

Emploi et chômage en Suisse dans les années 90 : esquisse d'une analyse du désenchantement

Autor(en): **Giraud, Olivier / Braun, Dietmar**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **57 (1999)**

Heft 3: **Les politiques de l'emploi en Suisse à la fin des années 90 : modèle(s) en transition?**

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140843>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

EMPLOI ET CHÔMAGE EN SUISSE DANS LES ANNÉES 90 : ESQUISSE D'UNE ANALYSE DU DÉSENCHANTEMENT

Olivier GIRAUD

Dietmar BRAUN

*Institut d'études politiques et internationales
Université de Lausanne*

Alors que la situation de l'emploi s'est récemment améliorée de façon remarquable dans certains pays européens -Pays-Bas, Royaume-Uni, Portugal-, les deux modèles nationaux de *système d'emploi*¹ qui avaient le mieux su résister à la crise tout au long des années 80, le modèle social-démocrate suédois² et le modèle libéral et conservateur helvétique³, sont simultanément rentrés en crise au début de la décennie 90. Sur la base de trajectoires et de modèles nationaux, le sociologue Göran Therborn avait montré il y a plus de dix ans que le niveau du chômage dans une économie industrielle en période de crise internationale peut s'expliquer avant tout par des facteurs socio-politiques (Therborn 1986, p.26-36). En dehors d'un positionnement proche des entreprises suisses et suédoises sur les segments supérieurs des marchés de produits (Katzenstein 1985), les modèles suédois et suisses des années 80 s'opposent en de très nombreux points, mais se trouvaient de fait tous les deux fondés sur des compromis politiques de plein emploi. La Suisse ne favorise guère l'emploi des femmes, alors que la Suède bat des records en la matière ; le rapport de force entre patronat et syndicat s'établit presque systématiquement au détriment des salariés suisses, alors que le puissant et coordonné mouvement syndical suédois pèse d'un poids prépondérant dans les négociations d'entreprises comme dans les politiques de l'Etat ; enfin, le système de protection sociale et de politiques pour l'emploi helvétique reste dans les années 80, imparfait, incomplet et inscrit dans les compétences d'un Etat peu développé, alors qu'Etat social et politiques pour l'emploi en Suède drainent des niveaux record de finances et d'emplois publics⁴ (Esping-Andersen 1990, p.162-190).

Pour Therborn, les modèles de plein emploi contrastés suisses et suédois remontent aux compromis politiques de stabilisation sociale conclus à l'occasion de la crise des années 30. Dans le cas de la Suède, ce compromis est resté marqué

par la force des syndicats de l'époque et par l'ouverture des organisations patronales (Therborn 1986 p.24). Dans celui de la Suisse, le compromis conservateur de défense du plein emploi s'explique avant tout par le poids d'une élite économique particulièrement homogène et coordonnée qui a su résister aux chocs de la crise sans attaquer l'emploi, mais aussi sans partager son pouvoir avec les syndicats (Ibid).

En Suède comme en Suisse, ces modèles anciens développés et renforcés après-guerre n'ont pas résisté à la succession des crises récentes. Ces crises, à l'image de virus mutants, changent de forme tous les dix ans et attaquent, toujours de nouvelles positions des régimes économiques et sociaux contemporains. Largement analysés dans les années 80⁵, les performances des modèles suédois et suisses en matière d'emploi ont ensemble atteint leurs limites dans les années 90. Dans le cas de la Suisse, bientôt dix années après le désenchantement, il est temps de tenter un bilan des fondements socio-politiques de l'entrée en crise du marché du travail.

La modestie de l'Etat suisse en matière socio-économique, son poids fiscal mesuré, la paix sociale, la décentralisation de fait des relations professionnelles, la docilité de femmes suisses et de travailleurs étrangers qui proposent leurs services et se retirent en fonction de l'offre de travail ... parmi l'ensemble de ces caractéristiques présentées jusqu'au début de la décennie comme les facteurs essentiels de la santé, au moins apparente du marché suisse du travail (Schmidt 1992), quels sont ceux qui peuvent expliquer la dégradation ?

