

Les mesures du marché du travail, un instrument de politique active

Les mesures du marché du travail (MMT) ont été introduites dans la législation sur le chômage dans les années quatre-vingt. Mesures «préventives» dans un premier temps, elles connaissent une orientation fondamentalement nouvelle lors de la révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) de 1996. Ainsi, face à la montée du chômage des années nonante, l'approche passive, caractérisée principalement par le versement d'indemnités aux sans-emploi, devenait insuffisante. L'assurance-chômage s'est alors engagée dans une politique active axée sur l'intégration des demandeurs d'emploi par le biais notamment des MMT.

- 1 Offices régionaux de placement (ORP), services de la logistique (LMMT), caisses de chômage, offices cantonaux du travail, mesures du marché du travail (MMT).
- 2 Il existe une subdivision des demandeurs d'emploi en deux catégories: chômeurs inscrits et demandeurs d'emploi inscrits non-chômeurs. Les premiers sont immédiatement disponibles pour un placement tandis que les seconds cherchent un emploi mais ne sont pas immédiatement disponibles.
- 3 L'ancien système de financement prévoyait des montants maximaux accordés par participant et par jour pour tous les types de mesures. Pour un cours de langue p.ex. le plafond était fixé à 95 francs, pour un cours d'informatique à 153 francs, etc.



Les MMT, malgré les contraintes financières, ont toujours eu en vue le retour à l'emploi des chômeurs. Efficace, cet instrument doit son succès à la flexibilité qu'il a su développer ainsi qu'au fait qu'il a pris en compte les besoins des assurés et du marché du travail.

Photo: Keystone

Plus de 400 millions de francs: c'est le montant que l'assurance-chômage a dépensé en 2009 pour sa politique active, sous la forme, par exemple, de cours d'informatique ou de langue, de programmes d'emploi temporaire ou encore d'allocations de formation. Depuis trois décennies environ, les mesures du marché du travail ont évolué pour devenir de véritables instruments de réinsertion à disposition des personnes inscrites au chômage.

Alors que les montants investis n'ont cessé d'augmenter, passant de 16,1 millions en 1990 à 1,16 milliard en 1998, le «catalogue» des mesures s'est lui aussi étoffé au fil des ré-

visions partielles de la loi. Faisant aujourd'hui partie intégrante de la stratégie suivie par les autorités pour endiguer le chômage, les MMT nécessitent une vision à plus long terme, une planification cohérente, le «controlling» et le contrôle de la qualité, ainsi que l'évaluation des résultats.

Mandat de prestation lié aux résultats

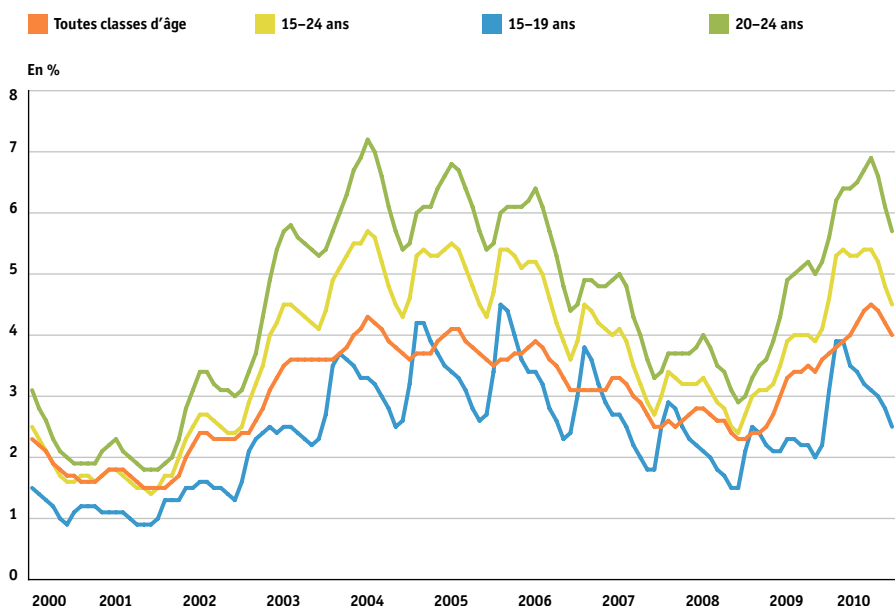
Depuis 1999, l'exécution de l'assurance-chômage fait l'objet d'un accord lié aux résultats entre la Confédération et les cantons. Ces derniers ont le libre choix de leur stratégie en matière de lutte contre le chômage tout en bénéficiant d'un certain nombre d'instruments¹ dont, précisément, les mesures relatives au marché du travail. L'objectif premier consiste à insérer ou réinsérer sur le marché du travail aussi rapidement et durablement que possible toute personne bénéficiant de l'assurance-chômage ainsi que tout demandeur d'emploi². La réinsertion professionnelle est donc au centre de toutes les attentions et sert de fil rouge aux actions entreprises sur le terrain, en faisant des MMT des instruments de stratégie assujettis à des



