



SECO - Direction du travail
Marché du travail et assurance-chômage

Rapport sur la discrimination dans le domaine de l'assurance-chômage

Le Conseil fédéral a pris acte dudit rapport le 15 décembre 2006

Table des matières

1. Point de la situation	3
2. Enquête auprès des autorités cantonales	4
3. Résultats	
3.1 Déclaration concernant la garde d'enfants; preuve d'une possibilité concrète de garde	4
3.2 Discrimination sexiste	4
3.3 Expériences de l'autorité de surveillance SECO	5
4. Constats	
4.1 Déclaration concernant la garde d'enfants; preuve d'une possibilité concrète de garde	5
4.2 Discrimination sexiste	7
5. Mesures	7
6. Conclusions	8
Appendice	9
Annexes	

1. Point de la situation

La motion 04.3789 Leutenegger Oberholzer demandait au Conseil fédéral de prendre des mesures, par la révision de l'art. 15 LACI ou, le cas échéant, par l'élaboration d'une disposition spéciale de l'ordonnance, pour que les assurés ayant charge de famille ne soient pas discriminés dans l'assurance-chômage. S'agissant de l'examen de l'aptitude au placement des femmes et des hommes ayant charge de famille, il veillera notamment à ce que l'on renonce à la preuve de l'existence d'une structure d'accueil. La question 04.1160 Fehr Jacqueline allait dans le même sens.

Dans sa réponse à ces interventions parlementaires, le Conseil fédéral a estimé que les bases légales existantes et les directives y relatives suffisent à écarter toute discrimination. L'office fédéral compétent est néanmoins conscient que, dans la pratique, l'application des directives de l'autorité de surveillance n'est pas toujours homogène. C'est pourquoi, dans sa réponse, le Conseil fédéral a promis un rapport sur la mise en oeuvre de ces directives. Au besoin, des mesures seront prises sur la base des résultats de ce rapport.

Dans sa réponse du 11 mars 2005, le Conseil fédéral a en outre rappelé les directives du SECO. La directive "Aptitude au placement des assurés ayant la garde d'enfants en bas âge"¹ - publiée en 1998 - laisse en principe aux parents le soin de régler la question de la garde de leurs enfants. Sauf en cas d'abus manifeste, les organes de l'assurance-chômage ne vérifient pas, dès la présentation d'une demande d'indemnités de chômage, l'existence d'une place de garde. Par contre, si, une fois que l'assuré touche ses indemnités, son comportement et ses déclarations amènent à douter de sa volonté ou de sa possibilité de confier ses enfants à une tierce personne (recherches d'emploi insuffisantes, refus d'un travail convenable, etc.), l'organe compétent examinera son aptitude au placement sur la base des possibilités concrètes de prise en charge des enfants et exigera une attestation de garde. Cette directive n'a pas été reprise dans la circulaire sur l'indemnité de chômage (Circ. IC 2003) en vigueur jusqu'à la fin 2006.

Le Conseil fédéral se réfère également, dans sa réponse, à la directive publiée en 2004² sous le titre "Le Gender Mainstreaming dans l'exécution de la LACI" précisant que tous les assurés doivent être traités de la même manière et quelles sont les règles d'un comportement non discriminatoire. Les organes d'exécution ont le devoir de traiter tous les assurés, hommes ou femmes, de la même manière et de préserver leurs droits sans distinction de sexe pendant tout le processus de réintégration (informations, entretiens de conseil et de contrôle, assignations, placement, etc.) et d'ouvrir l'accès aux mesures de marché du travail à tous les assurés de la même manière sur la base de leur aptitude au placement tout en tenant compte de leur situation personnelle (par ex. devoir d'assistance).

¹ Annexe 1

² Annexe 2

2. Enquête auprès des autorités cantonales

Le SECO a mené une enquête écrite auprès de l'ensemble des autorités cantonales. Cette enquête comportait neuf questions: cinq sur la clarification de la garde d'enfants par les assurés ayant des enfants à charge et quatre d'ordre général sur la discrimination sexiste. Tous les cantons ayant répondu, cette enquête dresse un large tableau de la situation actuelle.

3. Résultats

3.1 Déclaration concernant la garde d'enfants; preuve d'une possibilité concrète de garde

A la question de savoir si les collaborateurs de l'organe d'exécution connaissent la directive précitée publiée en 1998¹, tous les cantons ont répondu oui.

A la question de savoir si le canton a émis ses propres directives à l'intention du personnel en charge de l'exécution de la LACI, huit cantons ont répondu par l'affirmative. Dans deux cantons, cette question est même clarifiée dès le premier entretien. Un canton déclare exiger systématiquement la preuve d'une possibilité concrète de garde lorsque l'assuré a perdu son dernier emploi parce qu'il n'avait pas de place de garde.

Quatre cantons ont répondu oui sans autre précision à la question sur l'exigence systématique de la preuve lorsque l'assuré requiert l'indemnité.

Quant à savoir si la preuve d'une possibilité concrète de garde est demandée à toutes les personnes (hommes ou femmes) qui ont des enfants à élever, tous les cantons ont répondu qu'ils ne faisaient aucune différence (consciente) entre hommes et femmes.

Douze cantons exigent une preuve au moyen d'un formulaire qu'ils ont mis au point eux-mêmes; dix cantons procèdent individuellement.

3.2 Discrimination sexiste

S'agissant de savoir si tous les collaborateurs et collaboratrices connaissent la directive de 2004 sur la discrimination sexiste², 21 cantons ont répondu affirmativement et trois négativement; un canton a déclaré qu'il veillerait à ce que son personnel connaisse cette directive.

Les remarques suivantes ont été formulées à propos de la manière dont le personnel en charge de l'exécution est sensibilisé à cette question: vérification de la formulation

¹ Annexe 1

² Annexe 2

(neutre) des documents officiels (quatre cantons), informations régulières sur la question, notamment par les bureaux cantonaux de l'égalité (trois cantons). Cinq cantons ont organisé une formation spéciale, tandis que douze n'ont pris aucune mesure en la matière.

Neuf cantons ont distribué du matériel d'information supplémentaire sur la discrimination sexiste; les autres n'ont remis aucune autre information spéciale au personnel en charge de l'exécution.

Alors qu'aucun cas de discrimination sexiste n'a été constaté dans la mise en oeuvre de la LACI dans 24 cantons, un canton estime qu'il y en a bel et bien une mais en faveur des femmes, puisque des mesures de marché du travail spéciales leur sont offertes (aide pour établir un dossier de candidature, ateliers d'articles textiles). Un canton observe des discriminations dans les assignations (par ex. les assignations à des emplois dans le secteur du bâtiment qui ne sont adressées qu'aux hommes). Un autre souligne qu'il est effectivement possible que de nombreuses discriminations soient faites inconsciemment.

Voir les graphiques des résultats de l'enquête en appendice.

3.3 Expériences de l'autorité de surveillance SECO

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO constate régulièrement, dans les décisions des autorités d'exécution, une négation de l'aptitude au placement des femmes en raison de l'absence d'une place de garde. Il note en outre, en contrôlant les dossiers, que les femmes sont indirectement discriminées du fait que ce sont elles qui s'occupent des enfants dans la majorité des cas ou parce qu'on le présume. Alors qu'aucune preuve n'est exigée des pères qui assument la garde d'enfants, même s'ils cherchent un emploi à plein temps, c'est en revanche exactement le contraire pour les femmes.

La pratique actuelle engendre certes quelques discriminations en ce sens que l'exigence de la déclaration de garde et son appréciation diffèrent, notamment quant à la forme, au moment, à l'appréciation, ce qui engendre un certain risque d'arbitraire. Le SECO considère que les bases légales existantes et les instruments dont nous disposons aujourd'hui (assignation, suspension du droit à l'indemnité, vérification des recherches d'emploi, négation de l'aptitude au placement, etc.) suffisent entièrement à faire en sorte que les personnes au chômage ayant charge de famille ne soient pas discriminées.

4. Constats

4.1 Déclaration concernant la garde d'enfants; preuve d'une possibilité concrète de garde

Lorsqu'un assuré est disposé à travailler, en mesure et en droit de le faire, il est en principe réputé apte à être placé. Par contre, si, en raison de sa situation personnelle et familiale ou pour des raisons d'horaire, il ne peut ou ne veut pas se mettre à disposition comme on pourrait l'exiger normalement d'un travailleur, il doit être considéré comme

inapte au placement. C'est à l'autorité cantonale qu'il incombe de vérifier cette question, mais elle peut en choisir la forme.

Tant les résultats de l'enquête que les expériences du SECO révèlent que la directive en vigueur n'est pas toujours appliquée de manière uniforme par les organes d'exécution. Certains d'entre eux commencent à douter dès qu'une personne déclare honnêtement lors de son inscription qu'elle ne dispose pas encore de possibilité de garde.

Certains cantons exigent d'emblée cette preuve lorsqu'une mère a la garde d'enfants. Par ailleurs, cette preuve est exigée sous une forme différente selon les organes d'exécution (formulaire, déclaration orale, etc.), si bien que son appréciation varie considérablement. La pratique actuelle dépend du canton et des organes d'exécution ainsi que, le cas échéant, de la personne concernée elle-même. Toujours est-il que la déclaration concernant la garde d'enfants fait l'objet - selon les résultats de l'enquête - d'une différence de traitement inconsciente, voire non intentionnelle, entre femmes et hommes.

Dans certains cantons, les femmes se voient nier leur aptitude au placement uniquement en raison de l'absence d'une possibilité de garde, sans vérification du véritable motif (par ex. refus d'un travail convenable, non-participation à une mesure de marché du travail ou non-observation d'une assignation à cause de l'absence d'une possibilité de garde) susceptible de les empêcher de rechercher un emploi correspondant au taux d'occupation annoncé. La négation de l'aptitude au placement doit être prouvée exhaustivement puisqu'elle entraîne la perte du droit à l'indemnité de chômage.

Soucieux de pallier cette situation insatisfaisante, le SECO a repris l'idée de la directive de l'année 1998 et a préparé une directive qui sera publiée dans la nouvelle circulaire sur l'indemnité de chômage (Circ. IC 2007) et dont la teneur est la suivante:

Un assuré qui, pour des raisons personnelles ou familiales, ne peut travailler dans la mesure qu'un employeur est normalement en droit d'exiger n'est pas apte à être placé.

Toutefois, un assuré qui, notamment pour remplir des obligations familiales ou en raison de circonstances personnelles particulières, ne se met à disposition du marché du travail que pendant certains jours ou certaines heures de la semaine ne doit pas être considéré systématiquement comme inapte au placement.

Un assuré est par contre considéré comme inapte au placement s'il est à tel point limité dans le choix d'un emploi qu'il apparaît très incertain qu'il en trouve un emploi dans ces conditions et avec de telles dispositions, quel que soit le motif restreignant ses possibilités de travail.

Un assuré assumant la garde d'enfants doit remplir les mêmes conditions de disponibilité que tout autre assuré. Il lui appartient d'organiser sa vie privée et familiale de telle sorte qu'elle ne constitue pas un obstacle à sa recherche

d'une activité salariée correspondant au taux d'occupation recherché ou à l'emploi qu'il a perdu.

Cette directive règle plus clairement la mise en œuvre et vise davantage à écarter le risque de discrimination. Afin de garantir une exécution homogène - si possible sans discrimination - il est préférable de vérifier l'aptitude au placement individuellement plutôt que d'exiger la preuve d'une possibilité de garde (voir point 5 Mesures).

4.2 Discrimination sexiste

Les organes d'exécution sont dans une certaine mesure déjà sensibilisés à la question de la discrimination sexiste. On constate néanmoins parfois une certaine discrimination dans la pratique, car les personnes chargées de mettre en œuvre la LACI développent inconsciemment un comportement plus ou moins influencés par leur propre sensibilité. C'est pourquoi, il serait souhaitable d'organiser davantage de séances d'information et de mesures de sensibilisation. Cette problématique devrait être abordée à tous les niveaux de la mise en œuvre (initiation, formation de base, entretiens de conseil, formation continue, publications, mesures de marché du travail, etc.). En sa qualité d'autorité de surveillance, le SECO prendra les mesures citées ci-après.

