

Suisse

Les évolutions de l'assurance chômage. Le rôle du mouvement syndical

Jean-Pierre TABIN *

La dernière révision en date de l'assurance chômage helvétique a été acceptée en votation populaire le 26 septembre 2010 par 53 % du corps électoral. Le vote, qui n'a mobilisé qu'un peu plus d'un tiers de l'électorat ¹, est intervenu suite à un référendum ² lancé par diverses organisations, dont les principales fédérations syndicales suisses, avec le mot d'ordre : « Non au démantèlement de l'assurance chômage ! » ³

Ce n'est pas la première fois que l'assurance chômage fait débat en Suisse. En effet, si l'assurance fédérale obligatoire est entrée en vigueur à la fin des années 1970, soit très tardivement par rap-

port à d'autres pays, elle est depuis constamment à l'agenda politique. Il a fallu six ans (1976-1982) pour passer d'une législation d'urgence à une loi ordinaire et, depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1984, pas moins de quatre révisions majeures ont été appliquées ⁴, dont trois ont changé radicalement sa philosophie (1995, 2002 et 2010). La population suisse a été appelée à voter sur certaines de ces révisions par référendum en 1997 (révision refusée), 2002 et 2010 (révisions acceptées) ⁵.

Les faïtières syndicales suisses ont joué un rôle ambigu dans les processus de révision ⁶. Elles ont étroitement pris part à

* Professeur à la Haute école de travail social et de la santé (EESP) et à l'Université de Lausanne (jean-pierre.tabin@eesp.ch). Merci à Carola Togni de ses commentaires.

1. Participation : 35,8 % du corps électoral.

2. Il faut réunir 50 000 signatures pour qu'un vote populaire ait lieu.

3. On trouve également dans le comité référendaire le parti socialiste suisse, le parti écologiste (les Verts), le parti communiste (parti ouvrier populaire et parti suisse du travail), le parti chrétien-social, les associations de défense des chômeurs et des chômeuses, etc.

4. Ceci sans tenir compte des modifications des dispositions d'application de la loi, qui se font par voie d'ordonnance de la seule compétence de l'exécutif, ou par voie de règlement ou de directives de la compétence de l'administration.

5. Un référendum contre la révision de 1995 a en outre été lancé par un comité de chômeuses et chômeurs genevois, mais ce comité n'a pas réussi à obtenir le nombre de signatures nécessaire.

6. Deux organisations faïtières regroupent en 2011 la majorité des syndicats helvétiques. L'Union syndicale suisse (USS), fondée en 1880, regroupe 16 syndicats et compte environ 380 000 membres. Travail.Suisse, fondée en 2003 par les fédérations affiliées à la Confédération des syndicats chrétiens (fondée en 1907) et à la Fédération des sociétés suisses d'employés (fondée en 1918), regroupe 11 syndicats et compte environ 170 000 membres. Taux de syndicalisation en Suisse : 22,5 % (source, OIT, 2004).

l'élaboration de la loi de 1982 et à la révision de 1995. Elles n'ont pas participé au référendum de 1997 lancé par une association de chômeurs et chômeuses, mais ont finalement pris position contre la révision (refusée par 50,8 % du corps électoral¹). Elles ont animé les campagnes référendaires de 2002 et 2010 et appelé – en vain – à voter contre ces révisions².

Dans cet article, après avoir décrit le fonctionnement et les réformes de cette assurance et tenté d'en expliquer les particularités historiques en nous appuyant sur différentes études (Degen, 1993 ; Tabin, 2004 ; Tabin, Frauenfelder, Togni et Keller, 2010 ; Togni, 2009a), nous discuterons des raisons de l'ambiguïté du mouvement syndical sur la question de l'assurance chômage.

Un retour sur l'origine de l'assurance chômage

Pour comprendre le contexte dans lequel l'assurance chômage se déploie aujourd'hui, il est nécessaire d'avoir en mémoire le fait que la sécurité sociale helvétique est divisée en différentes assurances introduites entre 1911 (assurance maladie et accidents) et 2004 (assurance perte de gain en cas de maternité). Ces assurances protègent chacune de manière particulière un risque social.

