

La formation des chômeurs et la prévention du chômage

Autor(en): **Thévoz, Laurent**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **78 (1986)**

Heft 3

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-386251>

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.

La formation des chômeurs et la prévention du chômage

par Laurent Thévoz*

Le 1^{er} janvier 1984, la nouvelle loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'insolvabilité (LACI) entrain en vigueur. Elle comprend entre autres nouveautés des dispositions appelées «mesures préventives» qui ont pour objectif de lutter contre le chômage par l'amélioration, en priorité, des capacités professionnelles des chômeurs difficiles à placer.

Le présent article a pour ambition de montrer comment ces mesures préventives contribuent à la lutte contre le chômage, à quelles conditions, quels sont les problèmes encore non résolus et quelles pourraient être les actions syndicales dans ce domaine qui intéresse au premier chef les travailleurs: la formation pour un emploi.

Des moyens pour lutter contre le chômage

L'apport essentiel de la nouvelle loi fédérale consiste à *mettre à disposition des ressources financières*. Cela signifie concrètement que, grâce aux cotisations des employés et des employeurs, on dispose maintenant d'argent pour entreprendre des actions de formation pour les chômeurs, dans un domaine jusqu'ici totalement négligé. Les conditions générales sont ainsi bien plus favorables qu'auparavant. Toutes les difficultés ne sont pas levées pour autant. En effet, une *offre de moyens financiers* ne peut pas résoudre deux problèmes très importants pour que les mesures préventives soient efficaces:

- quelle sera l'utilisation (la demande) de ces moyens financiers, ou autrement dit, quelle sera l'application de la LACI au niveau cantonal et communal? Ce point est important, car la loi laisse aux cantons la responsabilité de son application concrète, voire de son financement partiel;
- quelle sera l'importance des moyens financiers mis à disposition par l'assurance-chômage? Sont en jeu, ici, le montant des subventions versées – puisque la LACI ne couvre pas tous les frais, mais une partie seulement – ainsi que les opérations subventionnées ou non.

Dès lors, on ne peut pas exclure que ces mesures préventives ne soient pas utilisées, ou seulement très peu pour quelques opérations alibi. Il faut

* Géographe à la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire;

Cet article est largement inspiré d'une étude menée par la CEAT dans le cadre d'un programme national de recherche (PNR 9) et à laquelle l'auteur a participé. Les propos tenus ici n'engagent que ce dernier. L'étude «Perfectionnement professionnel et assurance-chômage: propositions pour une stratégie» peut être commandée auprès de la CEAT, avenue Eglise-Anglaise 14, 1001 Lausanne, au prix de 6 francs.

donc se préoccuper des conditions à réunir, à l'échelle des cantons et des communes en particulier, pour qu'il y ait une mise en œuvre effective et efficace de la LACI.

Certaines conditions pour être efficace

Les expériences faites jusqu'à ce jour confirment que *les mesures préventives ne sont pas mises en œuvre spontanément* par les milieux concernés (offices cantonaux du travail et *partenaires sociaux*). Il apparaît aussi clairement que les *offices du travail ne peuvent pas promouvoir seuls ces mesures, et* qu'ils doivent impérativement être capables de s'assurer de la *participation active des partenaires sociaux*; sans les entreprises et les chômeurs, aucune action de formation ne peut valablement être mise sur pied. C'est donc avec eux que doit être définie, à l'échelle locale et/ou cantonale, une stratégie claire et publique qui définisse les objectifs poursuivis: qui fait quoi, avec quels moyens et pour qui, de manière à appliquer la loi.

Le chômage étant une réalité qui peut fluctuer rapidement dans le temps et dans l'espace, les *besoins de formation des chômeurs* qui en résultent sont eux aussi susceptibles d'être très différents d'un endroit à l'autre, d'un moment à l'autre ou d'un domaine d'activité à l'autre, voire d'une catégorie de chômeurs à l'autre (par exemple femmes, chômeurs proches de la retraite). Dès lors, il est indispensable *d'adapter les mesures préventives à chaque cas particulier*. Pour définir le mieux possible les actions concrètes à entreprendre, il faut, au niveau régional, être en mesure de tenir compte à la fois de la *situation du marché* du travail et de ses *débouchés*, des problèmes professionnels et *personnels des chômeurs* et de leurs capacités, ainsi que des mesures dont le contenu (formation, réinsertion, mise à jour des connaissances) et la forme (mesures individuelles et/ou collectives) peuvent varier. Cette appréciation des besoins et des réponses à y apporter est une tâche constante et permanente qui ne peut pas être assumée par les seuls services de l'administration. Là encore, la participation directe et réelle des partenaires sociaux, à l'échelle du canton et/ou des communes, est un élément essentiel pour que les actions mises sur pied aient un minimum d'efficacité.

