

Association des offices suisses du travail (AOST)

100
ans

100 ans AOST – plaque commémorative

Editeur: Association des offices suisses du travail (AOST)
Laupenstrasse 22, 3008 Berne
info@vsaa.ch, www.aost.ch

Layout: Edy A. Wyss, Balsthal

Imprimerie: Buschö, Druckerei Schöftland AG, Schöftland

Papier: Munken print Extra, 115 g/m²

Reliure: Burkhardt, Mönchaltorf

© 2004 Association des offices suisses du travail (AOST), Berne

ISBN 3-9522826-3-4

Edition originale: ISBN 3-9522826-2-6

Table des matières

Hans-Peter Burkhard, Editorial	5
Hermann Engler, Centenaire de l'Association des offices suisses du travail (AOST) – regard sur 100 ans de politique du marché du travail	7
Hermann Engler, Les premiers présidents de l'AOST: un conseiller municipal, un juge principal et un professeur d'université	20
Bref portrait des autres présidents de l'AOST à partir de 1939	25
Les représentants de la Confédération, les secrétaires	28
Beat Kappeler, Politique du marché du travail: enjeux et tâches de demain	29
Le marché du travail et les institutions du marché du travail à l'avenir	
Viktor Moser, Le monde du travail change – les institutions subsisteront	
Introduction	34
Jean-Luc Nordmann, Conjuguer les forces pour plus d'efficacité	36
Peter Hasler, Les ORP, facteur de sécurité et de confiance	40
Pierre Triponez, Les contenus changent, les structures demeurent	44
Susanne Erdös, Nouvelles tâches pour les ORP et les cantons	47
Serge Gaillard, Les ORP sont une bonne invention	51
Charles Bélaz, Les services de l'emploi ont de l'avenir	55
Interview avec Thomas Held et Lukas Steinmann, Le marché du travail en 2025: offreur de capital humain	58

Editorial



Dr. Hans-Peter Burkhard
Président de l'AOST
Chef de l'office de l'économie et du travail
du Canton de Zurich

100 ans, un siècle! Les organisations qui peuvent se remémorer une aussi longue existence ont également marqué l'histoire. Plusieurs générations d'hommes qui, de par leur profession, s'occupaient du marché suisse du travail, ont consacré une partie (parfois importante) de leurs capacités à donner forme à la politique du marché du travail: par un inlassable effort d'échange et de façonnage dépassant les clivages communaux et cantonaux, ils ont contribué à amener les collectivités publiques à s'impliquer plus intensément dans cette tâche autrefois abandonnée aux communes. Retracer, dans une plaquette commémorative, les activités de l'association est aussi une manière d'honorer notre dette de reconnaissance envers toutes ces personnalités.

Aujourd'hui, nous ne faisons-nous que poursuivre leur œuvre. Immergés dans un monde de l'économie et du travail en voie d'internationalisation, où la concurrence devient toujours plus rude, où les décisions se prennent à un rythme de plus en plus rapide et avec de moins en moins d'égards pour les contingences locales, nous accomplissons notre travail au moment et à l'endroit où nous sommes. Nous aidons les individus à trouver des repères. Nous tissons un filet de sécurité pour ceux qui peinent à suivre des exigences qui se modifient rapidement et s'élèvent, en essayant de trouver le juste milieu entre le souci d'apporter un soutien suffisant et celui de responsabiliser l'individu face à son avenir professionnel et économique. Le contexte a changé, la mission est restée la même.

La plaquette commémorative retrace la genèse mouvementée de la politique suisse du marché du travail et de l'AOST et invite à débattre de ce que seront, demain, les tâches et les fonctions des instances du marché du travail. Nous remercions tous ceux qui ont collaboré à ce projet ambitieux: notre ancien président, Monsieur Hermann Engler, pour son rappel de l'histoire de l'association, les autres auteurs pour leurs contributions à notre entreprise de réflexion sur l'évolution du monde du travail et Viktor Moser, qui a réalisé les interviews, pour son travail de rédaction.

Centenaire de l'Association des offices suisses du travail (AOST) – regard sur 100 ans de politique du marché du travail¹

Dr. Hermann Engler

Chef de l'office du travail et de l'économie du Canton d'Argovie

1. La fondation de l'AOST

La seconde moitié du 19^e siècle a été pour notre pays une période extrêmement turbulente et trépidante. La construction du chemin de fer et d'autres progrès de la technique ont entraîné en quelques décennies une énorme intensification du commerce interrégional et international, rendant ainsi possible de nouveaux processus de production industrielle extrêmement productifs. Nombre d'exploitations traditionnelles – principalement agricoles – ne purent faire face à cette concurrence et furent contraintes à l'abandon. Une part importante de la population rurale perdit les bases nécessaires à sa survie et afflua vers les villes et leurs emplois dans l'industrie, y vagabonda à la recherche d'un travail ou émigra outre-mer².

Ne sachant que faire face à cette évolution fatale, totalement désarmés, les milieux politiques ne lui opposèrent aucun obstacle³. On ne commença à lutter sciemment et systématiquement contre les effets négatifs de cette évolution que dans le dernier quart du 19^e siècle. L'une des mesures prises a été la création d'offices publics du travail⁴. Le premier fut celui de la ville de Berne, ouvert en 1888. D'autres villes suivirent rapidement: Bâle en 1890, Winterthour en 1897, Zurich en 1900, etc⁵.

1 Exposé de Dr. Hermann Engler, président de l'Association des offices suisses du travail (AOST), de 1998 à 2003, à l'occasion de la fête du centenaire de l'AOST du 1^{er} juillet 2003 dans l'Hôtel du Gouvernement à Berne. L'AOST est l'organisme faîtière des offices publics de l'emploi.

2 Cf. Jean-François Bergier, *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz*, Zurich 1990, p. 228 ss, Wilhelm Bickel, *Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz seit dem Ausgang des Mittelalters*, Zurich 1947, pages 123 ss. – Malgré l'immigration de nombreux étrangers dans le contexte de la construction du chemin de fer et de l'industrialisation et malgré l'augmentation de la part des étrangers dans la population, les recensements de 1850 et 1888 font état pour la Suisse d'un excédent de l'émigration de 177 000 travailleurs (ce qui correspond à 13 pour-cent de la population active de 1888). Entre 1888 et 1914, il y eut ensuite un excédent de l'immigration de 176 000 travailleurs. Cf. le livre blanc sur les étrangers en Suisse publié à Zurich en 1979 par la Communauté de travail en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers (*Arbeitsgemeinschaft «Mitenand»*).

3 Jusqu'à la révision de la Constitution fédérale de 1874, la Confédération n'avait que des compétences mineures. Il n'existait pas encore, à l'échelle nationale, de partis politiques, d'associations et de syndicats qui auraient pu promouvoir les mesures correctives, ni d'offices fédéraux qui auraient pu les mettre en œuvre. Des partis et des associations économiques organisés au plan national ne se sont constitués qu'à partir des années 70 du 19^e siècle. Cf. Georg Kreis, «Der Weg zur Gegenwart – die Schweiz im 19. Jahrhundert», Editions Birkhäuser, Bâle 1986, page 206.

4 Tout un réseau d'assistance publique (soupes populaires), dont faisaient aussi partie des asiles situés dans les pays avoisinants, fut créé à partir de 1880 pour réprimer les migrations de la mendicité et le vagabondage (comme cela est précisé dans le préambule de la loi argovienne du 21 août 1895 sur l'assistance à des voyageurs dans le besoin). Le gîte et le couvert étaient offerts aux indigents errant à la recherche d'un travail pour autant qu'ils soient disposés à accepter immédiatement tout travail qui leur serait offert. S'ils n'avaient pas été engagés après quelques jours, ils devaient aller voir ailleurs. Les services d'assistance travaillaient en étroite collaboration avec les offices du travail. Dans certains cantons ils étaient même dirigés par les offices du travail. Ces services d'assistance publique ont existé jusque dans les années cinquante du 20^e siècle.

5 C'est à cette époque aussi qu'ont été créées les premières caisses de chômage; la première caisse de chômage d'un syndicat en 1884 (Association suisse des typographes), les premières caisses publiques en 1893 (ville de Berne) et 1894 (Saint-Gall).

Au début, les offices communaux travaillaient chacun pour soi et n'échangeaient guère d'informations. Ce qui nuisait considérablement à leurs efforts en matière de placement car, à cette époque, le marché du travail et de l'emploi dépassait naturellement déjà les frontières communales. L'Union des villes suisses organisa plusieurs congrès au cours desquels elle se pencha sur cette situation peu satisfaisante et mit en place, en septembre 1901, une commission chargée d'élaborer des propositions d'amélioration. Cette dernière convoqua l'assemblée constitutive de l'Association suisse des offices du travail qui eut lieu le dimanche 5 juillet 1903 à Zurich. Les membres de cette commission de l'Union des villes suisses sont donc les pères fondateurs de l'AOST (la commission ne comptait pas de membres féminins).

Öeffentliches
Arbeitsnachweis-Bureau.

Gesucht werden:

1 Maler, 1 Malerlehrling, 1 Metzger, 1 Bäcker, 1 Kutscher, 1 Gärtner, 1 Messerschmied, mehrere Zimmergesellen, 1 Restaurationsköchin, 1 Kellnerin, 1 Dienstmädchen.

Stellen suchen:

6 Tagelöhner, 2 Bureau-diener, 2 Kommiss, 2 Magazinier, 1 Gärtner, 9 Ausläufer, 1 Krankenwärter, 2 Portier, 1 Blattmacher, 1 Nachtwächter, 2 Hausknechte, 2 Kutscher, 1 Ladengehilfe, 1 Kofknecht, 1 Zuckerbäcker, 4 Tagelöhnerinnen, 1 Glätterin, 1 Kellnerin, 2 Haushälterinnen, 1 Dienstmädchen, 1 Zimmermädchen.

Comme le montre l'annonce pris du «Basler Arbeiterfreund» du 5 juin 1890 la preuve officielle existait à plusieurs endroits longtemps avant la fondation de l'AOST.

Illustration prise de «100 Jahre Kantonalles Arbeitsamt Basel-Stadt 1890 – 1990»

2. L'AOST tient lieu d'Office fédéral en attendant la création de celui-ci

L'AOST fut fondée sur l'initiative de la ville de Zurich. F. Erisman, Conseiller municipal de la ville de Zurich, en fut le premier président. La fonction de secrétaire de l'AOST fut assumée durant 26 ans, soit jusqu'en 1929, par Emmanuel Bohny, l'«administrateur» (c'est ainsi qu'on appelait autrefois les chefs et les directeurs) de l'Office du travail de la ville de Zurich.

Les représentants de quatre offices cantonaux (AG, BS, SH, GE) et de cinq offices communaux de l'emploi (Berne, Bienne, Saint-Gall, Winterthour, Zurich) participèrent à l'assem-

blée constitutive de 1903. Certains cantons et communes encore dépourvus d'offices du travail délèguèrent des membres de leur exécutif. Le premier organe directeur de l'AOST était un «comité de politiciens». A l'exception du secrétaire, il se composait exclusivement de membres de gouvernements municipaux et communaux.

Lors de l'assemblée constitutive, l'AOST décida de charger l'Office du travail de la ville de Zurich de mettre sur pied, au nom de l'AOST, un Service central de placement (Gesamt-schweizerische Zentralstelle für Arbeitsvermittlung). Ce service établit tout d'abord deux fois par semaine puis quotidiennement une liste des emplois vacants annoncés aux offices du travail qu'il mettait à la disposition des offices membres. Des offices du travail des pays avoisinants furent également intégrés à cet échange d'informations. Il existait donc déjà à l'époque un service de placement international que nous cherchons à reconstituer aujourd'hui avec EURES. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, le marché du travail ignorait les frontières des pays.

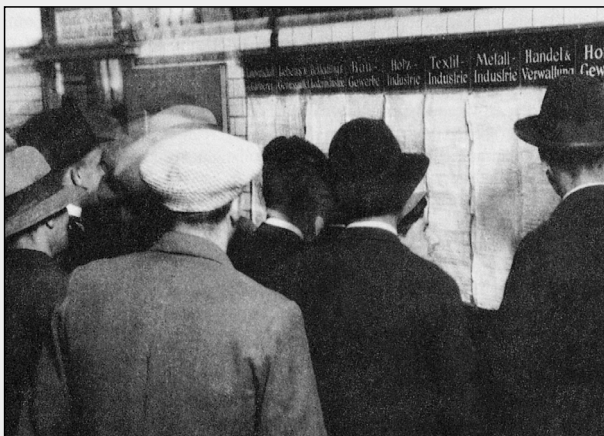
En assurant la direction du Service central de placement, l'AOST, plus précisément l'Office du travail de la ville de Zurich sur mandat de l'AOST, se chargeait d'une tâche nationale de coordination et de direction. L'AOST considérait cette solution comme un pis-aller en attendant la création de l'office fédéral correspondant. C'est pourquoi l'AOST avait déjà décidé lors de l'assemblée constitutive de proposer au Département fédéral de l'industrie (nom du Département de l'économie avant 1914) la mise en place d'un Office fédéral du travail. Cette demande – comme les précédentes démarches en ce sens – resta tout d'abord sans suite⁶. Mais à partir de 1910⁷, des subventions fédérales furent versées aux services publics de placement et à certains bureaux de placement privés à but non lucratif. Sur la base de l'arrêté fédéral, la Confédération finança jusqu'au tiers des coûts occasionnés par les offices publics du travail. Les coûts du Service central de placement dirigé par l'Office du travail de la ville de Zurich furent entièrement pris en charge par la Confédération, les autres coûts de l'AOST à 50 pour cent⁸.

La Première Guerre mondiale et les problèmes sociaux et économiques qu'elle déclencha relancèrent la politique du marché du travail. Le 21 mars 1919, le Conseil fédéral décida de mettre en place un Office fédéral de l'assistance aux chômeurs auquel fut rattachée une sec-

6 En 1894, l'initiative populaire «Droit au travail» avait été rejetée massivement par 308 289 non contre 75 880 oui. Invoquant ce rejet ainsi que les risques et les coûts difficilement évaluable, la Confédération refusa rigoureusement d'assumer toutes compétences en matière de politique du marché du travail. Cf. Georg Kreis, «Der Weg zur Gegenwart – die Schweiz im 19. Jahrhundert», Editions Birkhäuser, Bâle 1986, page 204. La base constitutionnelle d'une politique du marché du travail active de la Confédération n'a été créée qu'en 1947 par l'«Arrêté fédéral révisant les articles de la constitution fédérale relatifs au domaine économique».

7 Arrêté fédéral du 29 octobre 1909. Ce subventionnement du service de l'emploi par la Confédération a duré – avec des taux fortement réduits – jusque dans les années 80 du 20^e siècle.

8 cf. Paul Dalcher, «Die Arbeitsvermittlung in der Schweiz», Pratteln, 1920, p. 120 ss.



Chômeurs des années
entre les guerres. Déjà à
l'époque on leur disait:
«Allez-voir les offres
d'emploi!»

Illustration prise de «100 Jahre Kantona-
les Arbeitsamt Basel-Stadt 1890 – 1990»

tion «Service de l'emploi». Dans la perspective de l'adhésion de la Suisse au Bureau international du travail, qui se réalisa en 1922, la Confédération institua en 1921 l'Office fédéral du travail⁹, qui reprit le Service central de placement de l'AOST assuré par l'Office du travail de la ville de Zurich. En adhérant au Bureau international du travail, la Suisse s'engageait non seulement à mettre en place une autorité nationale du marché du travail mais aussi à garantir des services publics de placement gratuits dans tous les cantons et toutes les régions du pays. A partir de 1925¹⁰, tous les cantons furent tenus de mettre sur pied et d'exploiter des offices cantonaux du travail. C'est ainsi que fut réalisée pour la politique suisse du marché du travail la structure d'exécution que l'AOST avait réclamée dès sa fondation. Pour de nombreux membres de l'exécutif et les politiciens qui donnaient jadis le ton au sein de l'AOST, les objectifs de l'association étaient ainsi atteints. Ils se retirèrent et certains demandèrent même la dissolution de l'AOST.

Conscients du besoin de coordonner la collaboration entre les 25 offices cantonaux du travail et les 50 offices communaux de l'époque, d'une part, et le nouvel Office fédéral, d'autre part, ainsi que pour garantir l'influence des cantons et des communes sur la politique du marché du travail, une majorité de ses membres jugèrent bon toutefois de ne pas dissoudre l'AOST mais de la réorganiser et de lui donner une nouvelle orientation. Les nouveaux statuts de l'association adoptés en septembre 1926 firent de l'AOST ce qu'elle est au fond encore aujourd'hui, une association d'offices publics du travail chargés de mettre en œuvre la politique fédérale. L'Office fédéral fut intégré dans l'AOST et les «administrateurs», c'est-à-

⁹ L'office fédéral du travail a fusionné au début de 1930 avec la Division de l'industrie créée en 1888 (renommée en 1914 Division de l'industrie, des arts et métiers) pour former l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Jusqu'en 1997, soit durant près de 70 ans, l'OFIAMT a marqué de son empreinte la politique suisse du marché du travail et de la formation professionnelle.