Le découpage singulier de la sécurité sociale en vigueur en Suisse ne concerne pas seulement le type de risque protégé (une assurance pour le risque invalidité, deux pour le risque vieillesse, une pour le risque maladie et une autre pour le

risque maladie professionnelle, etc.), mais également le type de financement de chacune de ces assurances sociales (*via* des cotisations salariales, des cotisations individuelles, des recettes fiscales telles que l'impôt – TVA, taxes sur l'alcool, le tabac ou les maisons de jeux –, un mixte de chacun des instruments), leurs organes d'exécution (des organismes publics, privés, paritaires) et la population protégée par chacune (la population résidente, en emploi, salariée, des groupes spécifiques).

Avant l'introduction en 1976 d'une disposition rendant obligatoire l'assurance chômage des personnes salariées, la majorité des législations cantonales contraignent à l'assurance uniquement les bas revenus³. Moins d'un cinquième de la population employée cotise en 1974 et il n'y a pratiquement aucun chômage reconnu : le taux de chômage officiel est inférieur à 0,1 % : on dénombre par exemple 299 chômeurs et chômeuses en 1965, 104 en 1970, 81 en 1973 (Tabin, 1998).

Comme toute statistique, celle-ci informe autant qu'elle dissimule sur la catégorie chômage. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale en effet, la Suisse importe massivement du personnel saisonnier d'Italie, de France, d'Espagne, du Portugal, etc., dont le permis de séjour est limité à neuf mois dans l'année. Ce permis de séjour est immédiatement révoqué en cas de licenciement ou de démission. Les personnes de nationalité étrangère « remplissent ainsi parfaitement leur rôle de "soupape conjoncturelle", leur

1. Participation : 40,6 % du corps électoral.

2. En 2002, 56,1 % du corps électoral a accepté la révision. Participation : 47,8 %.

3. Seuls les cantons de Genève et de Zoug prévoient une obligation d'assurance généralisée, alors que trois cantons ne prévoient aucune forme d'obligation et cinq autres laissent la compétence aux communes.

nombre [...] variant au gré des ralentissements et des accélérations de la conjoncture » (Office fédéral de la statistique, 2005:20). Ce personnel saisonnier n'a aucun droit à une indemnisation chômage en Suisse. Cette disposition, qui autorise une gestion souple des besoins de main-d'œuvre, permet l'exportation du chômage vers le pays d'origine de la main-d'œuvre. L'absence de chômage dénombré durant ces années ne signifie donc pas l'absence de fluctuations sur le marché de l'emploi.

Entre 1975 et 1976, la Suisse perd environ 300 000 postes de travail, soit 10 % du total des emplois (Masnata et Rubattel, 1991). Cette forte crise n'a toutefois qu'une modeste incidence sur le chômage en Suisse. Grâce au mécanisme de gestion de la main-d'œuvre étrangère que nous venons de décrire, la population étrangère en Suisse entre 1973 et 1977 diminue en effet de 217 000 personnes (Office fédéral de la statistique, 2008), mais la crise économique incite toute de même les autorités à instituer dans l'urgence en 1976 l'obligation d'assurance. La législation ordinaire est instaurée en 1982, après six années de débats parlementaires.

Loi fédérale sur l'assurance chômage et indemnité en cas d'insolvabilité

La LACI (Loi fédérale sur l'assurance chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité) a pour but déclaré de garantir une compensation dite convenable du

manque à gagner dans trois types de situations : le chômage, défini comme l'absence involontaire d'emploi, la réduction de l'horaire habituel de travail due à la conjoncture ou aux intempéries (par exemple le manque de neige dans les stations de ski) et l'insolvabilité de l'entreprise.

Le législateur a estimé qu'une perte de 20 % à 30 % du salaire est supportable en cas de chômage, la décision concernant le taux de remplacement dépendant de la situation familiale (80 % pour les personnes qui ont charge d'enfant de moins de 25 ans) et du montant de l'indemnité (70 % pour les personnes qui n'ont pas d'enfant à charge et qui ont des indemnités jugées élevées). Cette compensation intervient après un délai d'attente de une à quatre semaines (suivant le gain assuré), période durant laquelle la perte de revenu est totale.