Tony Erb
Chef du secteur Mesures
du marché du travail,
Secrétariat d'État à
l'économie SECO, Berne

Graphique 1

Taux de chômage, 2000–2010



Remarque: nombre de personnes inscrites à l'assurance-chômage à la date de référence divisé par le nombre des personnes actives (depuis le 1^{er} janvier 2000: 3 946 988 personnes selon le recensement fédéral).

Source: SECO / La Vie économique

résultats mesurables. Évidemment, ces résultats peuvent subir l'influence d'éléments extérieurs sur lesquelles les organes d'exécution n'ont pas prise. Ces facteurs dits exogènes, comprennent, entre autres, les branches saisonnières, les frontaliers, les disparités structurelles, la nationalité des demandeurs d'emploi, la structure par âge des demandeurs d'emploi, etc. L'analyse économétrique et la prise en compte de ces facteurs permettent une comparaison des résultats entre cantons.

Plafonnement des coûts

Une autre étape importante pour les MMT a sans doute été l'introduction d'un nouveau système de financement. Depuis 2006, les autorités cantonales doivent respecter un «plafond MMT» calculé sur la base du nombre moyen de demandeurs d'emploi durant l'année. À l'origine, celui-ci était de 3500 francs par personne; actuellement, l'ordonnance prévoit une contribution dégressive (voir encadré 1). Pour l'année 2010, à titre d'exemple, le plafond attribué au canton de Zurich est estimé à 117 millions de francs, celui de Berne à 75,8 millions et celui de Schaffhouse à 5,7 millions. Le principe d'un échelonnement des subventions en fonction de l'évolution du chômage a ainsi remplacé le système de coût journalier maximum fixé par le Seco³.

Ce nouveau financement a eu des effets sur le mode d'utilisation des MMT par les cantons: il les a contraints à planifier leurs besoins et à fixer des priorités. Tout en étant

libres de déterminer eux-mêmes l'enveloppe financière allouée à chaque type de MMT, les cantons doivent veiller à ce que le montant annuel du plafond, variable en cours d'année (voir encadré 2), ne soit pas dépassé, au risque pour eux de devoir assumer les surcoûts. Ce système qui incite les cantons à choisir non seulement les mesures les plus efficaces, mais aussi les plus économiques, a entraîné une ouverture du «marché des MMT» avec, dans plusieurs cantons, l'introduction d'une procédure de soumission publique pour toute ou partie des MMT. Une plus grande concurrence a ainsi vu le jour entre les prestataires de services, appelés «organismes MMT». Ces derniers se sont regroupés dès 1998 au sein de l'Association des organismes de mesures du marché du travail en Suisse (Aomas)⁴, dont le principal objectif est de garantir la qualité des prestations fournies. Les autorités cantonales disposent ainsi d'une plus grande sécurité dans leur choix.

La révision de la LACI

La dernière révision partielle de la LACI, votée par le Parlement le 19 mars 2010⁵, n'a pas remis en question le bien-fondé de la politique active, ni l'existence des MMT. Des économies ont, cependant, été demandées à travers une réduction de 60 millions au moins des dépenses suscitées par ces mesures. L'ordonnance relative au financement des MMT a dès lors subi une modification qui a eu pour effet de diminuer le montant des plafonds alloués à chaque canton à partir du 1^{er} janvier 2009. La révision de la LACI a, par ailleurs, durci le régime de l'assurance-chômage pour les jeunes, en limitant notamment la durée d'indemnisation. Elle n'a, cependant, pas restreint l'accès aux MMT qui leur sont destinées (stages professionnels et semestres de motivation), ce qui atténue les difficultés que la révision aurait pu introduire pour cette catégorie de population.

