

Un siècle de politique fédérale du marché du travail

Les crises économiques et les changements structurels ont marqué la politique du marché du travail de la Confédération. De nouveaux instruments sont souvent apparus à la suite de crises. *Boris Zürcher*

Abrégé La création de l'Office fédéral du travail il y a cent ans a constitué un pas important vers une politique du marché du travail intégrée au niveau fédéral. Quelles ont depuis lors été les thématiques clés et les priorités pour l'orientation de la politique helvétique du marché du travail ? Trois d'entre elles se sont distinguées à l'époque et devraient également influencer l'avenir : le suivi et le soutien du changement structurel du marché du travail, la lutte contre les crises et le maintien de la paix du travail en Suisse.

Le rôle de la Direction du travail consiste à « permettre si possible à toutes les personnes en âge de travailler d'exercer une activité lucrative pour un salaire qui leur permet de vivre dans la dignité et à des conditions qui ne portent pas préjudice à leur santé ». Cet énoncé fixe les champs d'activité de cet organe. Du point de vue organisationnel, ceux-ci couvrent les centres de prestations « Conditions du travail », « Marché du travail et assurance-chômage » et « Libre circulation des personnes et relations du travail ». La Direction du travail est responsable de la surveillance et du pilotage de l'exécution décentralisée et fédérale des lois et des ordonnances en question (voir encadré)¹.

Si l'on prend comme point de départ la création de l'Office fédéral du travail il y a cent ans, la lutte contre les crises, le suivi et le soutien du changement structurel du marché du travail ainsi que le maintien de la paix du travail en Suisse sont, avec le recul, les thématiques et les activités prioritaires qui ont marqué l'orientation de la politique helvétique du marché du travail.

Lutter contre les crises

La lutte contre les crises faisait partie des tâches essentielles de la politique du marché du travail au niveau fédéral bien avant l'éclatement de la pandémie de coronavirus. Les circonstances dans lesquelles l'Office fédéral

du travail a été fondé sont, à cet égard, déjà révélatrices. L'économie est entrée immédiatement en crise à la fin de la Première Guerre mondiale et de la grève générale de 1918. Entre 1920 et 1921, le produit intérieur brut (PIB) réel a chuté de près de 15 % et le taux de chômage, qui se situait encore à environ 0,6 % à l'été 1920, a été multiplié par six durant l'hiver 1921–1922 (3,6 %)². En outre, le régime des pleins pouvoirs du Conseil fédéral a été appliqué jusqu'en 1921, lui conférant lors de la Première Guerre mondiale de larges compétences, comme celle de prendre des mesures ou de promulguer des ordonnances. Une nouvelle crise est survenue dans les années 1930, de la longue phase de dépression jusqu'à la dévaluation du franc en 1936.

La récession de 1975 consécutive au choc pétrolier montre à quel point les crises catalysent souvent les innovations en matière de politique de marché du travail. L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (Ofiamt) a élaboré en seulement six mois un arrêté fédéral dont le point culminant a été l'introduction de l'assurance-chômage obligatoire. Alors directeur de l'Ofiamt, le Bernois Jean-Pierre Bonny avait expliqué que « le consensus politique était clair : il fallait désormais une solution obligatoire. J'ai reçu le mandat du Conseil fédéral et suis devenu président de la commission d'experts pour mettre en place une assurance-chômage obligatoire. Une ordonnance transitoire a, dans un premier temps, permis de désamor-

cer la situation. Six mois ont suffi pour élaborer un arrêté fédéral et introduire l'assurance-chômage. Aujourd'hui encore, je suis très étonné qu'il ait été possible de concrétiser un tel projet en aussi peu de temps. »³

Après seulement une quinzaine d'années, au début des années 1990, l'éclatement de la bulle immobilière a plongé la Suisse dans une nouvelle récession prolongée. Le taux de chômage a dépassé par moment la barre des 5 %, un taux élevé et insupportable dans le contexte du pays (voir *illustration 1*, p. 58). Cette crise a également été l'occasion de moderniser en profondeur la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) et de lui donner une nouvelle orientation. La création des offices régionaux de placement (ORP) et la mise en place des mesures du marché du travail (programmes d'occupation, formations et formations continues) ont été les piliers de cette modernisation. Ces nouveaux instruments sont devenus une condition importante de

³ Hug M. (2018). Jean-Pierre Bonny. *Eine Lebensbilanz*. Citation traduite par la rédaction.