¹⁰ Arrêté fédéral du 11 novembre 1924.

dire les directeurs d'office, remplacèrent les conseillers d'Etat et les conseillers municipaux à la direction de l'association. Les statuts de 1926 firent de la promotion de la formation professionnelle des collaborateurs des offices du travail une des grandes tâches de l'association; une tâche qui est encore aujourd'hui prioritaire pour l'AOST.

La direction de l'association fut tout d'abord assumée par des personnalités extérieures aux offices du travail. Elle ne fut confiée à un directeur d'office du travail qu'en 1939, lorsque le professeur F. Mangold fut remplacé à la présidence de l'AOST par W. Amez-Droz¹¹, le chef de l'Office du travail du Valais.

3. Les années de crise et de guerre

Comparées à la période d'insécurité qui avait régné au sortir de la Première Guerre mondiale, les premières années après la révision des statuts et la restructuration fondamentale de l'AOST ont été des années tranquilles caractérisées par un chômage peu élevé et une bonne situation économique. Mais en 1929/1930, cette dernière commença à se dégrader rapidement et le chômage augmenta de façon vertigineuse. A son paroxysme en 1936, on comptait 100 000 chômeurs¹² (taux de chômage de 5,1%). Il est intéressant de noter que la Suisse allemande était alors – contrairement à aujourd'hui – plutôt davantage touchée que la Suisse romande.

Dans les années trente, face à la dégradation rapide de la situation de l'économie et du marché du travail, l'AOST et les offices du travail se consacrèrent presque exclusivement¹³ au placement, à l'assistance aux chômeurs, à des programmes d'occupation et à des mesures de qualification que nous désignons aujourd'hui par «mesures de marché du travail». Qui lit les rapports de cette époque s'étonne de constater que l'essentiel de ce qui est dit aujourd'hui sur ce thème avait déjà été dit alors. Certains exposés des années trente pourraient avoir été prononcés hier. Mais on ne se contentait pas de parler, on agissait aussi. En mai 1937, par exemple, 24% des demandeurs d'emploi participèrent à un programme d'occupation ou de perfectionnement professionnel, contre 20% «seulement» – gains intermédiaires compris – en avril 2003¹⁴.

11 Willy Amez-Droz a été président de l'AOST durant 27 ans, de 1939 à 1966.

12 Etant donné que 40% seulement (aujourd'hui 100%) des travailleurs étaient alors assurés contre le chômage, le nombre réel de chômeurs était vraisemblablement beaucoup plus élevé. Et même si le taux de chômage «officiel» n'était guère plus haut qu'aujourd'hui, la situation était à l'époque beaucoup plus grave sur le plan socio-politique qu'elle ne l'est aujourd'hui.

13 A l'assemblée annuelle de l'AOST en 1931 à Neuchâtel, H. Rothmund, chef de la Division de la police du Département fédéral de justice et police (une personnalité connue encore aujourd'hui par l'histoire de la Seconde Guerre mondiale) présenta un exposé sur le thème «Police des étrangers et Office du travail». La discussion qui suivit montre que, déjà à l'époque, les relations entre les offices du travail et les autorités de la police des étrangers n'étaient pas toujours dépourvues de tensions.

14 Cf. La Vie économique, 1938; Rapport du seco sur la situation du marché du travail avril 2003, 7 mai 2003.



Pendant la crise des années Trente les entreprises étaient obligées «d'employer» des chômeurs pour des travaux publics.

Illustration prise de «Bernard Degen, Das Basel der andern», Z-Verlag Basel 1986

Il y a néanmoins une différence notable entre autrefois et aujourd'hui. La stratégie d'investissement officielle était jadis beaucoup plus intensivement et directement axée sur la création d'emplois pour les chômeurs. Pour des raisons de politique de l'emploi (à titre de «mesures d'urgence»), on encourageait par exemple la construction de logements et la mise en place d'infrastructures. Les entrepreneurs étaient tenus d'employer pour ces travaux les chômeurs qui leur étaient attribués par les offices du travail. La surveillance de ces travaux était confiée en maints endroits aux offices du travail¹⁵. Ces derniers se virent ainsi confier différentes tâches économiques et socio-politiques qui allaient au-delà de leur domaine habituel et qu'ils assument en partie encore aujourd'hui. Beaucoup d'offices du travail devinrent à l'époque des «offices de promotion économique», ce que nombre d'entre eux sont encore – ou de nouveau – aujourd'hui.

Après 1936, grâce à la dévaluation du franc et certainement aussi aux dépenses d'armement, la situation du marché du travail s'améliora rapidement. Après la mobilisation de guerre en 1939, les offices du travail durent faire face à une toute nouvelle problématique. Ce n'étaient plus les emplois mais les travailleurs qui devenaient rares. Au lieu de rechercher du travail pour des chômeurs, les offices du travail devaient organiser de la main-d'œuvre pour d'importantes tâches d'approvisionnement. Ils réagirent à ce renversement de la situation de pénurie en introduisant le service agricole et d'autres programmes d'emploi temporaire.

¹⁵ Ces tâches supplémentaires entraînaient parfois aussi une surcharge des offices du travail. Cf. Rapport annuel de l'AOST 1935.

4. Le chômage est oublié

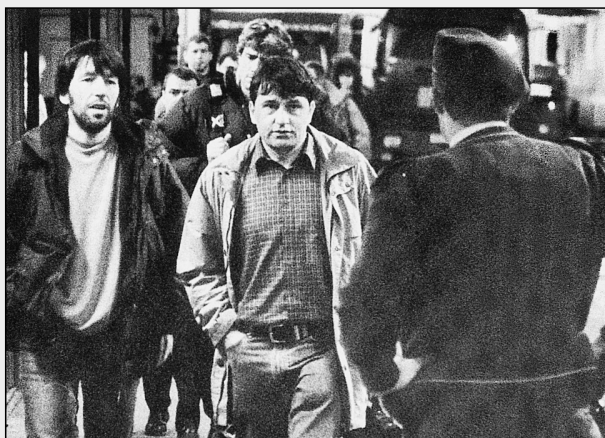
A la fin de la guerre en 1945, on s'attendait de manière générale à une forte augmentation du chômage, comme cela avait été le cas après la Première Guerre mondiale. On s'y prépara donc sur le plan de la législation, notamment par la révision des articles de la Constitution fédérale relatifs au domaine économique (votation populaire en juin 1947) et par les nouvelles lois fédérales sur l'assurance-chômage et sur le service de l'emploi (entrée en vigueur en 1951).

L'évolution que l'on craignait ne se concrétisa pas. Au contraire, ce fut le début d'une longue période caractérisée par la croissance économique, une surchauffe conjoncturelle et un taux de chômage proche de zéro. A la fin de cette période, sur la moyenne des années 1970 à 1974, le nombre de chômeurs déclarés s'élevait à 98 pour l'ensemble de la Suisse, c'est-à-dire moins que n'en enregistre aujourd'hui le canton d'Appenzell Rh.-Int.!

Durant près de trois décennies, les thèmes du chômage, du service de l'emploi et des programmes d'occupation disparurent des ordres du jour de l'AOST. Les principales préoccupations de l'heure étaient le grave manque de main-d'œuvre, la surchauffe, les mesures de modération de la conjoncture. A partir du milieu des années soixante, la limitation de l'admission de la main-d'œuvre étrangère donna également lieu à de nombreuses discussions et controverses.

Pour toute une génération de collaborateurs des offices du travail et de politiciens, il ne fut plus question de chômage. Durant des décennies, personne n'eut à s'occuper d'assurance-chômage, de service de placement, de programmes d'occupation ni d'autres mesures de marché du travail. Le savoir-faire des offices du travail dans ce domaine se perdit insensiblement. Des institutions telles que les «soupes populaires» (cf. note 4), si importantes au-

La haute conjoncture des années après guerre fait venir des centaines de milliers de travailleurs étrangers.



trefois, disparurent dans l'indifférence générale. Tout le monde – y compris les jeunes économistes que nous étions alors – était persuadé que le spectre du chômage était définitivement dissipé. Nous (et nos professeurs) ne réfléchissions pas à ce problème et nous en inquiétions encore moins. Même à ceux qui l'ont vécue, cette époque apparaît aujourd'hui lointaine et irréelle comme si elle appartenait une autre planète.

5. L'arrêt de la croissance fait peur

Au début des années 70, la phase « heureuse » de croissance et de plein emploi prit brusquement fin après plus de 20 ans. La décélération de la croissance prit beaucoup de monde par surprise. La Suisse perdit en peu de temps 250 000 emplois (8% de l'emploi total). Mais, comme une grande partie des travailleurs touchés rentrèrent dans leurs pays d'origine ou dans leurs foyers, le nombre de chômeurs suisses grimpa « seulement » à 20 703 personnes en 1976 (taux de chômage 1,7%) pour redescendre ensuite rapidement (1980: 5 889 chômeurs). Le fléchissement de la conjoncture au milieu des années septante fut néanmoins un choc pour les milieux de la politique. En peu de temps, par arrêté d'urgence, l'assurance-chômage fut rendue obligatoire¹⁶ pour tous les travailleurs depuis le 1^{er} avril 1977 et dotée d'un nouveau mode de financement (cotisation sur le salaire). Au début 1984, entra en vigueur la loi actuelle sur l'assurance-chômage qui permet d'affecter des fonds de l'assurance-chômage à des « mesures de marché du travail » (on parlait à l'époque de « mesures préventives »). Ces mesures furent toutefois peu utilisées les années suivantes. En effet, contrairement aux prévisions, le chômage n'augmenta que faiblement jusqu'au milieu des années 80 (1984: 32 061 chômeurs; taux de chômage 1,0%) et retomba ensuite à la fin des années 80 (1989: 15 133; taux de chômage 0,4 %) à un niveau comparable à celui du début des années 70¹⁷. Le marché suisse du travail se trouvait de nouveau complètement asséché.

6. La mise en œuvre de la LACI fait peau neuve

La détérioration du marché du travail annoncée, attendue, et dont les signes avant-coueurs étaient visibles depuis longtemps, finit par se produire, plus tard qu'on le prévoyait généralement, au début des années 90. En quelques années, le nombre de chômeurs grimpa à des niveaux que la Suisse n'avait plus connus depuis les années trente – et ne cessa

¹⁶ Juste avant l'introduction de l'assurance obligatoire au plan national, un travailleur sur trois seulement était membre d'une caisse de chômage et en 1968 un sur quatre. La proportion d'assurés avait nettement baissé dans les années de boom économique.

¹⁷ D'après la statistique officielle, le nombre des chômeurs était beaucoup plus élevé à la fin des années 80 qu'au début des années 70. Ce gonflement résulte principalement de la réduction du chômage caché (avant l'introduction du régime d'assurance obligatoire, les chômeurs non assurés n'avaient aucun intérêt à s'inscrire à un office du travail et à être recensés de ce fait dans la statistique des chômeurs).

La crise du pétrole de 1973. Le mythe de la croissance illimitée se brise.



d'augmenter (18 133 chômeurs en 1990, 163 135 en 1993, 171 038 en 1994). Afin de multiplier les offres de mesures du marché du travail, l'assurance-chômage augmenta tout d'abord plusieurs fois leurs taux de subvention. La politique fédérale osa faire ensuite un pas en avant courageux et historique. Toute l'exécution de la LACI fut réorganisée par la révision de la LACI du 23 juin 1995. Le service public de l'emploi fut transféré des offices du travail communaux aux nouveaux offices régionaux de placement (ORP) financés par l'assurance-chômage. Celle-ci ne se contentait plus de subventionner les mesures de marché du travail mais les finançait entièrement¹⁸. Cela permit de renforcer considérablement le service public de l'emploi et de le professionnaliser. En 1999, les offices régionaux de placement (ORP) occupaient 2 700¹⁹ personnes, pour la plupart à plein temps, soit trois fois plus qu'en 1993²⁰. En l'espace de quelques années, le nombre des mesures de marché du travail offertes a quadruplé²¹. Les changements radicaux introduits par la révision de la LACI ont considérablement augmenté de manière démontrable l'efficacité de la politique suisse du marché du travail. Ce processus est loin d'être achevé, nous y participons tous intimement.

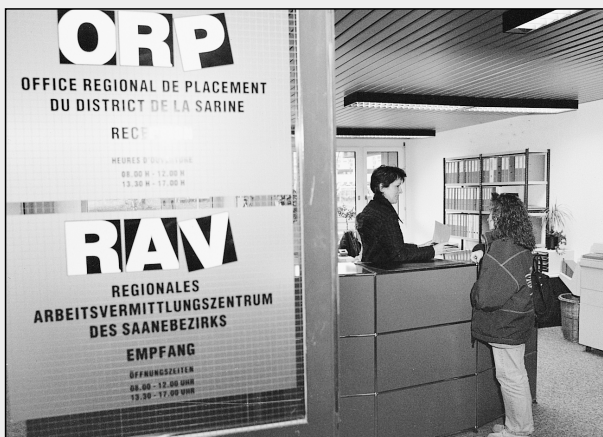
La révision de la LACI de 1995 représente aussi une étape historique. Avec elle, les communes, c'est-à-dire les fondateurs de l'AOST et les anciens principaux initiateurs de la politique du marché du travail, ont presque totalement perdu leurs tâches dans le domaine du servi-

18 Formellement, les cantons continuent de participer au financement des mesures de marché du travail. Ils versent au fonds de compensation de l'assurance-chômage un montant forfaitaire global de 100 millions de francs par an, sans égard au nombre ni aux coûts des mesures. Le Fonds finance ensuite intégralement les mesures.

19 Cf. Communication du seco du 5 mai 2003 aux offices cantonaux du travail.

20 En 1993, env. 2000 personnes travaillaient dans le service public de l'emploi ce qui représentait l'équivalent de 990 postes à plein temps (cf. Arthur Andersen, Réforme du service public de l'emploi, publications OFIAMT, mars 1994, page 64).

21 En 1990, les dépenses de l'assurance-chômage affectées aux mesures de marché du travail s'élevaient à 16,8 millions de francs; en 1997, elles atteignaient 815 millions de francs, soit près de cinquante fois plus!



Les Offices régionaux de placement – un grand pas en avant

ce public de l'emploi. Le rôle des cantons en a été lui aussi fondamentalement modifié. Il est encore impossible de dire exactement quelle influence ont (et peuvent avoir) les cantons sur l'exécution de la LACI ni dans quelle direction ira le partage des rôles entre la Confédération et les cantons ces prochaines années.

7. Faire de la politique du marché du travail – une tâche permanente

Beaucoup de choses ont radicalement changé au cours des 100 ans d'histoire de l'AOST. Le contraire serait étonnant. Ce qui frappe, c'est que beaucoup de choses sont restées les mêmes ou presque. La stratégie de base de la politique du marché du travail par laquelle nous luttons contre le chômage et ses conséquences est pour l'essentiel encore la même qu'il y a 100 ans. Nous attendons que quelqu'un se trouve au chômage ou ait reçu sa lettre de congé pour intervenir avec nos mesures de placement et d'intégration. En d'autres termes, nous sommes toujours le «service de réparation» de dommages qui se sont déjà produits. La révision de la LACI de 1995 n'a fondamentalement rien changé à cette vieille stratégie; elle permet seulement de l'appliquer avec plus d'efficacité qu'autrefois.

Un changement radical de stratégie s'impose donc. Nous devons nous efforcer de développer l'employabilité de chacun sur le marché du travail de manière systématique indépendamment des cycles conjoncturels, de faire en sorte que le chômage ne puisse se produire. Cet objectif requiert une étroite «collaboration interinstitutionnelle» en particulier avec les employeurs, le système éducatif et les institutions qui s'occupent de l'intégration des personnes menacées d'exclusion. Cela nécessitera peut-être des structures et des modes d'organisation totalement différents de ceux que nous connaissons aujourd'hui.