Cette manière de concevoir la compensation convenable du manque à gagner en cas de licenciement doit être mise en perspective. D'abord, la Suisse ne connaît aucun droit généralisé à un salaire minimum ¹, ce qui signifie qu'en dehors des conventions collectives de travail, tout salaire, même le plus bas, peut être considéré comme acceptable. Ensuite, les temps partiels féminins sont extrêmement répandus : selon l'Office fédéral de la statistique, 57 % des femmes travaillent en 2009 à temps partiel, et 27 % à moins de 50 %. Dans ces deux cas, une perte de 20 % du salaire et un délai d'attente peuvent

1. Le 25 janvier 2011, les syndicats membres de l'USS ont lancé une initiative populaire fédérale sur les salaires minimums intitulée : « Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums) ». Cette initiative vise notamment l'introduction d'un salaire horaire minimum de 22 fr. (17 €), soit un salaire mensuel de 3 800 fr. (2 900 €) pour 40 heures hebdomadaires. Les syndicats ont jusqu'au 25 juillet 2012 pour récolter les 100 000 signatures requises pour que l'initiative passe en votation populaire.

se révéler catastrophiques. Cela risque également de décourager à entreprendre les démarches pour obtenir une indemnisation. Enfin, le droit suisse est particulièrement libéral en matière de droit du travail et il n'offre que peu de protections contre le licenciement (Mahon, 2000), ce qui signifie que des personnes peuvent se trouver assez rapidement sans emploi et donc face à des problèmes qu'elles n'avaient guère pu anticiper.

La LACI est obligatoire pour une catégorie précise de personnes, celles qui ont un salaire, mais exclut les autres, notamment les professions indépendantes. Il faut en outre atteindre un minimum de salaire pour en bénéficier¹, ce qui élimine le plus souvent de la protection de l'assurance le personnel, essentiellement féminin, engagé dans des emplois instables ou à temps très partiel comme le travail sur appel ou le travail dans la sphère privée (femmes de ménage, par exemple). Le caractère sexué de la protection contre le chômage (Togni, 2009b) est également observable dans le fait que seul l'emploi est protégé, un déni (qui n'est pas particulier à la Suisse) de la nécessité du travail domestique (essentiellement) féminin pour libérer de la force de travail et donc permettre l'emploi généralisé des hommes (Delphy, 1998).

La protection contre le chômage repose sur une solidarité horizontale, l'emploi finançant les indemnités des personnes qui n'en n'ont pas. L'argent vient de cotisations prélevées sur les salaires, une moitié étant déduite du salaire versé et l'autre étant à la charge de l'employeur. Ce dispositif permet d'obliger le

salariat à une disposition comportementale spécifique : la prévoyance (Castel, 1995). En d'autres termes, il force l'inscription dans le présent de l'emploi du souci de l'avenir. En outre, en associant patronat et salariat, ce dispositif permet de ne plus les considérer comme des forces antagonistes, car elles ont en commun la responsabilité de la protection contre les conséquences du chômage. Cette association a pour effet, d'une part, de diluer la responsabilité du patronat relative aux licenciements et, d'autre part, de faire intervenir un tiers, l'assurance sociale, entre le patronat et le salariat, un tiers contre lequel vont converger les éventuelles récriminations des personnes au chômage, ce qui renforcera la dilution de responsabilités évoquée ci-dessus.

Le dispositif suisse, cela n'a rien d'original, permet de contrôler la régularité de l'emploi et la disposition à en prendre un (Salais, Baverez et Reynaud, 1986 ; Topalov, 1994). Le droit à des indemnités de chômage est d'abord assorti de conditions liées à la durée d'assurance. Il faut par exemple avoir occupé un emploi et payé des cotisations à l'assurance durant un certain temps pour pouvoir prétendre à une indemnité, ce qui inscrit ce dispositif dans la logique assurantielle classique. Mais l'assurance chômage ajoute également à ce dispositif assurantiel des conditions relatives au comportement des personnes au chômage qui doivent être considérées comme « aptes à l'emploi », des agents travaillant pour les ORP (Offices régionaux de placement) de la LACI étant chargés sur des bases floues (Herz, Martin et Valli,

1. Ce minimum est fixé dans l'ordonnance d'application de la LACI. Le projet d'ordonnance soumis à consultation le 28 décembre 2010 prévoit de l'augmenter de 500 fr. (385 €) à 800 fr. (616 €).

