de la population suisse bénéficie de prestations de l'AI. Placée sous la supervision de l'Office fédéral des assurances sociales, l'AI est mise en œuvre au niveau cantonal par deux entités : d'une part, les Offices AI (OAI) qui ont la responsabilité d'instruire les demandes et de suivre les bénéficiaires de prestations AI pour chaque canton ; d'autre part, les caisses de compensation, chargées de prélever les cotisations et de délivrer les prestations financières du premier pilier. Le financement de l'AI est organisé autour d'un système de cotisation paritaire entre employeur-euse-s et employé-e-s, complété d'une contribution de la Confédération.

La mission de l'AI est de prévenir, réduire ou compenser l'invalidité résultant d'une maladie, d'un accident ou d'une infirmité congénitale. Cependant, il importe de relever que l'AI s'est dotée d'une définition essentiellement économique de l'invalidité. Si l'on s'en réfère à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, l'invalidité est conçue comme une « incapacité de gain totale ou partielle qui est présumée permanente ou de longue durée ». Ainsi, c'est la différence entre le revenu qui aurait pu être réalisé en l'absence d'invalidité et ce que l'on appelle le revenu d'invalidité qui sert à calculer le taux d'invalidité. Dans ce contexte, l'invalidité est reconnue si et seulement si une altération de l'état de santé engendre directement une diminution de la capacité de gain. De plus, le but de l'AI n'est pas de maximiser la capacité de gain de ses assuré-e-s, mais plutôt de les rapprocher d'un niveau de gain ou de formation équivalent à celui antérieur à l'invalidité. Dès lors, les personnes sans qualification et avec un faible revenu connaissent une prise en charge plus limitée. On retiendra alors que cette approche économique de l'invalidité oriente l'action de l'AI vers une reproduction des inégalités sociales existant sur le marché du travail. Ceci tend à maintenir la dépendance

- Streckeisen, Peter, Enseignant et chercheur, Institut pour la diversité et la participation sociale, ZHAW Travail social
- Strohmeier Navarro Smith, Rahel, Docteure en sciences sociales, professeure, Institut pour la diversité et la participation sociale, ZHAW Travail social
- Studer, Annina, Responsable du domaine travail, INSOS Suisse
- Studer, Melanie, Avocate, doctorante à la chaire de droit social privé, Université de Bâle
- Stüdl, Beat, Doctorant, Département d'histoire, Université de Bâle
- Suter, Christian, Professeur de sociologie, Université de Neuchâtel
- Tabin, Jean-Pierre, Professeur, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Tanner, Jakob, Professeur émérite d'histoire contemporaine et d'histoire suisse, Université de Zurich
- Tecklenburg, Ueli, Sociologue, ancien secrétaire général de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, cadre dans les administrations cantonales de Genève et Vaud, retraité
- Thalmann, Philippe, Professeur d'économie, directeur du Laboratoire d'économie urbaine et de l'environnement, EPFL
- Thomas, Marie-Paule, Sociologue-urbaniste, titulaire d'un doctorat de l'EPFL, directrice de projet senior chez iConsulting
- Togni, Carola, Historienne, professeure, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Traub, Andreas, Docteur en droit, greffier du Tribunal fédéral et juge à la Cour d'appel de Bâle-Ville
- Tschudi, Daniela, Cheffe adjoint des services sociaux de la ville de Saint-Gall
- Valarino, Isabel, Docteure en sciences sociales, collaboratrice de recherche au Service de la recherche en éducation (SRED), Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse du Canton de Genève
- Vincent Geslin, Stéphanie, Maitresse de conférence, Université Lyon 2, LAET
- Voide Crettenand, Gilberte, Responsable du secteur promotion et qualité, SANTÉ SEXUELLE (2009-2019)
- Vorpe, Samuele, Enseignant-chercheur, responsable, Centre de compétence sur la fiscalité, SUPSI
- Vu, Francis, Docteur en médecine, chef de clinique, Unisanté, Centre universitaire de médecine générale et santé publique, Lausanne
- Wanner, Philippe, Professeur de démographie, Institut de démographie et socioéconomie, Université de Genève
- Weber-Gobet, Marie-Thérèse, Ancienne conseillère nationale, responsable de la politique sociale de Procap Suisse jusqu'en mai 2017