Le politologue Manfred Schmidt, renouvelant dix années après son analyse des caractéristiques principales du marché suisse du travail (Schmidt 1985 ; 1995) mesure l'ampleur du chemin parcouru. Trois ruptures majeures sont intervenues entre les décennies 80 et 90 qui expliquent la transition d'un régime «*national-libéral*» à un régime «*social-libéral*» de la politique de l'emploi en Suisse. En premier lieu, la généralisation d'un système d'assurance chômage efficace permet, comme ailleurs en Europe, une externalisation et une socialisation des coûts liés aux sureffectifs. La stabilisation des femmes et des travailleurs étrangers sur le marché suisse de l'emploi constituent pour le politologue deux autres facteurs clé de croissance du chômage et de rupture avec le régime libéral conservateur antérieur (Schmidt 1995, p.42-44). Les acteurs pertinent des grands équilibres de l'emploi ont adopté une stratégie de modernisation de certaines des structures du marché du travail qui passe par une plus grande ouverture de ce marché mais aussi par une meilleure protection des individus. Ces deux mouvement structurels, additionnés à la réalité de la crise macro-économique du tournant des années 80 et

90 (Schmid 1993) ont débouché sur des désajustements qui ont gravement déséquilibré le marché suisse du travail tout au long de la décennie.

Ces déséquilibres ont eux mêmes fourni une opportunité aux acteurs politiques pour accomplir un pas supplémentaire dans le «rattrapage» du *système d'emploi* helvétique, et ont poussé ces derniers à réformer en profondeur les politiques publiques pour l'emploi. Autrefois sous financées et mises en œuvre par des administrations communales aux compétences plus qu'aléatoires, les politiques publiques de l'emploi sont dotées depuis la dernière réforme de la loi fédérale sur le chômage et l'indemnisation d'administrations cantonales denses et professionnalisées. Les mesures actives du marché du travail (formation, programmes d'occupation, mesures spéciales) bénéficient d'un financement prioritaire dans le cadre d'un système d'assurance chômage plus généreusement provisionné. Des services fédéraux pour l'emploi -Office Fédérale de l'Emploi et du Développement Economique-, eux-mêmes redimensionnés, surveillent la mise en œuvre par les cantons de mesures actives censées lutter contre les désajustements structurels entre offre et demande de main d'œuvre, qui se manifestent par un taux important de chômage de longue durée en Suisse (OCDE 1996, p.121-128).

Ce qui apparaît ici comme une forme de «rattrapage», de «normalisation» ou encore de fin d'un *Sonderweg* proprement helvétique doit indubitablement être apprécié de manière plus précise afin de ne pas succomber à l'écueil des conclusions trop générales et hâtives. Parmi l'ensemble des contributions proposées ci-après et qui toutes concernent les structures du marché du travail ou les politiques de l'emploi en Suisse, nombreuses sont celles qui précisément s'attachent à investiguer en profondeur la question de la transformation du «modèle» suisse.

Anne-Marie Acs et *Thierry Delessert* posent directement la question de la compatibilité des politiques suisses qui ont une incidence sur le marché du travail avec les pratiques relevées dans l'Union Européenne. Utilisant comme indicateur les critères définis lors du sommet du Luxembourg de la fin de l'année 1997 comme les jalons d'une d'harmonisation européenne des politiques du marché du travail, les auteurs démontrent par une analyse fondée de la législation suisse, quelles sont les zones de «convergence» et de «résistance» de la politique suisse face à l'influence d'un modèle européen en construction. Le débat sur «l'euro-compatibilité» ou les risques de disparition du *Sonderweg* helvétique s'ancre d'emblée ici sur une analyse complète qui touche à la fois à la formation, aux politiques de relance, à la fiscalité des entreprises, aux politiques pour l'emploi ou encore à l'égalité hommes/femmes.

De la même façon, *Mathilda Angullo, Laurence Jobin et Alexandra Imhof*, dans leur contribution qui traite de la question délicate de la main d'œuvre étrangère, s'attaquent à la transformation d'un des fondements de ce qui était un modèle suisse de marché du travail. La gestion par les autorités de l'ouverture du marché helvétique de l'emploi, a longtemps été prise dans les marges étroites de contraintes économiques et politiques en grande partie contradictoires. En l'occurrence, le mouvement de modernisation remonte à la crise des années 70. Accusée d'exporter son chômage, la Suisse a alors bouleversé la situation des étrangers sur le marché du travail. Vingt ans après, le chantier reste pourtant ouvert. La construction européenne et les récents accords bilatéraux, mais aussi la question des droits civiques et politiques des étrangers seront les dossiers du siècle prochain en la matière.