2004) de vérifier que la recherche d'emploi est effective. Leur jugement rend la suppression des indemnités de chômage possible. Le fait d'avoir quitté son emploi sans raisons reconnues comme impératives par ces agents entraîne également une suspension du droit plus ou moins longue, etc.

La démarche mêle donc classiquement « la morale et les mathématiques », comme le relevait déjà Churchill en 1909

lors de la mise en place de la première assurance nationale britannique (cité par Topalov, 1994:412).

Les révisions de la LACI

Les révisions successives de la loi¹ ont principalement porté sur la durée d'indemnisation, sur les cotisations, sur la définition de ce qu'est un emploi convenable et sur le chômage des jeunes.

Encadré

Les principaux changements introduits par la réforme de 2010

Le but déclaré de la révision est d'assainir les finances de l'assurance chômage helvétique. L'équilibrage des recettes et des dépenses, ainsi que l'assainissement de la dette de l'assurance (estimée à 7 milliards de francs suisses, soit 5,4 milliards d'euros fin 2010) impliquent selon l'exécutif une réduction des dépenses de 622 millions de francs suisses (479 millions d'euros) et un accroissement des recettes de 646 millions de francs suisses (498 millions d'euros). L'assainissement de la dette est prévu pour l'an 2028.

Augmentation des recettes (dès le 1^{er} janvier 2011)

- Augmentation de 0,2 % des cotisations paritaires sur les salaires de moins de 126 000 fr. par année (97 000 €). Cette somme correspond au montant maximal du gain assuré. La déduction totale se monte à 2,2 % (la moitié est déduite du salaire, l'autre moitié à charge de l'employeur).

- Réactivation de la cotisation dite de « solidarité » abolie en 2002 : jusqu'à ce que les dettes de l'assurance soient amorties, une cotisation de 1 % est prélevée sur les tranches de salaire situées entre 126 000 fr. et 315 000 fr. (243 000 €). Au-delà de cette somme, aucune cotisation n'est due.

Principales diminutions des prestations (dès le 1^{er} avril 2011)

- Réductions ciblées de la durée d'indemnisation, en fonction de la durée de cotisation, de l'âge ou du degré d'invalidité. Une année de cotisation ne donne plus droit qu'à une année d'indemnités (18 mois avant la 4^e révision). Les personnes âgées de moins de 25 ans (sans charge familiale) voient leur droit à l'indemnisation plafonné à neuf mois, les personnes âgées de 25 à 30 ans à une année. Réduction à quatre mois (12 mois avant la 4^e révision) de la durée d'indemnisation des personnes qui n'ont pas pu cotiser pour cause d'études, de maternité, de maladie, d'accident ou de peine privative de liberté. Les personnes ayant un taux

■ ■ ■

1. Les révisions sont proposées au Parlement par le gouvernement, souvent suite à une demande de sa part.

■ ■ ■

d'invalidité de 40 % au moins (10 % avant la 4^e révision) ont droit à 24 mois de chômage pour autant qu'elles puissent justifier de cotisations ininterrompues de la même durée. Ces différentes mesures vont avoir pour effet de diminuer drastiquement le nombre de personnes indemnisées et dénombrées comme chômeuses.

- Augmentation des délais d'attente avant de toucher des prestations d'une à deux, trois ou quatre semaines (sauf pour les personnes qui ont des charges familiales). Plus le revenu est élevé, plus le délai d'attente est long. En outre, les jeunes qui ne trouvent pas d'emploi après avoir terminé leurs études (quel que soit le niveau des études) ont désormais un délai d'attente de six mois environ.

- Durcissement de la définition du travail convenable pour les personnes de moins de 30 ans : désormais, même un emploi qui ne tient pas raisonnablement compte des aptitudes ou de l'activité précédemment exercée est considéré comme convenable pour cette catégorie.

- Mesures visant les cantons, différemment touchés par le chômage : suppression de la possibilité pour les régions connaissant un fort taux de chômage de demander une augmentation de la durée d'indemnisation ; suppression de la possibilité pour les cantons et communes de financer des « emplois temporaires » en vue de reconstituer un droit au chômage ; les frais remboursés par la Confédération aux cantons pour l'organisation de mesures actives du marché du travail sont désormais plafonnés.