Quant aux *utilisateurs des mesures préventives*, l'expérience montre que si elles sont simplement mises à disposition de ceux qui les réclament, cela conduit à ce que les *chômeurs les plus favorisés recourent en priorité aux moyens de la LACI*. S'il n'y a bien entendu pas lieu de les en priver, il est indispensable par contre de s'assurer que certaines catégories de chômeurs – nous pensons en particulier aux chômeurs proches de l'âge de la retraite, à ceux qui n'ont pas de qualification, aux femmes et aux étrangers – bénéficient également des moyens mis à disposition par la loi. *Il s'agit là de respecter la priorité à accorder aux chômeurs les plus difficiles à placer* (voir art. 59 de la LACI).

Mais la tâche n'est pas aisée, il faut bien le reconnaître. Elle nécessite dès lors une attention constante et des moyens adaptés. Les *offices du travail* ne doivent pas se contenter de gérer les mesures préventives en répondant aux demandes. Ils doivent, au contraire, *assurer la promotion des mesures préventives*, en multipliant les initiatives et la diffusion de l'information auprès des chômeurs et des entreprises. La qualité de certains services peut encore être améliorée (*par exemple le placement*) et leur ouverture vers l'extérieur devrait leur permettre de multiplier les contacts directs avec les entreprises (en particulier avec les PME, qui ont moins que d'autres la possibilité d'être informées des avantages que leur propose la LACI). Il est également important d'identifier *le plus tôt possible les chômeurs difficiles à placer, pour anticiper* leurs besoins de formation et éviter que les mesures préventives ne soient la dernière action entreprise pour lutter contre le chômage. Ils ne doivent pas être identifiés à ceux qui arrivent au terme de leur droit à des indemnités (même si cela paraît logique), car les difficultés personnelles des travailleurs au chômage s'accroissent avec le temps (compromettant par là leur réinsertion), et le temps à disposition ne permet alors plus de prendre des initiatives sérieuses (risque important d'un retour, à court terme, à une situation de chômage). Finalement, il est nécessaire d'adapter le contenu des mesures préventives à chaque catégorie de chômeurs, en combinant s'il le faut plusieurs mesures différentes (mise à jour des connaissances, appui au développement personnel, cours professionnels collectifs, stages individuels...).

La nécessité des moyens supplémentaires

Même lorsque tous les moyens mis à disposition par la LACI sont mobilisés au niveau fédéral et des cantons, il faut bien reconnaître que certains problèmes de financement subsistent. En effet, la LACI ne subventionne qu'une partie des frais engagés, ou même pas du tout pour certaines opérations. Actuellement, le *cadre légal* ne prévoit pas la possibilité de tels financements supplémentaires, et il y aurait lieu de le *modifier*, pour permettre en particulier

1. d'augmenter le subventionnement par la LACI de toutes les opérations qui sont en partie à la charge des cantons, par exemple la mise sur pied de cours professionnels, les frais de matériels ou de salaires pour les enseignants... La *situation actuelle défavorise les cantons les moins riches et les chômeurs les plus difficiles à placer*. La répartition des subventions ne doit pas être faite entre la Confédération et les cantons, puisque en fait la part de la Confédération est financée par les partenaires sociaux par le biais de la LACI, et non pas par les finances fédérales. Les cantons, eux, ne peuvent compter que sur leur budget propre! Le transfert des charges pourrait donc se faire des cantons aux partenaires sociaux puisque ces derniers sont les réels bénéficiaires des mesures préventives de la loi;

2. de prolonger le versement d'indemnités de la LACI pour les chômeurs proches de l'âge de la retraite ou pour faciliter le succès d'opérations de réinsertion professionnelle. Les chômeurs âgés ont beaucoup de difficultés à retrouver un emploi, en partie en raison de la LPP (autre loi fédérale!) qui rend leur engagement particulièrement onéreux pour les employeurs. Quant aux mesures d'initiation en emploi, la prolongation de leur durée se révélerait particulièrement judicieuse (comme c'est le cas à Genève, à titre expérimental) puisqu'elles présentent des avantages concrets pour les employeurs (prise en charge d'une partie du coût de formation) et pour les employés (possibilité de travailler avec un salaire complet);
3. de subventionner les postes d'emplois occupés par des placeurs. Ils sont à la charge exclusive des cantons, alors que le placement des chômeurs est une des opérations déterminantes pour le succès des mesures préventives: évaluation des capacités professionnelles des chômeurs et de leur possibilité de placement et/ou de formation. Un travail sérieux dans ce domaine exige des postes qualifiés et assez nombreux. Les chômeurs des cantons les moins riches sont une fois encore les plus défavorisés. La formation (continue) des placeurs (qui ne doivent pas nécessairement être intégrés à part entière à l'administration cantonale) devrait aussi faire l'objet d'un large subventionnement par la LACI pour assurer des prestations de qualité et donc l'efficacité des mesures préventives;
4. d'indemniser les travailleurs menacés par le chômage dans certaines branches, régions ou professions en perte de vitesse lorsque leur placement s'avérera très difficile et pour qu'ils bénéficient des mesures de la LACI *avant* d'être au chômage. C'est de cette manière que ces mesures pourraient être alors réellement préventives!

L'ensemble de ces conditions et de ces moyens supplémentaires ne pourra être disponible ou mobilisé qu'avec l'accord des partenaires sociaux et des milieux administratifs et politiques, ceci aussi bien au niveau fédéral que cantonal. En effet, les cantons disposent d'une marge de manœuvre appréciable en ce qui concerne l'application des mesures préventives et le recours à des moyens nouveaux et propres. C'est à l'échelle régionale que les problèmes de chômage se posent avec le plus d'acuité, et c'est aussi là qu'ils peuvent être le mieux résolus lorsque tous les partenaires concernés (administration, employeurs et chômeurs) sont effectivement impliqués.

Les actions syndicales

Dans ces circonstances, les syndicats sont devant deux attitudes possibles.

La première, défensive, consiste à attendre ou à revendiquer l'application des mesures préventives. Lorsque cette application est défailante, il est alors facile d'en faire le reproche aux autres, en particulier aux entreprises; ce d'autant plus que c'est très souvent justifié.

La seconde, plus risquée mais aussi plus courageuse, conduit à faire des syndicats un partenaire actif et dynamique, qui propose des actions concrètes, lance des initiatives à l'échelle locale, cantonale et/ou fédérale.

Cette stratégie implique alors de ne pas se limiter à mener un combat législatif au niveau fédéral, mais à le doubler d'actions sur le terrain. C'est là que les syndicats peuvent prendre des initiatives et faire des propositions concrètes.

En résumé, les milieux syndicaux devraient s'efforcer d'être des partenaires actifs et crédibles dans la mise sur pied des stratégies cantonales ou locales en matière d'application des mesures préventives, dans l'appréciation des besoins de formation des chômeurs et des réponses à apporter à l'échelle régionale, ainsi que dans le respect de la priorité à accorder aux chômeurs difficiles à placer (rappelons ici que ces derniers n'ont, le plus souvent, aucun organisme pour soutenir leurs revendications). Là où ils n'existent pas, la mise sur pied d'organismes paritaires rassemblant les milieux de l'administration et les organisations d'employeurs et d'employés, semble un passage obligé pour traiter valablement et durablement des questions d'application des mesures préventives de la LACI. Cela devrait être une revendication syndicale prioritaire.

Au niveau législatif, les milieux syndicaux pourraient légitimement défendre une révision de la LACI, qui assurerait un transfert des coûts des cantons sur l'assurance-chômage, la prolongation des indemnités pour les travailleurs âgés qui sont au chômage, la prolongation d'indemnités qui subventionnent des mesures d'initiation en emploi, le subventionnement des placeurs et de leur formation, et l'indemnisation pour des travailleurs menacés fortement par le chômage et qui seraient prêts à se recycler avant qu'ils n'aient perdu leur emploi.

Certaines de ces propositions pourraient aussi faire l'objet d'amendement des lois cantonales en matière d'assurance-chômage, en attendant des modifications au niveau fédéral.

En tout état de cause, la lutte contre le chômage est un domaine nouveau où les syndicats n'ont que très peu d'expériences, important puisque le chômage et la mobilité professionnelle resteront des thèmes d'actualité pendant longtemps encore, et difficile puisque rien ne peut être entrepris sans la participation de plusieurs partenaires (ce qui met les milieux syndicaux dans une situation de dépendance délicate).

Mais les organisations de travailleurs peuvent-elles se permettre de ne pas se lancer dans cette nouvelle bataille pour l'emploi sans risquer leur crédibilité auprès des travailleurs de ce pays?