Les autres contributions proposées ici s'inscrivent de fait en amont de l'interrogation précédente sur la transformation du modèle suisse et montrent que, dans le contexte du fédéralisme décentralisé helvétique, les variations et facteurs d'hétérogénéité restent nombreux au sein même de ce modèle.

Thibault Castioni, Paolo Grassi et Alexander Osterwalder proposent une analyse comparée inter-cantonale des politiques publiques de l'emploi. Les auteurs montrent d'abord quelle est l'inscription complexe de ces politiques dans le contexte du fédéralisme : décision, financement et exécution des politiques pour l'emploi relèvent en effet de modes différents de répartition des rôles entre les acteurs du fédéralisme suisse. Leur analyse des modes de mise en œuvre des politiques pour l'emploi par les cantons de Zurich et du Tessin montre ensuite que des différences importantes persistent aussi bien en ce qui concerne les structures des administrations cantonales de l'emploi qu'en ce qui concerne l'utilisation des moyens.

Isabelle Copt, Gaël Pannatier et Catherine Richard analysent comment les structures économiques, mais aussi les politiques publiques familiales, fiscales ou bien encore des facteurs culturels différenciés d'un canton à l'autre exercent une influence forte sur la place des femmes sur le marché du travail. L'examen attentif de la situation des femmes dans les cantons de Genève et du Valais montrent qu'en dépit d'un net «rattrapage» valaisan intervenu au cours des dernières années, la Suisse reste marquée par une hétérogénéité forte, y compris au sein d'une même zone linguistique.

Malika Michellod et Nathalie Rudaz analysent pour leur part, également de manière comparative, les transformations qui touchent un des éléments clés des

dispositifs pour l'emploi : l'aide sociale. En la matière, les contrastes et les évolutions sont rapides. Les auteures ont sélectionné deux cantons qui ont récemment fait des choix opposés. Le canton de Vaud a souhaité moderniser en profondeur son système d'aide sociale pour coupler l'indemnisation et la réinsertion des chômeurs «difficiles à placer», alors que le canton de Fribourg a souhaité conserver le modèle traditionnel. Bien qu'il soit trop tôt pour dresser les premiers bilans, les auteures présentent de manière comparative les deux dispositifs cantonaux, dans le contexte du cadre fédéral d'indemnisation.

Quel bilan de portée générale tirer de ces différentes contributions ? Certaines d'entre elles confirment les conclusions des analyses par Manfred Schmidt de l'évolution du marché suisse du travail. Ce marché qui, jusque dans les années 70 s'adaptait de manière pro-cyclique à la demande, est aujourd'hui effectivement moins flexible. La présence des travailleurs étrangers, mais aussi des femmes suisses se trouve stabilisée. En l'occurrence, les évolutions semblent irréversibles. Le cas valaisan manifeste la tendance lourde qui, même dans les zones où les comportements sont restés longtemps rétifs au travail féminin, conduit toujours plus de jeunes femmes à suivre des formations qu'elles entendent par la suite valoriser sur le marché de l'emploi. Copt *et alii* remarquent de manière pertinente que le décalage entre le niveau des équipements ou mesures favorisant l'activité féminine et l'évolution des comportements individuels apparaît de plus en plus clairement comme une anomalie (ce numéro p.183).

Les analyses produites ici mettent en lumière d'autres facteurs de normalisation de la situation helvétique. Le processus de construction européenne est en la matière primordial. Les politiques publiques de l'emploi suisses, mais aussi certaines politiques en faveur des petites et moyennes entreprises ou de la formation des jeunes recourent aujourd'hui l'orientation générale de celles des voisins européens (Acs et Delessert, ce numéro p.149). Au-delà de ces convergences entre la Suisse et ses voisins qui relèvent plus de la diffusion par l'Union Européenne ou l'OCDE de «*best practices*», les relations avec l'UE peuvent s'avérer éminemment plus contraignantes pour la Confédération. Les accords bilatéraux qui à terme ouvriront le marché suisse du travail aux citoyens de l'Union représentent sans doute la plus forte de ces contraintes pour les équilibres de la vie économique et sociale dans la Confédération (Angullo *et alii*, ce numéro p.171).

Ces transformations bien réelles des structures du marché suisse de l'em-

ploi, dans le sens d'une certaine normalisation vis-à-vis des voisins de la Suisse, ne doivent pas faire oublier pour autant que la dégradation de la situation générale du marché du travail est restée relative en comparaison avec la situation des voisins immédiats de la Suisse et surtout que le pays a fait preuve en la matière d'une faculté à réagir et à adapter ses politiques publiques à une situation inédite qui tranche avec l'immobilisme ou le conservatisme habituellement associées à l'action publique helvétique.