Typologie des MMT

Les MMT sont subdivisées en trois catégories:

1. Les *mesures de formation* qui comprennent les cours de reconversion, d'intégration et de perfectionnement, les stages de formation et les entreprises de pratique commerciale.
2. Les *mesures d'emploi* qui comprennent les programmes d'emploi temporaire, les stages de pratique et les semestres de motivation.
3. Les *mesures spéciales* telles que les allocations d'initiation au travail, les allocations de formation, le soutien à une activité in-

Encadré 1

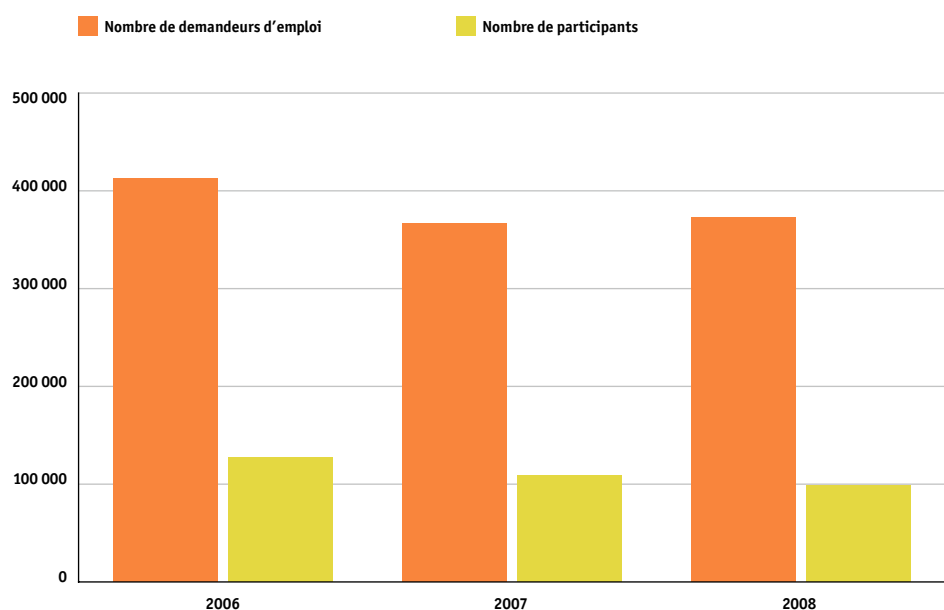
Le système dégressif de financement des MMT

- Jusqu'à 1,2% de demandeurs d'emploi: 3500 francs par bénéficiaire;
- Entre 1,3 et 4% de demandeurs d'emploi: 2700 francs;
- Entre 4,1% et 10% de demandeurs d'emploi: 1700 francs.

La somme de ces trois tranches constitue le montant annuel maximum à disposition des cantons. À titre d'exemple, le canton de Vaud s'est basé sur un taux de chômage estimé de 8,4% pour élaborer son plafond MMT en 2010. L'addition des résultats des différents niveaux fixe un plafond MMT 2010 provisoire de 65 millions de francs pour le canton de Vaud.

Graphique 2

Nombre de participants aux MMT, 2006–2008



Source: ESPA / La Vie économique

dépendante, ainsi que les contributions aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaire.

Les coûts des MMT pour 2009 ont été estimés à près de 433 millions de francs, dont environ 184 millions pour les mesures de formation, 212 millions pour les mesures d'emploi et 37 millions pour les mesures spéciales. Le coût moyen par jour et par mesure est d'environ 110 francs avec cependant de grandes fluctuations selon le type ou la durée de la mesure. En moyenne, un assuré passe 41 jours dans une MMT et le taux d'insertion durant ou immédiatement après la mesure est d'environ 45%.

Connaissance du besoin de l'assuré

Le succès des MMT dépend notamment de la rapidité avec laquelle les besoins de l'assuré sont évalués et de l'adéquation de la mesure. En effet, aussi bonne que soit cette dernière, elle devient inefficace si elle ne correspond pas aux besoins du client et rallongera le processus d'intégration et la durée du chômage. Il est donc primordial d'évaluer au mieux les besoins des bénéficiaires afin de définir des objectifs concrets et atteignables. Ainsi ciblée, l'aide proposée se concrétise par des progrès mesurables et permet d'améliorer l'aptitude au placement des assurés, ce qui facilite dans une large mesure leur réinsertion sur le marché du travail.

Toutefois, l'accès aux MMT étant limité⁶ en raison des contraintes financières préci-

tées ainsi que pour des raisons d'ordre pratique – il ne serait pas possible de fournir à toute personne au chômage l'accès à une mesure tout en répondant aux fluctuations rapides du taux de chômage –, il faut impérativement que les mesures existantes soient accordées aux personnes connaissant le plus de difficultés dans leurs efforts d'insertion. Il est donc primordial de prêter une grande attention à l'analyse de chaque cas particulier afin de déterminer s'il est opportun d'assigner une MMT et, le cas échéant, d'en déterminer le type, les objectifs, la durée et le coût.

Les courants actuels

Plusieurs prestations sont en cours de développement et font l'objet de projets visant le public pas ou peu qualifié, les jeunes, les chômeurs âgés et la formation modulaire avec validation des acquis.

Le public pas ou peu qualifié

Pour cette catégorie d'assurés, des mesures permettant l'acquisition des compétences de base ont été développées: il s'agit notamment de l'enseignement des langues demandées sur le marché du travail, de l'acquisition de connaissances en calculs (numératie), ainsi que du développement de compétences liées aux technologies. Le but recherché est de permettre aux bénéficiaires d'être fonctionnels et d'accéder au marché du travail. Cette première étape franchie, certains assurés pourront envisager d'entamer une formation ou un perfectionnement professionnel car ils auront les capacités nécessaires pour suivre des cours et réussir les examens. On pourra aussi envisager une formation de base, par exemple sous la forme d'une allocation de formation dont la durée dépendra de la profession apprise. L'acquisition de compétences de base représente donc une étape indispensable dans un processus de réinsertion à plus long terme pour des personnes pas ou peu qualifiées. Brûler les étapes et ignorer la nécessité d'établir cette gradation dans le processus de formation conduit bien souvent à une situation d'échec, vécue d'autant plus mal que les espoirs d'insertion et d'autonomie étaient grands.

Les jeunes

La lutte contre le chômage des jeunes demeure l'un des objectifs prioritaires des autorités d'exécution et du monde politique. Les instruments de la LACI sont donc pleinement exploités tant en ce qui concerne la transition I (école – accès à la formation) que la transition II (formation – accès au marché du travail) et le nombre de mesures en faveur

4 Internet: www.aomas.ch.

5 La révision adoptée par les Chambres fédérales lors de la session de printemps 2010 est disponible sur Internet sous www.seco.admin.ch, rubriques «Thèmes», «Travail», «Révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI)».

6 Selon les relevés du Seco, 30% en moyenne des demandeurs d'emploi ont participé à une MMT entre 2006 et 2008. Voir *graphique 2*.

7 Troisième phase des mesures de stabilisation votée par le Parlement le 25 septembre 2009. Internet: www.stabilisation.ch.

8 Le chômage des jeunes présente un caractère fortement saisonnier: il augmente en été et en automne, après la fin de l'année scolaire et des apprentissages, atteint son pic en hiver puis redescend avant de remonter l'été suivant. En 2010, 65 700 diplômes seront décernés dans la formation professionnelle initiale et 27 600 dans la formation professionnelle supérieure. Internet: www.bbt.admin.ch, rubriques «Documentation», «Publications», «Formation professionnelle».

9 Aujourd'hui, un quart de la population active en Suisse a plus de 50 ans. Selon le scénario démographique établi par l'OFS, on estime que ce chiffre grimpera à un tiers jusqu'en 2050. Voir *L'activité professionnelle des personnes de 50 ans et plus – Une étude basée sur les résultats de l'enquête suisse sur la population active et de l'enquête sur la structure des salaires*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2008.

10 Il convient de rappeler qu'en Suisse, le Centre interrégional de perfectionnement (CIP) à Tramelan (BE) a joué un rôle pionnier dans la mise en place de la formation modulaire pour adultes. 130 CFC d'horloger/gères et plusieurs centaines de certificats d'opérateur/trices ont été attribués depuis les débuts de cette nouvelle formation. La forte augmentation du nombre de participants ces dernières années démontre le succès de ce type de formation. Internet: www.cip-tramelan.ch.

des jeunes tend à augmenter avec le chômage. La LACI est également complétée par des mesures cantonales, variant de canton à canton mais ayant toutes pour objectif d'insérer rapidement les jeunes soit dans une formation, soit sur le marché du travail, afin de limiter au maximum les risques de chômage de longue durée, particulièrement négatif pour cette catégorie d'assurés. La Confédération a également développé plusieurs mesures⁷ destinées à faciliter l'insertion des jeunes et à compléter ainsi l'arsenal des mesures à disposition. Fin avril 2010, le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans a ainsi reculé à son niveau d'avant la crise, passant de 5,2% à 4,2%, ce qui représente quelque 22 400 personnes. Cette évolution, certes favorable et correspondant à une amélioration de la situation économique générale, ne doit pas nous faire oublier que les jeunes sont plus facilement confrontés au chômage en période de crise et que nous assistons chaque année à une hausse saisonnière du taux de sans-emploi dans les mois qui suivent la fin de formation, quand les jeunes diplômés⁸ débouchent sur le marché du travail. L'absorption de ces nouveaux travailleurs n'est pas immédiate pour la plus grande partie d'entre eux, ce qui implique souvent le recours à l'assurance-chômage.

Les chômeurs âgés

Si les travailleurs de plus de 50 ans ne perdent pas plus souvent leur emploi que les moins âgés, ils sont particulièrement vulnérables au chômage de longue durée. Quand bien même ils perçoivent des indemnités sur une plus longue période, leur réinsertion est plus difficile et plus complexe pour plusieurs raisons ayant en partie trait aux préjugés liés à leur âge, tels que le manque de flexibilité, des capacités physiques moins performantes, un état de santé plus fragile, des coûts salariaux plus élevés, etc. Face à cela, l'assurance-chômage s'efforce de mettre en valeur les points forts et les qualités des travailleurs âgés, en termes de stabilité, de compétences, de connaissances et d'expériences, afin d'éviter qu'ils ne passent du statut de chômeur ordinaire à celui de longue durée, puis éventuellement à celui d'invalidité et enfin, face au durcissement dans la reconnaissance des cas d'invalidité, au statut de bénéficiaire de prestations d'assistance sociale avec tout ce que cela signifie en termes de pertes patrimoniales et glissement dans la pauvreté. Or, à moyen terme, la participation des travailleurs âgés au marché du travail prendra de plus en plus d'importance, en Suisse comme ailleurs, en raison de l'évolution démographique⁹. Il convient dès lors que l'assurance-chômage reste très vigilante et

continue de se préoccuper des chômeurs de plus de 50 ans.

Formation modulaire et validation des acquis

Lorsqu'une formation peut être décomposée en un nombre déterminé de modules – notamment quand elle présente suffisamment de cohérence pour constituer des parties détachables – on dit qu'elle est modulaire. Elle permet aux bénéficiaires de suivre soit l'intégralité de la formation, soit certains modules seulement; elle permet aussi de réaliser des validations d'acquis de l'expérience module par module; elle permet enfin aux participants d'avoir une vision claire de l'architecture de la formation, de ses objectifs et de ses modalités. L'assurance-chômage s'intéresse de près à la formation modulaire ainsi qu'à la validation des acquis puisque celles-ci permettent d'acquérir certains éléments de la formation de base durant une période de chômage. Ainsi, dans le secteur de l'horlogerie, où la formation modulaire a été introduite en 1994¹⁰, les personnes au chômage peuvent bénéficier d'un module durant leur période de chômage sous la forme d'une MMT. Cela leur permet de réaliser les autres modules après leur réinsertion professionnelle et d'obtenir en quelques années un CFC d'opérateur/trice en horlogerie, de polisseur/seuse, etc. Tant la formation modulaire que la validation des acquis sont amenées à se développer, car elles fourniront une réponse appropriée aux besoins de qualification des assurés.

Conclusion

Les MMT, malgré les contraintes financières, ont toujours eu en vue le retour à l'emploi des chômeurs. Efficace, cet instrument doit son succès à la flexibilité qu'il a su développer ainsi qu'au fait qu'il a pris en compte les besoins des assurés et du marché du travail.

Encadré 2

La budgétisation des MMT

Pour la budgétisation des MMT, l'autorité cantonale se base sur le taux de demandeurs d'emploi de l'année précédente ou sur les prévisions pour l'année comptable. Le nombre le plus élevé est déterminant. Par exemple, dans le canton de Fribourg, le budget cadre pour l'année 2008 avait été établi non pas sur la base d'une prévision de 5600 demandeurs d'emploi en 2008, mais de 6200 demandeurs d'emploi en 2007, ce dernier chiffre permettant d'obtenir un montant plus important (21,7 millions de francs).