Compétences de la Direction du travail pour la surveillance de l'exécution et le pilotage (sélection)

Centre de prestations « Conditions de travail » (AB)

- Loi sur le travail (LTr)
- Loi fédérale sur la sécurité des produits (LSPro)
- Loi sur les produits chimiques (LChim)

Centre de prestations « Marché du travail et assurance-chômage » (TC)

- Loi fédérale sur le service public de l'emploi et la location de services (LSE)
- Loi sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)

Centre de prestations « Libre circulation des personnes et Relations du travail » (PA)

- Loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT)
- Loi sur les travailleurs détachés (LDét)
- Loi fédérale en matière de lutte contre le travail au noir (LTN)

¹ Il s'agit également de mentionner le secteur « Affaires internationales du travail », rattaché à la Direction du travail et chargé des relations avec l'Organisation internationale du travail (OIT). Voir à ce sujet L'Événement « Un siècle de dialogue : l'Organisation internationale du travail », *La Vie économique*, 3/2019.

² Voir Müller M. et Woitek U. (2012), « Wohlstand, Wachstum und Konjunktur », dans : Halbeisen P., Müller M. et Veyrassat B. (eds.), *Histoire économique de la Suisse au XX^e siècle*. Bâle.



KEystone

la politique active en matière de marché du travail.

Le nouveau millénaire n'a pas non plus été de tout repos : la déconfiture de Swissair en 2001, la crise financière à peine dix ans plus tard et, plus récemment, les deux « chocs du franc » qui se sont succédé rapidement et ont été suivis de hausses significatives du chômage en Suisse.

Les crises sont et ont toujours été des périodes catalytiques pour les innovations et les adaptations des instruments de la politique du marché du travail. Les instruments existants – avant tout ceux de l'assurance-chômage depuis le milieu des années 1980 – ont, dans le même temps,

apporté une précieuse contribution à la stabilisation des emplois et des revenus.

Suivi du changement structurel

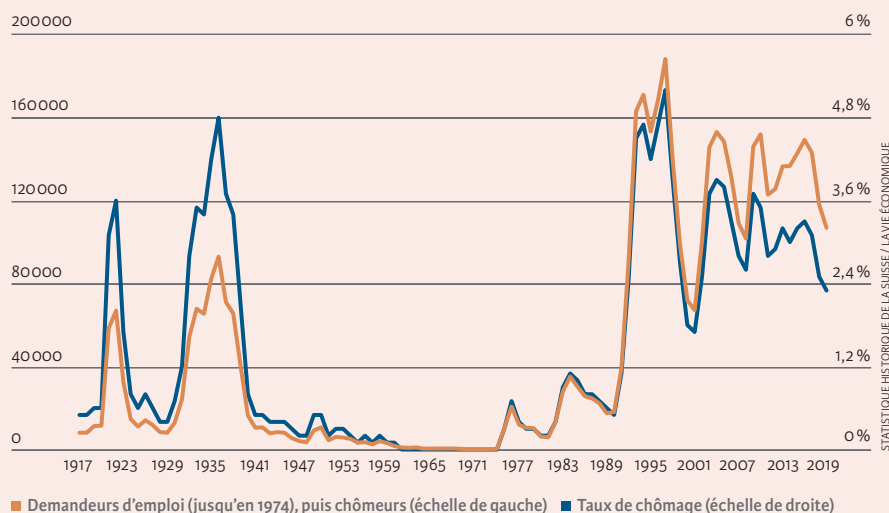
Depuis 1920, les salaires réels en Suisse ont presque été multipliés par cinq (voir *illustration 2*, p. 58). Parallèlement, le nombre de personnes actives est passé de 1,9 million à 5,1 millions aujourd'hui. L'accroissement de la productivité et de la prospérité ces cent dernières années est considérable. L'augmentation actuelle de la prospérité a nécessité des modifications constantes de la structure de l'emploi. Si le secteur agricole dominait encore le marché de l'emploi en 1920, il a été

Les moteurs du changement en matière de politique du marché du travail sont multiples : il s'agit notamment de la paix du travail entre les partenaires sociaux (en haut), des crises et des récessions (en bas à gauche) ainsi que du changement structurel constant (en bas à droite).