5. Mesures

- La nouvelle circulaire sur l'indemnité de chômage qui sera publiée à fin 2006 reprend la directive concernant le traitement des assurés ayant la garde d'enfants (voir point 4.1) en précisant qu'il appartient à l'assuré d'organiser la garde de ses enfants. Les organes d'exécution ne peuvent exiger une attestation de garde dès que l'assuré présente une demande d'indemnité. Par contre, si l'organe compétent est amené à douter, une fois que l'assuré touche ses indemnités, de la volonté ou de la possibilité de celui-ci de confier ses enfants à une tierce personne (recherches d'emploi insuffisantes, exigences irréalistes pour la prise d'emploi, refus d'un travail convenable, exigences déraisonnables quant à l'horaire de travail, etc.), il examinera son aptitude au placement sur la base des possibilités concrètes de prise en charge des enfants et exigera une attestation de garde.
- L'organe de compensation mettra sur pied un instrument de contrôle afin d'assurer le suivi de l'enquête menée auprès des autorités cantonales en tenant compte de la nouvelle teneur de la circulaire sur l'indemnité de chômage. En menant une enquête à intervalles réguliers et en évaluant ses résultats, il pourra observer l'évolution à l'aide de graphiques standards et déterminer le besoin de formation et la nécessité d'édicter des directives. Il communiquera les résultats aux cantons en attirant leur attention sur les points faibles constatés chez eux.
- Des instructions concrètes seront données aux cantons qui ne respectent pas les directives (art. 110 LACI).
- Des séances d'information et des formations continues seront organisées régulièrement sur le thème du Gender Mainstreaming. Le SECO mettra sur pied, en collaboration avec

l'Association des offices suisses du travail (AOST), un groupe de travail formé de conseillers en personnel de chaque canton afin qu'ils puissent échanger leurs expériences et mener la formation continue en la matière dans leur canton.

6. Conclusions

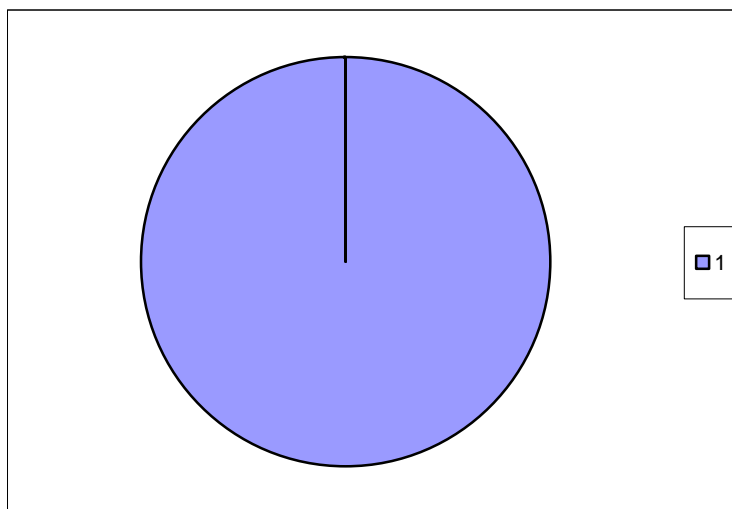
Le SECO est en train de revoir la question, afin d'unifier la pratique et d'écartier le risque de discrimination et d'arbitraire en individualisant la clarification de l'aptitude au placement plutôt qu'en exigeant une preuve au moyen d'un formulaire (déclaration concernant la garde d'enfants). Si les organes d'exécution sont dans une certaine mesure déjà sensibilisés au problème de la discrimination sexiste, il subsiste certains types de comportements qui traduisent une discrimination non consciente. Il faut s'attaquer à cette problématique et mettre encore davantage l'accent sur la sensibilisation. L'enquête que nous avons menée pour rédiger le présent rapport a servi à identifier le besoin d'agir dans certains cantons. Le SECO prendra les mesures nécessaires pour sensibiliser les organes d'exécution et les personnes concernées (par des directives, des instruments de contrôle et une formation continue), afin de parvenir à une mise en oeuvre de la LACI sans discrimination.

Appendice

Graphiques des résultats de l'enquête menée auprès des autorités cantonales en décembre 2005

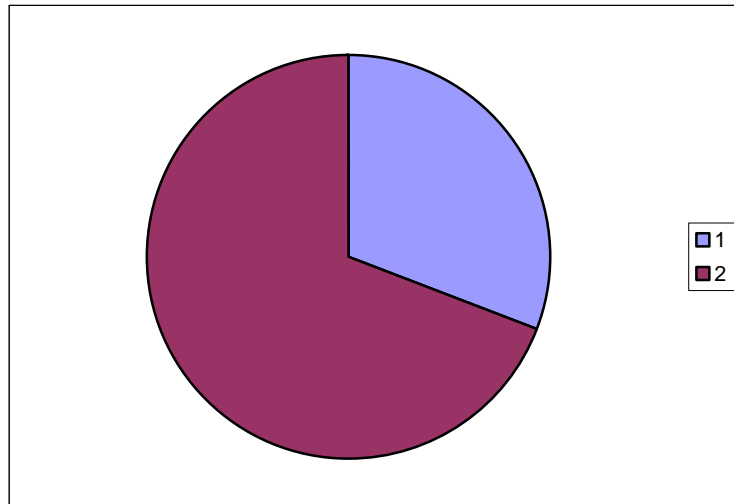
Déclaration concernant la garde d'enfants; preuve d'une possibilité concrète de garde

Graphique 1: Vos collaborateurs connaissent-ils tous la directive concernant l'aptitude au placement des assurés ayant la garde d'enfants en bas âge ?