On comptait en mars 1999 114073 personnes inscrites au chômage en Suisse, soient 3,1% de la population active (OFDE 1999), ce qui représente une baisse de 40% par rapport au niveau record atteint dans le courant de l'année 1997. Cette réactivité tout comme le niveau relativement faible du chômage demeurent deux caractéristiques helvétiques spécifiques dans le contexte européen. En Italie ou en Allemagne, les taux de chômage évoluent beaucoup plus lentement et, en France où la conjoncture économique est mieux orientée qu'ailleurs dans l'UE depuis 18 mois, le niveau de l'emploi ne décroît que très faiblement. La Suède tire en revanche les bénéfices de ses investissements considérables en mesures actives pour l'emploi : son taux de chômage baisse régulièrement depuis l'été 1997 ⁶ pour s'établir en février 1999 à 5,6% seulement (Statistiska Centralbyrån 1999).

En Suisse, la très faible conflictualité des rapports sociaux - *paix du travail* -, le bon niveau de qualification globale de la main d'œuvre, le développement rapide du travail à temps partiel ⁷ ou encore le démarrage de services de placement professionnalisés et de mesures actives pour l'emploi expliquent, outre le retour modéré de la croissance, la récente amélioration de la situation du marché du travail. Le maintien d'un taux de chômage de longue durée supérieur à 25% au début de l'année 1999 (Michellod et Rudaz, ce numéro p. 213) demeure le point noir de la situation d'un marché du travail, dont on sait aujourd'hui les fragilités.

Le dernier élément du bilan porte sur les capacités du système politique suisse à s'adapter et réagir face à une situation inédite telle que celle de l'émergence du chômage dans les années 90. Le fédéralisme suisse a souvent été invoqué comme le principal frein du développement de l'Etat social (Linder 1999, p.146). Dans les années 90, l'Etat fédéral a pourtant pris l'initiative d'une réelle modernisation de l'assurance chômage et du service public de l'emploi (SPE). La régionalisation du SPE, jusqu'à lors communal, s'est ainsi appuyée sur des expériences récentes tentées dans les cantons de Vaud et de Soleure, ou encore expérimentées depuis la fin de la seconde guerre mondiale dans le canton du Tessin

(OCDE 1996, p.151). Le fédéralisme joue ainsi son rôle de facteur d'innovation politique et institutionnelle (Kriesi 1998, p.80), Michellod et Rudaz l'ont illustré dans le cas de la réforme de l'aide sociale (ce numéro). Facteur d'innovation, le fédéralisme comporte pourtant un risque d'inertie. Le fédéralisme suisse reste en effet avant tout un fédéralisme d'exécution et la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques s'appuie sur les administrations cantonales ; c'est aussi le cas en matière de politiques de l'emploi. Le danger est alors que les disparités dans les capacités administratives des différents cantons ne viennent encore renforcer les inégalités économiques ou sociales intercantionales (Kriesi 1998, p.78).

Les réflexions et bilans esquissés ici ouvrent nombre de perspectives de recherche. L'analyse politique et institutionnelle des structures et des politiques du marché du travail en Suisse, en raison des fortes diversités administratives, politiques, économiques, culturelles etc. que préserve le fédéralisme décentralisé helvétique, reste un chantier ouvert. Ce dernier s'avère particulièrement stimulant pour mieux comprendre les interactions entre un système politique et social national et les performances de modes de gouvernance territorialisés dans la tentative de maîtrise du phénomène toujours aussi redoutable pour les pays industrialisés que demeure le chômage à l'aube de l'an 2000.

L'ensemble de ces contributions ont été réalisées sur la base de travaux de séminaire d'étudiants de second cycle en science politique à l'Université de Lausanne, dans le cadre du séminaire d'analyse comparée des politiques de l'emploi animé par le professeur Dietmar Braun et Olivier Giraud.