La durée d'indemnisation

La durée maximale d'indemnisation¹ est ainsi passée d'une année au maximum en 1982 à deux ans en 1995, pour diminuer à une année et demie depuis 2002.

Les règles de calcul du temps indemnisé ont également été modifiées. En 1982, c'est la durée de cotisation qui détermine la durée d'indemnisation (quatre mois d'indemnisation pour six mois de cotisations, huit mois pour 12 mois de cotisations, une année pour 18 mois de cotisations). Par une décision prise dans l'urgence à cause du nombre de personnes au chômage, l'exécutif porte la durée générale d'indemnisation à 18 mois en 1993. Lors de la révision

de 1995, le mouvement syndical obtient que la durée d'indemnisation maximale soit augmentée à deux ans et ne soit plus décidée en fonction de la durée de cotisations, mais en fonction de l'engagement ou non dans une mesure dite « active » (emplois subventionnés, mesures de formation et de reconversion)². C'est un changement radical de perspective qui fait à cette époque de la LACI l'exemple même d'un dispositif de l'Etat social actif.

En 2002, un revirement complet du législateur a pour conséquence que ce lien entre l'engagement dans une mesure active et la durée d'indemnisation disparaît. La durée d'indemnisation est également

1. Hors groupes particuliers (rentes d'invalidité, personnes âgées...).

2. Mais une exigence de durée de cotisation minimale subsiste.

SUISSE

réduite à 18 mois. Le mouvement syndical s'oppose en vain à cette révision, comme à celle de 2010 qui reprend dans les grandes lignes les principes à l'œuvre en 1982 en fixant une relation directe entre le nombre de mois de cotisations et le nombre de mois d'indemnisation : une année de cotisations donne droit au maximum à une année d'indemnisation et 18 mois de cotisations au maximum à 18 mois d'indemnisation. Le principe de l'activation demeure, mais de manière moins contraignante qu'auparavant : cela s'explique par le fait que le nombre de mesures à développer posait des problèmes, notamment de coûts de mise en œuvre et de concurrence avec les emplois non aidés.

Dans les débats au législatif sur la durée d'indemnisation, les parlementaires des partis de droite ont souvent évoqué un rapport entre la durée d'indemnisation et l'intensité de la recherche d'emploi, arguant qu'une longue durée d'indemnisation diminue la volonté de chercher un emploi. Cet argument, auquel s'est le plus souvent opposé le mouvement syndical, repose sur une curieuse représentation des motivations humaines, qui donne à l'emploi le statut de position moins désirable que l'absence d'emploi et repose sur un déni du fait que l'emploi donne une position sociale, qu'il est et reste un grand intégrateur (Barel, 1990). Ce même argument a été utilisé pour justifier en 2010 la réduction drastique de la durée d'indemnisation des personnes qui n'ont pas pu cotiser pour cause de maternité, de maladie, de séjour en prison, etc. (passage d'une année à quatre mois maximum d'indemnités).

Les cotisations

L'autre argument avancé par le pouvoir politique pour réduire la durée d'indemnisation est d'ordre financier et est basé sur les calculs actuariels effectués concernant le nombre de personnes à indemniser dans le futur.

Il faut savoir que les cotisations à l'assurance chômage helvétique ont en effet beaucoup fluctué dans le temps. Fixées à 0,5 % du salaire en 1982, elles sont passées à 2 % en 1992, à 3 % en 1995, à 2 % en 2002 et à 2,2 % en 2010. C'est l'exécutif qui a la compétence de fixer le niveau des cotisations en fonction de la fortune ou des dettes de l'assurance.

Une autre règle a été modifiée : celle concernant le plafonnement des salaires soumis à cotisations. En 1982, la cotisation n'était due que sur un salaire plafonné ; en 1995, une cotisation dite « de solidarité » de 1 % a été imposée aux revenus supérieurs à ce salaire, mais avec un nouveau plafond situé à 2,5 fois ce salaire ; elle a disparu avec la révision de 2002, mais a été réintroduite dans la révision de 2010.