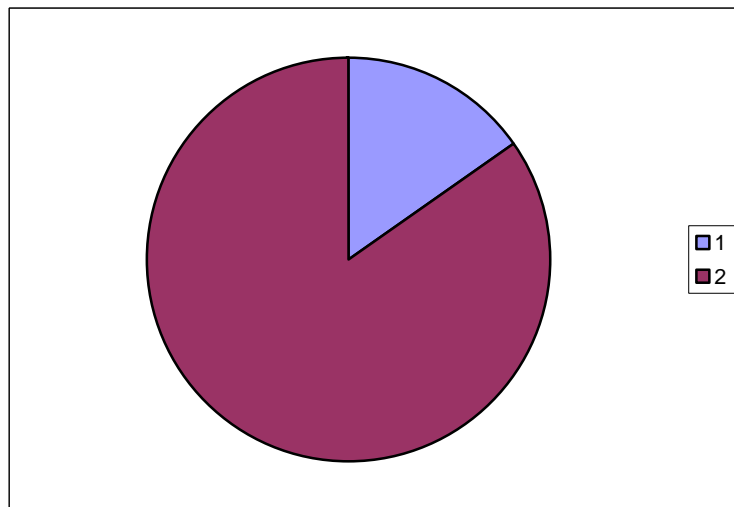
1 Tous les cantons ont répondu oui.

Graphique 2: Existe-t-il des directives cantonales à ce propos à l'intention du personnel en charge de l'exécution de la LACI ?



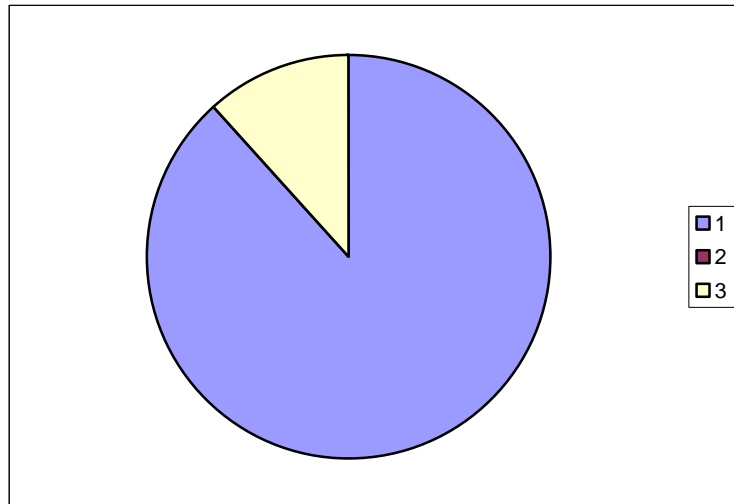
- 1 8 cantons ont répondu oui.
- 2 18 cantons ont répondu non.

Graphique 3: La preuve d'une possibilité concrète de garde est-elle demandée systématiquement lorsque l'assuré requiert l'indemnité ?



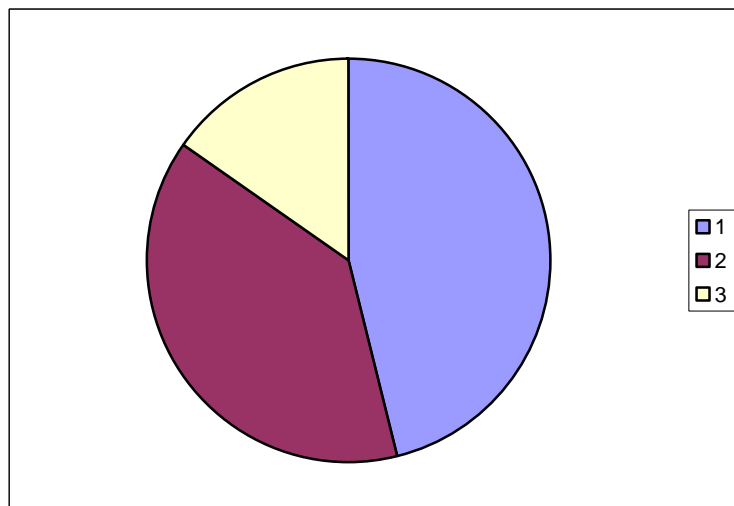
- 1 4 cantons ont répondu oui.
- 2 22 cantons ont répondu non.

Graphique 4: La preuve d'une possibilité concrète de garde est-elle demandée à toutes les personnes (hommes ou femmes) qui ont des enfants à élever ?



- 1 23 cantons ont répondu oui.
- 2 aucun canton n'a répondu non.
- 3 3 cantons n'ont fourni aucune indication.

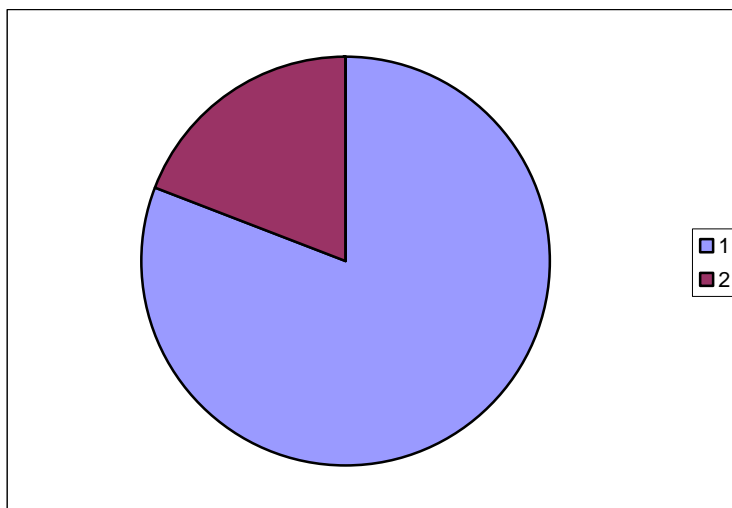
Graphique 5: Quelle forme doit revêtir la preuve d'une possibilité de garde ?



- 1 12 cantons exigent cette preuve au moyen de leur propre formulaire.
- 2 10 cantons procèdent individuellement.
- 3 4 cantons n'ont fourni aucune indication.

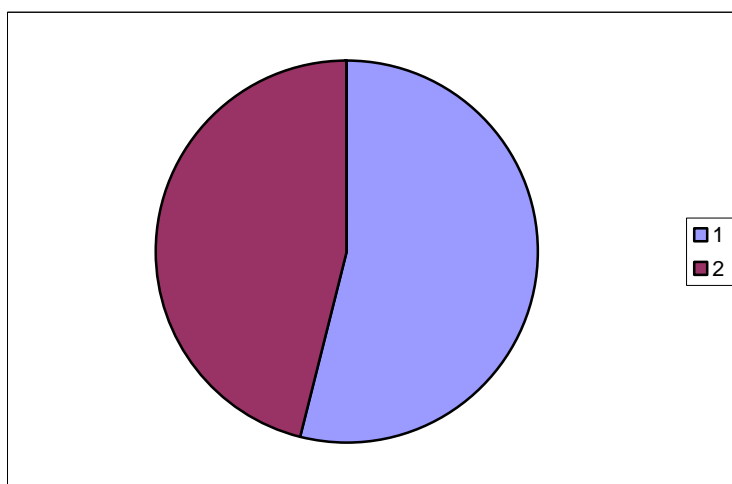
Discrimination sexiste

Graphique 6: Vos collaborateurs connaissent-ils tous la directive "Le Gender Mainstreaming dans l'exécution de la LACI" ?



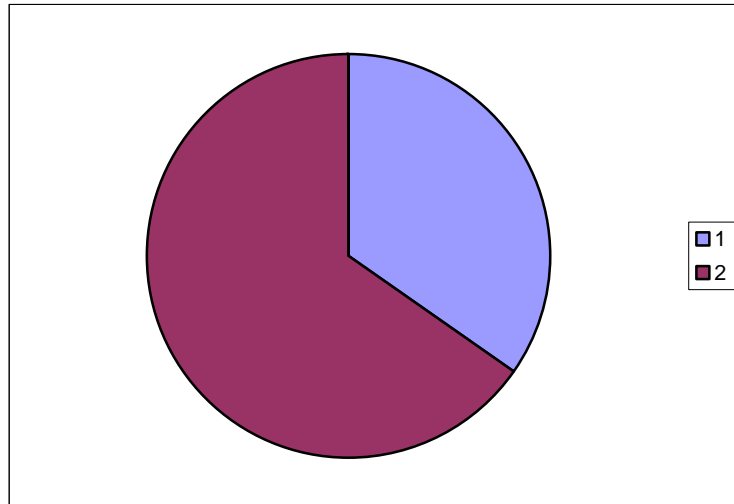
- 1 21 cantons ont répondu oui.
- 2 5 cantons ont répondu non.

Graphique 7: Comment le personnel en charge de l'exécution de la loi a-t-il été sensibilisé au problème de la discrimination sexiste (par ex. par une formation, etc.) ?



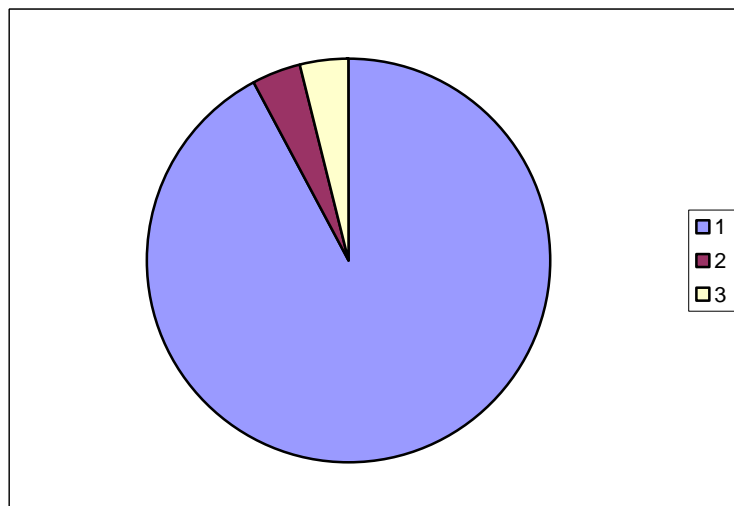
- 1 14 cantons ont pris plusieurs mesures dans ce domaine.
- 2 12 cantons n'ont pas pris d'autres mesures dans ce domaine.

Graphique 8: Du matériel d'information ad hoc a-t-il été conçu et mis à disposition à ce sujet ?



- 1 9 cantons ont répondu oui.
- 2 17 cantons ont répondu non.

Graphique 9: Avez-vous connaissance de cas de discrimination sexiste dans l'exécution de la LACI ?



- 1 24 cantons ont répondu non.
- 2 1 canton a répondu oui.
- 3 1 canton n'a fourni aucune indication.

Compilation des Bulletins AC de 1985 à 1997 fiches valables au 1^{er} janvier 1998

Directive

Domaine: IC
Rubrique: Aptitude au placement
Article: 15 LACI

(Bulletin AC 93/1, fiche 3)

Aptitude au placement des assurés ayant la garde d'enfants en bas âge

On constate actuellement une pratique disparate s'agissant des exigences mises à la reconnaissance de l'aptitude au placement des assurés qui ont la garde d'enfants. Il convient dès lors d'unifier la pratique.

1. Principe

Les assurés, hommes et femmes, qui assument la garde de leurs enfants doivent remplir les mêmes conditions que les autres assurés pour être réputés aptes au placement selon l'article 15 alinéa 1 LACI. Ils doivent donc être disposés à accepter un travail convenable et en mesure de le faire. Il leur appartient donc d'organiser leur vie personnelle et familiale de telle manière qu'ils ne soient pas empêchés d'occuper un emploi.

2. Marche à suivre

La manière dont les parents entendent régler la question de la garde de leurs enfants relève de leur vie privée. En conséquence, l'assurance-chômage n'entreprendra aucune vérification à ce sujet au moment du dépôt de la demande d'indemnités, sous réserve de cas d'abus manifestes.

En revanche, si au cours de la période d'indemnisation la volonté ou la possibilité de confier la garde des enfants à une tierce personne apparaît douteuse au vu des déclarations ou du comportement de l'assuré (recherches d'emploi insuffisantes, exigences mises à l'acceptation d'un emploi ou refus d'un emploi convenable), l'aptitude au placement devra être vérifiée en exigeant, au besoin, la preuve d'une possibilité concrète de garde.

Cette réglementation doit être appliquée d'une manière rigoureusement identique aux pères et aux mères.

Bulletin MT/AC 2004/4

Directive

Domaine: Divers
Rubrique: Gender Mainstreaming
Articles:

Le «Gender Mainstreaming» dans l'exécution de la LACI

1. Introduction

Le seco a signé, le 3 décembre 2002, un accord avec les deux syndicats SSP et SSM, s'engageant ainsi à participer au projet de controlling de l'égalité (<http://snipurl.com/aw3k>). Ce projet vise à intégrer l'égalité des chances dans les administrations et les entreprises et met en œuvre les principes de la stratégie du «Gender Mainstreaming», c'est-à-dire à instaurer dans les faits l'égalité des chances entre femmes et hommes. D'autres bases du «Gender Mainstreaming» sont, par exemple, l'art. 8 de la constitution (RS 101) ou la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (RS 151.1).

2. Définition

«Gender» veut dire sexe dans une acception sociale. Le «Gender Mainstreaming» désigne une stratégie globale, internationalement éprouvée dans la politique d'égalité, visant à ancrer durablement, à long terme, l'égalité sous tous ses aspects et à tous les niveaux afin de garantir aux femmes et aux hommes la jouissance égale des biens, des chances, des ressources et de la reconnaissance sociaux.

3. But

La présente directive a pour but de sensibiliser l'administration et les organes d'exécution aux questions d'égalité et de les inciter à adopter, en paroles et en actes, un comportement non discriminatoire afin d'atteindre un haut niveau de compétence en matière de «Gender Mainstreaming» et de le mettre en œuvre dans l'exécution.

4. Egalité entre femmes et hommes dans la langue¹

Adopter une formulation non sexiste veut dire, d'une part, réaliser l'égalité dans la langue et, d'autre part, rédiger des textes de manière claire et non équivoque. Ainsi, en allemand, les textes utilisant exclusivement des désignations féminines ou masculines en signalant qu'elles s'appliquent aux deux sexes ne sont pas non sexistes. Ils sont par contre généralement admis en français en raison des lourdeurs qu'entraînent l'emploi du doublet intégral et la multiplication des formes passives ou non personnalisées. L'égalité dans la langue n'exige cependant pas qu'on change la langue mais

¹ Ces indications ne concernent que la version en langue française. Pour les langues allemandes et italiennes, veuillez vous référer aux traductions correspondantes.

seulement qu'on en exploite sciemment et créativement toutes les ressources. Le „Guide de la formulation non sexiste“ publié par la Chancellerie fédérale (<http://snipurl.com/aw3m>) offre là une aide précieuse. Quelques exemples de formulations non sexistes:

- doublet intégral (les collaborateurs et collaboratrices);
- le singulier collectif (le personnel, l'équipe);
- la forme passive („l'allocation pour enfants est versée avec le salaire“);
- la forme non personnalisée (l'action plutôt que l'acteur, la fonction plutôt que la personne: le tribunal plutôt que le juge).

Le personnel des organes d'exécution de la LACI est invité à s'exprimer, tant par oral (renseignements, manifestations d'information, etc.) que par écrit (lettres, brochures, décisions, formulaires, matériel d'information, circulaires, communications, procès-verbaux, matériel didactique, directives, etc.) sous une forme telle que toutes les personnes ou groupes de personnes concernés se sentent également interpellés.

5. Exécution non sexiste

Principes à respecter dans l'exécution pour qu'elle satisfasse à l'exigence de non-discrimination sexiste:

- les personnes au chômage des deux sexes sont traitées de la même manière;
- les mêmes possibilités sont données aux femmes et aux hommes d'exercer leurs droits tout au long du processus de réinsertion (information initiale, entretiens de conseil et de contrôle, assignation, placement, etc.)
- les mesures de marché du travail (mesures de formation, mesures d'emploi, mesures spéciales et autres mesures) sont ouvertes également à tous les assurés – à proportion de leur aptitude au placement et compte tenu de leur situation personnelle (par ex. devoir d'assistance);
- les allocations d'initiation au travail et les allocations de formation sont allouées en adéquation avec le sexe de l'allocataire;
- la qualité des cours assignés est en adéquation avec les profils des assurés;
- les inégalités constatées sont éliminées par des mesures appropriées.