Notes :

- ¹ On consultera avec intérêt les travaux de Günther Schmid sur la notion d'«*employment system*» (système d'emploi) qui synthétise les principales structures et caractéristiques du marché du travail qu'elles soient de nature institutionnelle -système éducatif et de formation-, de nature légale ou juridique -droit du travail et de l'emploi- et rend ainsi compte autant de régulations intervenant d'abord dans la sphère des négociations collectives -salaires, temps de travail- que de régulations plutôt à caractère public -politiques pour l'emploi (Schmid 1997). En français, l'ouvrage récent publié par Jean-Claude Barbier et Jérôme Gautié propose une excellente synthèse comparative des politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis dans une perspective également ample qui mêle analyse institutionnelle et économique (1998).
- ² La situation des autres Etats socio-démocrates est plus difficile à interpréter. La Norvège connaît certes un taux de chômage très faible tout au long des années 70, 80 et 90, mais il est difficile de ne pas imputer cette bonne performance en partie à la manne pétrolière dont bénéficie ce pays. Par ailleurs, le Danemark est sans doute le pays d'Europe du Nord le moins orthodoxe par rapport au modèle social-démocrate. Ce pays a été frappé par un fort taux de chômage au tournant des années 70 et 80. Il a pu le réduire assez tôt dans la décennie 80 (OCDE 1997, p. 32-33).

- ³ Insistant sur la forte cohésion des élites économiques, politiques, syndicales helvétiques, le politologue allemand Manfred Schmidt parle d'une «*alliance nationale-libérale*» de défense du plein emploi suisse (Schmidt 1995, p.43-44).
- ⁴ On pourrait facilement allonger la liste des différences fondamentales entre ces deux modèles, notamment en évoquant les politiques économiques, monétaires et fiscales, caractérisées dans le cas suisse par la recherche prioritaire de la stabilité monétaire et dans le cas suédois, par des politiques fortement marquées par le keynésianisme jusqu'au tournant des années 80 et 90.
- ⁵ Dans le cas de la Suisse, on pourra notamment se reporter aux analyses du politologue Manfred Schmidt (1985; 1992) ou des économistes Schönenberger et Zarinnejadan (1986).
- ⁶ Ce mouvement régulier de baisse s'est trouvé interrompu brièvement durant l'été 1998 mais a retrouvé son caractère régulier depuis.
- ⁷ Selon la dernière enquête suisse sur la population active, le travail à temps partiel (durée de travail inférieure à 90%) a progressé entre 1991 et 1998 de plus de 11% pour les hommes de 15% pour les femmes. La moitié environ des femmes suisses travaillent ainsi à temps partiel (OFS 1998).

Références bibliographiques :

- Barbier, J.-C. and J. Gautié (1998). *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Katzenstein, Peter J (1985). *Small States in World Markets : Industrial Policy in Europe*. Ithaca, Cornell University Press.
- Kriesi, Hanspeter (1998). *Le système politique suisse*. Paris, Economica.
- Linder, Wolf (1999). *Schweizerische Demokratie : Institutionen - Prozesse - Perspektiven*. Berne, Haupt.
- OCDE (1996). *Politiques du marché du travail en Suisse*. Paris.
- OCDE (1997). *Statistiques de la population active 1976-1996*. Paris.
- OFDE (1999). *Communiqué de presse*. mars, Berne.
- OFS (1998). *Enquête Suisse sur la Population Active*. Berne.
- Schmid, Hans (1993). «Gründe für den raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Schweiz». Nr 25 der Reihe Diskussionspapiere des Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht an der Hochschule St Gallen.
- Schmid, Günther (1997). «The Dutch Employment Miracle ? A Comparison of Employment Systems in the Netherlands and Germany». WZB-Paper FSI 97-202, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schmidt, Manfred G. (1985). *Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung - Eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik*. Francfort s.l.M., Campus.
- Schmidt, Manfred G. (1992). «Politische und soziale Grundlagen der Vollbeschäftigung in der Schweiz», Abromeit, Heidrun; Pommerehne, Werner W. (dir.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*. Bern, Haupt, p. 249-262.
- Schmidt, Manfred G. (1995). «Vollbeschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Von Sonderweg zum Normalfall.» *Politische Vierteljahresschrift* 36(1): 35-48.
- Schönenberger, Alain ; Zarinnejadan, Milad (1986). «Pourquoi le taux de chômage est-il si faible en Suisse ?». Congrès de l'AIELF, Nantes, mai.
- Statistiska Centralbyrån (1999), site internet office statistique suédois (www.scb.se), avril.
- Therborn, Göran (1986). *Why Some Peoples are More Unemployed Than Others*. Londres, Verso.