Ces changements du niveau de financement ont été décidés en fonction des finances de l'assurance et des prévisions de chômage, qui se sont souvent révélées fausses, comme l'a relevé le mouvement syndical¹. Ainsi, la baisse des cotisations décidée en 2002 et la montée concomitante du nombre de personnes au chômage ont eu pour conséquence de plonger l'assurance dans le rouge et ont fourni le principal argument à l'appui de la quatrième révision, qui avait pour objet de réduire le déficit de l'assurance. Cette

1. Les prévisions tablaient sur 100 000 personnes au chômage en moyenne annuelle. On a dénombré depuis 2003 en moyenne entre 1,5 fois et 2 fois ce nombre.

situation a permis, de manière très traditionnelle dans le cadre des débats politiques sur l'Etat social (Guex, 1998), de justifier la baisse des prestations : c'est ce qu'on appelle la « politique des caisses vides ».

La définition du travail convenable

Comme l'assurance est basée sur le fait que l'absence d'emploi doit être involontaire, la définition du type d'emploi que les personnes au chômage sont tenues d'accepter est cruciale.

La loi suisse de 1982 définissait ce qu'était un emploi réputé convenable à partir d'un certain nombre de critères. Depuis la révision de 1995, la démarche est inversée : la loi pose désormais comme règle générale que tout travail est convenable et décrit de manière exhaustive à partir de facteurs professionnels, personnels et sociaux quel type d'emploi ne l'est pas. L'inversion permet de renforcer l'impératif d'emploi, quel qu'il soit.

D'autant que la formulation laisse une large part à l'interprétation. Au plan professionnel, un emploi n'est pas convenable s'il ne tient pas raisonnablement compte des aptitudes de la personne assurée ou s'il compromet dans une notable mesure le retour dans la profession, pour autant que ce retour soit réaliste. Au plan personnel, un emploi n'est pas convenable s'il ne convient pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé de la personne assurée, s'il exige une disponibilité sur appel constante ou s'il nécessite un déplacement de plus de quatre heures par jour. Enfin, au plan social, un emploi n'est pas convenable s'il n'est pas conforme aux usages professionnels et locaux et, en particulier, s'il ne satisfait pas aux conditions des conventions collectives, s'il doit être accompli dans une

entreprise où règne un conflit collectif de travail, s'il doit être exécuté dans une entreprise qui a procédé à des licenciements aux fins de réengagement ou à de nouveaux engagements à des conditions nettement plus précaires. Aucun autre facteur n'est admis.

En outre, la révision de 1995 a introduit l'obligation pour une personne au chômage d'accepter un emploi même lorsque la rémunération est inférieure aux indemnités de chômage (fixées, rappelons-le, à 70 % ou 80 % de l'ancien salaire). En ce cas, des prestations complémentaires sont versées pendant une durée déterminée par l'assurance. Le système peut donc amener à des pertes successives de revenus : un travail à 100 %, une indemnité à 70 % ou 80 % du salaire, un nouveau travail nettement moins rémunéré, une indemnité en cas de nouveau chômage calculée sur ce salaire inférieur, etc.

La révision de 2010 introduit en outre une modification de la définition du travail convenable pour les jeunes, en précisant que, pour une personne de moins de 30 ans, un travail est convenable même s'il ne tient pas raisonnablement compte des aptitudes de la personne assurée ou de l'activité qu'il a précédemment exercée.

Le chômage des jeunes

La question du chômage des jeunes occupe en effet beaucoup le Parlement, sans jamais être thématifiée de manière complète, ce qui obligerait à prendre en compte le système de formation et d'éducation, les bourses d'études et d'apprentissage, etc., la catégorie « jeune » n'étant même pas toujours décrite de manière identique. Relevons que ce type de problématisation du chômage, très répandue autant au sein des milieux patronaux que

syndicaux, attribue à l'âge un pouvoir explicatif qui repose sur un déni des différences sociales qui existent au sein de la catégorie (de classe, de genre, de nationalité...).