Tableau 1

Evolution de la population et du marché du travail au cours des 120 dernières années (ensemble de la Suisse)

Année	Population totale	Structure par âge			Nombre de personnes actives	Taux d'activité	Part du nombre de personnes actives		
		0 – 14	15 – 65	Plus de 65			Secteur primaire: agricul- ture	Secteur secon- daire industrie	Secteur tertiaire: services
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1880	2 846 102				1 315 035	46,2%	42,0%	44,0%	14,0%
1900	3 315 443	31,0%	63,2%	5,8%	1 470 352	44,3%	33,1%	47,2%	19,7%
1910	3 753 293	22,3%	71,9%	5,8%	1 693 590	45,1%	28,5%	47,8%	23,7%
1920	3 880 320	27,9%	66,3%	5,8%	1 871 723	48,2%	25,8%	43,8%	30,4%
1930	4 066 400	24,6%	68,5%	6,9%	1 942 626	47,8%	22,9%	42,5%	34,6%
1940	4 265 703	22,1%	69,3%	8,6%	1 992 487	46,7%	26,3%	40,6%	33,1%
1950	4 714 992	23,5%	66,9%	9,6%	2 155 656	45,7%	21,0%	43,1%	35,9%
1960	5 429 783	23,5%	66,3%	10,2%	2 512 411	46,3%	13,3%	48,6%	38,1%
1970	6 269 960	23,4%	65,2%	11,4%	2 995 777	47,8%	7,6%	48,3%	44,1%
1980	6 365 960	19,3%	66,9%	13,8%	3 091 694	48,6%	6,9%	39,9%	53,2%
1990	6 873 687	16,9%	68,7%	14,4%	3 621 716	52,7%	5,4%	35,7%	58,9%
2000	7 288 010	17,1%	67,5%	15,4%	3 946 988	54,2%	4,5%	25,7%	69,8%
Sources: Colonnes (1), (5), (7), (8), (9) 1880 – 1980: Jean-Francois Bergier, Wirtschaftsgeschichte der Schweiz, von den Anfängen bis zur Gegenwart, 2^e édition actualisée, Zurich 1990, pages 225 et 226. 1990 et 2000 résultats du recensement de la population. Colonnes (2), (3) et (4): Annuaire statistique de la Suisse, résultats du recensement de la population. Colonne (6): nombre de personnes actives (colonne 5) en % de la population totale (colonne 1)									

Tableau 2

Evolution du nombre de chômeurs et du taux de chômage depuis 1921 (ensemble de la Suisse)

Recensement fédéral de la population; Population active	Année	Chômeurs total	Taux de chômage 1)
1920 1 871 723	1921	58 466	3.1
	1922	66 995	3.6
	1923	32 605	1.7
	1924	14 692	0.8
	1925	11 090	0.6
	1926	14 118	0.8
	1927	11 824	0.6
	1928	8 380	0.4
	1929	8 131	0.4
	1930	12 881	0.7
1930 1 942 626	1931	24 208	1.2
	1932	54 366	2.8
	1933	67 867	3.5
	1934	65 440	3.4
	1935	82 468	4.2
	1936	80 554	4.1
	1937	57 949	3.0
	1938	52 590	2.7
	1939	36 663	1.9
	1940	14 784	0.8
1941 1 992 487	1941	9 095	0.5
	1942	8 841	0.4
	1943	6 058	0.3
	1944	6 533	0.3
	1945	6 474	0.3
	1946	4 262	0.2
	1947	3 473	0.2
	1948	2 971	0.1
	1949	8 059	0.4
	1950	9 599	0.5

Recensement fédéral de la population; Population active	Année	Chômeurs total	Taux de chômage 1)
1950 2 155 656	1951	3 799	0.2
	1952	5 314	0.2
	1953	4 995	0.2
	1954	4 329	0.2
	1955	2 713	0.1
	1956	3 038	0.1
	1957	2 047	0.1
	1958	3 373	0.2
	1959	2 426	0.1
	1960	1 227	0.1
1960 2 512 411	1961	647	0.0
	1962	599	0.0
	1963	825	0.0
	1964	288	0.0
	1965	299	0.0
	1966	296	0.0
	1967	256	0.0
	1968	303	0.0
	1969	175	0.0
	1970	104	0.0
1970 2 995 777	1971	100	0.0
	1972	106	0.0
	1973	81	0.0
	1974	221	0.0
	1975	10 170	0.3
	1976	20 703	0.7
	1977	12 020	0.4
	1978	10 483	0.3
	1979	10 333	0.3
	1980	6 255	0.2

Recensement fédéral de la population; Population active	Année	Chômeurs total	Taux de chômage 1)
1980 3 091 694	1981	5 889	0.2
	1982	13 220	0.4
	1983	27 980	0.9
	1984	35 185	1.1
	1985	30 345	1.0
	1986	25 714	0.8
	1987	24 673	0.8
	1988	22 249	0.7
	1989	17 452	0.6
	1990	18 133	0.5
1990 3 621 716	1991	39 222	1.1
	1992	92 308	2.5
	1993	163 135	4.5
	1994	171 038	4.7
	1995	153 316	4.2
	1996	168 630	4.7
	1997	188 304	5.2
	1998	139 660	3.9
	1999	98 602	2.7
	2000	71 987	1.8
2000 3 946 988	2001	67 197	1.7
	2002	100 504	2.5
	2003	145 687	3.7

1) De 1925 à 1935 nombre de demandeurs d'emploi; jusqu'à fin 1982 nombre de chômeurs complets, à partir de 1983 nombre de chômeurs en pour-cent de la population active.

Le tableau 2 a été gracieusement établi par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco).

Les premiers présidents de l'AOST: un conseiller municipal, un juge principal et un professeur d'université

Dr. Hermann Engler*

Chef de l'office du travail et de l'économie du Canton d'Argovie

Douze présidents se sont succédés à la tête de l'AOST entre 1903 et 2004. Les trois premiers n'exercèrent pas leur principale activité professionnelle dans des offices du travail. Pour d'autres raisons cependant, ils portaient de l'intérêt aux questions touchant le marché du travail, et ce faisant à l'AOST. Tous trois furent des personnalités très polyvalentes et marquées par leur époque. Leurs vies furent riches d'expériences vécues et de réalisations. Leur fonction de président de l'AOST joua un rôle relativement mineur en regard de toutes leurs autres activités. En tout cas, leurs nécrologies, longues et impressionnantes, n'en font pas ou à peine état. (C'est en 1939 que la présidence de l'AOST fut confiée pour la première fois au chef d'un office cantonal du travail, une situation qui ne s'est plus modifiée depuis.)



Friedrich Erismann (1842 – 1915)²²

Président de l'AOST de 1903 à 1915

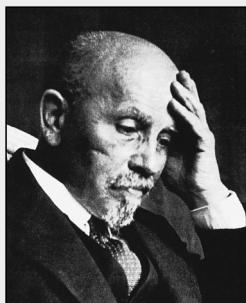
(Président fondateur de l'AOST)

Friedrich Erismann vint au monde le 24 novembre 1842 à Gontenschwil (Argovie). Après avoir fréquenté l'Ecole cantonale d'Aarau, il étudia la médecine dans diverses universités d'Europe et travailla dès 1869 comme ophtalmologue à Saint-Pétersbourg. S'étant spécialisé dans les questions d'hygiène, il devint professeur à Moscou. Puis, démis de ses fonctions pour des raisons politiques en 1896, il s'établit à Zurich en qualité de chercheur indépendant. De 1898 à 1901, il fut membre du Grand Conseil de ville, c'est-à-dire du parlement de la ville de Zurich. Socialiste de la première heure, Erismann fut élu à l'exécutif municipal en 1901. Il y fut responsable des questions de santé publique. De 1902 à 1914, il fut aussi membre du parlement cantonal.

* Je tiens à remercier Mark Engler, qui a réalisé des travaux de recherche et rédigé les résumés. Les informations concernant les présidents en fonction après 1939 m'ont été fournies par les intéressés eux-mêmes ou par leurs successeurs à la tête de l'office du travail qu'ils dirigeaient. 22 Données concernant F. Erismann, cf. M. Bürgi, «Erismann, Friedrich», dans Dictionnaire historique de la Suisse (publication électronique DHS), version du 26.11.2003. Données concernant Nadeshda Suslowa, cf. www.unizh.ch/info/universitaet/geschichte.html

Friedrich Erismann mourut le 13 novembre 1915 à l'âge de 73 ans, alors qu'il exerçait toujours ses fonctions de conseiller municipal (et de président de l'AOST).

Friedrich Erismann épousa en 1868 Nadeshda Suslowa, la fille d'un serf affranchi. Elle était la première femme qui se fût immatriculée à l'université de Zurich, en 1866. En date du 14 décembre 1867, elle y devint aussi la première femme dans le monde germanophone à obtenir le doctorat (Dr méd.). Après avoir obtenu ce titre, elle retourna en Russie. Friedrich Erismann et Nadeshda Suslowa divorcèrent en 1883. Nadeshda Suslowa décéda en Crimée en 1918.



Otto Lang (1863 – 1936)²³

Président de l'AOST de 1916 à 1929

Otto Lang naquit en 1863 à Schaffhouse, où il grandit au sein d'une famille bourgeoise et sévèrement religieuse. Il obtint dans cette ville son diplôme de maturité en 1883, avant d'étudier le droit à Munich, Heidelberg, Berlin et Zurich jusqu'en 1887. En 1884, à Munich, O. Lang devint membre de la société philosophico-académique («Philosophisch-akademischer Verein»), dans laquelle il se familiarisa avec la pensée scientifique, politique et économique du 19^e siècle. Les conceptions positivistes et antireligieuses que l'on y propageait firent s'écrouler la représentation du monde, toute empreinte de religiosité, qu'il avait héritée de l'univers familial. Il s'en trouva sérieusement désorienté et connut une crise existentielle profonde. C'est finalement dans le socialisme qu'il retrouva contenance. Enthousiaste, il notait dans son journal en date du 2 février 1884: «Le socialisme m'a littéralement enivré, la tête me tournait lorsque je revins chez moi à une heure du matin.»²⁴ Au cours des années suivantes, les opinions socialistes de Lang se renforcèrent. Il se mit alors à développer une haine quasi fanatique à l'encontre de ces «riches voraces et sanguinaires («reiche Bluthunde»), les seuls auxquels sourit le bonheur de la vie»²⁵.

En 1887, Otto Lang s'installe à Zurich, où il devient un an plus tard procureur de district («Bezirksanwalt»), une fonction qu'il exercera jusqu'en 1893. Après une interruption partiellement due à la maladie (à cette époque, il travaillait notamment comme président de la commission de fondation du quotidien socialiste «Volksrecht»), il devient juge de district en 1896 et juge principal en 1900, avant d'être élu au Conseil municipal en 1915.

²³ Charles Spillmann, Otto Lang 1863 – 1936, Sozialismus und Individuum, Europäische Hochschulschriften, Verlag Lang, Berne & Francfort-sur-le-Main 1974.

²⁴ Charles Spillmann, Berne 1974, p. 13.

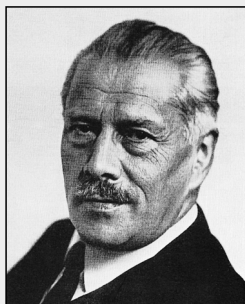
²⁵ Charles Spillmann, Berne 1974, p. 19.

En 1888, O. Lang adhère au parti socialiste. Son travail de juriste et son engagement pour le parti lui redonnent le courage de vivre. Le socialisme devient alors la force motrice de sa vie. Dans son journal, il se dit prêt à tous les sacrifices et à tous les engagements en faveur du socialisme. Il rêve d'une proche révolution et ne doute pas qu'il aura un rôle phare à y jouer. Dès 1890, cependant, les opinions d'Otto Lang se font moins radicales. Il commence à composer avec la réalité telle qu'elle se présente et à s'y adapter, sans toutefois renoncer à ses idéaux. En 1890, il épouse Rachel Ronthal, une émigrée russe, et il devient membre du parlement de la ville de Zurich la même année. Il y siège jusqu'en 1915, année où il est élu à l'exécutif communal («Stadtrat» ou Conseil municipal) comme successeur de Friedrich Erismann. De celui-ci, en plus de ce mandat, il «hérîte» de la présidence de l'AOST. De 1890 à son décès en 1936, soit pendant 46 ans (!), Otto Lang sera membre du parlement cantonal zurichois.

En 1897, Otto Lang devient président du parti socialiste suisse (PSS). Il s'efforce alors de conférer au parti une base théorique en lui donnant, d'une part, des objectifs d'obédience marxiste. Pour ce faire, il s'appuie sur un nouveau programme de parti qu'il a formulé quasiment seul. Par ailleurs, ce programme contient aussi des exigences dont peuvent s'inspirer au quotidien les membres du parti engagés dans le travail pratique au sein d'autorités collégiales. Le programme de parti conçu par O. Lang fut entériné en 1904 par le Congrès du parti, pratiquement à l'unanimité, et il demeura en vigueur jusqu'en 1920.

En 1919 déjà, après quatre ans seulement, O. Lang se retire du Conseil municipal de Zurich. Lors de la grève générale, il s'était retrouvé entre le marteau et l'enclume, à l'instar d'autres socialistes membres de gouvernement (et de Fritz Mangold à Bâle, cf. le portrait suivant). D'un côté, il dut assister à l'occupation de la ville de Zurich par les troupes, sans information préalable du Conseil municipal à majorité socialiste. Il partageait la colère montante des travailleurs. De l'autre côté, il écouta la voix de la raison et s'efforça d'empêcher une radicalisation des forces ouvrières tout en recherchant des amendements par des moyens démocratiques. Ce combat pesa fortement sur ses épaules, avant de le faire ployer finalement.

Otto Lang redevient juge principal en 1920, un poste qu'il occupera jusqu'en 1935. En 1930, il obtient le doctorat honorifique de l'Université de Zurich pour son activité scientifique (code civil). Dès 1920, il s'éloigne toujours plus de son parti et il perd ses mandats l'un après l'autre, généralement contre son gré. En 1935, il doit même abandonner son poste de juge principal, pour lequel son parti refuse de le présenter. Lui-même, à 72 ans (!), aurait bien continué, et les partis bourgeois l'auraient accepté. Alors privé de sa force vitale, Otto Lang meurt le 23 mars 1936, déçu et découragé.



Fritz Mangold (1871 – 1944)²⁶

Président de l'AOST de 1929 à 1939

C'est en 1871, à Südbaden, que Friedrich Wilhelm vint au monde. En 1878, la famille déménagea à Bâle, dans le voisinage. C'est dans cette ville que Fritz, comme on l'appela bientôt, fréquenta l'école et qu'il obtint la maturité, en 1888. Fritz Mangold s'immatricula alors à l'université de Bâle avec l'intention de devenir enseignant. Il étudia tout d'abord la germanistique, le français, l'anglais, l'histoire et l'histoire de l'art (auprès de Jakob Burckhardt), mais passa bientôt à l'économie politique, à la finance et à la statistique.

En 1891, la commune de Therwil perd subitement deux enseignants lors d'un accident ferroviaire. L'autorité scolaire de Bâle-Campagne cherche dans l'urgence à les remplacer et elle nomme Fritz Mangold, encore sans brevet à l'époque, maître secondaire à Therwil. Mangold obtiendra ultérieurement son brevet en 1894. Parallèlement à son activité d'enseignant, il poursuivra ses études universitaires pour obtenir le doctorat (Dr phil.) en 1900.

Fritz Mangold se marie en 1902 et quitte Therwil pour regagner Bâle, où il prend la direction de l'Office de la statistique nouvellement créé. Simultanément, on lui confie également le secrétariat de la Commission cantonale de chômage. Après une phase de haute conjoncture qui durait depuis 1893, le chômage augmente aussi à Bâle dès 1901 pour constituer un problème sociopolitique brûlant. En sa qualité de statisticien cantonal, Mangold s'occupe intensivement de cette évolution ainsi que d'autres problèmes sociaux (par exemple les conditions de logement, l'évolution des loyers). Ses analyses et ses rapports, qui suscitent un vif intérêt, influencent fortement la politique sociale de Bâle (par exemple en 1907, avec la création d'une loi d'encouragement à la construction de logements, ou en 1909, année où fut instaurée une assurance-chômage cantonale).

En 1910, le sans-parti Fritz Mangold est élu Conseiller d'Etat de Bâle-Ville sur proposition du parti radical (PRD), avec l'appui du PS et des libéraux, et sans contre-candidature. Il n'accepte cette candidature qu'à la condition de ne pas devoir adhérer au PRD, même après l'élection. Mangold reprend le Département de l'instruction publique. Au terme de la période de mandat, alors de trois ans seulement, le PRD décide de ne plus porter Mangold, le sans-parti, en raison de différends internes. Soutenu par les autres partis, celui-ci est cependant clairement réélu. Il le sera une fois de plus, en 1917, cette fois avec le concours du PRD.

²⁶ Concernant Fritz Mangold, cf. : Walter Dettwiler, Fritz Mangold; eine politische Laufbahn, Travail de licence au Séminaire d'histoire de l'université de Bâle, Bâle 1988. Adolf Im Hof, Zum Andenken an Fritz Mangold, tirage à part extrait de l'annuaire de la ville de Bâle de 1950 (Basler Jahrbuch 1950), Helbing und Lichtenhahn, Bâle 1950.

Mais, en novembre 1918, la grève générale met un terme abrupt à la carrière politique de Mangold. Il assumait clairement sa conviction, y compris durant la grève, que l'attitude des travailleurs qui manifestaient était fondamentalement démocratique. Il était d'avis qu'il fallait négocier plutôt que d'envoyer des troupes contre les manifestants. Cette position lui valut, après l'arrêt de la grève, d'essuyer les tirs croisés des partis bourgeois, une situation qui le conduisit à démissionner en février 1919.

Dès lors, Fritz Mangold peut se consacrer tout entier à la conduite de l'Office fédéral de l'assistance-chômage ainsi qu'au Service central de placement qui en fait partie. Il travaille à Berne, mais reste domicilié à Bâle. Mangold, en marge de son mandat de Conseiller d'Etat, avait dirigé auparavant cette institution fédérale, créée en 1917 en droit de nécessité et à titre provisoire. En 1921, cet office fédéral est à nouveau supprimé. Le Conseil-exécutif bâlois place alors Mangold à la tête des Archives économiques suisses, à la création desquelles il avait contribué de manière déterminante comme Directeur de l'instruction publique. Simultanément, il le nomme professeur extraordinaire et lui confie un enseignement de statistiques et d'économie suisse. En 1928, il devient professeur ordinaire. En 1937/1938, il est recteur de l'université de Bâle. Par égard pour les jeunes chômeurs en quête d'un emploi, le Conseil-exécutif contraint Mangold à remettre la direction des Archives économiques en 1937. Ce décret du gouvernement, qui visait aussi d'autres serviteurs de l'Etat d'un certain âge, constitua pour Mangold une amère déception. En 1941, à septante ans, il prit sa retraite comme professeur et put contempler une vie riche de réalisations scientifiques, politiques et sociales. Pour qui lit quelques-unes de ses nombreuses publications scientifiques, il est impressionnant aujourd'hui encore de constater l'aptitude qu'avait Mangold d'expliquer, faits à l'appui et de façon aisément compréhensible, des interdépendances économiques compliquées

Après son entrée à la retraite comme professeur d'université, Fritz Mangold assura bénévolement la direction du Service central de Bâle-Ville pour l'économie de guerre. Il occupa ce poste jusqu'à sa mort, en 1944.

Parallèlement à son professorat, Mangold fut, durant de nombreuses années, membre de la commission de recours de la Caisse cantonale de chômage et, depuis 1936, président du conseil de création d'emplois instauré par la loi dite du «centime de travail»²⁷. Les tâches d'un office du travail lui étaient donc parfaitement familières. Dans les diverses phases de sa vie bien remplie, Fritz Mangold entretenait un contact quasi permanent avec l'AOST. En 1903, il participe à son assemblée constituante en tant que statisticien cantonal de Bâle. Par

27 Pendant la crise économique mondiale des années trente, le canton de Bâle-Ville introduisit une loi («Arbeitsrappengesetz») obligeant à verser un centime dans un fonds pour chaque franc gagné au travail. Grâce aux moyens ainsi réunis et à un emprunt important, des mesures de création d'emplois furent (partiellement) financées. Le père spirituel de ce «centime de travail» fut un collègue de Mangold à l'université de Bâle, le professeur d'économie politique Edgar Salin. Cf. Eugen A. Meier, *Der Basler Arbeitsrappen 1936 – 1984*, Verlag Birkhäuser, Bâle 1984.

la suite, soit en qualité de Conseiller d'Etat, soit plus tard comme Directeur de l'Office fédéral de l'assistance-chômage, on le retrouve régulièrement aux assemblées de l'AOST. Entre 1929 et 1939, il fut président de l'AOST, alors qu'il était professeur d'université et, pour un temps, recteur de l'université de Bâle.

Les autres présidents de l'AOST

Willy Amez-Droz (1896 – 1980)

Président de l'AOST de 1939 à 1966

Willy Amez-Droz, né en 1896 à la Chaux-de-Fonds, gagna le Valais en âge de scolarité lorsque son père fut nommé directeur d'Alusuisse à Chippis. Ses études en économie aux universités de Lausanne et de Fribourg terminées, il entra au service de l'Etat du Valais en 1921, directement comme chef de l'Office cantonal du travail. Il exerça cette fonction jusqu'à sa retraite en 1962. Au cours de ces 41 ans, il contribua vigoureusement à l'essor et à la transformation du Valais en un canton touristique, économique et industriel moderne. De nombreuses années durant, il fut le «bras droit» de Maurice Troillet, le légendaire Conseiller d'Etat. Il œuvra, en qualité de président ou de membre, au sein de nombreuses organisations valaisannes généralement consacrées au développement de l'agriculture, du tourisme et de l'économie. Il s'engagea beaucoup également dans les questions sociales et sociétales. Dès 1962, il employa sa retraite aussi activement que sa vie professionnelle. C'est ainsi qu'il accepta des fonctions à la raffinerie de Collombey et à la fondation Mattmark. Quant à la présidence de l'AOST, il l'assura jusqu'en 1966, soit quatre ans au-delà de son entrée à la retraite! Avec 27 ans passés à la tête de l'association, Willy Amez-Droz détient sans conteste le record de longévité parmi les présidents que l'AOST a connus à ce jour.

Paul Hänni (1909 – 1997)

Président de l'AOST de 1966 à 1968

Paul Hänni vécut sa jeunesse à Morat, avant d'étudier l'économie politique aux universités de Zurich, Genève et Berne. Il acheva ses études par une licence en sciences économiques (lic. rer. pol.). En octobre 1938, il devint collaborateur à l'Office du travail du canton de Berne, dont il fut le chef dès 1952. Des problèmes de santé le contraignirent, en 1967, à se faire libérer provisoirement de la direction de l'office. Pour les mêmes raisons, il dut renoncer à son poste de président de l'AOST après deux ans déjà. Il prit sa retraite en qualité de chef de l'Office du travail en 1971.

Adolf Ballmer (1913 – 2003)

Président de l'AOST de 1968 à 1978

Après la maturité et un apprentissage de commerce, Adolf Ballmer étudia les sciences politiques et sociales entre 1934 et 1940 à l'université de Bâle, où il obtint son doctorat (Dr rer. pol.). Dès 1940, il fut collaborateur, puis adjoint à l'Office du travail et des apprentissages («Arbeits- und Lehrlingsamt») du canton de Bâle-Campagne. Après la scission de cet office en 1945, Ballmer devint chef de l'Office du travail du canton de Bâle-Campagne. Il prit sa retraite en 1978. A. Ballmer, le père de six enfants (dont un conseiller d'Etat bâlois actuellement en fonction), fut un chef d'administration influent («le sixième conseiller d'Etat»). Il fut également un expert demandé sur le plan national. Sa carrière militaire le conduisit au grade de colonel. Adolf Ballmer est décédé le 21 décembre 2003, sept semaines après la mort de sa femme.

Heini Kübler (né en 1930)

Président de l'AOST de 1978 à 1986

Heini Kübler vit le jour en 1930 à Salmsach/TG, localité où il passa son enfance. Il obtint le diplôme de maturité de type C en 1949 à l'école cantonale de Frauenfeld. Après deux ans d'études à Montreux, il entra à la Haute école de St-Gall en 1951, pour clore ses études en 1955 par un diplôme en sciences politiques et sociales (lic.rer.publ.). H. Kübler travailla entre 1957 et 1968 chez Adolph Saurer AG, à Arbon, comme chef du personnel. En 1968, il entra au service du canton de Thurgovie comme chef de l'Office du travail et de la formation professionnelle. H. Kübler a pris sa retraite en 1995.

Jakob Göldi (né en 1937)

Président de l'AOST de 1986 à 1989 et de 1991 à 1993

Après des études en économie à St-Gall et différents postes au sein de l'administration cantonale saint-galloise, Jakob Göldi prit en 1971 la direction de l'Office de l'industrie et des arts et métiers. En 1972, cet office fut réuni à l'Office du travail. Göldi devint alors chef de l'Office cantonal de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OCIAMT). En 1998, l'OCIAMT fut scindé en un Office du travail (exécution de la LACI) et un Office de l'économie. La direction de ce dernier fut confiée à J. Göldi. Après plus de 34 ans consacrés au service du canton de St-Gall, il prit sa retraite en 2002. Le développement économique, le marketing de la place saint-galloise ainsi que la coopération transfrontalière dans la région du lac de Constance constituèrent des préoccupations centrales de J. Göldi durant ces nombreuses années.

Jean-Luc Nordmann (né en 1942)

Président de l'AOST de 1989 à 1991

Jean-Luc Nordmann vécut sa jeunesse et l'époque de sa scolarité obligatoire à Zurich, avant de déménager dans la région bâloise en 1955. Après la maturité, obtenue au « Realgymnasium » de Bâle, il étudia le droit à l'université de Bâle jusqu'à l'obtention de la licence en 1966. De 1967 à 1971, Nordmann remplit la fonction de greffier au tribunal de district d'Arlesheim/BL, tout en se consacrant à sa formation et sa carrière militaire (qu'il poursuivit ultérieurement jusqu'au rang de colonel). Entre 1971 et 1978, J.-L. Nordmann fut directeur d'entreprises de conseil en personnel. Puis, de 1978 à 1991, il dirigea l'Office cantonal de l'industrie, des arts et métiers et du travail de Bâle-Campagne. En août 1991, Nordmann prit la tête de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT). En 1998, cet office devint l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE). Suite à la fusion, à mi-1999, de l'OFDE et de l'OFEE (Office fédéral des affaires économiques extérieures), réunis dans le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), J.-L. Nordmann devint Directeur du travail au seco.

Roger Piccand (né en 1955)

Président de l'AOST de 1993 à 1998

Roger Piccand étudia l'économie à l'université de Fribourg (Suisse) et à la London School of Economics and Political Science. Il obtint son doctorat en sciences économiques et sociales à Fribourg. Durant cinq ans, il travailla ensuite à l'Office fédéral des assurances sociales, puis à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Depuis 1989, il dirige le Service de l'emploi de l'Etat de Vaud.

Hermann Engler (né en 1942)

Président de l'AOST de 1998 à 2003

Hermann Engler passa le temps de sa jeunesse à Bâle, ville où il accomplit la scolarité obligatoire. Il y étudia ensuite l'économie politique. Après avoir obtenu le doctorat (Dr rer. pol.) en 1969, il travailla parallèlement en position d'état-major dans l'industrie chimique et comme assistant à l'université de Bâle. En 1971/1972, H. Engler poursuivit des études à l'université de York/GB (avec comme orientation l'économie de la santé et la politique de la santé). En octobre 1972, il entre au service de l'Etat d'Argovie. Il y travaille comme collaborateur à l'état-major pour les questions financières et économiques jusqu'en 1980. Depuis cette date, H. Engler est chef de l'Office de l'économie et du travail.

Hans-Peter Burkhard (né en 1948)

Président de l'AOST depuis 2003

H.-P. Burkhard a étudié le droit à l'université de Zurich, où il a obtenu le doctorat (Dr iur.). Après une brève expérience professionnelle dans l'administration municipale zurichoise, il travaille pendant quinze ans dans l'économie privée (chef du domaine interdisciplinaire de la planification à long terme et membre de la Direction d'une entreprise d'ingénierie et de planification). En 1989, H.-P. Burkhard entre dans l'administration du canton de Zurich, tout d'abord comme chef d'office à la Direction des travaux publics, puis, à partir de 1997, comme chef de l'Office de l'économie et du travail à la Direction de l'économie publique.

Les représentants de la Confédération au sein de l'AOST de 1936 à 2003

A. Jobin	OFIAMT, chef Main d'œuvre et émigration	1936 – 1957
Dr. G. Pedotti	OFIAMT, chef Main d'œuvre et émigration	1958 – 1975
Dr. P. Triponez	OFIAMT, chef Main d'œuvre et émigration	1976 – 1987
D. Grossen	OFIAMT, chef Main d'œuvre et émigration	1987 – 1998
D. Babey	seco, Direction du travail, centre de prestations Marché du travail/Assurance-chômage	1998 –

Les secrétaires de l'AOST de 1903 à 2003

E. Bohny	Zürich Verwalter Städt. Arbeitsamt	1903 – 1929
E. Seiler	Basel-Land Vorsteher Arbeitsamt	1929 – 1931 1934 – 1937
Dr. A. Gutzwiller	Basel-Land Adjunkt Arbeitsamt	1932 – 1933
L. Binz	Winterthur Vorsteher Städt. Arbeitsamt	1938 – 1951
K. Schlegel	St. Gallen Vorsteher Arbeitsamt	1951 – 1970
H. Kübler	Thurgau Vorsteher Arbeits- und Berufsbildungsamt	1970 – 1977
J. Göldi	St. Gallen Vorsteher Arbeitsamt	1978 – 1985
H. Blümli	Luzern Vorsteher Arbeitsamt	1986 – 1993
J.M. Bieri	Secrétariat de l'AOST à Berne c/o beco Economie Bernoise Secrétaire de l'AOST	1993 –

Politique du marché du travail: enjeux et tâches de demain¹



Dr. Beat Kappeler
Journaliste économique indépendant

1. Les conditions de départ sont plutôt favorables

Pour identifier les enjeux de demain, nous commencerons par poser un diagnostic en quatre points de l'état actuel du marché suisse du travail.

- Les Suisses sont les champions du travail. En termes d'heures travaillées (à égalité avec les Américains et les Japonais): 1991 heures (en 1999) par an pour les emplois à plein temps; de taux d'occupation: près de 80% pour les personnes en âge de travailler, 87% pour les hommes de 15 à 64 ans et, record absolu, encore 70% pour les hommes de plus de 55 ans (contre, par exemple, 25% chez les Belges et 28% chez les Français); d'assiduité: 90 heures d'absence par an (plusieurs semaines pour les Allemands et les autres Européens).
- Le marché du travail n'est pas un espace fermé mais un espace d'échange – quelque 150 000 à 200 000 travailleurs y entrent chaque année et presque autant en sortent – et de retenue puisque ces dernières années les entrées ont été généralement supérieures de 10 000 à 30 000 aux sorties. Elles résultaient du solde entre émigration et immigration et entre prises d'emploi et départs. Contrairement aux idées reçues, le principal pourvoyeur de nouveaux travailleurs n'a pas été l'immigration mais un réservoir dit des «personnes en manque de travail». Selon l'enquête suisse sur la population active, en 2001, 101 000 personnes n'exerçaient pas d'activité lucrative mais l'auraient volontiers fait («si l'offre était intéressante», «sous certaines conditions») et 334 000 autres auraient volontiers augmenté leur taux d'occupation. Cela représente 435 000 personnes «en manque de travail», ou, converties en postes à plein temps, 160 000 postes ou 4% de l'emploi total. Ce large groupe constitue un important réservoir d'heures de travail pour une expansion mais aussi de chômeurs supplémentaires si l'assurance-chômage les définissait comme tels.
- La forte croissance de l'emploi en Suisse après 1996 n'a rien à envier au miracle américain. En peu de temps, le chômage est tombé de 5,6% à 1,6% – avant

¹ Exposé prononcé à l'occasion de la fête du centenaire de l'Association des offices suisses du travail (AOST), le 1^{er} juillet 2003 à Berne.

de remonter à 3,6% ces deux dernières années. De plus, malgré la dégradation actuelle du marché du travail, la durée moyenne d'indemnisation a diminué en 2002; elle est tombée de 185 jours en 1999 à 129 jours. C'est là, dans le contexte européen, un signe encourageant de la vitalité du marché du travail suisse et une preuve du bon travail des ORP.

- Les «formes de travail atypiques» – annualisation du temps de travail (5% des actifs), travail sur appel (4%), travail à domicile (1,7%), travail posté (9,1%) ou libre choix du temps de travail (8%) – progressent en Suisse. Plus de la moitié des actifs (58%), et les femmes plus que les hommes, continuent néanmoins à travailler selon un horaire fixe. Par ailleurs, 354 000 salariés exécutent sporadiquement chez eux du travail payé pour leur employeur. Le temps partiel s'étend lui aussi rapidement.

Le marché suisse du travail est pour l'essentiel «en bonne santé», et, s'il y a pour une fois quelque chose à préserver en Suisse, à ne pas chambouler, c'est bien cette ouverture du marché du travail, cette envie de travailler, ce pragmatisme de bon sens.

2. L'entreprise comme réseau d'un nouveau type et la demande de main-d'œuvre

Les entreprises déterminent le côté demande du marché du travail (demande de main-d'œuvre). La «nature de la firme», et avec elle la clé de notre avenir, a été découverte il y a 66 ans. Ronald Coase², futur prix Nobel, a expliqué pourquoi il existait des entreprises, pourquoi, du spécialiste au journalier, les acteurs ne renégociaient pas chaque jour le prix du travail: une telle démarche serait coûteuse (coûts de transaction), raison pour laquelle les entreprises regroupent les facteurs de production, les répartissent et les paient à des tarifs fixés par contrat et non aux prix du jour sur le marché. Cela expliquait selon Coase la croissance des grandes entreprises, ces monuments de l'ère industrielle à son zénith, avec leur rationalisation, leur organisation, leur cartellisation massives qui effacent les limites de l'entreprise. Mais cela peut expliquer aussi ce qui a provoqué aujourd'hui leur dissolution: l'informatique et les réseaux diminuant drastiquement les coûts de transaction, les entreprises se scindent en petites unités très pointues ou n'existent plus que sous forme de réseaux qui achètent les facteurs et les répartissent (outsourcing). Les porteurs de ces facteurs, même ceux du facteur travail, peuvent avoir le statut d'indépendant: l'entreprise devient une organisation de pseudo-indépendants liés par un projet. Déjà, le taux d'indépendants a presque doublé en Suisse depuis 1991, passant de 8,4% à 14% (2001).