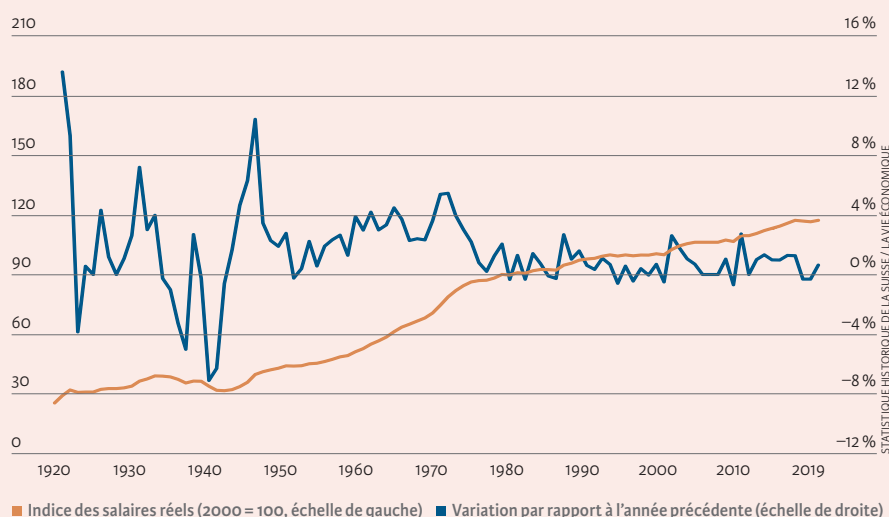
remplacé par le secteur industriel au milieu des années 1960, puis par celui des services aujourd'hui.

Ces processus d'adaptation entraînent souvent un chômage frictionnel et parfois structurel, qui peut être combattu avec les instruments de l'assurance-chômage (AC) visant à soutenir les demandeurs d'emploi. Il en va de même pour les cycles conjoncturels de secteurs comme l'horlogerie, l'industrie textile et, plus récemment, l'industrie d'exportation

III. 1. Chômage (1917–2019)



III. 2. Évolution des salaires réels (1920–2019)



à la suite du « choc du franc ». Il était par ailleurs important que, par exemple, les conditions de travail dans les champs d'activité en régression ne se détériorent pas. La politique du marché du travail a pu soutenir sans retour de bâton ce changement structurel avec les instruments disponibles comme la LACI ou la loi sur le travail.

La progression de l'intégration européenne et la participation de la Suisse à ce processus ont provoqué l'apparition de nouvelles tâches pour la politique du marché du travail au début des années 2000. L'ouverture du marché de l'emploi dans le cadre de la libre circulation des personnes marque l'étape de libéralisation la plus importante des cinq dernières décennies en Suisse. Il est apparu que le passage d'un système d'autorisation et d'admission des travailleurs provenant de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-

échange (AELE) à un système de libre circulation des personnes allait également provoquer des changements structurels dans le marché de l'emploi en Suisse. Pour pouvoir soutenir ce changement structurel, les mesures d'accompagnement visant à protéger les conditions de salaire et de travail ont été introduites en 2002 et sont sans cesse adaptées depuis lors.

La paix du travail

L'Office fédéral du travail en tant qu'organe indépendant n'a été qu'un feu de paille. Il a fusionné avec la Division de l'industrie et des arts et métiers en 1929 après à peine dix ans d'existence pour donner naissance à l'Ofiamt⁴. L'une des raisons principales était

⁴ C'est ainsi que les inspecteurs du travail, qui faisaient partie auparavant de la Division de l'industrie et des arts et métiers, ont rejoint l'Ofiamt.

l'idée que la politique du marché du travail devait être comprise comme faisant partie d'une politique économique globale. La crainte d'une tentative d'instrumentalisation de cet organe par les syndicats a sans doute aussi dû jouer un rôle dans la fusion. Il a dès le début fallu trouver un équilibre des intérêts entre le travail et le capital au sein de l'Ofiamt.

L'opposition des intérêts entre le travail et le capital s'est assurément révélée moins véhémente en Suisse que dans les pays voisins. Elle a toutefois également marqué la politique du marché du travail et ses instruments. Bon nombre de conflits ont porté sur la loi sur le travail, et notamment sur la réglementation des heures de travail. Ce n'est qu'au milieu des années 1950 que la Confédération a encouragé explicitement le partenariat social avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail.

Actuellement, quatre commissions extra-parlementaires sont rattachées à la Direction du travail. Elles regroupent trois partenaires : les représentants des employeurs, des employés et des autorités. Les partenaires sociaux peuvent ainsi s'impliquer sur le plan institutionnel dans l'élaboration et l'application de la politique du marché du travail. La Direction du travail participe ainsi grandement au maintien de la paix du travail en Suisse.

Depuis le début de la crise du coronavirus, la politique du marché du travail contribue à nouveau fortement à la stabilisation des emplois et au maintien des revenus. Dans le même temps, la crise nous fait momentanément oublier les évolutions déterminantes qui auront lieu dans les prochaines années. La plus importante sera vraisemblablement le vieillissement démographique. Le départ à la retraite des baby-boomers aura des répercussions profondes sur le marché du travail, lesquelles ne peuvent pour l'heure être évaluées que dans les grandes lignes. Le changement structurel de l'économie va également se poursuivre. Enfin, rien ne garantit que la Suisse sera épargnée par les futures crises.



Boris Zürcher

Chef de la Direction du travail, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne