



Les ORP, une success-story depuis leur introduction en 1996.

Science et pratique

Collaborer: un élément clé dans la politique du marché du travail

Le rôle de l'Etat dans la régulation du marché du travail et dans l'application de la loi sur l'assurance-chômage s'est largement accru au cours des 20 dernières années. Dans ce contexte, il s'agit de surmonter des barrières fédéralistes et institutionnelles. Une recherche sur le marché du travail axée sur la pratique aide à tenir compte des exigences plus élevées.

Par Viktor Moser, rédacteur de PANORAMA

— Quelles sont les caractéristiques de la politique du marché du travail suisse? Dans quelle mesure et à quel niveau l'Etat doit-il participer à la structure du marché du travail? PANORAMA a posé ces questions à une chercheuse et à huit chercheurs spécialistes du marché du travail. Six sont actifs dans le domaine universitaire et trois dans des institutions de recherche privées (voir encadré page 7). Lors de notre enquête, nous avons également voulu savoir comment ils évaluent le rapport entre recherche et pratique.

Comparée à ses voisins, la Suisse a une approche libérale de la politique du mar-

ché du travail: peu de régulation et beaucoup d'arrangements entre partenaires sociaux. Ce constat est largement partagé par tous les chercheurs. Le marché du travail suisse est capable de s'adapter. La protection contre le licenciement est certes modeste, mais les entreprises engagent rapidement du personnel en période de hausse conjoncturelle, comme l'explique le chercheur genevois Pierre Kempeneers. De son point de vue, cette situation dépend de la structure économique du pays: «En Suisse, le secteur tertiaire est très présent et le niveau de qualification de la main-d'œuvre est proportionnellement élevé. En

outre, le marché est dominé par les petites et moyennes entreprises, qui peuvent réagir plus rapidement aux mutations économiques.»

Le professeur lausannois Rafael Lalive et Hannes Lindenmeyer, membre de KEK-CDC Consultants à Zurich, font remarquer que la sécurité sociale est relativement bien développée en complément du marché du travail libéral. Rafael Lalive précise que «même si le Danemark fait office de modèle pour ce système appelé «flexisécurité», la Suisse connaît cette pratique depuis bien plus longtemps». La flexisécurité n'a cependant pas le même effet dans tous

les groupes de personnes et l'Etat doit être actif là où le marché n'offre pas suffisamment de protection.

Rôle plus important de l'Etat

Daniel Oesch, professeur assistant à l'Université de Lausanne, partage aussi cet avis. Il indique qu'en Suisse, la politique du marché du travail a consisté exclusivement en une politique des étrangers jusqu'au début des années 90. Le marché du travail était marqué par des emplois à plein temps et un accès fortement contrôlé. Dans ce contexte, l'égalité des salaires est restée relativement stable. Il y a une vingtaine d'années, le chômage est devenu une réalité également en Suisse, avant que le marché ne s'ouvre avec la libre circulation des personnes. Daniel Oesch affirme que le rôle de l'Etat dans la politique du marché du travail s'est accentué avec les mesures d'accompagnement et la fonction de contrôle assurée par les commissions tripartites. Il renvoie au fait que, à côté de la libre circulation des personnes, le statut de fonctionnaire a été supprimé et que les grandes entreprises ont délocalisé de plus en plus de tâches, notamment en ce qui concerne les bas salaires. Par conséquent, une nouvelle hiérarchie des salaires est apparue. Ces changements auraient débouché sur l'augmentation, au niveau fédéral, du nombre de conventions collectives de travail (CCT) de neuf à 36 entre 1995 et 2011. Daniel Oesch estime que la question de l'étendue de l'action de l'Etat en matière de CCT reste ouverte. Sa conclusion: «La politique du marché du travail a gagné de l'importance grâce à l'ouverture du marché du travail même dans un pays riche comme la Suisse. Un changement de mentalité est en cours. En matière de politique salariale, on peut s'attendre à un rôle plus actif de la Confédération et des cantons.»

Equilibre trouvé

Dès le milieu des années 90, la mise en place des offices régionaux de placement (ORP) et l'élargissement de l'offre des mesures du marché du travail (MMT) ont abouti à l'ouverture d'un nouveau champ très vaste en

matière de politique du marché du travail active. Le professeur zurichois Josef Zweimüller cite la tension de la politique économique entre égalité et efficacité, dans laquelle la Suisse a trouvé un bon équilibre. «En comparaison internationale, la hauteur et la durée du soutien des prestations sont généreuses. Dans le même temps, les personnes en recherche d'emploi bénéficient d'une large offre de MMT. Et on attend d'elles qu'elles y participent afin de réduire la durée des prestations», souligne Josef Zweimüller. Ce dernier estime que le faible taux de chômage en Suisse s'explique par l'application conséquente du principe «encourager et exiger».

Les chercheurs sont unanimes sur le fait que les ORP, créés en 1996, optimisent les efforts de réintégration professionnelle des chômeurs. George Sheldon, professeur d'économie honoraire à l'Université de Bâle, a cependant montré que la moitié des personnes à la recherche d'un emploi a été au chômage à maintes reprises entre 1990 et 2010. Ce constat révèle que la mesure des résultats depuis 2000 pondère trop fortement la réinsertion rapide et que, à l'inverse, la durabilité n'est pas suffisamment prise en compte.

Politique du marché du travail

En tant que partie de la politique économique, la politique du marché du travail prend les mesures qui ont un effet régulateur sur la cohabitation de l'offre et de la demande de travail dans une économie nationale. Les instruments de la politique du marché du travail visent notamment à supprimer les rigidités sur le marché du travail et à contribuer à améliorer les conditions de travail des actifs, à assurer des places de travail et à augmenter les chances des personnes à la recherche d'un emploi. De manière générale, la politique du marché du travail peut être divisée entre politique passive et politique active. Tandis que la politique passive a pour but principal d'assurer l'existence matérielle des chômeurs, la politique active entend proposer à ces derniers un soutien actif dans le cadre de leur

Michael Marti, chercheur spécialiste du marché du travail et membre de la direction de l'entreprise de conseil et de recherche Ecoplan, renvoie à un autre champ de tension. Pour lui, il ne fait aucun doute que, au cours des dernières années, les exigences sur le marché du travail et donc lors de la recherche d'emploi ont fortement augmenté. Dans ce contexte, l'assurance-chômage (AC) crée des incitations importantes grâce à des renforcements, mais aussi à des réductions des offres. Michael Marti souligne également que le pilotage actif par les ORP, notamment dans le cas de personnes hautement qualifiées, est limité car «les entreprises ne prêtent guère de ressources et de compétences aux ORP en matière de placement». C'est justement ce qui convainc Conny Wunsch, professeure à l'Université de Bâle: la politique du marché du travail doit déterminer exactement les besoins des employeurs en matière de qualifications des candidats, car «un échange intensif avec les employeurs et la participation de ces derniers peuvent aider à éviter la stigmatisation des chômeurs pris en charge dans les ORP et des participants aux MMT».

réinsertion professionnelle selon le principe «encourager et exiger». La politique du marché du travail en Suisse est régie par la loi sur l'assurance-chômage (LACI), la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services et la loi fédérale sur les étrangers. La compétence en matière de réglementation incombe au SECO, et l'exécution aux cantons. La politique du marché du travail consistait jusqu'au milieu des années 90 presque exclusivement en des autorisations pour la main-d'œuvre étrangère. Les choses ont changé avec l'augmentation massive du chômage dès 1992 et ont abouti en 1996 à la mise en place des ORP et des MMT. Ce changement de paradigme exprimait la volonté politique de donner dorénavant davantage de poids à la qualification des chômeurs. *nm*



Une politique active du marché du travail repose sur le maintien de l'employabilité.

MMT utiles

Outre l'activité de conseil des ORP, les chercheurs estiment que l'importance des MMT est incontestée. Josef Zweimüller souligne la large offre qui contribue à améliorer la situation individuelle sur le marché du travail. Il juge particulièrement efficaces les MMT qui sont mises en place sur le premier marché du travail, tel le gain intermédiaire (GI). Le GI facilite la réinsertion professionnelle chez des employeurs potentiels et affiche de faibles coûts. Selon le professeur zurichois, les programmes d'occupation, en particulier pour les personnes difficilement plaçables (second marché), peuvent également être utiles, notamment pour le développement de compétences sur le long terme.

Jürg Guggisberg, membre de la direction du bureau BASS, ramène cette estimation à l'essentiel lorsqu'il souligne que «les programmes d'occupation peuvent même rallonger la recherche d'emploi à court terme. Sous certaines conditions, il est cependant utile qu'une personne reste plus longtemps dans un projet. La qualification, le développement de ressources, une motivation élevée et une bonne estime de soi permettent d'augmenter la durabilité d'une solution».

Le maintien, mieux encore l'optimisation de l'employabilité, sont également importants pour Michael Marti. Cet objec-

tif a tendance à être mieux atteint grâce à des MMT individuelles que par le biais de mesures collectives, étant donné que les besoins des chômeurs peuvent être pris en compte de manière plus ciblée.

Recoupements problématiques entre les systèmes

Plusieurs chercheurs renvoient aux limites de la politique du marché du travail propres au système. Jürg Guggisberg évoque dans ce contexte le problème des recoupements, qui rendent difficiles des solutions innovantes. Des projets pilotes sont financés pour les personnes qui sont certes encore capables de travailler, mais qui ne trouvent plus de place sur le marché du travail. Leur mise en œuvre se heurte cependant à des obstacles, car la coopération de diverses branches d'assurance est restreinte en raison de différences (historiques) de systèmes. Jürg Guggisberg constate un lent rapprochement entre l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale en ce qui concerne les instruments d'intégration sur le marché du travail. Hannes Lindenmeyer observe des phénomènes semblables. L'engouement des débuts pour la collaboration interinstitutionnelle (CII) a faibli. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a certes fourni des efforts visibles pour la mise en place de la

CII, «mais tant qu'une loi cadre fédérale sur l'aide sociale fera défaut, la marge de manœuvre restera étroite».

Hannes Lindenmeyer postule par ailleurs en faveur d'une formation de rattrapage au degré secondaire II pour les actifs sans formation, tâche très urgente d'une politique du marché du travail active et prévention la plus efficace contre le chômage, selon lui. Il ajoute que les MMT constituent des formations de base solides, mais qu'elles devraient à l'avenir davantage veiller à des qualifications formelles. Les allocations de formation déjà existantes (soutien d'une formation professionnelle reconnue pour les chômeurs de plus de 30 ans sans formation initiale) ne sont exploitées que de manière marginale.

George Sheldon pense au contraire que la politique du marché du travail ne peut jamais assumer les tâches de la politique de formation. Il manque tout simplement les moyens pour assurer une formation professionnelle initiale à des chômeurs sans formation. Et d'ajouter: «Les reconversions ou les formations continues ciblées sont les plus efficaces, mais elles présupposent une formation de base.»

George Sheldon estime qu'un élargissement de la politique du marché du travail active est également limité en raison de la compétence des cantons. Cet avis est partagé, plus ou moins explicitement, par plusieurs autres chercheurs, comme Pierre Kempeneers. Le SECO fournit certes des directives, mais les marges de manœuvre des cantons sont notables, par exemple en ce qui concerne le contrôle des chômeurs ou la structure des MMT. Pour Rafael Lalive, les différences ne se situent pas seulement au niveau des mentalités et des cultures, mais aussi dans des intérêts clairement mesurables. Ainsi, dans les cantons de Neuchâtel et de Vaud, la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale restent dans le système de l'AC alors qu'ils sont en règle générale supprimés des registres en Suisse alémanique. Si les instruments sont utilisés de manière si différente, il n'est pas étonnant que les résultats soient tout sauf homogènes. «Le système en soi est devenu nettement plus efficace au fil des ans, mais

aucune convergence ou presque n'a eu lieu au niveau de la mise en œuvre», affirme le professeur lausannois.

Interactions étroites entre la recherche et la pratique

George Sheldon considère qu'une des caractéristiques de la politique du marché du travail suisse est qu'elle est fortement étayée sur le plan scientifique et ancrée sur le plan légal (art. 87, LACI). Il ajoute que les problématiques de recherche sont de ce fait très souvent formulées par la pratique, concrète-

Le point de vue de la recherche

PANORAMA a interrogé au total neuf chercheurs spécialistes du marché du travail sur les développements du marché du travail suisse et de la politique du marché du travail. Ont participé à l'enquête:

- **Conny Wunsch**, professeure en économie du marché du travail à l'Université de Bâle;
- **Jürg Guggisberg**, membre de la direction du bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS à Berne;
- **Pierre Kempeneers**, directeur de recherche à l'Observatoire universitaire de l'emploi de l'Université de Genève;
- **Rafael Lalive**, professeur d'économie et d'économie publique à l'Université de Lausanne;
- **Hannes Lindenmeyer**, partenaire chez KEK-CDC Consultants à Zurich;
- **Michael Marti**, membre de la direction de l'entreprise de conseil et de recherche Ecoplan à Berne;
- **Daniel Oesch**, professeur assistant à l'Institut des sciences sociales de l'Université de Lausanne;
- **George Sheldon**, professeur honoraire en économie industrielle et du marché du travail à l'Université de Bâle;
- **Josef Zweimüller**, professeur en macroéconomie et marché du travail à l'Université de Zurich.

ment par le SECO. Comme ses collègues, George Sheldon apprécie l'échange constant et facile. Rafael Lalive fait remarquer que des chercheurs bien formés dans les sciences sociales et économiques intègrent les résultats de leurs recherches dans leurs propositions. Daniel Oesch estime que la petite taille du pays constitue un avantage pour la coordination entre recherche et pratique. Les experts hors cadre universitaire tels que Jürg Guggisberg et Hannes Lindenmeyer soulignent eux aussi que la recherche appliquée est prioritaire. Pour le premier, la mise en évidence de problèmes et des évaluations ciblées dans le cadre de projets sont centrales. Michael Marti partage cette opinion lorsqu'il affirme que les autorités du marché du travail (SECO, ORP, par exemple) aimeraient donner une base scientifique à leurs constatations et actions quotidiennes. Rafael Lalive parle lui aussi d'un intérêt pour une politique fondée sur des données scientifiquement établies. Josef Zweimüller ajoute que, comparé à l'étranger et à d'autres assurances sociales suisses, le SECO facilite l'accès aux données.

Pierre Kempeneers pose lui-même des exigences concrètes à la recherche: «Elle doit fournir des résultats solides, probants, clairs et applicables, et présenter un équilibre entre précision scientifique et orientation vers l'application.» Conny Wunsch ajoute que le SECO promeut la mise en œuvre des résultats grâce à des groupes d'accompagnement, composés en partie de personnes issues de la pratique, à la publication des résultats de la recherche et à l'organisation d'ateliers communs réunissant des scientifiques et des représentants de la pratique. Une collaboration étroite est nécessaire non seulement avec le SECO, mais aussi avec les «personnes au front»: «L'échange direct entre les scientifiques et les praticiens devrait être renforcé afin d'augmenter l'utilité de la recherche pour la pratique ainsi que son acceptation.»

Pour résumer: le SECO obtient une bonne note pour ce qui est de la collaboration avec la recherche. De son côté, la recherche entend fournir des résultats pratiques et exploitables pour la politique du marché du travail. —

COMMENTAIRE

Bastion fédéraliste

Par Viktor Moser

La mise en place et le développement des ORP et des MMT se sont déroulés avec succès. La collaboration entre les chercheurs spécialistes du marché du travail et les autorités concernées a été très bien notée par les neuf chercheurs interrogés. Conny Wunsch fait toutefois remarquer qu'il s'agit avant tout de convaincre les «spécialistes sur le terrain» de l'utilité de la recherche. Sur ce point, le chemin est quelque peu semé d'embûches. Outre cette restriction, l'écho est très positif. Après quinze ans en tant que rédacteur spécialisé, je peux confirmer cette évaluation.

Un des plus grands obstacles est évident: l'excès de fédéralisme dans l'application de la loi sur l'assurance-chômage. L'efficacité des ORP s'est sans aucun doute nettement améliorée dans l'ensemble depuis le début de la mesure des résultats en 2000. Comme l'affirme Rafael Lalive: «Le classement des cantons» et les différences de prestations entre les cantons restent en revanche inchangés. Le fédéralisme doit être approuvé lorsque les cantons apprennent les uns des autres, dans le sens d'une «bonne pratique». Cependant, s'il sert à cimenter des particularités inexplicables, voire des inégalités, il devient un obstacle.

Suite à la publication l'année passée d'une étude sur le fonctionnement des ORP, les cantons de Bâle-Campagne et de Saint-Gall ont procédé à une analyse de leurs processus. Le SECO soutient ces deux initiatives, qui contribuent à améliorer et à simplifier la pratique. D'autres cantons seraient bien avisés de suivre la même démarche.

Avec cet article, notre rédacteur spécialisé Viktor Moser prend congé des lecteurs de PANORAMA après quinze ans de bons et loyaux services dans le domaine du marché du travail. La rédaction lui souhaite le meilleur pour sa retraite bien méritée.