2 Ronald H. Coase, «The Nature of the Firm», *Economica*, New Series Vol. IV, nov. 1937.

Le fort taux de chômage dans les «services aux entreprises» (près de 10% ou 18 800 personnes en février 2003) témoigne de cette transformation radicale des chaînes de création de valeur ajoutée. L'évolution annoncée par Coase se manifeste également dans la dissolution des grands monopoles des services publics ou dans la vente, par les entreprises, de leurs bâtiments administratifs et halles de production à des sociétés immobilières spécialisées, souvent cotées en bourse, desquelles elles les louent en retour. Les chaînes de création de valeur s'allongent indéfiniment à travers les réseaux informatiques mondiaux (WWW, intranets et extranets, marchés électroniques) tandis que l'ouverture croissante des marchés (OMC) des biens, des services et des produits agricoles, les transports bon marché, réduisent les coûts de transaction pratiquement à zéro. Qui plus est, on veut un marché mondial non seulement pour l'outsourcing mais encore pour l'«offshoring», c'est-à-dire une concurrence pour les sièges principaux et les fonctions centrales hautement spécialisées.

La demande de main d'œuvre deviendra de ce fait à l'avenir plus «spontanée», sera soumise à des fluctuations à court terme, exigera une grande mobilité géographique, des formes nouvelles de contrats entre le contrat de travail et le mandat. Les travailleurs auront des revenus fluctuants provenant de diverses sources. Alors, de deux choses l'une: ou ils devront se constituer un bas de laine pour les périodes creuses, ou les systèmes publics de soutien seront mis à forte contribution par des personnes qui ne sont plus ni des indépendants ni des salariés au sens classique de ces termes.

3. L'offre de main d'œuvre

La libre circulation en Europe et la future libre circulation mondiale des services générée par l'accord sur les services de l'OMC créent un nouveau type d'immigrants. Principalement composés de cadres et de spécialistes, ils viennent en Suisse pour la durée d'une étape de leur carrière, ne s'intègrent pas, contrairement aux Italiens dans les années soixante, mais deviennent, comme d'ailleurs un nombre croissant de Suisses, des travailleurs sans racines. Ils peuvent retourner n'importe où ou partir ailleurs.

Cette nouvelle donne revalorise «la rétention» pour la politique des employeurs et amenuise, pour la politique du marché du travail, les possibilités d'intervention par des mesures de formation continue et de stage.

Pour autant, le canal d'immigration traditionnel ne disparaîtra pas: tant que se poursuivra la politique de subventionnement généreuse de l'agriculture et de la restauration, ces branches continueront à réclamer et à obtenir de la main-d'œuvre étrangère non qualifiée. De plus, des personnes non qualifiées pourraient con-

tinuer à affluer des «failed states» d'Afrique noire, et demain peut-être, d'Algérie, d'Egypte, d'Irak, d'Iran et du Kurdistan. Enfin, le regroupement familial des récents immigrants des pays balkaniques a entraîné l'arrivée de nombreux jeunes sans formation de base ni professionnelle.

Face à ces questions, deux réactions sont possibles. Ou on module les droits des résidents à l'aide sociale, à la rente complémentaire AVS, à l'AI, selon la durée et le titre de séjour (sur le modèle des délais-cadres de la LACI) comme cela se faisait avant 1914 lorsque régnait la libre circulation des personnes sans droits sociaux. Se formerait ainsi un marché de main-d'œuvre fluctuant en marge de la loi mais qui, dans une société souple, orientée vers les marchés mondiaux, pourrait renforcer la productivité des gagnants de la mondialisation. Ou on réduit l'immigration à un niveau tel qu'il permette la scolarisation, la formation continue et professionnelle de tous les immigrés. La tâche n'incombera aux seuls offices du travail; ils assumeront plutôt la mission de service de triage, laissant à d'autres celle de mettre en place rapidement les offres de formation appropriées dans les écoles professionnelles et ailleurs. Il faut en outre encourager les travailleurs non qualifiés à se former par des bonus de salaire durant la formation, puis maintenir ces bonus par des tarifs plus élevés pour les travailleurs qualifiés («dividendes de la formation»).

4. Demande et offre, synthèse: pools et travailleurs âgés

En faisant la synthèse des réactions aux nouvelles tendances de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, on pourrait imaginer des avancées surprenantes: d'un côté, les petites et moyennes entreprises n'ont pas, comme les grandes, les moyens d'assurer à l'interne la gestion de leurs ressources humaines; de l'autre, les offices du travail ainsi que les institutions de la formation professionnelle ont beaucoup de nouveau à offrir dans ce domaine. Par ailleurs, de plus en plus, les entreprises se muent en réseaux, en projets, engagent à court terme. Elles n'ont plus intérêt à investir dans la formation interne puisque ses bénéfices iront à d'autres (une fois formés, les meilleurs partent chez la concurrence). D'où peut-être la nécessité de trouver de nouvelles formes de gestion des ressources humaines.

La solution qui s'impose passe par un regroupement, sur une base privée ou publique, des travailleurs en pools tels ceux constitués par les entreprises de travail temporaire, les réseaux de consultants, les groupes d'intervention de «managers volants». Ces pools pourraient engager, former, louer, lier à eux par contrat, des centaines, voire de milliers de personnes, faire disparaître les contrats sur appel, assurer l'épargne préalable et les prélèvements sociaux de sécurité. Les assurances sociales devraient certainement elles aussi être réaménagées en conséquence:

la LACI et sa définition des ayants-droit, le libre choix de la caisse de pension, la condition de droit à l'AVS (remplacer l'âge fixe par un nombre fixe d'années de cotisation). L'ancienne société industrielle, avec ses contrats et sa sécurité sociale a fait de tous les actifs des travailleurs payés au salaire horaire, des salariés quelconque; aujourd'hui, cette évolution est repartie en sens inverse.

Le vieillissement de la population invite à réfléchir, et cela pas seulement en matière de tribut au débat actuel autour de l'âge de la retraite, à l'offre des travailleurs âgés et à la demande des entreprises dans un marché où la pénurie s'installe. L'intégration des travailleurs âgés reste nécessaire pour des raisons financières, notamment la santé des assurances sociales, et de dignité humaine vu l'allongement de l'espérance de vie.

Les entreprises, les assurances sociales et les travailleurs eux-mêmes doivent regarder les travailleurs âgés d'un œil nouveau: les entreprises voir en eux des ressources, les travailleurs se considérer comme des joueurs qui changent de position et quittent le terrain, les assurances sociales cesser de voir en eux des préretraités mais identifier l'âge légal à l'âge effectif de la retraite, et, dans le second pilier, inverser les bonus entre jeunes et vieux.

Le marché du travail et les institutions du marché du travail à l'avenir

Le monde du travail change – les institutions subsisteront Introduction

Viktor Moser
Rédacteur de PANORAMA*

A quoi ressemblera le monde du travail en 2025? Y aura-t-il encore des offices régionaux du travail (ORP)? Quel rôle joueront les instances du marché du travail? Le partenariat social a-t-il vécu? Telles sont les questions que se posent les conseillers en personnel des ORP, de même que les représentants des associations professionnelles, les responsables de bureaux de placement privés, les spécialistes des offices cantonaux du travail ... et certainement aussi les premiers concernés, les travailleurs et les employeurs.

Dans des discussions franches et stimulantes – délaissant pour une fois les sujets quotidiens – des personnalités appartenant à l'administration, aux syndicats et aux associations patronales, des représentants des bureaux de placement privés et des conseillers politiques se sont risqués à lire dans la boule de cristal. Leurs prédictions expriment davantage un sentiment personnel que des opinions prudentes formulées en jolies phrases. C'est voulu. Notre intention est de déborder du cadre des débats télévisés et des communiqués de presse. Le résultat en est six constats hautement intéressants et solidement étayés et une interview.

Les textes ont été rédigés à partir des enregistrements des entretiens avec les auteurs. Ils ont été, bien entendu, relus et avalisés par les auteurs et reflètent l'opinion de ces derniers. Nous les remercions ici de la bonne volonté et de la spontanéité avec lesquels ils se sont prêtés à l'exercice.

Tous les interlocuteurs sont convaincus, à des degrés divers, que le monde du travail subira des changements profonds ces vingt prochaines années. Le secteur des services continuera à croître, de nouveaux emplois hautement qualifiés seront créés, de nouvelles professions verront le jour. Les spécialistes sont également

* PANORAMA est une revue spécialisée sur la formation et l'orientation professionnelles et le marché du travail.

unanimes à penser que la formation continue deviendra incontournable pour tous, à toutes les fonctions et à tous les niveaux hiérarchiques. «Elle ne doit pas être réservée aux personnes possédant déjà de bonnes qualifications» déclare Peter Hasler, directeur de l'Union patronale suisse.

Ils attendent en général une participation accrue des femmes et des travailleurs âgés au marché du travail. Les femmes en particulier leur semble offrir un réservoir important. Le marché du travail ayant besoin d'elles, les obstacles actuels tomberont. «Le dilemme «enfants ou carrière» appartiendra au passé» affirme Suzanne Erdös, secrétaire centrale de la Société suisse des employés de commerce. Les contrats de travail atypiques, les changements de profession et d'emploi, les parcours professionnels hachés devraient devenir la règle plutôt que l'exception. Tandis que le monde du travail changera de visage, les institutions subsisteront – les spécialistes en sont convaincus – telles ou presque qu'elles existent aujourd'hui.

De l'avis général, les ORP conserveront leurs fonctions de base. Leur mission principale restera, demain comme aujourd'hui, de réinsérer le plus rapidement possible les demandeurs d'emploi dans le marché du travail. Sa réussite dépend cependant étroitement de la conjoncture. «Le meilleur ORP ne sert à rien face à une pénurie d'emploi ininterrompue pendant six ou sept ans» souligne avec pertinence Serge Gaillard, secrétaire dirigeant à l'Union syndicale suisse. La collaboration interinstitutionnelle (CII) jouera un rôle beaucoup plus grand qu'aujourd'hui. Les modes de collaboration expérimentés actuellement dans des projets pilotes deviendront usuels dans 20 ans. La coopération entre ORP et placeurs privés sera, elle aussi, plus étroite.

Qu'advient-il de l'Association des offices suisses du travail?

Les auteurs s'accordent à penser que l'AOST continuera à coordonner les activités des cantons et à défendre leurs intérêts au niveau fédéral. Avec la CII, son champ d'activité s'élargira encore. Aucun ne remet non plus en question le partenariat social.

Pourtant, derrière ces points communs (parfois surprenants), les différences de vues ressortent clairement. Le lecteur trouvera dans ces textes, bien loin de la pensée unique, des appréciations très personnelles et des opinions marquées qui lui apporteront des idées stimulantes pour son travail quotidien.

Conjuguer les forces pour plus d'efficacité



Jean-Luc Nordmann

Chef de la Direction du travail et directeur suppléant du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)

Le marché du travail ne peut se développer que si l'économie est en croissance. Fort de ce constat, ma vision du marché du travail à l'horizon 2025 se fonde sur deux postulats: premièrement, l'économie suisse renouera avec la croissance grâce à l'éducation, au transfert technologique et à une concurrence accrue; deuxièmement, notre pays est capable de conserver, voire de développer les atouts que sont la paix du travail, sa réglementation comparativement légère des rapports de travail et son haut niveau d'éducation.

Féminisation, vieillissement et hétérogénéisation du marché du travail

Dans un contexte de concurrence mondiale, notre chance réside dans les emplois de niche hautement qualifiés et fondés sur le savoir. La tendance lourde à la tertiarisation va se poursuivre. On peut estimer que la proportion d'emplois dans le secteur des services va dépasser 80%. De nouveaux emplois naîtront dans les secteurs des soins aux personnes âgées et de la santé en général, mais aussi dans l'industrie des loisirs.

Au-delà de cela, il est presque impossible de prédire de quoi sera fait le changement structurel et quand il surviendra. L'évolution peut être freinée ou accélérée par certaines décisions politiques (énergie nucléaire, génie génétique, ouverture vers l'Europe).

Les rapports de travail eux-mêmes seront plus variés et plus individualisés. On verra se développer des formes mixtes d'activité indépendante et salariée, des interruptions dans la trajectoire professionnelle, peut-être aussi le travail à domicile et le télétravail.

Le vieillissement démographique fait augmenter l'effectif des travailleurs âgés et des rentiers par rapport à la population active. La productivité suisse va croître à rythme plutôt modeste par rapport aux autres pays, car nous avons aujourd'hui déjà un niveau élevé. Si nous voulons garantir notre prospérité et l'avenir de nos assurances sociales, nous devons impérativement maintenir notre forte participation au marché du travail (le taux d'activité est de 80% en Suisse, alors que l'UE

viser 70% dans les dix prochaines années). Les changements liés à la structure des âges ne seront pas compensés par de la main-d'œuvre étrangère. Il reste en revanche certaines réserves du côté des femmes et des travailleurs âgés.

Un nombre croissant de femmes disposent de bonnes qualifications. Elles veulent reprendre leur activité professionnelle le plus rapidement possible après la maternité. Il faut donc offrir des possibilités qui permettent de concilier vie de famille et vie professionnelle, comme les crèches ou les écoles de jour.

D'ici une vingtaine d'années, la raréfaction de la main-d'œuvre va poser la question de l'âge de la retraite sous un jour nouveau. Une partie des gens continuera de travailler à temps partiel tout en touchant une rente. Leur potentiel sera très précieux pour notre économie. Différentes formes de temps partiel pour les personnes âgées devraient gagner en importance.

La formation continue va devenir la norme

Il n'y aura plus d'emploi sûr à 100%. Les travailleurs changeront non seulement d'emploi, mais encore plusieurs fois de profession au cours de leur vie active. Les changements fréquents et le relèvement du niveau d'exigences appellent une formation permanente, qui s'imposera comme un critère déterminant sur le marché du travail. Le carnet de formation continue, qui recense les cours suivis et les diplômes acquis, fera partie intégrante du dossier de candidature.

Il va sans dire que la formation continue ne peut pas être décrétée par l'État. Elle est du ressort de chacun à titre personnel. Il reste néanmoins que les offices régionaux de placement (ORP) et les partenaires sociaux peuvent appuyer les demandeurs d'emploi en les épaulant et en proposant des offres attractives. Le thème de la formation continue devrait par ailleurs être intégré aux négociations entre les partenaires sociaux.

Cela dit, tout le monde n'aura pas les capacités intellectuelles et la volonté nécessaires pour suivre une formation continue. Qu'advient-il de ces personnes? Seront-elles reléguées en marge de la société? Non, car il y aura toujours des travaux simples à exécuter. Qui plus est, la formation continue se fera à tous les niveaux. Les «faibles» ne sont donc pas exclus a priori.

Réussir ensemble

La reconnaissance publique des ORP va augmenter avec leur efficacité. Depuis leur institution en 1996, ils n'ont cessé de développer des compétences. Et le processus est loin d'être terminé. L'optimisation et l'affinement des connaissances per-

mettront d'intégrer les demandeurs d'emploi au marché du travail de manière encore plus ciblée.

Il est concevable que de nouveaux indicateurs de mesure des résultats feront leur apparition pour accélérer au maximum la réinsertion et pour éviter le chômage de longue durée, les cas de fin de droits et de réinscription; une modification de la pondération est aussi possible. Le système de «bonus/malus» sera réintroduit. Le bonus ne sera toutefois plus versé au canton, mais directement au(x) travailleur(s) concerné(s).

Les contacts avec les employeurs recèlent un important potentiel de développement. Les contacts avec les entreprises seront resserrés. Toutefois, les relations passeront moins par l'ORP en tant qu'institution que par les différents conseillers responsables du placement.

La coopération avec les services de l'emploi du secteur privé devra aussi s'intensifier. Selon la conjoncture, un échange limité de personnel s'effectue déjà aujourd'hui entre les ORP et les bureaux de placement privés: certains employés rejoignent les ORP en phase de récession et retournent dans le privé dans le sillage de la reprise. Les conseillers des secteurs privé et public suivent de plus en plus souvent les mêmes formations. Il s'ensuit que les deux secteurs se complètent, les ORP assumant une fonction subsidiaire. Cela ne veut toutefois pas dire qu'ils doivent se limiter aux demandeurs d'emploi difficiles à placer, auquel cas les contacts avec les employeurs seraient gravement compromis.

Plusieurs institutions, un interlocuteur

La collaboration interinstitutionnelle (CII) est un instrument qui vient d'être mis sur les rails. D'ici à 2025, les ORP, l'AI, l'orientation professionnelle, la formation professionnelle et les services sociaux auront ouvert un guichet unique pour les nombreuses personnes qui sollicitent leurs services. Après un tri soigneux intégrant une clé de répartition des coûts, les dossiers seront traités en commun. Il n'est plus acceptable que les intéressés soient ballottés d'un service à l'autre. Bref, la CII n'est pas une construction abstraite: chaque personne concernée doit pouvoir en bénéficier. Un guichet unique pour plusieurs institutions, c'est davantage de proximité avec les clients, mais aussi un net gain d'efficience.

En prenant du recul, on peut associer les lignes de développement à différents cycles: 1972: pas de chômage – 1988: offices communaux du travail/cantons – 2004: ORP/CII – 2020/2025: intégration des employeurs à la CII.

A l'avenir, la coopération et l'imbrication entre les instances du marché du travail (ORP) et la formation professionnelle vont jouer un rôle bien plus important. Dans certains cas, une qualification à plus long terme devrait s'imposer, dans la ligne du

développement des actuelles mesures de marché du travail (MMT). Concrètement, cela pourrait se faire ainsi: des plans de développement individuels sont élaborés en commun pour permettre une intégration plus durable au marché du travail. Il reste à déterminer qui assume quelle part des coûts de formation.

Les offres de formation à long terme devraient s'adresser en premier lieu aux travailleurs les moins qualifiés. Il ne faut cependant pas que l'assurance-chômage (AC) se mue en grand redistributeur et se mette à prendre en charge toutes les formations continues imaginables sous couvert de prévention. Comme actuellement, l'AC continuera de répondre uniquement des personnes qui sont sans emploi ou qui risquent de se retrouver sans emploi. Ce principe correspond au demeurant à la volonté exprimée par le Parlement et les partenaires sociaux.

Une dernière remarque concernant l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage: même dans vingt ans, il y aura encore des caisses publiques et des caisses privées. Ces dernières sont plus souples dans leur politique du personnel, tandis que la concurrence contribue à améliorer les résultats. Nous attendons davantage de coopérations et de regroupements au niveau régional.

«Nous avons besoin de l'AOST»

La tendance à la régionalisation appelle un plus grand nombre d'institutions inter-cantoniales. Ce qui ne manquera pas de consolider le rôle de l'Association des offices suisses du travail (AOST). Qui mieux que l'AOST pourrait assumer la nécessaire fonction de coordination? Une chose est certaine: nous allons conserver notre structure décentralisée. Il n'y aura pas d'«Agence nationale pour l'emploi» en Suisse.

Au niveau cantonal, l'AOST intensifiera les contacts avec les responsables de l'orientation et de la formation professionnelles. Parallèlement, elle continuera d'assumer ses tâches actuelles, notamment en assurant le perfectionnement des collaborateurs des ORP ou en développant des idées et des projets.

Nous avons besoin de l'AOST comme partenaire compétent. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) se réjouit de poursuivre la collaboration avec elle pour veiller à engager efficacement les instruments de marché du travail et trouver des solutions créatives et viables.

Les ORP, facteur de sécurité et de confiance



Dr. Peter Hasler
Directeur de l'Union patronale suisse

Dans vingt ans, employeurs et travailleurs continueront de réglementer les rapports de travail de manière individuelle ou à travers des conventions collectives. La donne de base restera la même. Par contre, les rapports de dépendance changeront. Les travailleurs offriront davantage leur force de travail en qualité d'indépendants. Les cas de fidélité de longue durée à une entreprise deviendront de plus en plus rares. Les trajectoires personnelles seront en revanche marquées par des changements d'emploi et de profession, des interruptions pour cause de séjour à l'étranger, de perfectionnement, de congé sabbatique etc. La formation continue et l'acquisition de qualifications en entreprise seront la base de l'employabilité requise.

Identification avec la tâche et l'équipe

Davantage de souplesse apporte des avantages pour l'employeur, mais comporte aussi quelques risques. Les travailleurs s'identifiant de moins en moins à l'entreprise, ils sont prêts à saisir les occasions qui se présentent. L'employeur doit par conséquent compter en tout temps avec le départ de ses meilleurs éléments. Comment s'y prendre pour les lier à l'entreprise malgré tout?

Un facteur important – si ce n'est le facteur essentiel – est de leur fournir un travail intéressant et stimulant. Autres aspects décisifs: des conditions de travail progressistes, un bon climat au sein de l'entreprise, des équipes qui fonctionnent bien. Plus les liens sociaux traditionnels se relâchent (mariage, église etc.), plus le lieu de travail devient important comme carrefour de rencontre sociale et d'échange mutuel. Cette raison explique en grande partie pourquoi, contre toute attente, le télétravail et le travail à domicile ne se sont jamais vraiment imposés. La tendance qui s'impose, c'est tout au plus d'assouplir les horaires de présence obligatoire en entreprise, grâce aux nouvelles technologies de la communication, qui permettent d'effectuer une partie du travail hors du bureau. La performance tend à être mesurée davantage à l'aune des résultats qu'à celle des heures de présence. Ce sont donc d'abord les tâches et l'équipe qui forgent l'identité. Les cadres peuvent approfondir le sentiment d'appartenance à travers des objectifs convaincants,

une présentation crédible et une grande visibilité publique. Dans les grandes entreprises, la perception de l'identité par les collaborateurs n'est donc souvent pas directe, mais médiatisée.

Le changement des valeurs modifie le marché du travail

Le taux de natalité va continuer de baisser dans notre pays, et cela pour diverses raisons. Les jeunes femmes disposant d'une bonne formation préfèrent souvent une carrière professionnelle à la maternité. Les enfants coûtent cher et demandent un grand engagement. L'hédonisme et l'égoïsme se répandent et nombre de jeunes couples n'ont plus foi dans l'avenir qu'ils pourraient offrir à leurs enfants. L'augmentation du taux d'activité ne tient donc pas uniquement à la multiplication des crèches et des écoles de jour, mais aussi et surtout à un profond changement de valeurs.

Il se peut tout à fait que, dans un avenir plus éloigné, la tendance ne soit plus à l'hédonisme. Nos petits-enfants comprendront peut-être que la qualité de la vie, c'est plus qu'un gros revenu et des grands voyages. Viendra un jour où les problèmes de transport entraînés par l'accroissement de la mobilité vont obliger les gens à penser autrement.

«Chacun est apte à une formation»

La flexibilité croissante est source d'insécurité, de craintes, d'autant que la sécurité de l'emploi appartiendra bientôt au passé. Mais, à l'heure où changer d'emploi et de profession devient la norme, les gens ont besoin de repères et d'instruments. Quels sont-ils? La réponse vient d'elle-même: formation de base, formation continue et reconversions périodiques.

Des phases prolongées de formation et de perfectionnement en cours de carrière n'auront plus rien d'insolite. Chaque actif devra faire des réserves financières à cet effet. La Confédération ou les cantons pourraient soutenir ces efforts à travers des chèques formation. Il est en outre tout à fait concevable que les entreprises ouvrent un compte personnel de formation continue pour chacun de leurs collaborateurs. Ces prestations peuvent être réglementées sur une base volontaire ou sur celle d'une convention collective de travail. Elles sont en quelque sorte le prolongement des fonds paritaires existants, qui sont prévus pour la formation continue et sont gérés en commun par les partenaires sociaux. L'accent du contenu des formations serait plus spécifiquement mis sur des thèmes techniques et sur la reconversion, avec le risque de voir les travailleurs gagner en souplesse et quitter l'entreprise.

La formation continue doit toucher toutes les fonctions et tous les niveaux hiérarchiques. Elle ne doit pas être réservée aux personnes possédant déjà de bonnes qualifications. Chacun est apte à la formation et peut se développer; le diplômé HES qui entame un post-grade comme la collaboratrice d'un commerce de denrées alimentaires qui suit un cours de caissière et qui est appelée à avoir un contact direct avec la clientèle. L'essentiel, c'est de mettre au point des offres correspondant à chaque catégorie professionnelle.

Partenariat social élargi

Formation continue et reconversion vont devenir l'un des thèmes majeurs des négociations entre les partenaires sociaux. Cette seule prévision, qui n'est en soi pas si hardie, montre que le champ d'activité des associations d'employeurs et de travailleurs va s'élargir. De nouvelles tâches, comme celles liées aux mesures d'accompagnement en relation avec l'élargissement de l'UE à l'Est ou la commission de surveillance de l'AI prévue par le Conseiller fédéral Couchepin, sont déjà en passe d'intensifier et d'approfondir le partenariat social. Rien ne se passe en dehors de celui-ci. Qui d'autre que les associations des partenaires sociaux serait à même de défendre les intérêts collectifs des travailleurs et des entreprises?

Remettre les plus faibles sur le marché du travail

La mission première des offices régionaux de placement (ORP) ne va pas changer fondamentalement. Le constat vaut aussi pour la division du travail entre les services de l'emploi du secteur public et du secteur privé. Les ORP se concentrent plutôt sur les demandeurs d'emploi difficiles à placer, tandis que les services privés mettent l'accent sur les fonctions supérieures. Les deux champs d'action peuvent aussi se recouper.

L'essence du placement, ce sont des contacts à la fois étroits et ouverts avec les employeurs. Un grand nombre d'entreprises sont tout à fait disposées à embaucher des personnes vivant avec un quelconque handicap, du moment que l'on joue cartes sur table et qu'il n'en résulte pas de surcoût notable. Les exemples encourageants de l'office AI de Lucerne et du centre pour paraplégiques de Nottwil sont là pour le prouver. Dans les deux cas, le fort taux de placement se fonde sur un réseau personnel très ramifié. Les employeurs n'ont aucune obligation d'embauche: leur rôle est d'offrir des opportunités lorsque cela leur est possible.

Dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle (CII), il faut aussi tenir compte des besoins des demandeurs d'emploi pour qui un encadrement et des mesures

de qualification à long terme sont nécessaires (formation professionnelle, engagement prolongé sur le marché du travail secondaire etc.). Il faut toutefois souligner que les cas pris en charge en commun par toutes les institutions concernées (p. ex. AC, AI, aide sociale) doivent rester exceptionnels.

Un engagement sur le marché du travail secondaire ne doit pas être une solution durable. L'idée centrale est toujours la réintégration professionnelle: elle doit être favorisée à travers des incitations, mais aussi une certaine pression. Une personne qui refuse la réinsertion doit en tirer les conséquences. Un emploi «normal» sur le marché du travail primaire accroît l'estime de soi et empêche une dérive dans la détresse et la criminalité.

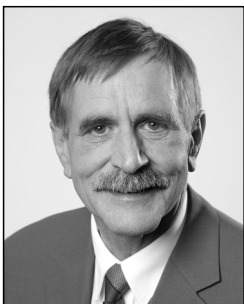
Nous ne devons abandonner personne trop rapidement. Celui qui réalise quelque chose dans un programme d'emploi peut aussi le faire sur le marché du travail primaire, peut-être contre un salaire réduit, qui pourrait être complété par l'aide sociale ou l'AI.

AOST: relier et coordonner

La réinsertion professionnelle requiert la proximité avec le client. Serait-ce pour cette seule raison, il n'y a pas d'alternative à notre système fédéraliste. La prise en charge des intéressés, les contacts avec les employeurs, tout cela doit se faire sur place. L'exécution décentralisée de la loi requiert toutefois une politique commune. Les offices cantonaux du travail servent de pivot pour les ORP, les MMT, les inspections du travail etc. La nécessité d'une coordination va s'accroître avec le développement de la CII, notamment entre les départements cantonaux de l'économie et des affaires sociales.

Dans ce processus, de nouvelles tâches incombent à l'Association des offices suisses du travail (AOST). Il lui appartient de coordonner les activités des cantons et de faire le lien entre les différentes institutions concernées. L'AOST est par ailleurs à la fois un interlocuteur et un générateur d'impulsions pour le Secrétariat d'État à l'économie (seco). Elle ouvre des champs d'action pour les cantons et garantit une unité dynamique.

Les contenus changent, les structures demeurent



Dr. Pierre Triponez

Directeur de l'Union suisse des arts et métiers

Le marché du travail en 2025? Commençons par le plus important: il y aura toujours du travail, même si nous n'avons de loin pas encore atteint les limites de la rationalisation, notamment dans la production de biens. De nouvelles technologies créent de nouveaux emplois et contenus professionnels. Au travailleur traditionnel du secteur de la production succède le spécialiste responsable de la préparation du travail et de la gestion des processus.

Des exigences à la hausse

La place industrielle et productive suisse va perdurer, malgré la division mondiale du travail, mais son visage va encore être profondément remodelé. Les lignes de partage entre les différents secteurs s'estompent: où commence la production à proprement parler? où le secteur des services?

La tendance est au remplacement des fonctions répétitives par des tâches de planification exigeantes. Ce changement appelle une main-d'œuvre souple et bien formée. Les exigences vont continuer de monter, la formation continue en entreprise va gagner en importance. Toutes ces raisons font qu'il est nécessaire d'axer aujourd'hui la formation professionnelle sur les besoins du marché du travail de demain. Il nous faut par ailleurs nous faire lentement à l'idée d'avancer l'âge de la scolarisation.

La montée des exigences s'accompagne de celle des compétences: dès leur plus jeune âge, les enfants se frottent aux technologies de l'information dans un esprit ludique. Ils n'ont aucun complexe informatique.

Certes, les moins doués intellectuellement ne pourront guère suivre le rythme. Mais il y aura toujours des activités simples à effectuer, même dans vingt ans. La prise en charge des personnes âgées ou la branche du nettoyage sont deux exemples parmi d'autres. Ces travaux ne sont pas moins de valeur sociale que les fonctions hautement qualifiées. Et c'est précisément pour cela qu'ils doivent être dûment rémunérés.

Globalement, nous constatons que le besoin et le potentiel effectif finissent toujours par se stabiliser.

Pénurie de main-d'œuvre – diversité accrue

Sur le marché du travail, l'offre et la demande suivent une dynamique en évolution constante. C'est une leçon de l'Histoire. Si, au XIX^e siècle, la Suisse était un pays d'émigration, dans les années 50 et 60 du siècle passé, notre économie avait besoin chaque année de 100 000 travailleurs étrangers supplémentaires.

Un manque de relève pourrait déjà se faire sentir ces prochaines années. Il n'est donc pas exclu que la demande de main-d'œuvre qualifiée étrangère augmente. Par ailleurs, le débat sur le relèvement de l'âge de la retraite ne va pas tarir. Fixer l'âge de la retraite à 65 ans est un choix arbitraire, qui remonte à une soixantaine d'années, lorsque l'espérance de vie était bien plus basse qu'aujourd'hui. Le vieillissement démographique à lui seul justifie des modèles d'emploi flexibles qui vont au-delà de la «sacro-sainte» limite de 65 ans. Faute de quoi, la forte participation au marché du travail, qui est l'une des sources majeures de notre prospérité, risque de baisser. De plus, en 2040, le rapport sera d'un rentier pour deux actifs occupés. Le mot d'ordre est donc de garantir la pérennité des assurances sociales. De manière générale, différentes formes de travail vont se multiplier. La trajectoire professionnelle plus ou moins continue reste une variante parmi d'autres. Les trajectoires aujourd'hui atypiques, rythmées par plusieurs changements d'horizon professionnel et des projets limités dans le temps, deviennent monnaie courante. L'avancée des technologies de l'information et de la communication, couplée avec le développement des moyens de transport, vont accroître la mobilité et les possibilités de choix.

Les ORP restent utiles

Il y a 100 ans, les offices communaux du travail assumaient déjà, sous une autre forme et avec d'autres moyens, la tâche principale des offices régionaux de placement (ORP): soutenir et placer les demandeurs d'emploi. Cette tradition forte d'une longue histoire montre que les ORP seront encore d'actualité dans vingt ans. Il faut cependant refuser catégoriquement que les instances du marché du travail ne soient chargées de son contrôle. Demain encore, la majeure partie des emplois sera trouvée cas par cas, ou éventuellement à travers des bureaux de placement privés. Il s'ensuit que les ORP ont une fonction subsidiaire sur un marché du travail libre. Ils soutiennent notamment les personnes dont l'employabilité est limitée.

En comparaison avec la crise des années 30, les services publics de l'emploi disposent aujourd'hui d'instruments bien plus efficaces. Des mesures de marché du travail comme les offres de perfectionnement ou de reconversion, les programmes d'emploi temporaire ou encore les allocations d'initiation au travail permettent d'améliorer sensiblement les chances des demandeurs d'emploi.

Il est probable que les conseillers en personnel des ORP devront assumer encore plus de fonctions d'encadrement pour pouvoir aider efficacement les demandeurs d'emploi difficiles à placer. Les programmes et les offres de formation qui produisent des effets durables s'imposent notamment pour les personnes peu qualifiées, pour lesquelles il faut envisager un soutien plus étoffé sur une plus longue durée. Conclusion: la principale fonction des ORP ne change pas, mais les méthodes devraient encore être affinées en fonction des besoins individuels.

Un interlocuteur unique

La collaboration interinstitutionnelle (CCI) va gagner considérablement en importance. Ce qui est aujourd'hui éprouvé dans des projets pilotes doit devenir la norme demain. Il faut notamment éviter que les personnes dont l'aptitude au placement est réduite par des problèmes de santé ne passent entre les mailles du filet. La répartition des compétences entre les ORP et l'AI doit être clairement réglementée. Une personne prise en charge par plusieurs institutions (ORP, AI, services sociaux etc.) ne doit plus avoir qu'un seul interlocuteur dans l'administration.

Les personnes qui sont sans emploi sur une période prolongée méritent une attention particulière. Il faut veiller à ce que le marché du travail secondaire ne devienne pas une solution permanente pour elles. Se limiter à des «emplois sous perfusion» n'est pas une perspective digne de ce nom. Avec un encadrement serré et des mesures de qualification intensives, la plupart des personnes concernées ont une chance réelle de se réintégrer dans le marché du travail primaire.

La CCI va encore élargir l'éventail des tâches des conseillers ORP et accroître les exigences. Il faudra donc qu'ils possèdent des connaissances approfondies sur le marché du travail et sur le système des assurances sociales.

Maintien du partenariat social

Dans vingt ans, les acteurs sur le marché du travail seront les mêmes qu'aujourd'hui. Tant qu'il y aura des employeurs et des travailleurs, il y aura un partenariat social, sous quelque forme que ce soit. Ce constat ressort clairement d'une perspective historique. Il convient néanmoins d'examiner si un modèle plus différencié ne serait pas mieux adapté. Un partenariat social vivant se joue avant tout entre les intéressés directs; un report au niveau des branches et des entreprises mérite donc d'être salué. Plus les négociations sont menées loin de la base, plus les discussions sont théoriques et découplées de la réalité.

Le principe du partenariat social, pour peu qu'il trouve des formes nouvelles, a encore de beaux jours devant lui.

Nouvelles tâches pour les ORP et les cantons



Susanne Erdös
Secrétaire centrale de la Société suisse
des employés de commerce

La Suisse est le pays d'Europe qui présente encore les plus grands écarts de salaire entre hommes et femmes et une représentation féminine extrêmement faible dans les positions supérieures.

Le taux d'activité des femmes est au premier abord comparativement élevé, mais il faut tenir compte de la part des temps partiels. Mesurée à l'aune du volume total de travail, la participation féminine au marché du travail est bien moins impressionnante.

Sans les femmes, rien ne va

Dans les dix à vingt prochaines années, le marché du travail devra s'appuyer sur des femmes disposant d'une bonne formation, notamment compte tenu de la tendance à la raréfaction de la main-d'œuvre. Le potentiel est déjà là. Les femmes ont comblé une grande part de leur retard à tous les degrés de formation ces dernières années. Lorsque le marché du travail aura besoin des femmes, les offres extra-familiales de prise en charge des enfants seront rapidement développées. Le dilemme «enfants ou carrière» appartiendra au passé.

L'avancée des femmes va favoriser l'égalité des chances et des salaires. Plus nombreuses seront-elles dans les fonctions supérieures déterminantes, plus grande sera la probabilité de voir une autre femme prendre le relais. Les salaires se rapprocheront aussi de ceux des hommes.

Une autre tendance va vers la retraite progressive. L'espérance de vie augmente: les gens restent en forme et sont donc employables plus longtemps. Leurs connaissances et leur expérience vont acquérir une grande valeur. Toutefois, des conditions de travail plus humaines sont la condition à la participation des travailleurs âgés. Actuellement, la pression est telle qu'ils sont nombreux à préférer se retirer déjà à 58 ans de la vie active. Et cela vaut pour le spécialiste du secteur financier comme pour l'ouvrier en bâtiment. Le modèle d'avenir pourrait donc se fonder sur une réduction du temps de travail à l'approche de l'âge de la retraite et une activité à temps partiel dans les premières années de retraite.

Un nouveau visage pour le marché du travail

De profonds bouleversements attendent les branches dont s'occupe la Société suisse des employés de commerce. Dans la navigation aérienne, la concurrence d'éviction va se poursuivre. Dans les services financiers, dans les assurances notamment, les rationalisations sont encore loin d'être terminées. Avec les services bancaires en ligne (e-banking), nombre d'emplois peu qualifiés vont par exemple simplement passer à la trappe. Le grand branle-bas est aussi annoncé dans le commerce de détail. A la caisse et dans la gestion des stocks, une immense compression des effectifs menace.

Pourtant, il faut s'attendre à une pénurie de main-d'œuvre. Pourquoi? La réponse s'esquisse déjà aujourd'hui. Un grand nombre d'emplois vont se créer dans le domaine de la santé, dans l'encadrement des personnes âgées, dans le domaine social, mais aussi sur les nouveaux marchés qui se développent pour les «jeunes rentiers».

Le changement interviendra aussi du côté des travailleurs. Beaucoup changeront (ou devront changer) de métier plus souvent qu'aujourd'hui. Les interruptions d'activité seront de plus en plus courantes, et le travail bénévole pourrait bien faire partie intégrante d'une carrière professionnelle. Les exigences vont encore augmenter en ce qui concerne l'apprentissage permanent et la mobilité géographique. Même en restant optimistes, il nous faut accepter qu'il y aura des personnes qui ne parviendront plus à suivre le rythme effréné du changement. Nous ne pouvons pas simplement les laisser tomber. Qui sait, peut-être la discussion sur le salaire minimal légal refera-t-elle surface?

Les syndicats doivent s'adapter

La multiplicité des formes de travail est source d'une plus grande liberté, mais aussi d'une plus grande insécurité. Témoin les «nouveaux indépendants», qui vivent souvent dans la précarité. Leur surreprésentation dans la population pauvre n'est pas le fruit du hasard.

Vu le caractère moins tangible des rapports de travail et la plus grande incidence des interruptions d'activité, les syndicats sont probablement appelés à jouer un rôle encore plus important. Ils devront intégrer la nouvelle donne juridique dans leur stratégie. Comment protéger efficacement les travailleurs occupés dans des projets temporaires, dans le télétravail ou le travail à domicile, ou encore les indépendants à temps partiel? Les conventions collectives de travail (CCT) au niveau suisse fixeront au mieux encore un cadre général. La défense des intérêts propre-

ment dite se fera au niveau de l'entreprise. Une collaboration plus étroite entre les syndicats et les commissions du personnel ou les comités d'entreprise sera donc indispensable.

Le partenariat social va perdurer, mais vêtu de neuf. C'est pour notre économie un avantage concurrentiel qui mérite que les employeurs y mettent le prix.

Les ORP seront plus importants que jamais

Les trajectoires professionnelles étant moins linéaires, les offices régionaux de placement (ORP) vont non seulement conserver mais étendre leur champ d'activité. Leur mission première sera toujours de préparer les demandeurs d'emploi difficiles à placer à fin de les intégrer dans le marché du travail ou à maintenir leur employabilité.

Plus encore qu'aujourd'hui, les conseillers ORP devront faire face à des situations nouvelles, parfois même imprévisibles. Suivant le mouvement de division accrue du travail, un grand nombre devra se spécialiser sur certaines branches. Une connaissance approfondie du marché du travail et du droit du travail seront des conditions sine qua non. Par ailleurs, les ORP devront intensifier leurs contacts avec les entreprises intéressées.

Cette présence accrue sur le marché du travail entraînera une plus grande perméabilité entre les services de l'emploi des secteurs privé et public, qui suivent néanmoins des axes différents. Les services de l'emploi du secteur privé se concentrent plutôt sur les emplois temporaires, tandis que les ORP misent davantage sur le soutien et le conseil.

La coopération avec l'orientation professionnelle va aussi se resserrer, comme l'a montré l'organisation de transfert dans le cas Swissair. On a vu récemment le même genre de formes de coopération dans le secteur bancaire. En cas de licenciement collectifs, UBS recherche par exemple le contact avec l'orientation professionnelle et les ORP.

Ces démarches communes ne doivent cependant pas occulter le fait que les deux institutions ne visent pas le même but. L'orientation met l'accent sur les perspectives à long terme, alors que les ORP misent sur la réinsertion la plus rapide possible.

Enfin, le marché du travail complémentaire jouera un rôle important. Si certains n'ont plus de place sur le marché du travail primaire, il est certainement mieux pour eux d'avoir du travail et un emploi du temps quotidien régulier. Si nous laissons tomber ces personnes, elles risquent l'exclusion sociale, la glissade dans la spirale des dettes et de la maladie... avec pour conséquence de gonfler plus encore les coûts sociaux et de santé.

Les cantons appelés à faire œuvre de pionniers?

Voici quelque temps, Hans Peter Burkhard, chef de l'office de l'économie et du travail du Canton de Zurich, a eu, dans le secteur des services financiers, une idée qui pourrait bien faire école. Il a invité à sa table les autorités et les partenaires sociaux pour procéder en commun à une analyse de la situation et étudier des mesures coordonnées. Ce dialogue, aujourd'hui institutionnalisé, va avoir lieu régulièrement. L'initiative peut bien entendu être transposée à d'autres branches, l'industrie des machines notamment.

Cet exemple met en lumière un atout important des cantons et un champ d'action largement inexploité. Ils sont par essence plus proches de l'action que la Confédération, et peuvent donc réagir plus vite et avec plus de souplesse. En même temps, ils sont à même d'arbitrer entre des intérêts divergents.

Qui, si ce n'est les cantons, saura réunir autour d'une table les partenaires sociaux et les représentants des instances du marché du travail, de l'AI, des services sociaux et l'orientation professionnelle?

Les ORP sont une bonne invention



Serge Gaillard
Secrétaire dirigeant
à l'Union syndicale suisse

Les prévisions économiques à long terme sont presque toujours fausses, parce qu'elles s'inscrivent généralement dans la continuité de la tendance. Un exemple récent illustrera mon propos: à la fin des années 80, plusieurs économistes prédisaient qu'il n'y aurait plus jamais de cycles conjoncturels ou de chômage. Cinq ans plus tard, le chômage était à son plus haut niveau depuis les années 30.

En faisant preuve de toute la prudence requise, on peut néanmoins faire un petit nombre de prévisions. Du fait des gains de productivité, la richesse va continuer d'augmenter en Suisse dans les vingt prochaines années. La part du revenu allouée aux denrées alimentaires et aux biens industriels va encore diminuer. La tendance au gonflement du secteur des services va aussi se poursuivre.

L'expérience sera de plus en plus prisée

Dans la mesure où notre économie retrouve le chemin de la croissance, les entreprises viseront à fidéliser un effectif plus important. La cote des travailleurs âgés devrait remonter, ce qui devrait se refléter dans l'échelle des salaires. La remontée du rôle des travailleurs âgés ne tiendra pas essentiellement au vieillissement, qui ne sera au demeurant pas aussi dramatique qu'annoncé, mais à des aspects qualitatifs. En cas de reprise durable, un grand nombre de jeunes provenant d'horizons culturels différents immigreront en Suisse. Or plus l'immigration sera importante et diverse, plus grand sera le poids du facteur «expérience» pour garantir la stabilité de l'entreprise et l'intégration des migrants.

La main-d'œuvre féminine va aussi gagner du terrain dans le monde du travail. Les jeunes femmes qui acceptent d'être pénalisées parce qu'elles veulent avoir des enfants sont toujours moins nombreuses. L'amélioration des infrastructures de prise en charge extra-familiale permettra une activité lucrative presque ininterrompue, tout en créant de nouveaux emplois.

La tendance devra aller dans le sens d'une réduction du temps de travail, pour que les deux parents puissent assumer des tâches éducatives.

Plus de qualifications, plus de sécurité

La part des travailleurs hautement qualifiés s'est accrue dans les secteurs où la micro-électronique a investi les processus de production et de conception des produits. Le mouvement se poursuit. Après l'industrie et l'administration, d'autres branches connaissent un processus de rationalisation, à l'image des systèmes de distribution. Le relèvement des qualifications liées à ce phénomène n'est toutefois pas source de chômage, vu que les jeunes seront de mieux en mieux formés.

Les travaux simples et répétitifs seront néanmoins toujours nécessaires, notamment dans l'hôtellerie, le commerce de détail, la prise en charge des personnes âgées et la production. Dans de nombreuses activités, les qualifications demandées sont modérées, tandis que les exigences concernant la fiabilité et les compétences sociales sont particulièrement élevées. L'économie sera-t-elle disposée à rétribuer dûment les personnes concernées? Il appartient aux syndicats d'y veiller. Par ailleurs, on ne peut pas exclure une pénurie de main-d'œuvre pour les activités requérant peu de qualifications.

Quel sera le degré de sécurité de l'emploi? Notre marché du travail a toujours été segmenté. En clair: les chefs d'entreprise répercutent le risque lié à la fluctuation des commandes sur une partie du personnel. Emplois temporaires, nouvelles formes d'indépendance ou travail sur appel se développent. Ce mouvement d'externalisation s'est intensifié au cours des dix dernières années.

Il est pratiquement impossible de prévoir quel sera le degré de sécurité de l'emploi. L'évolution dépend essentiellement de deux variables: d'une part de la stabilité de la croissance économique – plus la croissance est régulière, plus les entreprises sont enclines à offrir des emplois stables – et, de l'autre, des besoins des personnes actives. Si l'offre de prise en charge des enfants est développée et que les temps de travail sont raccourcis, la demande d'emplois stables sera à la hausse. Dans le cas contraire, des emplois stables et des emplois flexibles continueront de coexister.

D'une manière ou d'une autre, il y aura toujours des «emplois sûrs» pour un grand nombre de travailleurs, car les entreprises ont intérêt à fidéliser une main-d'œuvre qualifiée et bien intégrée.

Les CCT: un modèle d'avenir

Dans vingt ans, les syndicats continueront aussi à défendre les conditions de travail d'une grande partie des salariés, que ce soit à travers des conventions collectives de travail (CCT) ou des réglementations de l'Etat. Les CCT sont plus souples en ce sens qu'elles peuvent mieux s'adapter aux intérêts de la branche. On peut

aussi imaginer des conventions au niveau de l'entreprise, ce qui suppose toutefois une certaine masse critique pour pouvoir libérer une représentation des ouvriers pour les négociations.

Par contre, l'abandon de la réglementation collective des conditions de travail n'est pas souhaitable. Depuis une dizaine d'années, on observe maintes tentatives visant à les individualiser. Résultat: les systèmes salariaux sont de moins en moins transparents et perdent en lisibilité, avec à la clé des conflits inutiles.

Les ORP doivent se concentrer sur leur fonction principale

Aujourd'hui, on ne peut guère imaginer le marché du travail sans offices régionaux de placement (ORP). Les ORP sont une bonne invention. Il y aura toujours des chômeurs, même en période de «vaches grasses». Un grand nombre d'entre eux ont besoin d'une institution qui les aide à retrouver un emploi.

Réinsérer ces personnes le plus vite possible sur le marché du travail demeure la fonction majeure des ORP. Il serait faux de leur faire porter un trop grand nombre de tâches différentes. Au contraire, les ORP devront se concentrer sur les demandeurs d'emplois difficiles à placer, particulièrement en période de haute conjoncture. Cela dit, le succès de l'assurance-chômage (AC), qui est en soi une institution bien organisée, est tributaire d'une politique économique qui réduit les phases de récession à la portion congrue. Le meilleur ORP ne sert à rien face à une pénurie d'emploi ininterrompue pendant six ou sept ans.

Le recentrage des ORP sur leur activité principale n'exclut pas une coopération étroite avec d'autres institutions. Une collaboration est notamment nécessaire avec l'assurance-invalidité, pour que les bénéficiaires potentiels de l'AI puissent être encadrés assez tôt.

Dans les cas où un besoin durable de qualifications se fait sentir, une démarche commune avec les autorités en charge de la formation professionnelle est indiquée. La coopération avec les services sociaux communaux est par contre moins étroite. Les ORP doivent clairement limiter leur activité aux catégories de personnes qui sont sans emploi ou qui sont menacées par le chômage. Les personnes qui ne rentrent pas dans ces catégories doivent être soutenues par les services sociaux, qui doivent aussi se spécialiser dans la réintégration des demandeurs d'emploi difficiles à placer et/ou des chômeurs en fin de droits au marché du travail primaire. Les ORP et les services sociaux peuvent éventuellement être appelés à travailler en commun sur le marché du travail secondaire, qui ne doit toutefois pas être financé par l'assurance-chômage. Cette tâche incombe aux services sociaux.

En résumé, la collaboration interinstitutionnelle (CCI) est une bonne chose, si les compétences et le financement sont clairement réglementés.

L'exécution reste du ressort des cantons

Ce sont pour l'essentiel des cantons qui exécutent la loi sur l'assurance-chômage (LACI). Il s'ensuit que le rôle de l'Association des officies suisses du travail (AOST) va gagner en importance.

Par ailleurs, l'AOST va rester l'instance qui défend les intérêts communs des cantons. Alors que la Confédération et les partenaires sociaux s'attachent à diminuer le coût de la politique du marché du travail, les cantons aspirent à des offres à la fois diversifiées et de grande qualité. Il faut trouver un équilibre raisonnable entre ces deux positions. La confédération tend plutôt à renforcer les compétences au niveau cantonal. Dans cet esprit, il est prévu de recourir à un système de budget global pour le financement des mesures de marché du travail (MMT). Ainsi, les cantons seront directement responsables de l'efficience des MMT.

Dans ce contexte, l'AOST est appelée à rester une organisation faîtière influente, si ce n'est à gagner en importance.

Les services de l'emploi ont de l'avenir



Charles Bélaz
Directeur général de MANPOWER et Vice-président
de l'Union suisse des services de l'emploi

Le cycle conjoncturel ne va changer fondamentalement, mais il sera plus court et plus volatil. Il dépendra plus étroitement du marché mondial. Aujourd'hui, on sent notamment l'influence des Etats-Unis et de l'Allemagne; demain, on sentira de plus en plus celle de la zone asiatique. Pour le marché du travail, cela signifie que l'offre et la demande vont constamment être en décalage.

Plus flexibles et plus qualifiés

Le besoin de formes de travail flexibles va encore s'accroître considérablement. Les personnes menant plusieurs activités de front ne seront plus des cas particuliers. Les individus seront plus directement liés en réseau et moins intégrés aux systèmes hiérarchiques. Ils devront (et pourront) maîtriser les moyens modernes de communication. Le bagage linguistique va aussi jouer un rôle croissant: outre l'anglais, la connaissance d'une deuxième langue nationale sera indispensable. Les avancées récentes des tenants de l'apprentissage précoce de l'anglais ont envoyé de mauvais signaux pour la coopération nationale suisse.

Bref: une personne qualifiée a du travail et peut trouver ses marques dans un environnement complexe.

La profonde et rapide mutation ne va toutefois pas tout mettre sens dessus dessous. L'apprentissage en entreprise restera une constante importante, puisqu'elle permet une excellente formation, en prise avec la pratique. Les entreprises qui n'investissent pas assez dans les places d'apprentissage vont, dans un avenir proche déjà, avoir des collaborateurs insuffisamment qualifiés.

Le constat vaut pour les arts et métiers et l'industrie comme pour le secteur des services, qui ne cesse de gagner en importance et où l'accent est actuellement trop ciblé sur les formations supérieures. C'est dangereux car l'apprentissage traditionnel est le type de formation qui garantit une bonne continuité entre la formation et la pratique professionnelle, même dans le secteur tertiaire. Qui plus est, les savoir-faire techniques et les connaissances théoriques de base sont couverts au mieux par les écoles professionnelles supérieures.

Intégrer au lieu d'exclure

La délocalisation à l'étranger des emplois peu ou pas qualifiés va se poursuivre dans un premier temps. Le marché du travail va donc se resserrer pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés. Plus que d'autres, ils ont besoin du soutien des offices régionaux de placement (ORP).

Avec les instances en charge de la formation professionnelle, les ORP doivent proposer à ces personnes des formations à long terme, le cas échéant moyennant prise en charge d'une partie des frais de formation par les bénéficiaires.

Apporter uniquement un soutien social n'est pas une solution. Dans le projet worlink, que nous menons en collaboration avec Swisscom, nous offrons à des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans des emplois temporaires ou durables. L'expérience ainsi acquise nous montre clairement que la plupart des intéressés ne désirent rien tant que d'avoir un emploi et qu'ils sont donc heureux de pouvoir travailler, même si l'engagement est de durée limitée.

Une catégorie «à risque» est celle des travailleurs qui réagissent à la montée constante des exigences et à l'accélération du rythme de travail par le retrait et le syndrome d'épuisement (burnout). Un soutien ciblé est aussi indiqué pour ces personnes.

Les travailleurs âgés, en revanche, auront de bien meilleures chances. Leur bagage et leurs compétences sociales seront de nouveau davantage recherchés. Car il ne faut pas oublier que, dans vingt ans, les cinquantenaires appartiendront à une génération qui a déjà appris à maîtriser l'ordinateur aujourd'hui.

Les limites fixées pour l'âge de la retraite vont aller s'assouplissant et seront remplacées par des formes de retraite progressive. Au-delà de l'âge de la retraite, un nombre croissant de personnes exerceront une activité indépendante et feront leur choix entre différentes options.

Une variété maîtrisée

Ce qui est vrai pour les travailleurs âgés l'est aussi pour l'ensemble des actifs. Les rapports de travail seront moins typés, plus variés, plus individualisés. Face à l'évolution rapide des marchés et des exigences, les entreprises vont réduire leur effectif de base. Dans la foulée, les changements d'emploi et de profession vont aussi s'accélérer. Différentes formes de travail coexisteront. Le besoin de sécurité plus ou moins marqué des gens va toutefois mettre des limites à la flexibilité.

L'aspiration à une certaine sécurité est une des raisons principales qui fera que les rapports de travail continueront d'être réglementés par des contrats individuels ou

des conventions collectives de travail (CCT). Aussi les partenaires sociaux conserveront-ils leur rôle essentiel. Forte de cette base, la Suisse va continuer de bénéficier de la paix du travail et, du même coup, d'un avantage compétitif international. Mais il faut veiller à ne pas trop tendre l'arc. Les syndicats doivent être conscients que la spirale durable des augmentations de salaire, des retraites anticipées etc. compromet sensiblement la compétitivité de la Suisse.

Services de l'emploi privés et ORP: cause commune

L'accélération des rotations sur le marché du travail a une incidence positive sur le placement privé. La branche est en croissance depuis des années, avec toutefois de fortes fluctuations. Un nouveau champ d'activité est né sous l'impulsion notamment de l'internationalisation des marchés.

Cependant, les conseillers en placement ne peuvent pas se reposer sur leurs lauriers. Ils doivent faire face à de nouvelles exigences, car il faut analyser les activités des demandeurs d'emploi avec des instruments de plus en plus fins. Actuellement, on met au point de nouveaux outils qui devraient permettre de nouer des coopérations avec d'autres institutions et d'élargir le champ des possibilités de placement.

La coopération avec les ORP s'est resserrée ces dernières années. Grâce à sa vitesse et à une solide base de confiance auprès de nombreuses entreprises, le secteur privé est en mesure de placer des demandeurs d'emploi pris en charge par les ORP. Mais, dans les cas qui appellent un encadrement plus poussé, les ORP ont sans conteste une meilleure offre, grâce notamment aux allocations d'initiation au travail ou, plus généralement, à l'étroite collaboration avec d'autres institutions comme l'AI ou les services sociaux. Cela dit, les services de l'emploi du secteur privé mettent règle générale leur réseau à la disposition de tous interlocuteurs ou partenaires intéressés.

La seule fausse note dans la coopération avec les ORP tient au fait qu'ils placent leurs demandeurs d'emploi gratuitement, avec le soutien de fonds publics. Cette distorsion de la concurrence doit être levée, dans l'intérêt des demandeurs d'emploi également. Car l'entreprise doit embaucher par conviction, et non parce qu'elle peut obtenir un collaborateur sans bourse délier.

Marché du travail en 2025: offreur de capital humain



Thomas Held, Directeur (à gauche) et Lukas Steinmann, Chef de projets d'Avenir Suisse (à droite) se tournent vers l'avenir.

Dans vingt ans, le marché du travail aura changé de visage. Les «travailleurs du savoir» offriront leur capital humain sur le marché libre. Le salarié version classique disparaîtra progressivement du paysage. Les offices régionaux de placement (ORP) devront faire face à de nouveaux groupes cibles et de nouvelles tâches. Exercice de politique fiction, avec Thomas Held et Lukas Steinmann, respectivement directeur et chef de projet d'Avenir Suisse.

Interview: Viktor Moser rédacteur à PANORAMA

Comment voyez-vous le marché du travail en 2025?

Thomas Held: Des prévisions précises ne sont pas possibles, mais je vois trois tendances probables.

Premièrement, les travailleurs âgés et les jeunes se répartissent entre deux marchés du travail distincts. Sur le marché des travailleurs âgés, les normes sont différentes, du point de vue salarial notamment.

Deuxièmement, le savoir-faire passe de l'entreprise à l'individu. Celui-ci emmène son capital (de savoir) d'une entreprise à l'autre.

Troisièmement, les êtres humains vivent plus longtemps qu'un grand nombre d'entreprises. Conséquence: l'entreprise perd son statut de «corporation» universelle. Elle ne peut plus employer les collaborateurs toute leur vie. Par ailleurs, elle aura de plus en plus de peine à honorer ses obligations financières vis-à-vis de ses collaborateurs retraités. Le deuxième pilier perd sa base.

Lukas Steinmann: Ceux qui entreront sur le marché du travail dans vingt ans naissent aujourd'hui. Les prévisions démographiques sont relativement fiables. La modification de la pyramide des âges de la population

active aura des incidences sur le marché du travail. En particulier le rapport au capital humain sera différent.

Thomas Held, vous esquissez un marché du travail segmenté entre les travailleurs «jeunes» et les travailleurs «âgés». En quoi les deux segments se distinguent-ils?

Thomas Held: Jusqu'ici, ce sont surtout les jeunes et les femmes qui se sont montrés flexibles. On pourrait voir émerger une souplesse comparable dans la classe d'âge des 55 à 70 ans, indépendamment de la question de la retraite. Cette segmentation découle des réflexions du célèbre spécialiste du management Peter Drucker. Outre le temps partiel, cette flexibilité pourrait prendre la forme d'un abandon de la garantie de l'acquis. On peut tout à fait concevoir une baisse de salaire, d'autant qu'il n'est pas rare que les prestations baissent elles aussi. Il ne fait aucun doute que, dans ce genre de contexte, les travailleurs âgés présenteraient un intérêt certain pour les entreprises. Aujourd'hui, on observe plutôt la tendance contraire, ne serait-ce qu'en raison des cotisations au deuxième pilier.

La retraite progressive est-elle un modèle d'avenir?

Thomas Held: Cette forme de travail gagnera en importance, indépendamment des conditions donnant droit à une rente.

Lukas Steinmann: Au-delà de la segmentation en deux marchés, l'un pour les «jeunes» et l'autre pour les «vieux», je vois une troisième tendance importante. Si l'on devait se retrouver en situation de raréfaction de la main-d'œuvre, les jeunes auraient besoin d'être davantage soutenus. Ainsi, celui qui aura rempli son devoir d'actif se vouera aussi à d'autres fonctions qui n'apparaissent pas dans le produit national brut. Je pense à diverses formes de travail bénévole, notamment au sein de la famille. Des tâches de prise en charge aujourd'hui en partie assumées par l'État réintégreraient la sphère familiale.

Une autre question sur la structure de l'emploi: y aura-t-il encore une place industrielle suisse dans vingt ans?

Lukas Steinmann: Les réalités démographiques vont dans le sens d'une poursuite de la croissance du secteur tertiaire. La santé, la prise en char-

ge des personnes âgées, mais aussi des offres liées aux nouveaux modes de vie vont continuer leur progression. Toutes ces activités exigent une forte intensité de main-d'œuvre.

On ne peut toutefois pas encore savoir si, entre autres, le système de santé se trouve sur une bonne pente. Les consommateurs doivent se montrer plus responsables et déterminer le rapport utilité-coût de leur demande. Les assurances ne peuvent simplement plus prendre en charge automatiquement toutes les dépenses.

Thomas Held: Pour le moment, le mouvement de désindustrialisation va se poursuivre. La Suisse peut tout à fait continuer d'offrir des prestations à forte valeur ajoutée (banques, assurances, p. ex.) dans un contexte de compétition mondiale. Mais on peut aussi imaginer un retournement de tendance, si, par exemple, des décisions protectionnistes venaient à cloisonner les marchés. Ce scénario nous poserait de graves problèmes d'emploi.

Sommes-nous armés pour faire face à une tertiarisation accrue?

Thomas Held: Nos institutions, surtout la formation professionnelle, sont très fortement axées sur le secteur secondaire. Nous courrons le risque de maintenir des structures dépassées uniquement pour employer un nombre suffisant de personnes.

Même les ORP, qui peuvent pourtant se targuer d'une certaine réussite, n'ont pas pu jouer le rôle qui leur est dévolu dans le redimensionnement du secteur des services financiers. Ils n'ont pas été en mesure de placer des spécialistes, ni même d'améliorer leur employabilité.

A l'autre extrémité de la pyramide, on trouve les personnes qui ne sont plus guère intégrées au marché du travail: petits emplois auxiliaires ou occasionnels, marché du travail secondaire, travail temporaire sont leur lot. Notre système est-il à même de réintégrer ces personnes professionnellement et socialement?

Les ORP doivent donc faire face à de nouvelles populations. Comment peuvent-ils remplir leur mission?

Thomas Held: Le modèle de placement actuel est trop axé sur le demandeur d'emploi idéal, qui a fait au moins un apprentissage ou une formation de base et qui veut retrouver un emploi le plus vite possible. On pourrait bientôt trouver dans les ORP un segment toujours plus im-

portant de demandeurs d'emploi qui – pour une raison ou une autre – n'ont ni la capacité ni la volonté d'accepter un emploi. Dans ce cas, les conseillers ne pourront faire autrement que renforcer les contrôles et les sanctions.

Lukas Steinmann: Les personnes hautement qualifiées trouveront un emploi adapté sans l'aide des ORP, d'autant qu'elles sont généralement plus souples que les demandeurs d'emploi qui ont une formation minimale. Au bout du compte, ce sont ces derniers qui resteront en rade. Cela signifie que les ORP doivent davantage jouer une fonction de triage et tisser un réseau de collaboration avec d'autres institutions sociales.

Thomas Held: Ce faisant, ils courent le risque de s'ériger en institution de prise en charge permanente. Que je sois bien compris: il faut tout faire pour que les membres les moins forts de notre société puissent vivre dignement. Mais «vivre dignement», c'est se prendre en charge par soi-même dans la mesure de ses possibilités. Il faut qu'un passage sur le marché du travail primaire puisse toujours entrer en ligne de compte, même s'il s'agit d'un emploi temporaire. Attendre passivement au motif qu'on y a droit détruit l'identité.

Y a-t-il un employeur type idéal pour l'avenir? Comment le décririez-vous?

Thomas Held: Plusieurs scénarios sont possibles.

Il n'est pas exclu que l'on observe le retour de la «corporation» comme centre de gravité du travail et de l'existence, où le travailleur est quelque sorte «citoyen» de l'ensemble. Le modèle de patronat franco-allemand se fonde sur cette conception, dans laquelle employeurs et syndicats se partagent le pouvoir.

De son côté, le modèle libéral anglo-saxon favorise les rapports de travail peu réglementés. La Suisse tend plutôt dans cette direction, qui correspond au demeurant davantage à la dynamique de la mondialisation. Dans ce contexte, le travailleur conventionnel fait place à un offreur de capital humain, qui est acheté par les entreprises intéressées.

Lukas Steinmann: Dans les dix dernières années, ce sont plutôt les employeurs qui étaient en position de force. Si le rapport de forces sur le marché du travail change, la position des travailleurs dans les négociations pourrait se renforcer. Ce qui permettrait d'élargir l'horizon pour les personnes qui désirent planifier leur carrière de manière individuelle.

Cheffe et chefs de service des autorités cantonales du marché du travail

Argovie	Hermann Engler	Amt für Wirtschaft und Arbeit
Appenzell-Rhodes-Int.	Markus Hellstern	Volkswirtschaftsdepartement
Appenzell-Rhodes-Ext.	Walter Hafner	Arbeitsamt des Kantons
Bâle-Champagne	Thomas Keller	KIGA Basel-Land
Bâle-Ville	Marie-Thérèse Kuhn	Amt für Wirtschaft und Arbeit
Berne	Adrian Studer	Economie bernoise (beco)
Fribourg	Marc Genilloud	Service public de l'emploi
Genève	Neil Ankers	Office Cantonal de l'Emploi
Glaris	Peter Baumgartner	Kantonales Arbeitsamt
Grisons	Paul Schwenderer	KIGA Graubünden
Jura	Gérald Kaech	Service cantonal des arts et métiers et du travail
Lucerne	Hans Hofstetter	Wirtschaft und Arbeit
Neuchâtel	Fabio Fierloni (ad interim)	Service de l'emploi
Nidwald	Armin Portmann	KIGA Nidwalden
Obwalden	Markus Marti	Amt für Arbeit Obwalden
Schaffhausen	Walter Plieninger	KIGA Schaffhausen
Schwyz	Hubert Helbling	KIGA Schwyz
Soleure	Jonas Motschi	Amt für Wirtschaft und Arbeit
St-Gall	Johannes Rutz	Amt für Arbeit

Tessin	Sergio Montorfani	Ufficio cantonale del lavoro
Thurgovie	Edgar Georg Sidamgrotzki	Amt für Wirtschaft und Arbeit
Uri	Markus Indergand	KIGA Uri
Vaud	Roger Piccand	Service de l'emploi
Valais	Marco Dini	Service de l'industrie, du commerce et du travail
Zoug	Bernhard Neidhart	Amt für Wirtschaft und Arbeit
Zürich	Hans-Peter Burkhard	Amt für Wirtschaft und Arbeit

L'autorité fédérale du marché du travail – Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)

Jean-Luc Nordmann, Directeur du travail

Dominique Babey, Direction du travail, chef du centre de prestations Marché du travail / Assurance-chômage

Principauté de Liechtenstein

Hans-Peter Rötliberger, Amt für Volkswirtschaft

Pour des plus amples informations:

www.aost.ch

www.espace-emploi.ch

www.seco.admin.ch