Lors du vote de la loi en 1982, un droit au chômage minimal de quatre mois est prévu pour les jeunes qui n'ont pas cotisé et qui sortent de formation scolaire ou professionnelle. L'exécutif reçoit toutefois du Parlement le droit d'imposer à cette catégorie un délai d'attente spécial de 12 mois au maximum. Les arguments justifiant ce délai spécial pour cette catégorie reposent sur l'hypothèse – évidemment non vérifiée – que des jeunes pourraient être davantage tentés par le chômage que par le monde du travail, et qu'il faut donc les décourager de prendre cette option.

L'exécutif introduit finalement un délai d'attente d'environ six mois non pas pour tous les jeunes, mais pour les moins de 25 ans sans formation professionnelle achevée et sans obligation d'entretien envers des enfants, délai qui peut être supprimé si la personne accepte de suivre une mesure spécifique de formation. L'idée est clairement de décourager les jeunes d'interrompre une formation en rendant l'assurance chômage la moins attractive possible. Ce délai d'attente ne changera plus par la suite.

En 1995, la durée totale d'indemnisation, qui dépend pour l'essentiel de la participation à des mesures de formation, d'insertion ou de réinsertion, n'est plus

fixée de manière discriminante pour les jeunes. Mais dès 1999¹, l'exécutif réduit à une année leur durée maximale d'indemnisation, une modification confirmée lors de la révision de la loi en 2002. En 2010 enfin, le législateur en revient à peu de choses près aux quatre mois d'indemnisation maximum prévus dans la loi de 1982. Il introduit également une limite générale d'indemnisation d'environ neuf mois pour tous les jeunes de moins de 25 ans sans obligation envers des enfants.

Les mesures prises pour limiter le droit au chômage de cette catégorie afin de ne pas rendre l'assurance « attirante » sont complétées de dispositifs permettant de soutenir leur formation qui reposent sur l'idée que le problème principal est l'absence de motivation (la principale mesure destinée aux jeunes s'appelle d'ailleurs : « semestre de motivation »).

La participation syndicale à la gestion de l'assurance

Le mouvement syndical a collaboré activement à l'élaboration de la LACI, a clairement soutenu la révision de 1995 issue d'un compromis avec le patronat portant sur l'augmentation de la durée de l'indemnisation², a eu une attitude ambiguë lors de la révision de 1997 et s'est clairement opposé aux révisions de 2002 et de 2010. L'attitude des syndicats – pas toujours unanimes – a sans doute été dictée par leur jugement sur l'acceptabilité politique de la réforme et par le principe

1. Ce n'est pas dans le cadre d'une révision de la LACI que cette modification est introduite, mais via la Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 acceptée par le Parlement le 19 mars 1999, soit dans le cadre de mesures visant à réduire les dépenses de la Confédération.

2. Le compromis dit « de Soleure » a consisté à faire dépendre l'augmentation de la durée d'indemnisation de la participation à des mesures de réinsertion, ce qui a nécessité le développement massif de mesures et une professionnalisation du service public de l'emploi (création des ORP).

d'opportunité (combien de référendums déjà soutenus par le mouvement durant la période ? quelles mobilisations possibles ? quelles chances de succès ?).

Mais pour expliquer de manière convaincante l'attitude du mouvement syndical, il faut rappeler qu'il participe étroitement à la gestion étatique du chômage. On dénombre ainsi à l'heure actuelle 38 organisations faitières différentes qui dirigent des caisses de chômage. Chaque canton exploite une caisse de chômage publique, le reste étant composé de caisses privées fondées par des organisations syndicales et patronales d'importance nationale, régionale ou cantonale. Ces caisses ont pour rôle d'examiner le droit à l'indemnité de chômage et à d'autres prestations et sont responsables des versements mensuels. Les ORP sont quant à eux chargés de vérifier le caractère involontaire de l'absence d'emploi. Ces caisses, choisies librement par la personne assurée¹, appliquent toutes les mêmes dispositions et offrent donc toutes des prestations comparables. Pour les syndicats, le fait d'avoir une caisse renforce leur visibilité et permet des économies d'échelle, via notamment le partage de locaux.

La participation des syndicats à la gestion du chômage n'est pas nouvelle. Depuis la fin du XIX^e siècle en effet, les syndicats helvétiques ont joué un rôle important dans cette gestion, d'abord de manière autonome. En effet, le développement de caisses mutuelles permettait de mettre en œuvre une solidarité horizontale et encourageait l'adhésion à un syndicat, dès la fin de la Première Guerre mondiale

avec le soutien financier de l'Etat, rendu nécessaire à cause de la crise économique et l'explosion des demandes d'indemnisation. Ce soutien financier, organisé selon un système de type gantois, est réglementé par la législation ordinaire dès 1924.

L'association des syndicats à la gestion étatique du chômage a toutefois un prix : les syndicats ont dû renoncer à utiliser la caisse syndicale de chômage en cas de grève, ont dû s'assujettir aux règles de gestion étatiques et n'ont d'abord reçu qu'une subvention inférieure aux autres caisses (paritaires, étatiques), avant d'être traitées en égales (1942). Soucieux de défendre leurs propres caisses, les syndicats se sont également longuement opposés à la généralisation de l'assurance chômage en Suisse². Ils ont également obtenu que l'introduction de l'obligation d'assurance s'accompagne du maintien du système de caisses de chômage en vigueur.

La participation active du mouvement syndical suisse depuis bientôt 90 ans à la gestion de la protection contre le chômage rend leur position à l'égard de l'évolution de l'assurance également tributaire de leurs intérêts directs, ce qui sans doute contribue à l'ambiguïté de leur position.

Sources

Barel Y. (1990), « Le grand intégrateur », *Connexions : L'évaluation*, n° 56, p. 85-100.

Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

1. Nul besoin d'être syndiqué pour adhérer à une caisse syndicale.

2. Une recherche à propos du rôle du mouvement syndical dans la mise en place de l'assurance chômage en Suisse est en cours en 2011 (Jean-Pierre Tabin, Carola Togni) FNS/DORE (13DPD3_120314).

SUISSE

- Degen B. (1993), « Zur Geschichte der Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Eine historische Skizze », *Widerspruch : Beiträge zur sozialistischen Politik*, 25, p. 37-46.
- Delphy Ch. (1998), *L'ennemi principal 1, économie politique du patriarcat*, Paris, Syllepse.
- Guex S. (1998), *L'argent de l'Etat : Parcours des finances publiques au XX^e siècle*, Lausanne, Réalités sociales.
- Herz E., Martin H. et Valli M. (2004), « Le "feeling" : Une logique sous-jacente au fonctionnement de l'Etat providence », *Aspects de la sécurité sociale*, n° 1, p. 12-21.
- Mahon P. (2000), « L'évolution récente du droit du travail en suisse – une appréciation critique », *Aspects de la sécurité sociale*, n° 3, p. 9-26.
- Masnata F. et Rubattel Cl. (dir.) (1991), *Le pouvoir suisse, 1291-1991 : séduction démocratique et répression suave*, Lausanne, Ed. de l'Aire.
- Office fédéral de la statistique (2005), *La population étrangère en Suisse 2005*, Neuchâtel, OFS.
- Office fédéral de la statistique (2008), *La population étrangère en Suisse 2008. Aperçu historique*, Neuchâtel, OFS.
- Salais R., Baverez N. et Reynaud B. (1986), *L'invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris, PUF.
- Tabin J.-P. (1998), « Chômeur ancien, chômeur moderne : Persistance des représentations ? Réflexions à partir de l'évolution des lois suisses en la matière et de l'exemple de la mise en œuvre de la LACI dans le canton de Vaud », *Revue suisse de sociologie*, vol. 24, n° 2, p. 209-236.
- Tabin J.-P. (2004), « La politique vaudoise de lutte contre le chômage », *Etudes et sources*, n° 29, p. 215-241.
- Tabin J.-P., Frauenfelder A., Togni C. et Keller V. (2010), *Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIX^e siècle*, Lausanne, Antipodes.
- Togni C. (2009a), « Arbeitslosenversicherung. Der soziale Kompromiss für die Nachkriegszeit », in Matthieu Leimgruber und Martin Lengwiler (Eds.), *Umbruch an der « inneren Front ». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938-1948*, Zurich, Chronos.
- Togni C. (2009b), « Droit à l'assurance chômage : Toutes choses inégales par ailleurs », *Nouvelles questions féministes*, vol. 28, n° 2, p. 52-65.
- Topalov Ch. (1994), *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel.