

**Enquête sur la professionnalisation des
mesures de marché du travail (MMT)
depuis 1997**

Rapport final

Oliver Bieri (direction du projet)
Franziska Müller
Andreas Balthasar (consultant)

Lucerne, le 2 août 2004

Table des matières

1	Situation initiale et objectifs	13
2	Problématique et structure de l'enquête	14
2.1	Problématique	14
2.2	Structure de l'enquête	15
2.3	Choix des exemples	16
2.4	Remerciements	16
3	Evolution du chômage et des MMT au plan national	18
3.1	Evolution du chômage au plan national	18
3.1.1	Evolution du chômage par région	18
3.1.2	Evolution du chômage en fonction de l'origine et du sexe	19
3.1.3	Evolution du chômage par classe d'âge	20
3.1.4	Evolution du chômage d'après la fonction et la qualification	21
3.1.5	Evolution du chômage en fonction du gain assuré	23
3.1.6	Tendances générales	24
3.2	Evolution des mesures de marché du travail	25
3.2.1	Evolution générale de la mise en œuvre des MMT	25
3.2.2	Les mesures de formation	28
3.2.3	Mesures d'emploi	31
3.2.4	Mesures spécifiques	33
3.2.5	Tendance générale en matière de mise en œuvre des MMT	35
3.3	Modifications du cadre légal et institutionnel	36
3.3.1	Cadre légal	36
3.3.2	Développement de la qualité	39

3.3.3	Observation du marché du travail et recherche scientifique	40
4	La situation sur le marché du travail et ses conséquences pour les MMT dans six cantons	42
4.1	Le canton de Zurich a rapidement réagi au nouveau phénomène du chômage des cadres	42
4.2	Le canton de Berne met en place des cours d'allemand axés sur la pratique à l'intention des chômeurs de langue étrangère	49
4.3	Le canton de Bâle-Ville a développé de nouvelles perspectives dans le contexte difficile du chômage des jeunes	57
4.4	Le canton de Nidwald fait la promotion des qualifications clés dans des conditions proches de l'économie réelle	64
4.5	Le canton de Fribourg soutient des formations reconnues dans le domaine de l'hôtellerie	72
4.6	Le canton du Jura met en place une formation pratique pour les activités manuelles	79
5	Synthèse: évolution générale et enseignements tirés des six expériences présentées	86
5.1	Conception des systèmes de MMT	86
5.1.1	Une réaction plus rapide des MMT à la situation régnant sur le marché du travail grâce à des structures plus souples	86
5.1.2	Avec une marge de manœuvre plus large, les cantons réagissent mieux aux évolutions du marché du travail	88
5.1.3	Les cantons collaborent avec les prestataires de MMT en fonction des objectifs	88
5.1.4	Mise en place d'instruments de développement de la qualité auprès des organes cantonaux d'exécution et des prestataires de MMT	88
5.2	Evolution de la conception des MMT	89
5.2.1	Des programmes d'emploi aux mesures de qualification	89
5.2.2	Mise en place et conservation d'un savoir-faire spécifique	90
5.2.3	En prise directe avec le marché du travail grâce à la mise en relation de la théorie et de la pratique	91

5.2.4	Une offre plus diversifiée et individualisée	92
5.3	Conclusion et remerciements	93
6	Appendice	94
6.1	A1: Liste des interlocuteurs	94

Liste des abréviations

AC	Assurance chômage
AFB	Ateliers de formation de Bassecourt
AIT	Allocations d'initiation au travail
AMOS	Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug (observatoire du marché du travail de Suisse orientale et des cantons d'Argovie et de Zoug)
AOMAS	Association des organisateurs de mesures du marché du travail en Suisse
eduQua	Certificat suisse de qualité pour les institutions de formation
EFEB	Espace formation emploi Bassecourt
LACI	Loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage)
LMMT	Services de logistique des mesures de marché du travail
MMT	Mesures de marché du travail
OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage)
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
ORP	Office régional de placement
ORTE	Observatoire romand et tessinois de l'emploi
PET	Programme d'emploi temporaire
PLASTA	Système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie

SIPAC Système de paiement des caisses de chômage

Condensé

But

Pour répondre à la forte augmentation du chômage en Suisse au début des années 90, la Confédération a dû mettre en place une nouvelle politique du marché du travail. La loi sur l'assurance-chômage (LACI) de 1984 a été révisée. Elle met dorénavant davantage l'accent sur la réinsertion des sans-emploi. Les anciennes *mesures préventives* ont été remplacées par un instrument actif dénommé *mesures de marché du travail (MMT)*. La mise en œuvre des MMT vise à améliorer l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi et à contribuer à leur réinsertion rapide et durable sur le marché du travail. Depuis la mise en place des MMT, les différents acteurs concernés par l'exécution de ces mesures ont développé un vaste savoir-professionnel. Le présent rapport met cette évolution en évidence ainsi que la diversité et le potentiel des MMT.

Méthode

En mettant en lumière l'évolution de la conception et de la mise en œuvre des MMT dans six cantons, le présent rapport montre comment les autorités cantonales d'exécution se sont associées aux prestataires de mesures pour faire face au problème du chômage et satisfaire aux exigences du marché du travail. Nous avons mené dans ce but une vingtaine d'entretiens basés sur un même fil conducteur avec différents acteurs. Nous avons également interviewé brièvement des participants aux MMT lors de visites sur place. L'étude se fonde également sur les documents disponibles concernant la conception et la mise en œuvre des mesures, que nous avons pu consulter et analyser dans les cantons choisis.

Résultats

Les principales évolutions de la conception des mesures de marché du travail peuvent être considérées sous deux aspects: la *structure du système* dans lequel les MMT sont mises en œuvre et le *cadre* dans lequel elles sont conçues.

L'évolution des systèmes de MMT est caractérisée par les tendances suivantes:

- *Une réaction plus rapide des MMT à la situation régnant sur le marché du travail grâce à des structures plus souples.* La situation conjoncturelle et la structure du marché du travail ont subi des fluctuations de grande ampleur ces dernières années. Depuis 1997, le nombre de MMT évolue en parallèle avec le taux de chômage, ce qui dénote leur capacité de réagir rapidement et avec souplesse aux conditions du marché du travail.
- *Mise en place de nouvelles structures par les autorités cantonales du marché du travail.* Lors de la mise en place de l'offre minimale en matière de MMT, en 1997, les cantons ont dû mettre en place de nouvelles structures et de nouveaux programmes. Certains d'entre eux se sont appuyés pour ce faire sur des entreprises privées ou des organisations d'utilité publique.
- *Changement de paradigme dans la gestion des MMT.* En mettant fin à l'exigence d'une offre minimale en matière de MMT, la conclusion de l'accord 2000 ORP / services LMMT / autorités cantonales a fait prendre un virage à la philosophie de la gestion par la Confédération. Le système de l'offre minimale revenait à imposer des prestations définies. Grâce au nouvel accord, l'accent a été mis sur l'efficacité.
- *Amélioration de la qualité des MMT parallèlement à une baisse des coûts.* Les cantons ont mis à profit ces modifications pour simplifier les structures et réduire le nombre de prestataires de MMT, ce qui a également contribué à améliorer la qualité des mesures. Cette évolution a permis aux autorités de réduire les coûts des mesures de marché du travail.

- *Meilleure capacité de réaction des cantons aux évolutions du marché du travail grâce à l'élargissement de leur marge de manœuvre.* La première phase de la mise en œuvre des MMT s'est déroulée sous le régime de l'offre minimale exigée par la Confédération, ce qui laissait relativement peu de marge de manœuvre aux cantons. Suite à la révision de la loi et à la mise en place des accords, qui définissent les objectifs de l'application de la LACI et, indirectement, des MMT, l'exécution des mesures incombe désormais en grande partie aux cantons. Cela leur permet de faire face rapidement aux disparités régionales sur le front du chômage.
- *Collaboration des cantons avec les prestataires de MMT en fonction des objectifs.* Les rapports entre les cantons et les prestataires de MMT sont eux aussi définis par des conventions d'objectifs. Les organes cantonaux d'exécution indiquent aux prestataires dans quelle direction les MMT doivent aller.
- *Recours accru aux procédures d'appel d'offres publiques.* Les cantons font jouer la concurrence entre les prestataires de MMT. Cela permet une utilisation ciblée des ressources, susceptible d'optimiser la qualité.
- *Mise en place d'instruments de développement de la qualité auprès des organes cantonaux d'exécution et des prestataires de MMT.* La généralisation des systèmes d'assurance de la qualité a grandement profité de la mise en place progressive des accords sur les objectifs. Grâce à la mesure des critères de réussite, on a pu créer ou améliorer divers instruments de développement de la qualité.
- *Echanges d'informations et d'expériences dans un cadre institutionnel.* L'échange d'informations et d'expériences entre les prestataires et les responsables de l'exécution est essentiel pour le développement de la qualité des MMT. C'est pourquoi de tels échanges, encouragés par les cantons, ont lieu dans un cadre institutionnel via des rencontres régulières.

Le développement de la conception des mesures de marché du travail apparaît dans les évolutions suivantes:

- *Les mesures de qualification prennent le pas sur les programmes d'emploi.* L'obligation de proposer une offre minimale en matière de MMT avait contraint les cantons à prendre rapidement des mesures. Il en est résulté toute une palette d'activités dans les domaines de la protection de la nature, de la gestion de l'environnement et du recyclage des déchets, proposées à des demandeurs d'emploi aux qualifications variées. Cependant, il est apparu assez rapidement qu'une amélioration des qualifications des demandeurs d'emploi serait mieux à même de répondre aux exigences du marché du travail que de simples mesures d'occupation. C'est pour cette raison qu'aujourd'hui, les MMT mettent l'accent sur la qualification.
- *Les certificats améliorent les chances des demandeurs d'emploi sur le marché du travail.* A l'issue des programmes d'emploi temporaire, les participants reçoivent un certificat qui détaille les connaissances théoriques et pratiques acquises, améliorant ainsi leurs chances sur le marché du travail.
- *Un savoir-faire spécifique est développé et transmis.* Au début, on ne pouvait guère recourir à l'offre en matière de cours pour adultes disponible sur le marché. On manquait de possibilités pour les personnes peu qualifiées et peu scolarisées. Les organes cantonaux d'exécution ont donc dû élaborer leurs propres programmes.
- *La transmission du savoir-faire est assurée.* Durant la première phase de la mise en œuvre des MMT, les cantons et les prestataires ont mis au point de nouvelles mesures en travaillant de manière empirique. Progressivement, les processus se sont organisés et les systèmes d'assurance de la qualité se sont mis en place. Les programmes élaborés ont été documentés sous diverses formes: descriptions de processus, plans directeurs, plans d'enseignement ou moyens didactiques.
- *La mise en relation de la théorie et de la pratique permet d'être en prise directe avec le marché du travail.* La mise en relation ciblée de la théorie et de la pratique, aussi bien en ce qui concerne les mesures de formation que les programmes d'emploi, permet aujourd'hui d'être davantage en prise directe avec le marché du travail. Les cours techniques mettent plus l'accent sur la qualification par le biais de

certificats reconnus dans les branches économiques concernées. Les mesures de formation sont plus proches de la pratique et dans les programmes d'emploi, la composante formatrice est davantage mise en avant qu'il y a quelques années encore.

- *Les MMT sont mieux acceptées grâce aux contacts directs avec l'économie et les associations professionnelles.* L'adéquation des programmes d'emploi temporaire est réalisée de deux manières: d'une part, les structures mises en place sont le plus proche possible de celles des entreprises; d'autre part, les produits élaborés ou les prestations fournies vont à la rencontre d'une véritable clientèle. Associer des représentants de l'économie et des associations professionnelles est le meilleur moyen de résoudre le problème de la concurrence vis-à-vis du premier marché du travail.
- *Grâce à l'observation du marché du travail et aux contacts avec l'économie, la conception des MMT est en adéquation avec la réalité.* Grâce aux études réalisées par les observatoires du marché du travail que sont l'ORTE et l'AMOSAS, mais aussi grâce aux contacts directs entre les employeurs et les prestataires de mesures, les MMT sont désormais plus proches des conditions de l'économie.
- *L'offre s'est diversifiée et individualisée.* Les demandeurs d'emploi forment une population hétérogène. On y rencontre aussi bien des personnes sans formation que des universitaires. Pour faire face à cette situation, on a développé une large palette de mesures de formation ou d'emploi dont le contenu s'est de plus en plus diversifié ces dernières années.
- *Les champs d'activités s'adaptent en permanence aux besoins du marché du travail et des demandeurs d'emploi.* Les programmes d'emploi temporaire ont vu une grande variété d'activités se développer organiquement et s'adapter en permanence à la qualification des participants. De nouvelles possibilités ont pu être créées pour les demandeurs d'emploi grâce à la mise en relation de différents modules de programmes et la collaboration avec d'autres mesures d'emploi comme les entreprises d'exercice ou les semestres de motivation.
- *La mise en œuvre des MMT est plus rapide et mieux ciblée.* Auparavant, les mesures de marché du travail visaient à compenser les périodes de chômage. Aujourd'hui, elles poursuivent des objectifs différenciés et plus ciblés. Les MMT sont conçues et organisées de

manière à permettre l'accueil de nouveaux participants à tout moment et le plus rapidement possible.

- *La promotion et l'encadrement des demandeurs d'emploi sont individualisés.* Dans les mesures d'emploi, l'encadrement des participants est désormais individualisé et ciblé. Des conventions d'objectifs individuelles sont conclues avec les participants aux programmes d'emploi et aux entreprises d'exercice. Dans le cadre de ces mesures, les entretiens d'embauche et le feedback constituent aujourd'hui la norme.

Nous aurions pu, pour illustrer le développement et la professionnalisation de l'organisation et de la conception des MMT, citer encore de nombreux exemples aussi intéressants qu'innovateurs tirés des six expériences présentées dans ce rapport, mais nous n'avons malheureusement pas pu le faire dans ce cadre.

1 Situation initiale et objectifs

Les mesures actives d'encouragement à la réinsertion sur le marché du travail introduites par la 2^e révision partielle de la LACI (loi sur l'assurance-chômage), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1997, ont débouché sur une réorientation en profondeur de la politique mise en œuvre jusqu'alors. L'assurance-chômage finance des mesures de formation (art. 60-62 LACI), des mesures d'emploi (art. 64a et 64b LACI) et des mesures spécifiques (art. 65-72 LACI) destinées à améliorer la qualification, la valeur sur le marché du travail et l'aptitude au placement des personnes touchées ou menacées par le chômage. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) estime que la mise en œuvre de cette vaste palette de mesures a permis de développer un savoir-faire professionnel important auprès des prestataires de MMT, des offices régionaux de placement (ORP) et des services de logistique des mesures de marché du travail (LMMT). Cette évolution doit être mise en exergue dans le présent rapport, au même titre que la diversité et le potentiel des mesures de marché du travail (MMT).

Le présent rapport est divisé en cinq chapitres. Après l'introduction, le chapitre 2 expose la problématique et la méthode utilisée. Les principaux aspects de l'évolution du chômage et des mesures ordonnées sont décrits au chapitre 3, sur la base des données du seco, ainsi que la modification du cadre légal et institutionnel qui a influé sur la forme et sur la mise en œuvre des MMT. Le chapitre 4 est illustré par des cas de figure montrant comment les différentes MMT permettent de réagir aujourd'hui aux problèmes posés par le chômage. Enfin, le rapport se clôt sur une synthèse mettant en lumière le développement et la professionnalisation des MMT dans plusieurs domaines.

2 Problématique et structure de l'enquête

Dans les pages qui suivent, nous exposons la problématique et décrivons la méthode utilisée dans l'enquête.

2.1 Problématique

La question centrale de l'enquête est la manière dont les MMT se sont développées et professionnalisées depuis 1997. Trois aspects ont été examinés à cette fin:

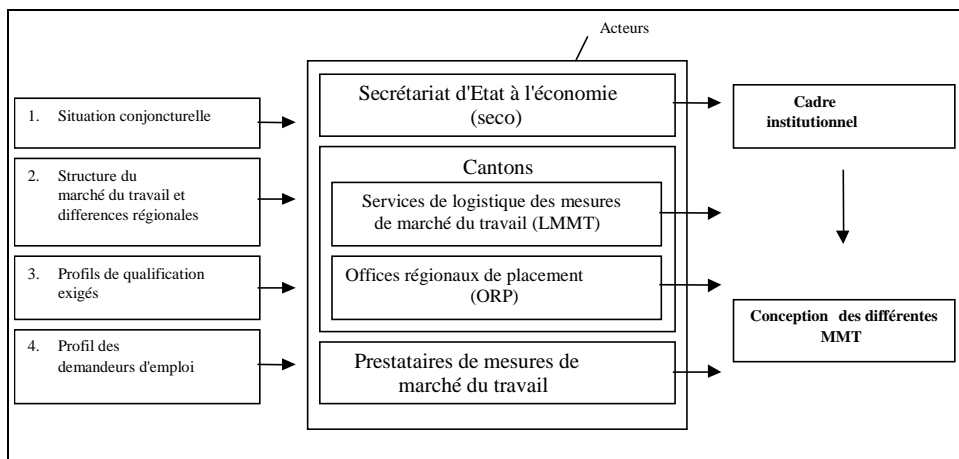
1. le développement des MMT sous l'angle *quantitatif* et *qualitatif*;
2. les modifications subies par les MMT quant à leurs *objectifs*, leur *public-cible* et leur *qualité*;
3. l'influence du nouveau *cadre institutionnel* sur la conception et la professionnalisation des MMT.

Pour examiner ces questions, il ne faut pas négliger les changements conjoncturels et structurels qui affectent le marché du travail. L'évolution des qualifications demandées et du profil des exigences posées aux demandeurs d'emploi joue également un rôle important dans la conception des MMT. Le tableau D 21 montre que les acteurs (seco, services LMMT cantonaux, ORP et prestataires de MMT) impliqués dans la conception et la mise en œuvre des mesures doivent faire face à quatre difficultés essentielles:

1. les *changements conjoncturels* qui affectent le marché du travail;
2. les *changements structurels* du marché du travail, y compris les *différences régionales*;
3. l'évolution des *profils de qualification* exigés sur le marché du travail;
4. l'évolution du *profil des demandeurs d'emploi*.

Pour résoudre ces problèmes, la Confédération et les cantons ont modifié le cadre institutionnel, essentiellement en adaptant la législation en vigueur. Les cantons ont également, de concert avec les prestataires de MMT, reconsidéré la conception et la mise en œuvre des différentes mesures.

D 2.1: Réponses aux problèmes posés



Le but du présent rapport est de montrer comment les différents acteurs ont réussi à relever ces défis, hier et aujourd'hui.

2.2 Structure de l'enquête

L'enquête sur le développement des MMT se fonde sur quatre bases empiriques que nous résumons comme suit:

- les données chiffrées recueillies par le seco, qui décrivent l'évolution du chômage et des MMT de 1997 à 2003;
- une vingtaine d'entretiens fondés sur un même modèle et réalisés auprès des acteurs suivants: seco, Association des organisateurs de mesures de marché du travail en Suisse (Aomas), responsables cantonaux de la mise en œuvre des mesures et prestataires de MMT (la liste complète des personnes interrogées figure à l'annexe A1);
- une série de brefs entretiens avec des participants à des MMT afin d'illustrer certains cas de figure;
- l'ensemble des documents importants relatifs à la conception et à la mise en œuvre des MMT.

2.3 Choix des exemples

Le présent rapport montre la diversité et le potentiel des MMT à leur stade actuel de développement au moyen de six exemples qui ont été choisis de la manière suivante:

Dans un premier temps, le seco a prié tous les cantons de lui communiquer des MMT innovatrices et comportant un haut degré de professionnalisme. Dix cantons ont répondu, proposant plus de vingt mesures différentes, complétées par des mesures connues des responsables du seco. Six exemples ont été choisis parmi ce matériau pour faire l'objet d'une analyse approfondie, en accord avec les responsables du seco. Lors de ce choix, les critères suivants ont été pris en compte:

- la *région linguistique*, afin de fournir des exemples provenant aussi bien de Suisse romande que de Suisse alémanique;
- la *taille* et la *structure du canton*, afin de mettre en lumière ce qui se fait dans les régions rurales aussi bien que dans les grandes villes;
- le *type de mesure*, afin de prendre en compte les plus significatives, qu'il s'agisse de mesures de formation ou d'emploi;
- le statut des prestataires de mesures, afin que *différentes formes juridiques* soient représentées; on a ainsi tenu compte du fait que les MMT peuvent être fournies aussi bien par des organisations d'utilité publique que par des entreprises à but lucratif ou par l'administration;
- le *public-cible*, dans le but d'avoir le plus large éventail possible en la matière;
- enfin, la possibilité d'un *transfert de connaissances* aux autres cantons, domaines ou groupes-cibles.

Les mesures retenues sont représentées au tableau D 2.2, en regard des critères qui ont présidé à leur choix.

2.4 Remerciements

Le projet a bénéficié du soutien permanent des spécialistes du seco qui l'ont accompagné. Grâce à leurs avis, qu'ils soient communiqués par écrit ou donnés oralement lors de réunions de travail, les auteurs du rapport ont

pu profiter de remarques, compléments et contributions précieux. Nous tenons ici à les remercier cordialement pour leur excellente collaboration.

D 2.2: Vue d'ensemble des exemples choisis

<i>Nom de la mesure</i>	<i>Canton</i>	<i>Type de mesure</i>	<i>Public-cible</i>	<i>Organisation</i>
Skipper	Zurich	Cours de développement de la personnalité	Cadres de niveau universitaire	Ecole-Club Migros
Allemand au quotidien	Berne	Cours de langue	Demandeurs d'emploi avec de faibles connaissances de l'allemand	Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern (BFF)
Job-Training	Bâle-Ville	Semestre de motivation	Jeunes sans place d'apprentissage	Fondation Job Training
Werkplatz Nidwalden	Nidwald	Programme d'emploi temporaire	Demandeurs d'emploi des secteurs industriel et artisanal	Canton de Nidwald
Hôtel des Alpes, programme de qualification	Fribourg	Programme d'emploi temporaire	Demandeurs d'emploi intéressés par le secteur hôtelier	Gastro Fribourg
Ateliers de formation de Bassecourt	Jura	Programme d'emploi temporaire	Demandeurs d'emploi des secteurs industriel et artisanal	Canton du Jura

3 Evolution du chômage et des MMT au plan national

Ce chapitre est consacré à la description des principaux aspects quantitatifs de l'évolution du chômage (point 3.1) et des MMT (point 3.2) sur la base des données du seco. Le point 3.3 traite des changements ayant affecté le cadre institutionnel durant la période de l'enquête.

3.1 Evolution du chômage au plan national

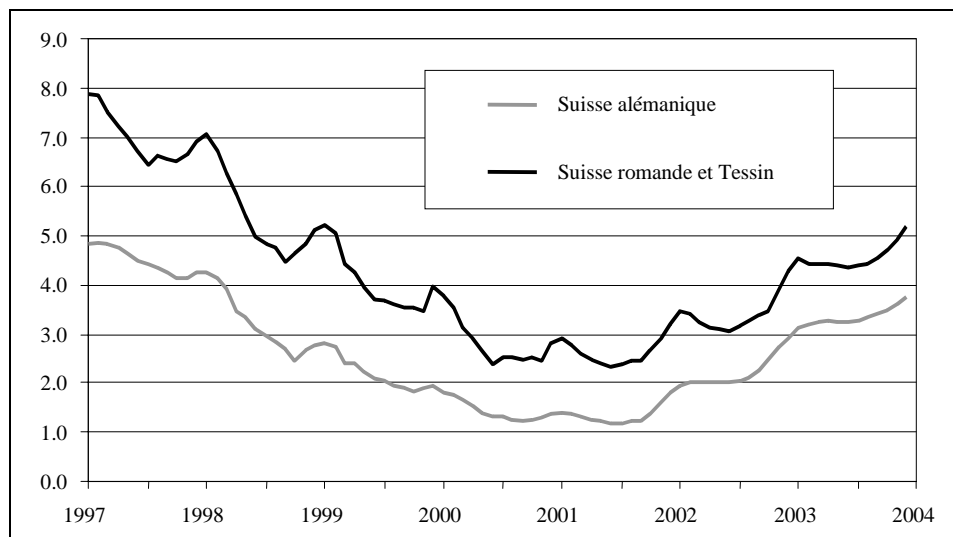
Nous montrons dans les pages qui suivent de quelle manière le chômage a évolué en Suisse depuis 1997 pour différents groupes de personnes. Nous avons d'abord représenté les différences régionales, avant d'esquisser l'évolution du chômage en fonction de la nationalité, du sexe, de l'âge et d'autres facteurs. Les données chiffrées utilisées se fondent sur les *chômeurs inscrits*. Il s'agit de personnes sans emploi, disponibles immédiatement et inscrites auprès d'un ORP. Le fait qu'elles touchent ou non des indemnités de chômage ne joue aucun rôle. En mettant le nombre de chômeurs inscrits en relation avec la *population active* indiquée par les recensements fédéraux, on obtient le *taux de chômage*.¹

3.1.1 Evolution du chômage par région

Le tableau D 3.1 montre l'évolution du taux de chômage, pour la Suisse alémanique d'une part et pour la Suisse romande et le Tessin d'autre part. On voit que ce taux a fortement diminué entre 1997 et le milieu de 2001, avant de repartir à la hausse jusqu'à fin 2003. Les oscillations de même intensité des deux courbes illustrent les variations saisonnières du taux de chômage. Si l'on compare les courbes de la Suisse alémanique d'une part et de la Suisse romande et du Tessin d'autre part, on voit que les taux de chômage évoluent quasiment en parallèle dans ces deux régions, celui de la Suisse alémanique demeurant à un niveau plus faible. Alors qu'à la fin des années 90, le taux de chômage était encore de deux à trois pour cent supérieur en Suisse romande et au Tessin, cette différence s'est réduite à un peu plus d'un point durant les dernières années de la période prise en compte par l'enquête.

¹ On entend par population active l'ensemble des personnes résidant en Suisse et travaillant plus d'une heure par semaine ainsi que les chômeurs.

D 3.1: Evolution du taux de chômage par région



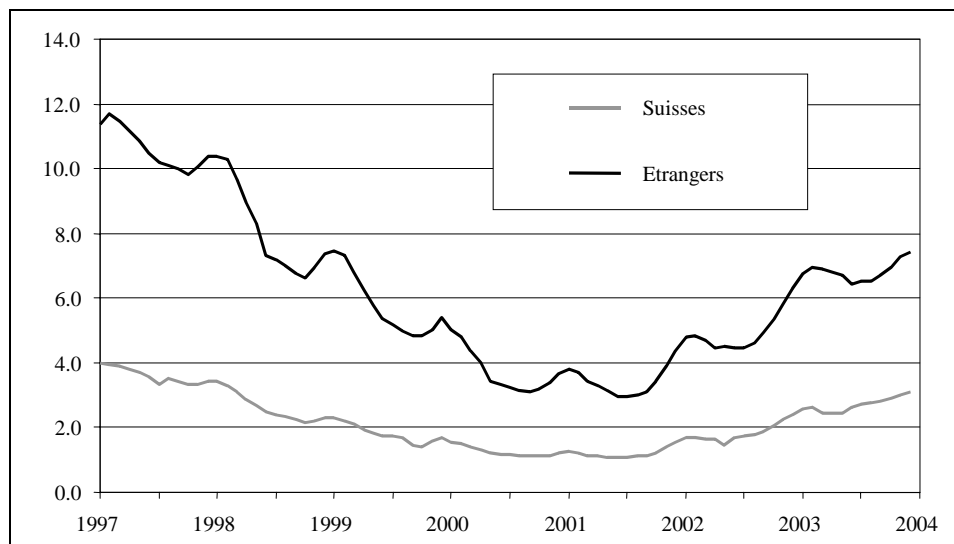
Source: calculs effectués par le seco sur la base des valeurs moyennes mensuelles

3.1.2 Evolution du chômage en fonction de l'origine et du sexe

Les résultats sont analogues si l'on considère les taux de chômage en fonction du sexe et de l'origine. Alors que, jusqu'en 2001, le taux de chômage des femmes était légèrement supérieur à celui des hommes tout en accusant des variations saisonnières moins importantes, les taux des deux sexes ont augmenté dans une même proportion depuis cette année-là.

L'évolution des taux de chômage en fonction de l'origine présente des différences légèrement plus élevées (cf. tableau D 3.2).

D 3.2: Evolution du taux de chômage par nationalité



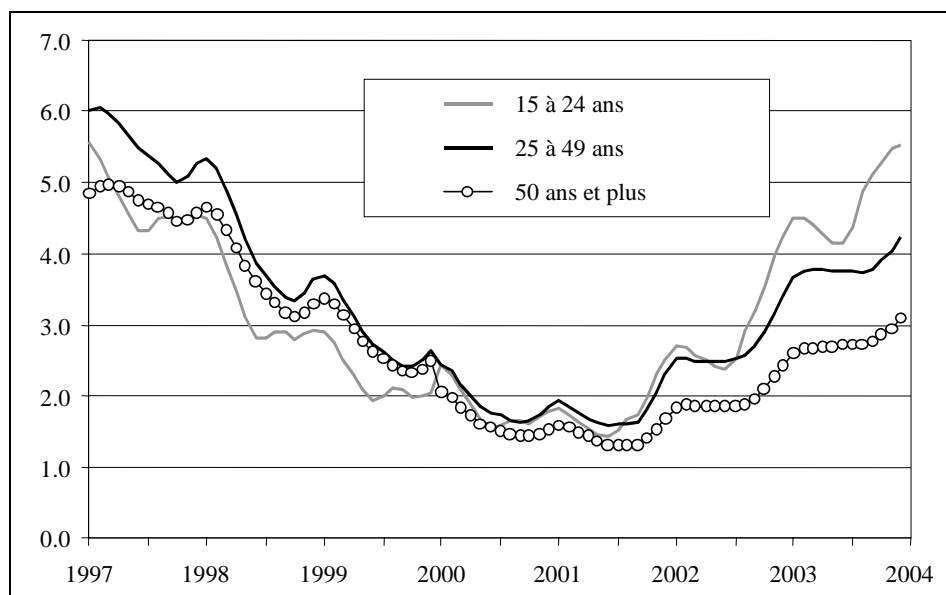
Source: calculs effectués par le seco sur la base des valeurs moyennes mensuelles

Il apparaît que l'évolution, aussi bien à la hausse qu'à la baisse, des taux de chômage des étrangers des deux sexes accusent des différences plus marquées que ceux des Suisses. En 1997, le taux de chômage de la population étrangère dépassait de quelque sept points celui des Suisses. Cette différence s'est réduite à deux points en 2001. Depuis lors, elle est remontée à environ quatre points jusqu'à la fin 2003.

3.1.3 Evolution du chômage par classe d'âge

Les taux de chômage fluctuent également en fonction des différentes classes d'âge. Comme le montre le tableau D 3.3, les trois classes d'âge considérées ont profité du recul du taux de chômage à la fin des années 90. Celui-ci a été plus important chez les 25 à 49 ans ainsi que chez les plus jeunes. A partir de la mi-2001 et jusqu'à la fin 2003, le taux de chômage a augmenté de près de 4 % chez les 15 à 24 ans. Pendant la même période, l'augmentation est d'env. 3 % chez les 25 à 49 ans et de 2 % chez les plus de 50 ans. Depuis la mi-2002, c'est la plus jeune classe d'âge qui accuse le plus fort taux de chômage. Si l'on considère l'évolution du chômage de longue durée à la lumière des données du seco, on constate que la part des jeunes demandeurs d'emploi a passablement augmenté mais que la proportion de cette classe d'âge a fortement baissé par rapport à l'ensemble des chômeurs de longue durée.

D 3.3: Evolution du taux de chômage par classe d'âge

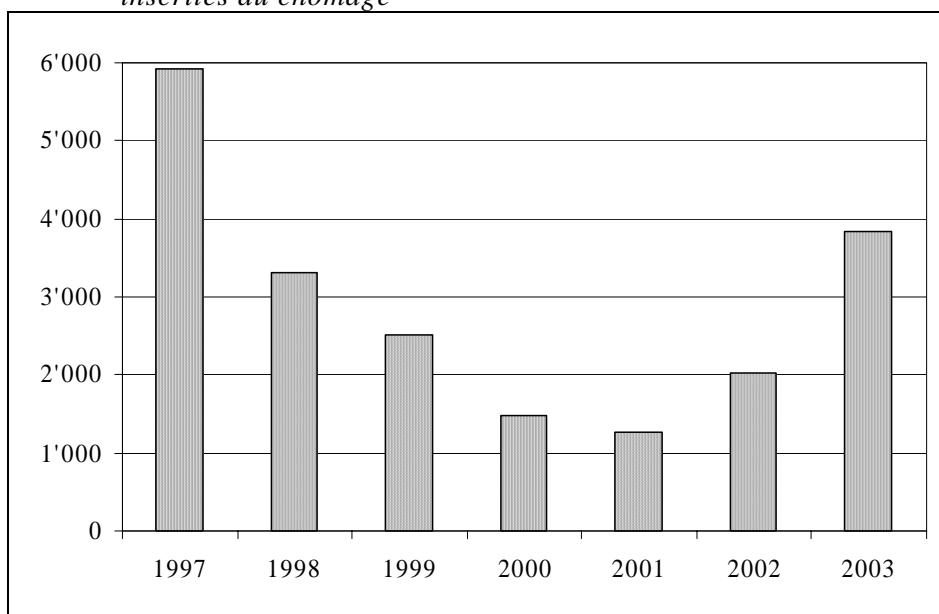


Source: calculs effectués par le seco sur la base des valeurs moyennes mensuelles

3.1.4 Evolution du chômage d'après la fonction et la qualification

Les constatations tirées du tableau D 3.3 sont confirmées par l'examen de l'évolution des taux de chômage d'après la dernière fonction exercée. Le tableau D 3.4 montre que le taux de chômage des personnes sortant d'apprentissage a baissé entre 1997 et 2001 avant de repartir à la hausse: entre 2001 et 2003, le chômage des apprentis a triplé en Suisse.

D 3.4: Nombre de personnes qui étaient en apprentissage avant d'être inscrites au chômage²

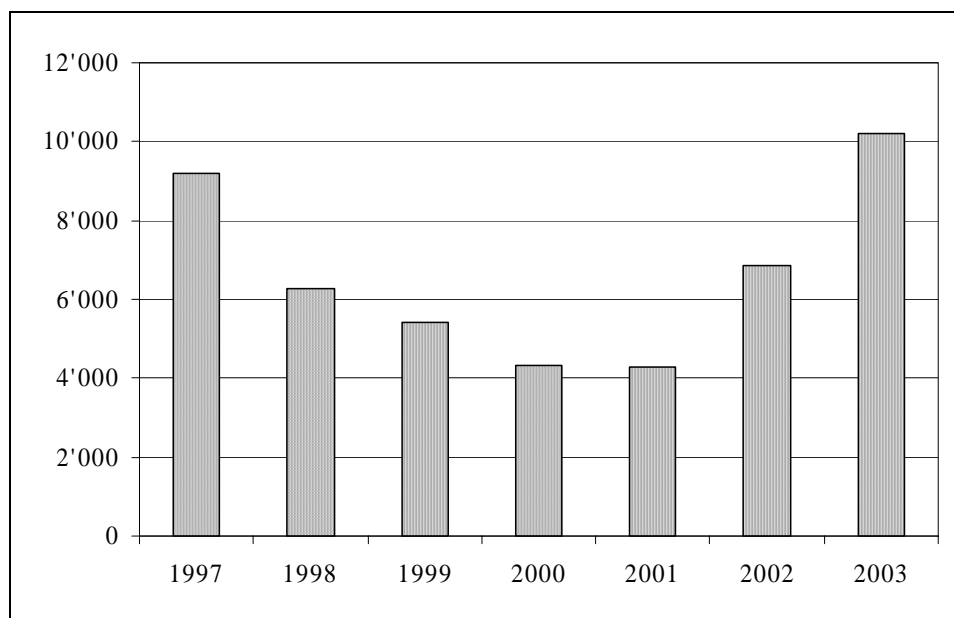


Source: calculs effectués par le seco sur la base des valeurs moyennes mensuelles

Le tableau D 3.5 montre l'évolution du taux de chômage des personnes qui exerçaient une fonction de cadre avant de se retrouver sans emploi. On peut y voir que le nombre des anciens cadres au chômage a diminué de plus de 50 % entre 1997 et 2000. En 2002 et 2003, en revanche, ce nombre a plus que doublé.

² On entend par *apprentis* les personnes ayant terminé un apprentissage ou une formation équivalente ou l'ayant interrompu.

D 3.5: Nombre de personnes qui exerçaient une fonction de cadre avant d'être inscrites au chômage



Source: calculs effectués par le seco sur la base des valeurs moyennes mensuelles

3.1.5 Evolution du chômage en fonction du gain assuré

L'analyse de l'évolution du chômage en fonction du gain assuré donne également une illustration sans équivoque de la tendance observée. On voit distinctement, sur le tableau D 3.6, que le nombre de chômeurs dont le revenu mensuel assuré dépasse 8000 francs a littéralement pris l'ascenseur: avec une augmentation de 179 % en sept ans, ce nombre a été multiplié par 2,8.

D 3.6: Evolution du nombre de chômeurs en fonction du gain assuré

<i>Niveau du gain assuré</i>	<i>Nombre de bénéficiaires en janvier 1997</i>	<i>Nombre de bénéficiaires en décembre 2003</i>	<i>Différence en pour cent</i>
0 à 1'000 fr.	2'407	3'925	+63.1%
1'001 à 2'000 fr.	14'547	16'348	+12.4%
2'001 à 3'000 fr.	31'521	24'153	-23.4%
3'001 à 4'000 fr.	42'574	38'056	-10.6%
4'001 à 5'000 fr.	33'273	32'772	-1.5%
5'001 à 6'000 fr.	15'140	19'810	+30.8%
6'001 à 7'000 fr.	6'519	9'813	+50.5%
7'001 à 8'000 fr.	3'513	6'119	+74.2%
plus de 8'000 fr.	3'980	11'114	+179.2%
<i>Total</i>	<i>153'474</i>	<i>162'110</i>	<i>+5.6%</i>

Source: seco, Marché du travail et assurance-chômage, Statistique du marché du travail

3.1.6 Tendances générales

L'évolution du chômage au plan national de 1997 à 2003 laisse apparaître globalement les tendances suivantes:

- Le recul du taux de chômage entre 1997 et 2001 a été légèrement plus marqué en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. Par la suite, la différence des taux entre régions linguistiques a tendance à s'atténuer. L'augmentation du chômage entre 2002 et 2004 s'est fait sentir dans la même proportion dans les deux parties du pays.
- Bien qu'il suive globalement la même évolution, le taux de chômage de la population étrangère est soumis à de plus fortes variations que celui des Suisses. On constate une légère convergence entre les deux taux mais celui des étrangers reste supérieur.
- L'augmentation du taux de chômage a été particulièrement forte, depuis 2001, chez les jeunes salariés, notamment les apprentis, ainsi que chez les cadres.

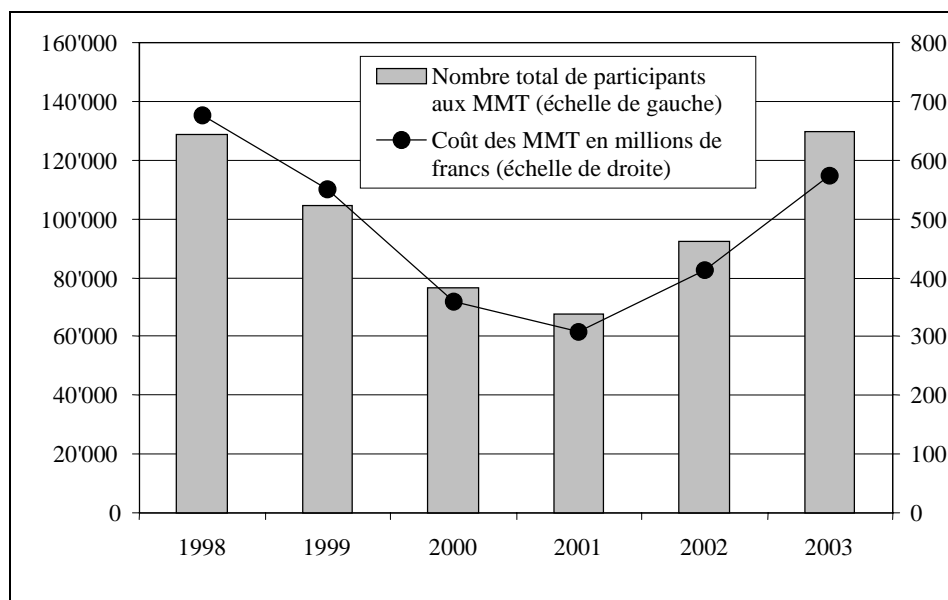
3.2 Evolution des mesures de marché du travail

Les pages qui suivent montrent comment les MMT ont changé sur le plan quantitatif entre 1998 et 2003, du point de vue de ceux qui y participent. On procède d'abord à un examen de l'évolution générale, puis à une analyse en fonction des trois types fondamentaux de mesures financées par l'assurance-chômage: les *mesures de formation*, les *mesures d'emploi* et les *mesures spécifiques*. Leur évolution au plan qualitatif est détaillée aux points 3.2.2 à 3.2.4.

3.2.1 Evolution générale de la mise en œuvre des MMT

Le tableau D 3.7 montre l'évolution du nombre de MMT en fonction de celui des participants dans la période de 1998 à 2003. En 1998, plus de 128 000 personnes ont pris part à des MMT. Ce nombre est tombé à moins de 68 000 personnes en 2001. Depuis lors, il a augmenté pour atteindre plus de 129 000 personnes en 2003. Si l'on considère les courbes des coûts des projets et du nombre de participants, on constate une évolution parallèle dans les grandes lignes. En 1998, la Confédération a versé 674 millions de francs pour la mise en œuvre de MMT. Il s'agit uniquement du coût des projets, sans les indemnités journalières des participants. En 2001, ce montant n'était plus que de 308 millions de francs mais il a à nouveau augmenté par la suite pour atteindre 574 millions de francs en 2003. Si l'on compare la situation des années 1998 et 2003, on constate que les coûts des projets sont nettement inférieurs en 2003, pour un nombre de participants équivalent. Autrement dit, les coûts des MMT ont été réduits. Si on les met en rapport avec le nombre de participants, on constate une diminution du coût des MMT par personne.

D 3.7: Evolution du nombre de participants et du coût des MMT



Source: seco, Marché du travail et assurance-chômage, Statistique du marché du travail

Le parallélisme entre l'évolution du nombre de participants, celle des coûts des mesures et celle du taux de chômage est évident. La colonne de droite du tableau D 3.8 montre le pourcentage de chômeurs ayant participé à des MMT. En 1998, alors que le taux de chômage était relativement élevé, environ 30 % des demandeurs d'emploi ont participé à une MMT. Ce taux est descendu à 24 % en 2001, suivant une évolution proportionnelle à celle du nombre de chômeurs. Cela montre que l'évolution du nombre de participants aux MMT suit grosso modo celle du nombre de demandeurs d'emploi. Considéré sous l'angle des modifications du cadre législatif, examinées plus loin, ce fait phénomène intéressant.

D 3.8: *Evolution des MMT en fonction du nombre de demandeurs d'emploi*

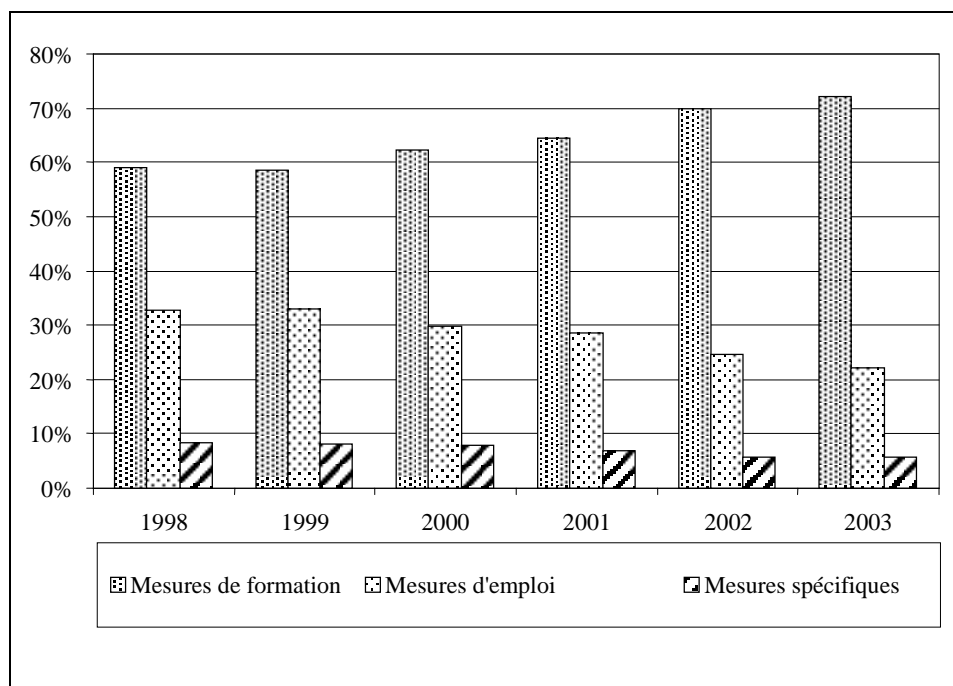
<i>Année</i>	<i>Demandeurs d'emploi (cumulés)*</i>	<i>Nombre de participants aux MMT (cumulés)*</i>	<i>Pourcentage de demandeurs d'emploi participant aux MMT</i>
1998	433'271	128'951	29.8%
1999	372'917	104'285	28.0%
2000	301'618	76'413	25.3%
2001	279'489	67'590	24.2%
2002	346'501	92'396	26.7%
2003	433'184	129'706	29.9%

*Chaque participant n'est comptabilisé qu'une seule fois durant le temps d'observation.

Source: seco, Marché du travail et assurance-chômage, Statistique du marché du travail

On examinera par la suite dans quelle mesure la proportion des différents types de MMT a changé. Comme indiqué plus haut, on distingue grosso modo trois types de mesures: les mesures de formation, les mesures d'emploi et les mesures spécifiques. Le tableau D 3.9 montre l'évolution des pourcentages respectifs de ces trois types de mesures. Il s'en dégage clairement une augmentation constante du taux de *mesures de formation* depuis 2000. Alors que celles-ci représentaient moins de 60 % du total des MMT en 1998, leur proportion a dépassé 70 % en 2003. En revanche, le taux de *mesures d'emploi* est passé, durant la même période, de plus de 30 % à env. 20 %, soit une diminution de 10 %. La part des *mesures spécifiques* a elle aussi tendance à se réduire.

D 3.9: Pourcentage des différents types de mesures en fonction du nombre de participants



Source: seco, Marché du travail et assurance-chômage, Statistique du marché du travail

Dans les pages qui suivent, les trois types de mesures sont examinés de manière différenciée. Les objectifs des mesures sont commentés et les différents types de MMT sont analysés de plus près.

3.2.2 Les mesures de formation

L'assurance-chômage finance des mesures de formation ayant pour but d'harmoniser le niveau de qualification des sans-emploi avec les exigences du marché du travail. Afin de répondre au mieux aux besoins en fonction de la situation de chaque chômeur, les autorités compétentes ont mis au point trois types de mesures de formation: les *cours*, les *entreprises d'entraînement* et les *stages de formation*. Ces mesures présentent les caractéristiques suivantes:

- Les cours permettent de réagir avec beaucoup de souplesse aux besoins des assurés et de l'économie. Qu'il s'agisse de cours de reconversion ou de perfectionnement, ils visent à améliorer l'aptitude d'un assuré à trouver un emploi. L'éventail proposé comprend aussi bien des cours de base que des cours spécialisés. Certains sont organisés par les

associations professionnelles afin de cerner au plus près les besoins des employeurs.

- Les entreprises d'entraînement permettent à des assurés au bénéfice d'une formation commerciale et de parcours professionnels très divers, ainsi qu'à des personnes désireuses d'entrer ou de se réinsérer sur le marché du travail, d'accumuler une expérience professionnelle importante. Elles sont également ouvertes à des demandeurs d'emploi plus anciens qui souhaitent compléter et améliorer leur carte de visite en acquérant de nouvelles méthodes ou techniques de travail. Les entreprises d'entraînement fonctionnent d'après le principe "*learning by doing*". Les participants acquièrent une expérience pratique dans un cadre proche de la réalité. A l'heure actuelle, une trentaine de ces entreprises sont actives en Suisse.
- Les personnes sans emploi peuvent également effectuer des *stages de formation* de trois mois dans des entreprises du secteur privé ou des administrations publiques. Ces stages doivent les aider à améliorer leurs connaissances et compétences professionnelles dans des domaines précis afin de pouvoir adapter leurs qualifications aux exigences du marché du travail.

L'importance respective de chacune de ces mesures de formation est indiquée par le tableau D 3.10, sur la base du nombre de personnes y ayant participé de 1998 à 2003. Comme on le voit, les mesures de formation les plus fréquemment utilisées sont de loin les cours de formation et de perfectionnement: plus de la moitié des participants aux MMT en ont suivi en 1998. On constate également que la part des cours a fortement augmenté par rapport à celle des entreprises d'entraînement et des stages de formation: en mai 2003, 71 % de l'ensemble des participants aux MMT ont suivi un cours de formation ou de perfectionnement. L'évolution de la fréquentation des entreprises d'entraînement n'accuse que des variations minimales. La même remarque s'applique aux stages de formation, qui ne représentent que 0,5 % du total des mesures de marché du travail.

D 3.10: Participation aux différentes mesures de formation en pourcentage de l'ensemble des MMT

	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Cours	57.7%	57.3%	60.6%	63.0%	68.6%	71.0%
Entreprises d'entraînement	1.7%	1.9%	2.2%	2.1%	1.8%	1.9%
Stages de formation	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%

Source: seco, Marché du travail et assurance-chômage, Statistique du marché du travail

Le tableau D 3.11 montre l'évolution de la fréquentation de chaque type de cours. On constate que les cours de *langue* et *d'informatique* rencontrent un grand succès, de même que les *programmes de base* et les *cours axés sur la personnalité*. Les programmes de base sont mis en œuvre pour déterminer les possibilités de réinsertion des demandeurs d'emploi. Ils doivent aider les participants dans leurs recherches grâce à un programme de mesures personnelles. Quant aux cours axés sur la personnalité, il s'agit de traiter les situations de chômage et de se réorienter vers les exigences du marché du travail. Les autres cours (compétences particulières exigées par certaines branches, *acquisition des qualifications de base* ou préparation à une *activité professionnelle indépendante*) représentent environ un quart du volume total.

Si l'on considère la part de chaque type de cours en fonction du temps, on constate un accroissement de celle des *programmes de base*, qui a augmenté de plus de 10 %. En revanche, la fréquentation des *cours d'informatique générale* destinés aux utilisateurs, qui proposent une introduction ou un approfondissement des connaissances, a nettement chuté. Les *cours d'informatique spécialisés* accusent aussi un recul mais dans une moindre mesure.

D 3.11: Part respective des différents types de cours en pourcentage des participants à l'ensemble des cours

	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Cours de langue	23.1%	20.1%	20.7%	21.1%	20.2%	20.0%
Programmes de base	22.0%	25.9%	24.4%	27.3%	34.0%	35.7%
Informatique générale	20.6%	23.3%	20.9%	20.6%	16.8%	14.4%
Cours axés sur la personnalité	11.9%	7.7%	8.4%	9.3%	9.5%	9.8%
Informatique spécialisée	4.4%	4.1%	5.1%	4.4%	3.4%	3.1%
Activité indépendante	3.8%	3.5%	3.4%	3.0%	2.3%	2.2%
Perfectionnement commercial et vente	3.7%	3.4%	3.7%	3.5%	3.5%	3.5%
Hôtellerie, économie domestique, entretien	2.4%	1.9%	1.7%	1.5%	1.2%	1.4%
Autres cours	2.3%	3.0%	3.1%	2.7%	2.7%	3.4%
Techniques et artisanat	2.3%	3.4%	3.7%	2.9%	3.1%	3.6%
Qualifications de base	1.8%	2.2%	3.2%	2.3%	2.2%	1.7%
Santé et social	1.6%	1.5%	1.6%	1.5%	1.1%	1.1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: seco, Marché du travail et assurance-chômage, Statistique du marché du travail

3.2.3 Mesures d'emploi

Les autorités compétentes disposent de trois types de mesures d'emploi: les *programmes d'emploi temporaire*, les *stages pratiques* et les *semestres de motivation*. Les caractéristiques de ces mesures, orientées chacune vers des objectifs spécifiques, sont les suivantes:

- Les *programmes d'emploi temporaire* sont financés par l'assurance-chômage. Leur but est de maintenir et d'améliorer l'aptitude au

placement des assurés. Ceux-ci mettent en œuvre et approfondissent leurs qualifications professionnelles clés dans des activités proches de la pratique. Les éléments de formation intégrés aux programmes contribuent à élargir les qualifications personnelles et professionnelles.

- Le *semestre de motivation* s'adresse aux jeunes ayant terminé leur scolarité obligatoire ou ayant interrompu un apprentissage. Il les aide à clarifier leurs objectifs professionnels et à choisir une filière de formation. Le semestre de motivation comprend une partie emploi et une partie formation. Durant ses six mois, il offre une structure fixe. Dans le cadre des activités pratiques, les participants ont la possibilité de se familiariser avec divers aspects du monde du travail.
- L'emploi temporaire peut également prendre la forme d'un *stage pratique* en entreprise ou en administration publique. Les stages pratiques durent en principe six mois. Ils offrent la possibilité aux participants d'acquérir une expérience professionnelle ou d'approfondir leurs connaissances. Les contacts établis avec l'économie privée visent à améliorer les chances de trouver un emploi.

Le tableau D 3.12 montre la part respective des trois types de mesures d'emploi en fonction du pourcentage de participants. Comme on peut le voir, ce sont les programmes d'emploi temporaire qui, avec une proportion de 20 à 30 % de toutes les MMT, constituent de loin les mesures d'emploi les plus prisées. Si l'on considère l'évolution dans le temps, on remarque que la part des programmes d'emploi temporaire et celle des stages pratiques ont diminué. En revanche, celle des semestres de motivation a augmenté jusqu'en 2001. Elle est restée stable en 2002 et 2003 avec une proportion de 2,5 % de toutes les MMT.

D 3.12: *Participation aux différentes mesures d'emploi en pourcentage de l'ensemble des MMT*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Programmes d'emploi temporaire	29.5%	29.4%	25.5%	24.3%	21.3%	18.7%
Semestres de motivation	1.5%	2.0%	2.9%	3.4%	2.6%	2.5%
Stages pratiques	1.9%	1.8%	1.6%	1.1%	0.7%	0.9%

Source: seco, Marché du travail et assurance-chômage, Statistique du marché du travail

3.2.4 Mesures spécifiques

Les mesures spécifiques se distinguent des autres mesures de marché du travail par leur *caractère individuel* et leur *aspect essentiellement financier*. Les mesures suivantes peuvent être mises en œuvre actuellement: *allocations d'initiation au travail* et de *formation*, *prestations au titre de l'encouragement d'une activité indépendante*, *contributions aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaire*. Ces mesures présentent les caractéristiques suivantes:

- Les *allocations d'initiation au travail* ont pour but de permettre à des assurés dont le placement est difficile de trouver un emploi pendant six mois dans une entreprise. Il s'agit d'aider l'assuré à atteindre, pendant ce laps de temps, le niveau de performance exigé par l'employeur dans un domaine donné. L'assurance-chômage prend ainsi en charge jusqu'à 60 % du salaire mensuel pendant six mois au maximum.
- Les assurés de plus de 30 ans qui n'ont aucune formation de base ou dont la formation ne correspond plus aux besoins du marché du travail peuvent déposer une demande *d'allocations de formation*, en accord avec une entreprise qui assurerait cette formation. Les allocations de formation peuvent être garanties durant trois ans au maximum. Les allocations d'initiation au travail et de formation ouvrent ainsi de nouvelles perspectives, tant pour les employeurs que pour les employés.
- Des prestations peuvent également être versées au titre *d'encouragement d'une activité indépendante* à des salariés souhaitant travailler à leur compte. L'assurance-chômage les aide ainsi à franchir

le pas qui mène à une activité indépendante durable durant la phase de préparation et prend en charge une partie du risque de déficit de l'entreprise projetée.

- Afin de faciliter aux assurés l'accès aux emplois disponibles, l'assurance-chômage encourage leur mobilité professionnelle et géographique en leur versant des *contributions aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaire*. Elle peut ainsi prendre en charge, pendant six mois au maximum, les frais de déplacement, les frais d'hébergement à l'extérieur et les frais de subsistance lorsque l'assuré ne trouve pas de travail convenable dans sa région de domicile.

Le tableau D 3.13 montre la part respective de chaque type de mesure spécifique. Il en ressort que les *allocations d'initiation au travail* sont les plus fréquemment employées, suivies par les *contributions aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaire* et les *prestations au titre d'encouragement d'une activité indépendante*. La part des *allocations de formation* est relativement faible. Si l'on considère l'évolution dans le temps, on constate que la part des bénéficiaires d'une prestation d'encouragement à l'activité indépendante a fortement augmenté. Les allocations d'initiation au travail sont en légère hausse alors que la part des bénéficiaires de contributions au frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaire accuse une nette tendance à la baisse.

D 3.13: Participation aux différentes mesures spécifiques en pourcentage des bénéficiaires

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Allocations d'initiation au travail	42.4%	41.9%	53.7%	47.7%	42.2%	44.6%
Encouragement de l'activité indépendante	28.3%	29.2%	31.5%	33.7%	36.7%	35.1%
Contribution aux frais de voyage et de séjour	25.8%	24.9%	10.1%	13.4%	16.7%	16.8%
Allocations de formation	3.4%	3.7%	4.4%	5.3%	4.4%	3.6%
Encouragement à la préretraite	0.2%	0.2%	0.2%	-	-	-
Total mesures spécifiques	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: seco, Marché du travail et assurance-chômage, Statistique du marché du travail

3.2.5 Tendances générales en matière de mise en œuvre des MMT

Les tendances suivantes se dégagent de l'évolution générale des mesures de marché du travail durant ces six dernières années:

- Le nombre de participants aux MMT évolue en grande partie parallèlement au nombre de demandeurs d'emploi.
- Alors que la part des mesures de formation a augmenté par rapport au total des MMT, celle des mesures d'emploi et celle des mesures spécifiques ont diminué.
- Dans le cadre des mesures de formation, les demandeurs d'emploi donnent la préférence aux cours de langue et d'informatique ainsi qu'aux programmes de base et aux cours axés sur la personnalité.
- Alors que la participation aux cours d'informatique a diminué, les programmes de base ont connu un fort développement.
- La part des mesures d'emploi mises en œuvre dans le secteur privé a augmenté pendant qu'elle diminuait dans les administrations publiques.

- En ce qui concerne les mesures spécifiques, l'encouragement à l'activité indépendante et les allocations d'initiation au travail sont en augmentation.

3.3 Modifications du cadre légal et institutionnel

Nous allons nous pencher, dans les pages qui suivent, sur quelques modifications fondamentales du cadre légal et institutionnel qui ont influé sur la mise en œuvre et sur le contenu des mesures de marché du travail ces dernières années. Dans un premier temps, nous allons examiner les modifications législatives qui ont eu des effets sur la mise en œuvre des MMT. Puis nous décrirons l'évolution qualitative du contenu de ces mesures. Enfin, nous passerons à l'observation du marché du travail et à la recherche scientifique.

3.3.1 Cadre légal

Sous l'impulsion de la forte augmentation du chômage qu'a connue la Suisse au début des années 90, la Confédération a revu sa politique en la matière. La loi sur l'assurance-chômage (LACI) de 1984 a été révisée. Les nouveaux textes sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 1996 et au 1^{er} janvier 1997. La LACI met dorénavant davantage l'accent sur une politique active de réinsertion des sans-emploi. Les anciennes *mesures préventives* ont été remplacées par un instrument actif dénommé *mesures de marché du travail (MMT)*. La mise en œuvre des MMT vise à améliorer l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi et à contribuer à leur réinsertion rapide et durable sur le marché du travail. Ces objectifs fondamentaux sont restés les mêmes à ce jour. Les modifications fondées sur le cadre légal peuvent se résumer en six points:

Mise en place d'offices régionaux de placement

Dans le cadre de la révision de la LACI, les cantons ont été invités à mettre en place des offices régionaux de placement (ORP). La responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'emploi est ainsi passée des communes, qui avaient jusqu'alors leurs propres offices du travail, aux cantons. Ces derniers ont dû mettre sur pied des programmes d'occupation et des cours de perfectionnement et de reconversion afin d'améliorer l'aptitude au placement des sans-emploi. Une série d'autres modifications législatives concernant les conditions de participation aux mesures de marché du travail ainsi que les périodes de cotisation à

accomplir sont par ailleurs entrées en vigueur. Parmi celles-ci, citons l'interdiction faite depuis le 1^{er} janvier 1997 aux personnes en fin de droits de participer aux MMT ainsi que le fait que l'emploi temporaire dans le cadre d'une MMT n'est plus compté comme période de cotisation permettant l'ouverture d'un nouveau délai-cadre. En contrepartie, la LACI a pris en charge la majeure partie des coûts des MMT.

Offre minimum requise en matière de MMT

La Confédération a fixé à 25 000 le nombre minimum de postes de travail que les cantons devaient offrir en 1997 au titre des MMT. La répartition entre les cantons se calcule en fonction de la population et du nombre de chômeurs. Afin d'améliorer la mise en œuvre des MMT, les cantons doivent mettre en place des services logistiques (services LMMT) qui définissent les besoins et préparent les mesures nécessaires. En raison de la baisse du taux de chômage, l'offre minimale requise pour 2000 avait été réduite à 15 000 postes durant l'année. Vu l'introduction de la nouvelle réglementation des rapports entre le seco et les cantons via *l'accord 2000 ORP / LMMT / autorités cantonales*, le Parlement a finalement décidé de supprimer l'offre minimale requise en matière de MMT au 1^{er} janvier 2001. Cette décision représente un tournant dans la philosophie de la gestion des MMT par la Confédération: alors que l'offre minimale impliquait une prestation requise, le nouvel accord met l'accent sur une gestion orientée vers les résultats.

Gestion orientée vers les résultats par le biais d'accords

Conformément à l'accord 2000 ORP / LMMT / autorités cantonales, les cantons sont responsables de la mise en œuvre des MMT. Ils décident eux-mêmes du nombre de postes nécessaires et du type de MMT à mettre à disposition des assurés pour atteindre les objectifs de la LACI. Sur la base des résultats d'études d'évaluation externes concernant les résultats des ORP, l'application de l'accord 2000 ORP / LMMT / autorités cantonales a permis la mise en place d'un système d'indicateurs de résultats inspiré des méthodes de la nouvelle gestion publique. Ce système permet de déterminer dans quelle mesure les objectifs de la LACI sont atteints. Ceux-ci consistent notamment à réinsérer rapidement les demandeurs d'emploi inscrits sur le marché du travail, à réduire le chômage de longue durée et le nombre de personnes en fin de droits ainsi qu'à éviter les réinscriptions auprès des ORP. Les données concernant les résultats sont enregistrées sur les systèmes d'information PLASTA et SIPAC. Le seco insère ces données

dans un modèle statistique qui tient notamment compte des facteurs économiques propres à chaque canton. Les cantons ayant obtenu des résultats supérieurs à la moyenne dans la poursuite des objectifs ont reçu un bonus de la part du seco.

Les accords sur les résultats et les objectifs conclus en 2000 ont été révisés au 1^{er} janvier 2003. Depuis 2003, la mise en œuvre de la LACI est réglée par *l'accord 2003 ORP / LMMT / autorités cantonales*. Lors de la révision des accords, les parties se sont entendues sur un système d'indicateurs monétaires et ont remplacé le versement de boni par une appréciation générale de la situation dans le sens d'un benchmarking.

Accords entre les cantons et les prestataires de MMT

Le système d'accords qui régit les relations entre le seco et les cantons trouve son pendant au niveau des rapports entre les cantons et les prestataires de MMT. Selon l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI), les cantons doivent, depuis le 1^{er} juillet 2003, conclure des accords avec les organisateurs de mesures collectives de marché du travail (cf. art. 81d OACI). Outre les objectifs et la durée des mesures, ces accords doivent régler les groupes cibles, les valeurs cibles et les indicateurs. L'établissement d'accords concernant la collaboration avec les prestataires de mesures collectives avait été prévu avant 2003 par une circulaire concernant les MMT. Par conséquent, la majorité des cantons en ont déjà fait l'expérience depuis l'an 2000.

Extension des compétences des cantons

Selon la révision de l'OACI approuvée le 28 mai 2003 par le Conseil fédéral, le seco délègue aux cantons la compétence de statuer sur les mesures de marché du travail dont les frais à prendre en compte sont inférieurs à cinq millions de francs (cf. art. 81e OACI). Autrement dit, des MMT peuvent être autorisées sans consultation du seco, ce qui permet aux cantons de verser les sommes nécessaires aux prestataires de MMT sans que le seco doive contrôler la facture finale et statuer sur le paiement.

Financement des mesures de marché du travail

Les mesures de marché du travail sont financées par des contributions du fonds de l'assurance-chômage. Les cantons ont la possibilité de fournir les places nécessaires dans le cadre de mesures *individuelles* ou *collectives*.

Pour les mesures individuelles, on s'adresse en général aux prestataires de cours de formation ou de perfectionnement actifs sur le marché. En revanche, en ce qui concerne les mesures collectives, les cantons s'adressent à des prestataires spécialisés. Il peut s'agir en l'occurrence d'organismes privés ou d'utilité publique sans but lucratif. La circulaire concernant les mesures de marché du travail règle la question des coûts pris en charge par le seco pour l'organisation de MMT collectives. Elle fixe les montants maximaux dans le cadre desquels les frais effectivement imputables sont financés. Pour les cours individuels, les montants maximaux prescrits font office de valeur indicative. Autrement dit, les prestataires de mesures sont indemnisés pour les frais d'organisation des mesures lorsque ceux-ci sont indispensables et peuvent être attestés. On entend en principe par frais indispensables les frais d'organisation directs et les frais occasionnés par les participants aux mesures (cf. art. 62 et 64b LACI). Il est par conséquent interdit aux prestataires de MMT de rechercher des gains générés par l'organisation des mesures aux frais du fonds AC. Si des produits sont élaborés et vendus dans le cadre d'une MMT, la recette ainsi réalisée sera déduite des frais pris en compte. Il appartient aux services cantonaux responsables de l'exécution des MMT de vérifier si les coûts des mesures peuvent être pris en considération.

3.3.2 Développement de la qualité

Une importance particulière est accordée au développement de la qualité des MMT depuis leur mise en place. Ce souci s'exprime concrètement dans la pratique de financement du seco qui recourt à des instruments au service du développement de la qualité mais aussi de par l'initiative de développer un standard minimum pour les mesures de formation.

Financement du développement de la qualité

Lors du dépôt de demandes de subventions par les prestataires de MMT, les organes cantonaux d'exécution peuvent prendre en charge les frais relatifs à l'assurance et au développement de la qualité dans les limites des montants maximaux en vigueur (cf. circulaires C92bis et G37). Il s'agit en l'occurrence des frais occasionnés par le recours à des consultants externes, par des expertises économiques, par des procédures de certification ou par le perfectionnement des collaborateurs.

Standards minimaux de qualité selon eduQua

Depuis plus de trois ans, les institutions et les prestataires de cours actifs dans le domaine de la formation continue peuvent recevoir une certification eduQua. eduQua est une norme de qualité élaborée par le seco en collaboration avec l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. Sous ce label sont définis six critères décisifs pour la qualité d'une institution: l'offre de formation, la communication avec la clientèle, les modalités de fourniture de la prestation, le personnel (formateurs) affecté à la formation, le succès de la transmission des connaissances ainsi que le processus de garantie et de développement de la qualité. Le label fixe les standards minimaux qui doivent être observés pour qu'une institution puisse être certifiée. Dans une grande partie des cantons, la certification eduQua est une condition pour pouvoir organiser des mesures de marché du travail dans le domaine de la formation.

Contrôles de qualité

Les organes cantonaux d'exécution sont responsables en première ligne de la qualité des MMT. Pour ce faire, ils ont développé différents systèmes d'assurance de la qualité. En outre, le seco procède depuis janvier 2001 à des contrôles externes sur place pour les mesures collectives de formation, sur la base d'échantillons. Pour effectuer ces contrôles, le seco a développé son propre instrument d'évaluation des mesures de formation, qui permet d'apprécier les aspects qualitatifs, organisationnels, financiers et administratifs au moyen d'indicateurs. Dans ce contexte, des investissements ont été consentis pour le développement des critères d'évaluation et de qualité correspondants. Signalons également qu'il est prévu de soumettre les mesures d'emploi à des contrôles analogues, lesquels se trouvent actuellement en phase d'élaboration.

3.3.3 Observation du marché du travail et recherche scientifique

Afin d'améliorer la compréhension du phénomène du chômage et des effets de la politique du marché du travail, le seco finance et soutient toute une série d'études et de projets de recherche.

Observation du marché du travail par l'ORTE et l'AMOSA

L'*Observatoire romand et tessinois de l'emploi* (ORTE) et son homologue de Suisse orientale, d'Argovie et du canton de Zoug l'*AMOSA* (*Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug*) ont pour objectif de mieux cerner l'évolution du marché du travail en recueillant systématiquement des informations sur les demandeurs d'emploi et les besoins des entreprises. Ces deux organes ont été créés, respectivement en

2001 et 2002, par les responsables des offices cantonaux de l'économie et du travail. Avec l'aide du seco, ils ont mené plusieurs enquêtes sur l'évolution du marché du travail sur un plan sectoriel ou régional, qui se sont traduites par la publication de rapports sur l'état des lieux dans l'industrie, les professions de la santé, l'informatique, l'hôtellerie, la construction et les services financiers. Les résultats de ces études fournissent aux autorités cantonales de précieuses informations sur les stratégies à mettre en œuvre pour lutter activement contre le chômage.

Essai pilote de financement des MMT

Vu les risques financiers que prennent les prestataires de MMT et l'amélioration du contrôle des coûts par le seco, un nouveau modèle de financement des mesures a été lancé à titre d'essai en 2003 dans quatre cantons. Le seco a passé avec les cantons pilotes des accords concernant le contenu de cet essai et la manière de procéder. Une somme plafond de 4000 francs par demandeur d'emploi est mise à leur disposition pour le financement de toutes les MMT mises en œuvre pendant une année. En contrepartie, les cantons obtiennent une plus grande liberté quant au type de mesures et à leur étendue. Ils bénéficient également d'une certaine marge de manœuvre pour définir la nature de leurs relations avec les organisateurs de MMT. Ils ont ainsi la possibilité de convenir d'un budget global indépendamment du nombre de participants. En outre, il leur est permis d'autoriser la création de réserves auprès des organisateurs et de mettre en place un système d'encouragement dépendant des prestations.

Etudes de suivi

Les mesures actives de marché du travail et les agences publiques de placement font l'objet d'évaluations scientifiques systématiques depuis 1996. De nombreuses études sur les effets de ces interventions ont en outre été menées ces dernières années, la plupart dans une perspective économique. Une grande partie des enseignements tirés de ces travaux se sont révélés fort intéressants pour le seco dans sa recherche d'une gestion rentable et efficace des moyens de la Confédération. Dans le cadre du suivi des évaluations des effets des MMT effectuées jusqu'ici, le seco a lancé et attribué en 2003 plusieurs mandats d'études sur la rapidité et la durabilité de la réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Ces études seront réalisées sous divers angles. Les premiers résultats seront disponibles en 2005.

4 La situation sur le marché du travail et ses conséquences pour les MMT dans six cantons

Ce chapitre montre, au moyen d'exemples concrets, comment les autorités cantonales d'exécution ont réagi aux défis du chômage et du marché du travail, en collaboration avec les prestataires de MMT.

4.1 Le canton de Zurich a rapidement réagi au nouveau phénomène du chômage des cadres

La situation particulière du canton de Zurich exigeait que les responsables cantonaux prennent des mesures pour faire face à la situation des cadres demandeurs d'emploi. Après le boom des années 90, un grand nombre de postes de travail ont disparu à partir de l'automne 2001, pour des raisons conjoncturelles et structurelles: situation économique mondiale, suppression de surcapacités dans le secteur de la finance, etc. De nombreux cadres et spécialistes hautement qualifiés ont été touchés par le chômage dans l'espace économique zurichois. Selon les informations de la responsable du service de qualification des demandeurs d'emploi de l'Office cantonal de l'économie et du travail, le rapport entre chômeurs qualifiés et non qualifiés est resté plus ou moins constant dans les années 90. Mais la proportion de personnes qualifiées est passée de 46 % à 54 % du total des chômeurs du canton de Zurich entre l'été 2001 et la fin 2003. Si, pendant ce laps de temps, le nombre de chômeurs sans qualification a doublé, celui des demandeurs d'emploi ayant occupé précédemment des fonctions de cadre ou de spécialiste a, lui, triplé.



"C'est un fait qu'aujourd'hui, la qualification à elle seule ne constitue plus une assurance contre le chômage."

Heinz Wyssling, initiateur du programme "Skipper"

Adaptation des MMT aux besoins individuels des demandeurs d'emploi

D'après un responsable cantonal, dans les années 90, les mesures de marché du travail répondaient relativement peu aux besoins individuels des demandeurs d'emploi. A titre d'illustration, la plupart des chômeurs étaient alors indistinctement invités à faire un bilan professionnel. Depuis, on est

revenu de cette stratégie. Aujourd'hui, on essaye en priorité d'envoyer la bonne personne à la bonne place. Par conséquent, toujours selon les responsables cantonaux, on s'est efforcé, ces dernières années, de mieux tenir compte des besoins individuels des chômeurs ainsi que des exigences du marché du travail.

Adéquation entre formation et pratique

Un certain nombre d'enquêtes ont montré que l'adéquation entre la théorie et la pratique jouait un rôle central dans la réussite de l'intégration au marché du travail. L'Office cantonal de l'économie et du travail a pris conscience de cette réalité et accorde désormais une plus grande importance à cet aspect. On a constaté en effet que, notamment pour les chômeurs peu qualifiés, si le fait de suivre un cours pouvait permettre d'augmenter ses qualifications, cela ne suffisait pas pour retrouver un emploi. On a donc pris d'autres mesures, par exemple en combinant un cours de vente d'un mois avec un stage pratique de trois mois. Les participants devaient chercher eux-mêmes leur place de stage, ce qui constituait dans le même temps un bon exercice de recherche d'emploi. De tels stages sont intéressants aussi bien pour les demandeurs d'emploi que pour les employeurs. En effet, le recrutement se fait souvent sur des critères n'apparaissant pas sur les diplômes, comme la fiabilité, la ponctualité, les rapports avec la clientèle, etc.

Des contacts étroits avec les employeurs

L'adéquation entre la formation et la pratique exige que l'on trouve des employeurs prêts à offrir des places de stages. Pour cette raison, le canton s'efforce de travailler avec des prestataires de MMT qui entretiennent des contacts étroits avec les entreprises. Ces contacts font l'objet d'un examen lors de la mise en soumission de nouvelles MMT. L'Office de l'économie et du travail veille à ce que les prestataires de MMT auxquels il fait appel ne dépendent pas exclusivement des mandats du canton mais aient également un pied dans le secteur privé.

Assurance interne et externe de la qualité

Le recul du chômage à la fin des années 90 a entraîné une réduction de l'offre en matière de MMT dans le canton de Zurich, qui s'est alors séparé de certains prestataires de mesures. La remontée des taux de chômage à partir de 2001 a suscité une réflexion approfondie sur le choix des

prestataires de mesures avec lesquelles le canton souhaitait travailler à l'avenir. Cette réflexion a contribué à améliorer de la qualité des mesures. Depuis 1999, la collaboration avec les prestataires de mesures repose sur des conventions. Celles-ci fixent les objectifs et désignent les groupes cibles en accord avec les prestataires. Pour l'Office cantonal de l'économie et du travail, il est préférable, du point de vue de l'assurance de la qualité, de travailler avec un nombre réduit de prestataires. D'une part, cela favorise la continuité de la collaboration et, d'autre part, cela permet de réduire les dépenses liées au contrôle de la qualité. Aussi bien les prestataires que nous avons interrogés que les responsables cantonaux s'accordent à reconnaître que les exigences relatives aux prestations fournies et à la qualité ont augmenté ces dernières années. Il en ressort, entre autres, que la certification eduQua est aujourd'hui exigée de tous les prestataires de mesures au titre de standard minimum.

Collaboration entre les autorités cantonales et les prestataires de MMT

Du côté de l'office cantonal comme des prestataires de mesures, on estime que l'échange d'informations entre partenaires s'est amélioré. A titre d'illustration, l'office cantonal exige désormais que les conseillers en placement des ORP reçoivent des comptes rendus différenciés sur chaque bilan professionnel effectué à leur demande. Le personnel des ORP s'en trouve déchargé et peut se concentrer sur le travail des prestataires de cours. Dans le cas des cours d'allemand, l'office cantonal est parvenu à rassembler tous les prestataires autour d'une table pour procéder à un échange. Cette démarche améliore la transparence des prestations et contribue à promouvoir la qualité des MMT.

Plus d'attention pour le client

Aujourd'hui, les organes cantonaux d'exécution accordent bien plus d'attention à leurs clients que dans les années 90. Cela se traduit notamment par le changement de certains termes utilisés dans la mise en œuvre des MMT. Ainsi, l'Office cantonal de l'économie et du travail ne parle plus de demandeurs d'emploi mais de *clients* pour lesquels il doit accomplir un *mandat de postulation*. L'ancien service des *mesures de marché du travail* a été rebaptisé, dans le canton de Zurich, service de la *qualification des demandeurs d'emploi*. Dans le même ordre d'idées, la formulation des dispositions a été rendue plus conviviale et plus compréhensible.

Un personnel qualifié

La qualification des responsables de l'exécution des mesures de marché du travail a elle aussi évolué. Alors que, dans les années 90, les MMT étaient exclusivement l'affaire du personnel administratif, ces tâches sont aujourd'hui prises en charge par des collaborateurs au bénéfice d'une formation didactique ou pédagogique.

Skipper: une MMT pour les cadres

Ce qui est particulièrement innovateur, dans Skipper, c'est la démarche globale qui permet de prendre en compte une période de chômage pouvant durer assez longtemps. Le cours est conçu de manière que les participants puissent s'occuper de leur situation sur une longue durée. Dans le cadre des objectifs prioritaires de la LACI, cela représente un changement de paradigme. La mise en place d'une stratégie proactive de recherche d'emploi représente également une innovation. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de faire des recherches d'emploi tous azimuts au risque de se disperser mais bien plutôt de se concentrer sur des champs d'activité possibles dans lesquels des solutions alternatives peuvent être développées et observées.

Organisé par l'Ecole-Club Migros, le cours *Skipper* a eu lieu pour la première fois en janvier 2003. Il a été suivi par plus de 100 personnes à ce jour. A l'été 2004, il en était à déjà à sa dixième édition. Le programme s'adresse aux cadres ayant une formation de niveau universitaire, qui ont exercé des fonctions de direction à un niveau moyen ou supérieur et qui ont connu le chômage pour la première fois.

Son but est de répondre aux questions des participants concernant le chômage, de les aider à identifier les problèmes qui y sont liés et de les amener à trouver des solutions. Pour ce faire, on applique une méthode globale d'entraînement et de coaching qui se réfère à la situation mentale, intellectuelle et physique des participants. Ceux-ci doivent être capables de mettre en œuvre une stratégie proactive axée sur des objectifs.

Le programme dure 23 jours en tout. Il se répartit en un module de trois semaines comprenant 14 jours de cours, plus sept jours de suivi répartis sur cinq mois. Durant le premier module, les participants prennent leur situation en mains et élaborent leur stratégie personnelle de recherche d'emploi. Pendant la phase d'accompagnement qui suit, ils reçoivent un soutien pour mettre en œuvre leur propre stratégie.

Sous la supervision d'un responsable des programmes de l'Ecole-Club Migros, le cours est donné par dix animateurs qui se partagent les différents domaines abordés: outplacement, plan de carrière, conseils en organisation, conseil d'entreprise, santé, sport, médecine et activités créatrices. Il a lieu dans les locaux de l'Ecole-Club Migros à Oerlikon (Zurich), y compris les activités sportives.

Nouveaux groupes cibles et nouveaux objectifs

Suite à la forte augmentation du chômage des cadres en 2002, l'Office cantonal de l'économie et du travail s'est demandé quelles étaient les mesures les plus appropriées pour ce groupe de personnes. On s'est rendu compte qu'il n'existait pas d'offre spécifique de MMT ou que l'offre existante n'était pas satisfaisante. Une réflexion plus approfondie a amené les responsables de l'office à admettre que la qualification au sens large n'entraînait pas en ligne de compte pour ce groupe cible. En effet, les personnes concernées sont toutes nettement plus qualifiées que la moyenne. Si elles ont perdu leur emploi, c'est parce que le marché du travail a changé et non à cause de déficits de formation ou de pratique. Il est apparu clairement, dans ce contexte, que ces personnes auraient des difficultés à se réinsérer à court terme sur le marché du travail, vu la situation structurelle de celui-ci. Par conséquent, il ne s'agissait plus de viser une réinsertion le plus rapidement possible mais d'accorder une importance particulière au *maintien de l'aptitude au placement*. Les personnes concernées ont bien moins besoin d'une aide technique que d'un soutien personnalisé. D'après les informations fournies par les responsables de l'office, cette réorientation a suscité des discussions à l'interne concernant la compatibilité de ces objectifs avec ceux de la LACI.

Les cadres apprennent à postuler

L'initiateur de Skipper dit avoir été surpris de constater à quel point les cadres avaient besoin de s'exercer à faire une postulation. Ses expériences lui ont montré que cette catégorie de chômeurs éprouvaient souvent beaucoup de difficultés à exposer correctement leurs compétences et à suivre une stratégie systématique de postulation. Les cadres ont souvent gravi un à un les échelons de leur entreprise sans avoir été actifs dans une autre branche que la leur. Ils ne sont donc pas habitués à se mouvoir sur le marché du travail et ont de la peine à faire un bilan personnel. Ils manquent en général d'expérience et de connaissance des stratégies et des techniques de postulation. Ce problème est d'autant plus fréquent chez les

personnes qui ont fait carrière durant les années de haute conjoncture car elles doivent faire face aujourd'hui à une concurrence bien formée.

Des stratégies durables

L'initiateur de Skipper n'a pas voulu se contenter de proposer aux participants de s'entraîner à faire des postulations. Pour cela, on se fonde essentiellement sur des dossiers de candidature standard qui sont peu adaptés à ce groupe cible. Le cours a été axé plutôt sur l'élaboration d'un véritable dossier individuel. Les postulants ne doivent pas se fondre dans la masse des chômeurs mais au contraire adresser leurs candidatures aux personnes qui disposent des compétences de décision en rapport. On peut ainsi économiser beaucoup de temps et d'argent et éviter de voir la confiance en soi érodée par de trop nombreux refus.

Dans le cadre du cours, on montre aux participants comment ils peuvent définir et exposer leurs propres compétences et aptitudes. Au début, ils ne sont souvent pas conscients de la diversité des compétences qui sont mises en jeu dans *l'aptitude à communiquer*: présentation, écriture, contact, capacité de négociation, etc. Une fois les compétences de base recensées, il s'agit de déterminer quelles entreprises sont susceptibles de proposer les champs d'activités correspondants ou de voir les points de convergence entre les compétences du postulant et les besoins de l'entreprise. C'est l'une des conditions sine qua non pour trouver un nouvel emploi. Pour les participants, cela implique de chercher à connaître les produits et les services ainsi que les problèmes et les exigences des entreprises. Par la suite, ils entrent en contact avec les personnes qui disposent des compétences de décision.

"Lorsque la personne convient à l'entreprise, la question de l'âge devient secondaire. J'ai déjà vu trois fois des gens de plus de 55 ans retrouver un emploi."

Heinz Wyssling, initiateur du programme "Skipper"



Une stratégie globale

La philosophie sur laquelle se fonde le cours postule un équilibre entre le travail et les loisirs, entre l'effort et la régénération. Pour cette raison, le programme inclut également des activités sportives. On essaye aussi d'aborder la question de la spiritualité. Le cours ne se concentre pas

uniquement sur l'apprentissage cognitif, mais met en jeu différents aspects et aborde les thèmes du travail et de la reconversion sous le prisme de différents vecteurs de sens. De par sa conception, il s'adresse avant tout à des personnalités communicatives, capables et désireuses de s'insérer dans une dynamique de groupe.

4.2 Le canton de Berne met en place des cours d'allemand axés sur la pratique à l'intention des chômeurs de langue étrangère

Dans le canton de Berne comme dans le reste de la Suisse, le taux de chômage a fortement augmenté jusqu'en 1997 pour diminuer ensuite. Il a atteint le creux de la vague en 2001 avant de remonter. D'après le responsable du service LMMT cantonal, ce qui caractérise l'évolution du marché de l'emploi dans le canton de Berne ces quatre dernières années, ce sont les changements structurels qui affectent l'économie ainsi que les suppressions de postes et autres mesures d'austérité prises dans les services publics. Les catégories les plus touchées par la montée du chômage ces deux dernières années sont les jeunes et les cadres, mais la situation s'est également aggravée dans le secteur commercial et dans le bâtiment. Une bonne part des demandeurs d'emploi sont des personnes peu qualifiées et peu habituées à se former. Suivant les aléas de la conjoncture, on retrouve fréquemment ce groupe de personnes, qui alimente par ailleurs en grande partie le chômage résiduel, en tête des statistiques.

Le contenu des MMT subit des changements d'orientation

L'évolution du chômage dans le canton de Berne a eu des conséquences importantes, tant pour le contenu des MMT que pour le nombre de prestataires de ces mesures. Suivant toujours d'assez près la statistique des sans-emploi, l'offre en MMT s'est d'abord considérablement élargie avant de rétrécir puis d'augmenter à nouveau à partir de 2003. Cette dernière modification ne concerne pas que l'aspect quantitatif mais aussi le contenu et la qualité des MMT. Un exemple: l'envol du taux de chômage au milieu des années 90 a coïncidé avec une augmentation du nombre de MMT destinées aux travailleurs manuels. Il s'agissait notamment d'occuper provisoirement des demandeurs d'emploi à l'extérieur, en les affectant à la protection des rives ou au recyclage des déchets. Au niveau de la formation, en revanche, il y a eu peu de changements: les besoins en matière de cours dans des domaines comme les langues, l'informatique, les dossiers de postulation ou la reconversion sont restés constants. Avec le temps, les cours collectifs ont cependant beaucoup évolué sur les plans du contenu et de la conception.

Les conventions d'objectifs impliquent un changement de paradigme

La mise en place de conventions d'objectifs à différents niveaux entre la Confédération, les cantons et les prestataires de MMT a eu une grande

influence sur l'évolution des mesures. De l'avis du responsable du service cantonal LMMT, ces conventions ont amené un changement de paradigme dans l'exécution des mesures. Alors qu'auparavant il s'agissait surtout d'occuper les demandeurs d'emploi, sous l'impulsion des conventions d'objectifs, on réfléchit désormais de manière plus ciblée aux effets que l'on attend des mesures prises.

Des appels d'offres publics pour définir les besoins en MMT

Durant la phase de montée du chômage, alors que l'offre minimale de MMT exigée par la Confédération augmentait, ce sont les prestataires de mesures qui s'approchaient du canton pour lui faire des propositions. Comme le canton n'avait à l'époque guère d'expérience en la matière, ses responsables ont dû se mettre à vérifier les coûts et les besoins. La situation a changé avec le recul du chômage et la réduction du nombre de prestataires de MMT. Le canton a commencé de formuler ses besoins de manière ciblée et c'est lui désormais qui prend contact avec les prestataires. Depuis peu, il recourt à des appels d'offres publics, aussi bien pour les mesures d'emplois que pour les formations, ce qui a l'avantage de favoriser une saine concurrence, d'après le responsable du service LMMT. Conséquence de cette nouvelle manière de procéder, plusieurs prestataires de MMT ont décidé de s'associer.

De nouveaux instruments de développement et de contrôle de la qualité

Les domaines du développement et de l'assurance de la qualité ont également connu des progrès sensibles, aussi bien auprès du canton qu'auprès des prestataires de MMT, selon les responsables cantonaux de l'exécution. Alors qu'au milieu des années 90, on se préoccupait essentiellement du coût des mesures, depuis quatre ans on s'intéresse systématiquement à leur qualité. Les questionnaires réalisés auprès des participants ont constitué un premier pas vers l'assurance de la qualité. Plus tard, des experts externes ont été associés à la démarche afin d'examiner de près certains cours et programmes et de les remettre sur le métier. La modification du profil de qualification des responsables cantonaux de l'exécution a également contribué au développement de la qualité. Le canton s'est doté d'instruments ad hoc, notamment en faisant suivre les cours de discussions et en demandant des feedbacks. Autre évolution, des instruments de tri et de répartition des personnes ont été élaborés à l'intention des collaborateurs des ORP, afin de garantir que l'on propose aux participants des mesures qui leur soient adaptées. Lors des

appels d'offres pour les cours collectifs, on exige au minimum la certification eduQua. Les prestataires doivent aussi disposer de leurs propres instruments d'évaluation des cours. Le développement de la qualité se reflète aussi dans les domaines de l'infrastructure, de la méthodologie, de la didactique et des moyens d'enseignement, qui sont remis à jour en permanence.

Cours d'allemand pour allophones destinés à l'usage professionnel quotidien

Dans le canton de Berne, la collaboration avec des spécialistes externes et les prestataires de cours d'allemand a débouché sur un projet intéressant de promotion de la connaissance de la langue dans le but de répondre aux exigences du marché du travail. Le nouveau cours, proposé par six prestataires différents, est axé sur l'usage de la langue dans la vie quotidienne des demandeurs d'emploi. Il s'appuie pour ce faire sur des exercices pratiques relatifs à différentes situations de communication et sur des excursions. Les champs d'activité potentiels des demandeurs d'emploi sont intégrés au cours dans la perspective d'améliorer leurs chances sur le marché du travail. La répartition entre différents niveaux d'apprentissage permet une promotion optimale et adaptée des connaissances individuelles. Il faut pouvoir réagir avec souplesse aux besoins des offices régionaux de placement. Ainsi, de nouveaux participants peuvent prendre le cours en marche chaque mois. Les formateurs apprécient l'approche ouverte de la promotion de l'apprentissage linguistique, qui laisse une grande place à la créativité malgré les contraintes des plans d'enseignement.

Le cours d'allemand pour allophones est organisé par la Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule de Berne (BFF). Il se fonde sur le programme "Deutschförderung für den Berufsalltag" (promotion de l'allemand dans l'activité professionnelle quotidienne), mis au point sur mandat des autorités cantonales. Le premier cours a eu lieu sur ce modèle en 2002. La BFF est l'un des six prestataires qui dispensent ces cours de langues pour le compte du canton de Berne.

Le cours s'adresse à des personnes de langue étrangère qui veulent améliorer leur connaissance de l'allemand afin d'augmenter leurs chances sur le marché du travail. Les conditions pour commencer le cours sont un minimum de connaissances de la langue allemande et la maîtrise de l'alphabet latin.

Le but est d'élargir les connaissances linguistiques des participants dans des domaines liés aux échanges commerciaux, aux activités quotidiennes et aux exigences du marché du travail. Le cours doit encourager les participants à employer activement les connaissances acquises dans leur vie quotidienne en établissant des contacts pour rechercher un emploi. En outre, il s'agit de développer la confiance des participants dans leurs propres capacités à se former et de les motiver à entamer un processus de formation à plus long terme.

Les thèmes suivants sont notamment abordés dans le cadre du cours: la connaissance de soi, le travail et la vie quotidienne, le corps et la santé, l'habitat, l'aéroport, la gare, l'hôtel, la maison, boire et manger, ainsi que des informations générales sur la Suisse et le canton de Berne. Les sujets peuvent être adaptés aux besoins et aux souhaits des participants. Afin de mieux insérer l'apprentissage dans la vie quotidienne, plusieurs excursions thématiques sont organisées.

Le cours est conçu pour durer un an. Il se compose de quatre modules de douze semaines chacun répartis sur toute l'année. La durée de participation recommandée est de douze semaines, soit un module d'apprentissage. De nouveaux participants peuvent commencer le cours chaque mois. Les groupes se composent de douze personnes au maximum. Les participants sont répartis entre quatre niveaux d'apprentissage sur la base des résultats d'un test.

Un concept homogène pour la promotion des connaissances linguistiques

A la fin 2001, l'ancien Office cantonal de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OCIAMT) a fixé les objectifs d'un concept de promotion linguistique ciblée sur les besoins du marché de travail et destiné aux demandeurs d'emploi allophones. Le but de l'opération était d'harmoniser l'offre en matière de cours de langues. Jusqu'alors, on ne proposait dans tout le canton que des cours de trois mois dont ni l'organisation ni le contenu n'étaient coordonnés. Les plans d'enseignements étaient fondés sur les principes méthodologiques et didactiques classiques. Le nouveau concept de promotion de l'allemand dans l'activité professionnelle pour les cours collectifs et les programmes d'emploi temporaire ont été présentés en 2002 aux prestataires de MMT. Ces derniers ont été invités à développer leur offre linguistique dans le sens du concept.

Organisation et structure des cours

L'offre en matière de cours de langues ciblés sur les besoins du marché du travail est répartie sur quatre niveaux: cours d'alphabétisation, cours élémentaires, cours de base et cours pour avancés. Seuls les cours élémentaires et les cours de base sont des cours collectifs. Les cours d'alphabétisation, dont il faut maîtriser la matière pour accéder au niveau élémentaire, ainsi que les cours pour avancés sont des cours individuels. Le canton de Berne compte au total six prestataires de cours de base répartis sur les sites de Berne, Bienne, Berthoud et Thoune. Les exemples cités proviennent des cours de base de la Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule de Berne (BFF).

"Dans mon pays d'origine, j'ai fait des études d'ingénieur en mécanique et j'ai exercé cette profession pendant cinq ans. Ici en Suisse, j'aimerais travailler comme dessinateur de machines ou comme programmeur CNC."

Goran K., macédonien, 37 ans, en Suisse depuis 1995, participant au cours d'allemand de niveau IV

Conception didactique

L'objectif général de la promotion de l'allemand est d'améliorer la communication au quotidien, sur le plan professionnel et sur celui de la qualification. Pour atteindre ce but, l'enseignement doit être orienté vers l'action, vers les participants et vers le marché du travail. Voici brièvement en quoi consistent ces trois orientations:

- Un enseignement orienté vers l'action doit permettre aux apprenants d'avoir une approche active tant de la matière que de l'usage de la langue. Durant le processus d'apprentissage, les participants doivent utiliser la langue allemande de différentes manières. On accorde une attention particulière au fait que la matière ne doit pas être transmise hors contexte mais bien au contraire en relation étroite avec la vie quotidienne. En outre, les acquis doivent être contrôlés et mis en œuvre en permanence. Les expériences tirées de la pratique sont échangées continuellement dans le cadre de l'enseignement et font l'objet d'une réflexion.
- Orientation vers les participants signifie que les enseignants se fondent sur les ressources des apprenants et intègrent celles-ci au déroulement des cours. Ceux-ci s'adressant à un public très hétérogène du point de vue de l'origine, de la formation et de l'âge, l'enseignement doit être dans une certaine mesure individualisé, ce qui permet d'aller au plus près des possibilités de chacun.
- Enfin, les participants sont encouragés à utiliser leurs acquis en adéquation avec les besoins du marché du travail. Il s'agit de les préparer à satisfaire aux exigences en matière de langue et de communication. Il arrive souvent que les formations suivies par les participants dans leur pays d'origine ne soient pas reconnues en Suisse ou ne le soient que partiellement. Dans de tels cas, les enseignants ont aussi pour tâche de montrer aux participants quelles sont leurs possibilités sur le plan professionnel.

Mettre l'accent sur les compétences linguistiques nécessaires dans l'activité professionnelle quotidienne

Le contenu des cours est fondé sur les compétences linguistiques nécessaires sur le plan professionnel, sur les besoins de qualification et sur les besoins individuels des participants. L'accent est mis sur la lecture et sur le vocabulaire. La grammaire est enseignée au niveau supérieur. Chaque semaine, les participants écrivent une lettre (postulation, réclamation, etc.). L'enseignement accorde également une grande importance aux techniques d'apprentissage. Si les enseignants se réfèrent en principe au programme, celui-ci peut être adapté aux besoins et aux intérêts des participants. On recourt souvent à des situations de communication typiques, notamment à l'exemple de l'entretien d'embauche, pour illustrer l'usage de la langue dans la vie quotidienne. A

la fin de chaque mois a lieu une excursion dans une entreprise ou un musée, en rapport avec la thématique traitée.

"Après cinq ans d'études en économie d'entreprise, j'ai travaillé dans un hôtel en Ukraine. J'aime bien le cours d'allemand, il est très varié avec son mélange de lecture, de grammaire et de conversation. J'espère trouver bientôt une place dans un bureau."

Svenja P., ukrainienne, 32 ans, en Suisse depuis 2002, participante au cours d'allemand de niveau IV

Elaboration de programmes systématiques

Selon un responsable, au début, le contenu des cours était fortement influencé par les enseignants eux-mêmes. Il n'y avait pas de programme homogène, ce qui pouvait poser problème, notamment en cas de changement d'enseignant. Par conséquent, on a développé ces dernières années des programmes unifiés fondés sur le concept général. Les cours sont désormais basés sur ces programmes, ce qui a permis de standardiser l'offre.

Assurance de la qualité par les prestataires de MMT

La Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule de Berne (BFF) a engagé dix enseignants disposant non seulement d'une formation pédagogique de base mais aussi d'une expérience de la formation d'adultes et du contact avec des allophones. Auparavant, le canton avait soumis des questionnaires d'évaluation à tous les participants aux MMT, mais il a renoncé à cette stratégie en raison des grandes différences existant entre les types de mesures. Il suggère aux prestataires de MMT d'élaborer des questionnaires adaptés à chaque mesure. La BFF a mis au point à ce propos un questionnaire d'une page. Par ailleurs, les responsables cantonaux effectuent régulièrement des visites dans les cours, qui permettent d'évaluer ceux-ci sur la base de différents critères relatifs au contenu, aux méthodes et à la didactique. En règle générale, les points sur lesquels l'accent sera mis sont fixés avant la visite. Après celle-ci, les responsables discutent des objectifs et des propositions d'amélioration. Outre les visites, des échanges d'informations ont régulièrement lieu entre les responsables du service LMMT, les ORP et les responsables des cours.



"Peu de temps avant d'arriver en Suisse, j'ai suivi une formation d'électromécanicien en Italie. Comme cette formation n'était pas reconnue en Suisse, j'ai travaillé pendant huit ans comme pizzaiolo. Après avoir perfectionné mon allemand, j'aimerais pouvoir commencer un apprentissage."

Alessandro D., italien, 30 ans, en Suisse depuis 1989, participant au cours d'allemand de niveau IV

4.3 Le canton de Bâle-Ville a développé de nouvelles perspectives dans le contexte difficile du chômage des jeunes

Selon le responsable du service cantonal LMMT, l'évolution du chômage à Bâle-Ville a suivi une courbe comparable à celle du reste de la Suisse. Avant 1997, le taux cantonal était quelque peu supérieur à la moyenne suisse, puis il est descendu au niveau des autres régions alémaniques. En tant que canton urbain, Bâle-Ville a été fortement touché par les problèmes que pose le chômage dans les agglomérations urbaines. Comme d'autres grandes villes, Bâle connaît un taux élevé de chômeurs non qualifiés et de langue étrangère. Ce problème n'a guère évolué ces dernières années. On constate cependant des évolutions dans certaines branches. Par exemple, de nombreux chômeurs provenaient à la fin des années 90 des professions techniques et graphiques. Aujourd'hui, la situation s'est améliorée dans ces secteurs. Depuis quelques années, on remarque que de plus en plus de jeunes ne parviennent pas à s'intégrer au monde du travail après l'école obligatoire ou après leur apprentissage. On compte environ 2000 jeunes chômeurs actuellement dans la région de Bâle. Pour cette raison, le canton de Bâle-Ville a dû s'occuper davantage du chômage des jeunes.

Adaptation des structures existantes

Au départ, le canton mettait lui-même au point de nombreux programmes. Les responsables recherchaient les prestataires privés appropriés et mettaient des locaux à leur disposition. Les programmes d'emploi étaient peu nombreux au début. La plupart d'entre eux étaient proposés par l'administration cantonale et par des institutions d'utilité publique. La politique cantonale en matière de MMT ne vise pas à développer en permanence de nouveaux programmes. Elle se concentre plutôt sur l'amélioration qualitative et quantitative des ressources existantes, c'est-à-dire des programmes qui ont fait leurs preuves. C'est ainsi qu'à Bâle-Ville, beaucoup de mesures de marché du travail reposent sur une tradition de plusieurs années. Si les offices régionaux de placement signalent une demande pour un groupe de personnes bien défini, les responsables cantonaux et les prestataires de MMT examinent ensemble comment réagir aux nouveaux besoins.

Réflexions sur l'efficacité et la rentabilité des conventions d'objectifs

Dans le cadre de la nouvelle réglementation des conventions entre la Confédération et les organes cantonaux d'exécution, entrée en vigueur en

2000, une nouvelle tendance s'est développée à Bâle-Ville qui a mis en avant l'exigence d'efficacité et de rentabilité dans la poursuite des objectifs. La thématique de l'assurance et du développement de la qualité a été souvent au centre des discussions. Depuis deux ans, le service LMMT de Bâle-Ville conclut également des conventions d'objectifs avec les prestataires de mesures. Le responsable du service LMMT fait d'ailleurs part de son scepticisme quant à la possibilité réelle de quantifier les mesures. De leur côté, les prestataires de mesures sont en train de mettre en place leurs propres instruments d'évaluation afin de développer la qualité de leur offre. Il est également exigé que les institutions de formation soient certifiées eduQua.

Une utilisation ciblée des MMT

Le responsable du service LMMT estime dès leur introduction, les MMT ont été ciblées en fonction des besoins dans le canton de Bâle-Ville. Ainsi, une partie des programmes de base ont été conçus pour les demandeurs d'emploi de langue étrangère ou sans qualification. Dans le cadre des programmes d'emploi, on a veillé à ce que les bénéficiaires ne soient pas seulement occupés mais on s'est également efforcé de faire correspondre le plus possible les activités à la réalité du marché du travail.

Encadrement individuel et accompagnement durable des demandeurs d'emploi

D'après les informations des responsables cantonaux, il apparaît que le coaching, autrement dit l'accompagnement individuel intensif des demandeurs d'emploi, a gagné en importance parmi les MMT. Ces mesures sont fournies par des prestataires privés, les ORP n'étant pas en mesure d'assurer eux-mêmes un accompagnement de longue durée.

Job Training: un semestre de motivation avec deux organismes séparés

Le caractère innovateur de cette mesure réside surtout dans son organisation duale: la fondation Job Training intervient en tant qu'organisateur du semestre de motivation alors que la Job Factory Basel AG est active au niveau opérationnel en offrant des postes de travail dans différents secteurs. La Job Factory est une entreprise active sur le premier marché du travail et n'est pas subventionnée. Pour les participants, cela ouvre des perspectives intéressantes dans des champs d'activités qui ne sont pas affectés par une interdiction de concurrencer le secteur privé. Au

contraire, les produits et les services de la Job Factory doivent être concurrentiels et trouver leur place sur le marché. Pour les jeunes, cela représente un autre avantage: celui de ne pas devoir mentionner le passage par un programme social dans leur CV. Ils sont au contraire employés dans une véritable entreprise où ils ont l'occasion d'expérimenter leurs capacités réelles. La répartition des tâches entre les deux organismes permet à la fondation Job Training de se concentrer sur l'encadrement intensif et sur la formation des jeunes. De son côté, la Job Factory peut être pleinement opérationnelle sur le plan économique et assurer la qualité de ses prestations. Ce mode de faire garantit à chaque intervenant un haut niveau de professionnalisme. L'une des grandes forces du projet est d'offrir des possibilités d'emploi à différents niveaux de prestations et dans différents domaines d'activité. Cela permet de répondre avec souplesse aux besoins des jeunes et de les employer en fonction de leurs propres ressources.

Le semestre de motivation *Job Training* est proposé par la fondation du même nom. Il s'adresse à des jeunes de 16 à 20 ans disposant de bonnes connaissances d'allemand et ne trouvant pas de place d'apprentissage après l'école obligatoire. Son but est de les aider à choisir une formation et, le cas échéant, à trouver une place d'apprentissage.

Job Training met l'accent sur l'immersion dans le monde du travail ainsi que sur l'accompagnement social et scolaire. Chaque semaine, les jeunes effectuent un jour de programme de formation (allemand, mathématiques, culture générale). Une autre journée est consacrée à la recherche d'emploi. Le reste de la semaine, les participants sont à leur poste de travail.

La fondation Job Training collabore étroitement avec la *Job Factory Basel AG*. Cette dernière est une entreprise active dans le secteur privé qui offre des postes de travail à des jeunes. Ceux-ci reçoivent une formation pratique dans des conditions réelles. Job Factory propose un grand nombre d'emplois dans des secteurs très divers: artisanat, bureau, informatique, graphisme, imprimerie, gastronomie, vente et travail temporaire.

Actuellement, quelque 120 jeunes prennent part au semestre de motivation Job Training, qui peut accueillir de nouveaux participants chaque semaine.

Création de deux structures séparées

L'idée de créer Job Training et la Job Factory Basel AG vient de la fondation *Weizenkorn*, qui existe depuis 25 ans déjà. Cette dernière offre des places de travail à des jeunes handicapés psychiques. C'est elle qui a

mis les moyens à disposition pour lancer la fondation Job Training et la Job Factory. En 1996, le fondateur de Weizenkorn a pris contact avec le service LMMT cantonal pour lui présenter son idée: un programme destiné aux jeunes qui ne trouvent pas de travail après l'école obligatoire. Le projet consistait à créer une entreprise dans laquelle les jeunes travailleraient en étant confrontés aux lois de l'économie privée, ce qui leur fournirait l'occasion d'accumuler une expérience à faire valoir sur le marché du travail. Comme le souligne le directeur de la fondation Job Training, il était clair qu'une telle entreprise ne pourrait fonctionner qu'avec le soutien d'un organisme associé prenant en charge l'accompagnement et la formation des jeunes. C'est ainsi qu'a été créée la fondation Job Training, financée par des contributions des pouvoirs publics. Nous avons donc une organisation reposant sur deux organismes, la fondation Job Training et Job Factory Basel AG, qui accomplissent des tâches différentes tout en collaborant étroitement entre elles.

Job Training assure la formation et l'accompagnement individuel

La fondation Job Training accomplit les tâches suivantes:

- *Formation:* Des connaissances scolaires sont dispensées dans différents domaines (p. ex. allemand, informatique) afin de combler les lacunes. Les jeunes sont également sensibilisés à la sécurité au travail et sont accompagnés dans leurs démarches de recherches d'emploi. Des visites d'entreprises sont organisées ainsi que des ateliers de préparation au marché du travail et des semaines à thèmes destinées au perfectionnement de la culture générale et des connaissances techniques. Chaque semaine a lieu une journée de formation alors qu'une autre journée est consacrée à l'accompagnement dans la recherche d'emploi et à l'orientation professionnelle.
- *Conseils et accompagnement:* Les conseils et l'accompagnement constituent le lien entre les jeunes et les professionnels de l'encadrement. Ceux-ci soutiennent régulièrement le développement personnel et professionnel des jeunes sur leur lieu de travail par des entretiens individuels ou de groupe. Ils jouent également le rôle d'interlocuteurs avec les offices régionaux de placement et les parents des participants.
- *Initiation au travail:* Outre la formation, les conseils et l'accompagnement, Job Training propose depuis un an et demi une

initiation au travail pour les nouveaux arrivants. Il s'agit d'intégrer les jeunes au sein de la Job Factory, après une phase de mise au courant et de clarification. De nombreux jeunes, en effet, ne sont pas prêts à occuper immédiatement un poste de travail à la Job Factory dès le début du programme. On a donc créé à leur intention des postes d'initiation au travail pour les préparer à œuvrer dans des conditions réelles.

Le plus gros de l'effort des enseignants de la fondation Job Training ne porte pas sur les connaissances scolaires mais plutôt sur les aspects comportementaux et sur le développement de la personnalité. Il est important en effet que les jeunes apprennent à satisfaire aux exigences minimales du monde du travail.

Job Factory: une introduction pratique à la vie professionnelle

La Job Factory, qui fournit des postes de travail aux jeunes, est une entreprise orientée vers l'économie de marché. La formation pratique se fait dans des conditions réelles. Les *juniors* (c'est ainsi qu'on les désigne dans l'entreprise) sont dès le début soumis aux exigences de l'économie privée.

Ils sont à leur poste trois jours par semaine. La Job Factory est divisée en plusieurs secteurs qui fonctionnent comme des entreprises indépendantes, recevant des mandats et élaborant leurs propres produits:

- *Ejobs* chapeaute les départements d'imprimerie, de graphisme et d'informatique.
- *ManualJobs* effectue des travaux variés: assemblage de vélos, de boîte à vitesses et de lampes, production de cuisines et de produits semi-finis, réparation de guitares.
- *OfficeJobs* s'occupe des travaux d'administration: envois postaux, saisie de données, facturation, élaboration de tableaux et de listes, central téléphonique et caisse. En plus, ce secteur propose aussi la gestion de PME ainsi que tout l'éventail de la comptabilité d'entreprise.
- *StoreJobs*: Depuis 2003, la Job Factory est aussi active dans le commerce de détail et la restauration. Elle a ouvert en octobre, dans le quartier de Dreispitz, le *Basel Job Factory Store*: un centre commercial tenu par des jeunes pour des jeunes. Installé sur quatre étages dans un

bâtiment bleu et moderne, il propose des articles de sport, des vêtements, des chaussures, des fleurs, des articles de ménages ainsi qu'une boutique cadeaux. L'offre est complétée par un salon de coiffure et un magasin de musique, ainsi qu'un restaurant au dernier étage.

- TimeJobs: Le secteur emploi temporaire effectue essentiellement des mandats externes pour des travaux d'emballage, de nettoyage, de déménagement, de débarras et de jardinage.

"Le travail est très varié et nous nous entendons très bien. C'est ici que j'ai découvert que j'appréciais particulièrement le travail dans l'imprimerie. J'aimerais vraiment trouver une place dans ce secteur."

Sibel P., 19 ans, junior au département imprimerie de la Job Factory

Concurrence et collaboration sur le premier marché du travail

Alors que la fondation Job Training reçoit des subventions publiques pour organiser le semestre de motivation, la Job Factory dépend du marché pour ses revenus. Afin d'obtenir suffisamment de mandats, elle doit entretenir un réseau de relations avec des entreprises établies. Sise au cœur du Dreispitz, la Job Factory occupe une situation idéale pour travailler sur mandats avec quelques-unes des 200 entreprises présentes dans ce quartier industriel.

"Ce qui me plaît le plus ici, c'est de pouvoir travailler avec beaucoup d'autres jeunes. J'aimerais bien trouver une place de charpentier. J'espère que mon activité au département menuiserie de la Job Factory va m'aider à améliorer mes chances."

Andreas M., 21 ans, junior au département menuiserie de la Job Factory

L'assurance de la qualité, objectif de la phase de consolidation

Le programme passe maintenant de la phase de lancement à la phase de consolidation. Le développement et l'assurance de la qualité sont donc des sujets prioritaires. Des efforts sont faits actuellement pour obtenir la certification eduQua. La demande devrait être déposée d'ici quelques mois. On est aussi en train de développer des standards de qualité dans les domaines du conseil, de l'accompagnement, de la gestion du personnel et de l'administration. En ce qui concerne la mesure de l'efficacité, le

meilleur indicateur reste le nombre de jeunes trouvant un emploi. On ne dispose cependant pas d'informations quant à la pérennité de ces emplois. En outre, selon le directeur, une grande partie du travail réalisé avec les jeunes se fait au niveau relationnel (comportement, développement de la personnalité). La question se pose donc de savoir comment mesurer l'efficacité dans ce domaine.

4.4 Le canton de Nidwald fait la promotion des qualifications clés dans des conditions proches de l'économie réelle

Dans le canton de Nidwald, le taux de chômage est relativement bas. Dans son évolution, il suit la tendance nationale tout en se maintenant à un niveau inférieur. Une raison à cela est que la structure de l'économie locale est fortement liée aux secteurs primaire et secondaire. Alors qu'on trouvait encore parmi les sans-emploi, à la fin des années 90, des personnes qualifiées provenant du secteur artisanal, ce n'est pratiquement plus le cas aujourd'hui. Lors de la décrue du chômage, ces personnes ont retrouvé leur place sur le marché du travail. En revanche, la proportion de personnes non qualifiées a considérablement augmenté avec le retour du chômage. Il s'agit de personnes n'ayant pas effectué d'apprentissage ni même parfois de formation élémentaire. Le pourcentage de travailleurs qualifiés est par contre faible dans le canton de Nidwald. Dans cette catégorie, les personnes touchées par le chômage ont souvent des problèmes de santé ou des problèmes personnels. Ces dernières années, le taux de chômage local a à nouveau légèrement augmenté, notamment dans le secteur des services, plus particulièrement dans la vente ou parmi les employés de commerce. On constate également une augmentation du nombre de cadres au chômage.

Le canton organise et met en œuvre toutes les MMT collectives

Dans le canton de Nidwald, il n'y a pas de prestataires privés de MMT collectives. Alors que les autres cantons de Suisse centrale ont fondé des associations pour mettre ces mesures en œuvre, l'administration nidwaldienne se charge elle-même de l'organisation des MMT collectives d'emploi ainsi que des cours et de la formation individuelle. Cette décision se fonde sur les structures particulières de l'économie locale et sur le profil des demandeurs d'emploi.

L'un des premiers programmes d'emploi s'intitulait *Natur und Landschaft* ("Nature et paysage"). Lancé à la fin des années 90, il a permis d'embaucher jusqu'à 20 personnes provenant essentiellement de l'industrie du bâtiment et de l'artisanat. En collaboration avec l'association locale du tourisme pédestre, les groupes ont créé de nouveaux sentiers de randonnée tout en entretenant et en rénovant le réseau existant. Ce programme a été favorablement accueilli par la population et bénéficiait d'une image positive. Il a cependant été interrompu en 2000 en raison de l'évolution du profil des demandeurs d'emploi. Parallèlement aux activités de réfection

des chemins pédestres, l'Office du travail a repris la gestion d'une brocante exploitée auparavant par le service cantonal de conseil en matière d'environnement dans le cadre de la promotion de la protection de la nature et du recyclage. Cette brocante peut employer trois à quatre personnes à la fois.

Werkplatz Nidwalden: un programme d'emploi en parallèle avec le premier marché du travail

Avec ses cinq départements, la structure de Werkplatz Nidwalden ("Chantier Nidwald") permet aux responsables de réagir avec souplesse aux changements du profil de qualification des demandeurs d'emploi et à la demande en matière d'activités. L'orientation de chaque département peut être modifiée ponctuellement de manière individuelle sans affecter l'ensemble du programme. Le savoir-faire acquis est conservé dans les structures du "Chantier" et peut ainsi être réactivé si besoin est. Les différents domaines sont mis en réseau, ce qui génère une grande diversité d'activités potentielles dans lesquelles les demandeurs d'emploi peuvent s'engager. Le créneau dans lequel Werkplatz Nidwalden peut s'insérer est relativement étroit. Les responsables ont dû par conséquent mettre sur pied une offre aussi diverse que flexible en matière de possibilités d'emploi.

Les participants peuvent accumuler des expériences et éprouver leur aptitude au placement dans un environnement proche de la réalité économique grâce à des structures internes et à des procédures de travail quasi identiques à celles d'une entreprise privée. Ils reçoivent des responsabilités dans des domaines clairement définis et produisent des marchandises et des services pour une véritable clientèle, ce qui a pour effet d'améliorer leur motivation. Werkplatz Nidwalden peut ainsi être considéré comme un lieu de travail et non comme un simple programme d'occupation. Par ailleurs, les participants sont employés en tant que collaborateurs temporaires et, à ce titre, engagés et dirigés en fonction de leurs aptitudes.

Werkplatz Nidwalden fonctionne comme une petite entreprise organisée selon les principes de l'économie de marché. Le canton de Nidwald finance et met en œuvre le programme, qui fournit à des femmes et à des hommes de différentes professions et formations un véritable emploi pendant six mois dans un environnement proche de la réalité économique.

Werkplatz Nidwalden est divisé en cinq départements riches de multiples possibilités d'emploi: commercial, menuiserie, métallurgie, textile et

brocante. En fonction de leurs connaissances de base ou de leur expérience pratique, les participants se voient confier un domaine dans lequel ils sont formés et encouragés. Les activités en réseau dans les secteurs de l'administration, du bois, du textile, de la métallurgie, de la vente et du transport offrent de bonnes possibilités de formation et de qualification.

Le programme est conduit par six employés de l'Etat: le directeur et les responsables des cinq départements. A l'heure actuelle, Werkplatz Nidwalden emploie 58 collaborateurs, à plein temps ou à temps partiel.

Les rapports de travail entre les collaborateurs (participants au programme) et les cadres (la direction du programme) sont dûment réglés. Sur cette base sont encouragés la formation pratique, le travail de qualité, l'amélioration de la confiance en soi et la connaissance de ses propres limites et capacités. Grâce à l'acquisition ou au maintien de qualifications fondamentales, les participants devraient réussir plus facilement leur réinsertion sur le marché de l'emploi. Différentes activités mettent en outre l'accent sur la communication entre l'encadrement et les collaborateurs ainsi que sur le travail d'équipe.

Une grande diversité d'activités et de possibilités d'emploi

Werkplatz Nidwalden a été lancé en 1996 en tant que programme d'emploi temporaire et de lutte contre le chômage, dans un ancien dépôt de camions. Les locaux ont été remis en état et adaptés aux besoins du programme par des chômeurs provenant des métiers du bâtiment. Werkplatz Nidwalden se compose aujourd'hui des cinq départements suivants:

1. Le *département commercial* assure les services suivants: accueil, central téléphonique, comptabilité, gestion du personnel, marketing, soutien informatique et aide aux recherches d'emploi.
2. *L'atelier de menuiserie* produit de petites séries d'articles (jouets, petits meubles et accessoires, ustensiles) faits à la main ou à la machine. On y restaure également des meubles et des accessoires usagés, des éléments de décoration et des jouets. Ces objets sont remis par des particuliers et des artisans et revendus à la brocante.
3. Au *département métallurgie*, on remet en état de vieux vélos qui sont donnés, via une fondation, à des personnes nécessiteuses en Suisse et à l'étranger. En outre, on répare et remet en état des outils électriques ou mécaniques et des appareils électroménagers dans le cadre d'un atelier

de recyclage. Le département métallurgie a aussi sa propre production d'objets métalliques en petites séries (armatures pour parasols, chandeliers, meubles de jardin, etc.) ou pour les besoins internes (accessoires, outils, pièces d'exercice, etc.).

4. *L'atelier textile* applique les techniques industrielles pour travailler différents matériaux. Sa principale activité est la confection de vêtements de travail pour Werkplatz Nidwalden et pour un programme d'emploi du canton d'Uri ainsi que de costumes de carnaval. Il retouche également des habits de deuxième main. Mais les activités de l'atelier textile ne se limitent pas aux vêtements: il pratique aussi le rembourrage de fauteuils et de canapés qui sont ensuite revendus à la brocante. De même, il a réalisé une série de sacs à dos pour l'école enfantine de la commune de Hergiswil. Le département textile comprend également le service d'intendance et la blanchisserie.
5. La *brocante* présente, sur une surface de vente de près de 340 m², un vaste assortiment de marchandises: meubles, vaisselle, vêtements, jouets, livres ainsi que de nombreux objets réparés, restaurés ou terminés dans les différents ateliers. Des objectifs sont fixés en matière de chiffre d'affaires. Pour les atteindre, les participants sont invités à développer diverses techniques de vente. La brocante dispose également d'un service payant de débarras d'appartements, d'élimination d'objets encombrants et de livraison qui effectue des mandats dans tout le canton.

Les différents départements de Werkplatz Nidwalden se sont développés organiquement. Selon les responsables, on a toujours cherché à mettre l'accent sur le travail manuel. L'Office du travail tient en premier lieu à ce que les participants apprennent à travailler consciencieusement et avec précision. Ils doivent également bénéficier d'une introduction à la maîtrise des outils, des machines et des techniques. L'objectif principal est de transmettre des connaissances de base, d'améliorer le niveau de qualification et de faire le point sur l'aptitude au placement et sur la volonté de réinsertion des participants.

Des structures flexibles pour mieux réagir aux fluctuations du marché

Lors de la décrue du chômage en 1999 et 2000, la question de l'interruption du programme d'emploi Werkplatz Nidwalden s'est posée au niveau cantonal. Il a finalement été décidé de le maintenir, d'une part en

raison de la collaboration avec le canton d'Obwald, qui avait à l'époque supprimé son programme de MMT, et d'autre part parce que les responsables de la mise en œuvre des MMT ont choisi de persévérer dans l'application de la stratégie de *learning by doing*, laquelle a fait ses preuves. Les mesures peuvent être conçues en fonction des besoins et avec toute la souplesse nécessaire grâce à l'organisation du programme et à la proximité avec l'administration cantonale, cette dernière jouant à la fois le rôle de pourvoyeur de demandeurs d'emploi et de prestataire de MMT. Constatant une augmentation, parmi les chômeurs, de la proportion de femmes non qualifiées d'origine étrangère, les responsables ont mis sur pied, d'entente avec les offices régionaux de placement, une offre à même de répondre aux besoins de cette population. C'est ainsi qu'en 2003, le département textile, avec son service d'intendance et sa blanchisserie, est venu s'ajouter aux mesures existantes proposées par Werkplatz Nidwalden. Suivant l'évolution de la situation dans le domaine du bâtiment, le groupe "Nature et paysage" pourrait être réactivé, ce qui permettrait de recourir, dans les meilleurs délais, à une méthode éprouvée.

Il arrive fréquemment que des postes restent vacants dans les différents départements, brocante comprise, en raison des qualifications exigées. Cela pose un problème aux responsables, au niveau de la gestion du personnel et de la conception des processus de production. En effet, Werkplatz Nidwalden fonctionne comme une entreprise qui doit rester en contact permanent avec sa clientèle, d'où la nécessité de maintenir une certaine continuité dans les procédures internes, celles-ci étant d'ailleurs formulées explicitement dans divers manuels concernant les activités des différents départements. L'augmentation du nombre de participants non qualifiés a nécessité une simplification et une standardisation de certains processus de production.

Elaboration de produits ne concurrençant pas directement le secteur privé

A partir du recyclage de différents produits, on en est venu à l'idée de créer des articles nouveaux à partir de matériaux réutilisables. Selon le directeur de Werkplatz Nidwalden, la production a commencé sans planification. Aujourd'hui, elle est devenue plus structurée. Chaque département a un budget et une planification annuelle. Concernant la concurrence avec le premier marché du travail, les responsables estiment avoir toujours recherché la collaboration avec les associations professionnelles. Les articles élaborés à Werkplatz Nidwalden le sont toujours en petites séries. Il s'agit soit de nouveaux de nouveaux produits, soit de produits qui ne

sont plus fabriqués en Suisse. En outre, le matériel nécessaire, quand il ne provient pas du recyclage, est acheté le plus souvent possible à des fournisseurs locaux, afin que ceux-ci profitent également des activités de Werkplatz Nidwalden.

Un environnement proche de la réalité économique pour mieux apprécier l'aptitude au placement

Werkplatz Nidwalden est géré comme une PME, selon les principes de l'économie de marché. La semaine dure 40 heures et le temps de travail est saisi électroniquement. Les absences et la ponctualité sont soumises à des règles claires qui doivent être respectées. Les contrevenants sont sanctionnés. Cela peut aller jusqu'à l'exclusion du programme. Les responsables insistent sur la nécessité d'un environnement proche de la réalité pour pouvoir évaluer le travail des participants. Cela se traduit par des standards de qualité imposés aux produits et aux services. Le contact avec la clientèle revêt également une grande importance.

"Un environnement proche de la réalité économique est nécessaire pour pouvoir évaluer objectivement l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi."

Thierry Lenoir, directeur de Werkplatz Nidwalden



Un encouragement individuel grâce aux conventions d'objectifs

Les responsables de Werkplatz Nidwalden considèrent les participants au programme comme des *collaborateurs en recherche d'emploi* qui, pour un temps limité, mettent leurs compétences au service de l'entreprise et y assument des responsabilités. Par conséquent, on accorde une importance particulière à la conduite et à l'évaluation des collaborateurs. Ceux-ci sont conviés à plusieurs entretiens pendant la durée de leur engagement. A leur arrivée, ils passent tout d'abord par un véritable entretien d'embauche et d'information. Après une phase d'introduction de deux ou trois semaines, les responsables des divers départements sont à même d'estimer un tant soit peu le niveau de prestation et le comportement des participants tout en identifiant les problèmes pouvant se poser en termes d'aptitude au placement. Un nouvel entretien peut avoir lieu, durant lequel on conviendra des objectifs concrets ainsi que des mesures d'aide et

d'encouragement. Il sera suivi de deux ou trois entretiens d'évaluation, suivant la durée de l'engagement. Chacun d'entre eux fera l'objet d'un rapport de controlling exhaustif adressé au participant et au responsable d'encadrement.

Amélioration de la qualité de l'encadrement

Au début du programme, les chefs de groupes étaient eux-mêmes des demandeurs d'emploi. On s'est aperçu, au bout d'un certain temps, que ces personnes ne disposaient ni des compétences sociales requises ni de l'expérience nécessaire en matière de direction de personnel. Dorénavant, ces postes sont exclusivement réservés à des spécialistes ayant déjà eu l'occasion de conduire une équipe. Pour les collaborateurs, les responsables des différents départements sont aussi bien des chefs que des interlocuteurs. Ils essaient de montrer aux participants qu'ils sont capables de résoudre leurs problèmes en puisant dans leurs propres ressources et en agissant par eux-mêmes. Cette stratégie vise à permettre aux demandeurs d'emploi d'assumer des responsabilités dans leurs domaines respectifs. C'est un aspect central pour la motivation des participants, qui peuvent ainsi apporter leurs connaissances et leurs compétences.



"Au départ, nous avons eu l'idée de confier l'encadrement à des demandeurs d'emploi. Et nous l'avons fait. Mais nous nous sommes rendu compte assez vite que cela ne fonctionnait pas."

Armin Portmann, directeur de l'Office du travail du canton de Nidwald

Promotion de la langue allemande au travail

La maîtrise de l'allemand courant (Hochdeutsch) étant l'une des principales exigences du marché du travail dans les cantons alémaniques, c'est systématiquement dans cette langue que sont données les instructions et que sont menés les entretiens. Les participants allophones sont incités à parler l'allemand et à utiliser les termes techniques corrects pour désigner les matériaux, les outils, les machines, etc. Les chefs de groupes tentent également d'encourager le travail d'équipe et la communication au quotidien entre les participants. Selon eux, cela fonctionne surtout, dans la pratique, là où les participants sont contraints de communiquer entre eux,

ce qui est notamment le cas dans les départements textiles et menuiserie, où l'on travaille en équipe.



"La maîtrise de la langue allemande fait partie des principales qualifications exigées sur le marché du travail. Même pour travailler dans une entreprise de nettoyage, il faut savoir lire et écrire."

Thierry Lenoir, directeur, Werkplatz Nidwalden

4.5 Le canton de Fribourg soutient des formations reconnues dans le domaine de l'hôtellerie

Au milieu des années 90, le taux de chômage avait fortement augmenté dans le canton de Fribourg et était supérieur à la moyenne suisse. Mais vers la fin de 1997, le canton a profité de la détente apparue sur le marché du travail. Depuis 1999, son taux de chômage se situe légèrement en dessous de la moyenne nationale. Par rapport au reste du pays, la structure du marché de l'emploi y est nettement influencée par les secteurs primaire et secondaire. Dans la deuxième partie des années 90, la situation était particulièrement tendue dans deux branches, la construction et l'hôtellerie. Après la décrue du chômage, de 1997 à 2001, la récession résiduelle frappait essentiellement les entreprises exportatrices du secteur secondaire. En 2002, la mauvaise conjoncture économique s'est surtout fait sentir dans l'industrie du bois. Les nombreuses fusions intervenues ces dernières années dans les banques et les assurances ont également eu pour conséquence de faire perdre leur poste à des cadres et à des spécialistes hautement qualifiés du secteur de l'informatique, mais la plupart des demandeurs d'emploi demeurent malgré tout des personnes peu qualifiées.

Le canton organise toutes les MMT

Dans le canton de Fribourg, c'est la division chômage du Service public de l'emploi qui organise toutes les MMT. Les prestataires de programmes d'emploi et de cours collectifs sont dits *institutions d'accueil*. Vis-à-vis du seco, c'est le canton qui fait office de répondant pour toutes les MMT collectives.

Adaptation et développement des MMT existantes

Au moment du lancement des MMT, le chômage dans le canton de Fribourg touchait surtout des personnes peu qualifiées, raison pour laquelle on a mis l'accent sur des programmes d'emploi dans les domaines de la protection de la nature et de l'entretien des paysages. Mais la situation a peu à peu changé. Afin de pouvoir répondre à temps aux besoins, Fribourg collabore avec d'autres cantons romands pour observer l'évolution du marché du travail. Lorsque de nouvelles mesures sont lancées, c'est si possible avec le concours de prestataires établis. Selon les responsables de l'exécution, cette solution présente l'avantage de permettre une réaction à la fois rapide et économique aux nouvelles évolutions.

Des plates-formes communes pour améliorer la coordination entre les acteurs

Depuis le 1^{er} juin 1999, toutes les formations dans le secteur informatique sont gérées au niveau cantonal par le biais d'une plate-forme qui aide le personnel des offices régionaux de placement à prendre les mesures idoines. Le principe de la plate-forme contribue à améliorer la coordination entre les acteurs concernés. Depuis lors, il a aussi été appliqué dans d'autres domaines, notamment pour les mesures concernant les jeunes chômeurs. Il permet de mettre en évidence les compétences des demandeurs d'emploi afin d'orienter ceux-ci vers les formations les mieux appropriées. On peut constater rapidement si les personnes répondent aux exigences posées par les mesures et où elles rencontrent des difficultés. Cela permet de mieux harmoniser les aptitudes individuelles et les besoins des demandeurs d'emploi tout en augmentant l'efficacité des mesures.

Des mesures d'emploi qui améliorent les qualifications

Comme d'autres, le canton de Fribourg essaye de faire en sorte que ses programmes d'emploi aient un effet bénéfique sur la qualification des participants. Dans ce but, les responsables ont transformé les anciens programmes d'emploi temporaires en programmes d'emploi qualifiants en leur intégrant un volet de formation. Ces programmes comportent au moins 40 % de cours ou d'autres mesures de formation.

Le perfectionnement modulaire pour réagir à l'évolution des profils de qualification

Les responsables cantonaux ont constaté que les profils de qualification exigés sur le marché du travail ont rapidement évolué. Les anciens programmes de perfectionnement ne permettent plus de faire face à ces changements. On ne peut plus se contenter de compenser les lacunes ou le manque de formation. Les responsables fribourgeois ont donc lancé une nouvelle politique de création de MMT qui a débouché sur des programmes de perfectionnement souples et modulaires, mieux à même de s'adapter à la nouvelle donne. Le système de formation ainsi mis en place dans le domaine de l'informatique permet aux participants d'obtenir un certificat à la fin de chaque module.

Des modules de formation axés sur l'amélioration des aptitudes manuelles sont aussi proposés dans le cadre des programmes d'emploi destinés aux chômeurs peu qualifiés. Les participants peuvent suivre les modules qui

correspondent à leurs compétences techniques et linguistiques. Les programmes sont conçus de manière que chaque module permette d'atteindre un niveau de qualification correspondant à la fin d'une première année d'apprentissage dans une formation de type classique.

L'Hôtel des Alpes: un programme de qualification pour les demandeurs d'emploi dans les secteurs de la restauration et de l'hôtellerie

Le programme de qualification de l'Hôtel des Alpes a ceci d'intéressant qu'il montre comment on a pu résoudre le problème de la concurrence avec le secteur privé en collaborant avec une association professionnelle, en l'occurrence Gastro Fribourg. Les prestations de l'association organisatrice, qui consistent à former des personnes sans emploi pour travailler par la suite dans l'hôtellerie et la restauration, correspondent en grande partie aux besoins de la branche. La communication autour du projet a été axée sur ce point, ce qui a permis à celui-ci d'être bien accepté par la population et par les employeurs. La reconnaissance par les entreprises de la branche des formations et des recommandations du programme de qualification améliore les chances des participants de trouver un emploi fixe. Le programme de formation est également intéressant. On ne se contente pas d'occuper les participants, ceux-ci peuvent recevoir une qualification à la hauteur de leurs aptitudes. C'est possible grâce à un système modulaire qui permet de gérer les fluctuations rapides du nombre de participants.

Le programme d'emploi de *l'Hôtel des Alpes* à Guin (Düdingen) est financé par l'association *Gastro Fribourg* et dirigé par le Service public de l'emploi. Il s'agit d'un programme de qualification. La société organisatrice loue l'Hôtel des Alpes dans le but d'offrir une possibilité de réinsertion professionnelle à des demandeurs d'emploi intéressés par les professions hôtelières.

Situé au centre de Guin, l'Hôtel des Alpes offre neuf chambres et dix-huit lits. Le restaurant dispose d'une brasserie, d'une salle à manger, d'une salle de banquets et d'une terrasse.

Les demandeurs d'emploi peuvent y effectuer divers travaux dans les domaines de la cuisine, du service, du buffet et du ménage dans le but de se qualifier.

L'Hôtel des Alpes est dirigé par des professionnels expérimentés qui sont responsables de la formation pratique et théorique des participants. Des cours organisés de façon modulaire pour les différentes professions abordées et une formation axée sur la personnalité viennent compléter le travail pratique. Des cours d'allemand sont en outre proposés aux allophones.

Les participants ont l'occasion de compléter leur expérience dans un nouvel environnement en effectuant un stage de deux semaines dans un autre établissement. Après six mois de participation au programme, les demandeurs d'emploi peuvent obtenir un certificat de formation comme aide de cuisine, de service, de buffet ou de ménage. Ce certificat est reconnu par *Gastro Fribourg*, qui soutient le programme par ses conseils.

Une équipe forte pour gérer l'établissement malgré de fréquents changements de personnel

Lancé le 1^{er} septembre 1997, le programme de l'Hôtel des Alpes devait répondre aux attentes de deux partenaires: le secteur de l'hôtellerie, toujours à la recherche de personnes motivées bénéficiant de l'expérience et de la formation nécessaires, et le canton de Fribourg, confronté à une forte présence de chômeurs peu formés. Au début, l'Hôtel des Alpes, dirigé par une équipe de quatre responsables, pouvait former douze personnes dans les différents secteurs d'activités. La plupart de celles-ci n'ayant aucune expérience de la restauration au moment de leur arrivée, un gros effort d'encadrement et d'accompagnement a dû être consenti. Il a fallu engager du personnel supplémentaire tout en réorganisant la direction. Les

responsables ont été déchargés des travaux administratifs par la mise en place d'un secrétariat. Le renforcement de l'équipe de permanents permet de gérer les changements réguliers parmi les participants au programme. L'encadrement est aujourd'hui assuré par la directrice, les responsables des trois secteurs de formation (cuisine, service et buffet, ménage) et par leurs remplaçants. Au fil du temps, l'Hôtel des Alpes a même pu créer des places d'apprentissage: le service et la cuisine en offrent aujourd'hui deux chacun. Grâce à cette structure, l'Hôtel des Alpes peut aujourd'hui employer et former une vingtaine de demandeurs d'emploi.

Entretien d'embauche et convention d'objectifs

Au début du programme de qualification, chaque participant se rend à un entretien d'embauche complet durant lequel on fait le point sur ses motivations et ses compétences. Cela permet de voir dans quelle mesure les personnes intéressées sont aptes à travailler dans l'hôtellerie et d'estimer leur niveau d'allemand. Suivant les résultats, un contact est pris avec l'ORP et des mesures complémentaires sont mises en œuvre. Après la présentation des conditions de travail et du règlement interne, une convention d'objectifs est conclue dans le but d'encourager les participants à prendre leurs responsabilités. Tous les deux mois, on fait le point sur les conventions d'objectifs, qui peuvent être modifiées si besoin est. Le but de cette démarche est de soutenir le mieux possible les participants. Les résultats de ces entretiens sont transmis aux ORP qui sont ainsi informés des progrès et des éventuels problèmes des demandeurs d'emploi.

Les formations modulaires permettent de tenir compte de l'hétérogénéité des participants

Les participants forment une population multiculturelle avec des niveaux de qualifications diversifiés. Certaines personnes sont issues de milieux peu scolarisés, d'autres en revanche ont fait des études à l'étranger. Dans l'ensemble, peu de participants ont une expérience du travail dans l'hôtellerie. Afin de pouvoir tenir compte de cette hétérogénéité, les responsables du projet ont élaboré des formations modulaires. Une grande partie de celles-ci a lieu durant le travail quotidien. Actuellement, la formation est assurée par trois personnes à plein temps et six personnes à temps partiel. La formation pratique est complétée par une demi-journée de théorie par semaine à l'interne. L'enseignement est réparti en six modules. En principe, les participants consacrent un mois à chaque

module, mais cela peut aussi aller plus vite, en fonction de leurs capacités et de leur temps de présence.

Apo K. est kurde. Il a effectué le programme de qualification dans le secteur du service. Il est arrivé en Suisse comme réfugié. En automne, il aimerait commencer une étude à Berne sur les relations interculturelles. Il espère trouver un emploi à temps partiel dans la restauration qui lui permette de financer son étude tout seul.



Examen de fin de formation et certificat de travail reconnu

Après six mois, les participants peuvent passer un examen leur permettant de se qualifier pour le travail dans l'hôtellerie. L'examen est préparé par des responsables de Gastro Fribourg extérieurs au programme. Il se compose d'une partie pratique et d'une partie théorique. Selon la durée de la participation au programme et le niveau obtenu, chaque participant reçoit un certificat de travail de l'Hôtel des Alpes et une attestation de Gastro Fribourg si l'examen est réussi. Ce document est reconnu par la branche hôtelière et augmente les chances de trouver un emploi fixe. Cependant, le stage effectué ne saurait remplacer un véritable apprentissage. Les personnes ayant obtenu un bon résultat se voient remettre une recommandation supplémentaire pour effectuer une formation complète ou un cours de perfectionnement. Environ 90 personnes ont participé au programme de qualification en 2003, dont 21 se sont présentées à l'examen de Gastro Fribourg. Vingt l'ont réussi avec la mention "bien" ou "satisfaisant".



Turabi C. est kurde. Il a étudié à l'université en Turquie. Arrivé en Suisse, il n'a pas pu poursuivre ses études faute de moyens financiers. Il a participé durant six mois au programme de qualification de l'Hôtel des Alpes, où il a pu ensuite commencer un apprentissage. Il quittera bientôt l'Hôtel des Alpes et est sûr de pouvoir trouver un emploi fixe.

Pas de concurrence pour le secteur privé

Le Service public de l'emploi soutient le programme de Gastro Fribourg en contribuant aux frais administratifs et à la formation des demandeurs d'emploi. En dehors de cela, l'Hôtel des Alpes doit assurer sa propre rentabilité. C'est le credo de Gastro Fribourg qui veut éviter que le programme concurrence inutilement les établissements de la place. Il s'agit au contraire de compléter l'offre existante. Le restaurant et l'hôtel appliquent les prix du marché. Un éventuel bénéfice sera déduit des subventions. C'est grâce à cette démarche que l'association professionnelle a soutenu le projet dès le départ et qu'elle compte sur l'Hôtel des Alpes pour fournir du personnel qualifié aux établissements de la région. Les responsables du programme entretiennent d'ailleurs avec ceux-ci des contacts réguliers afin de trouver des places de stage ou des emplois fixes pour les participants ayant terminé leur formation.

"En principe, toutes les mesures de marché du travail peuvent rencontrer l'adhésion des associations professionnelles si elles sont conçues dans ce sens. Pour cela, le travail d'information est capital."

Josef Zihlmann, Service public de l'emploi du canton de Fribourg

4.6 Le canton du Jura met en place une formation pratique pour les activités manuelles

La décrue du chômage en 1997 dans le canton du Jura a été un peu plus marquée que la moyenne suisse. Par la suite, du deuxième semestre de 1998 au début de 2001, les taux ont évolué de manière comparable au reste du pays. En revanche, le canton du Jura a connu une plus forte augmentation du chômage dans le courant de 2001. Depuis lors, son taux est resté supérieur à la moyenne nationale. Dans le Jura, le chômage est fortement influencé par la situation dans le secteur secondaire, qui emploie 40 % de la population active, soit deux fois plus que la moyenne suisse. Ce secteur est dominé par l'électronique, la mécanique de précision, la métallurgie et l'industrie du bois. L'horlogerie et la métallurgie emploient quelque 60 % des personnes actives dans le secteur secondaire. La plupart des entreprises du canton font de la sous-traitance pour le marché intérieur ou pour l'exportation. Cette situation rend l'économie jurassienne particulièrement sensible aux fluctuations de la conjoncture. La majorité des chômeurs du canton viennent d'ailleurs de l'industrie.

Programme d'emploi pour les chômeurs du secteur secondaire

En raison des structures de l'économie régionale et du profil des demandeurs d'emploi, le canton du Jura a décidé d'axer les mesures collectives de marché du travail sur la formation pratique. Dans ce but, il a mis sur pied en 1997 cinq ateliers pour former des travailleurs manuels, dans le cadre des programmes d'emploi temporaire. En 2002, le canton a effectué, par le biais de l'Observatoire romand et tessinois de l'emploi (ORTE), un sondage concernant le marché du travail auprès des entreprises du secteur secondaire. Les résultats ont montré qu'environ la moitié des personnes employées dans ce secteur étaient peu qualifiées. Douze pour cent des firmes consultées ont déclaré manquer de personnel qualifié, notamment de détenteurs de certificats fédéraux de capacité. Ces données ont confirmé les responsables cantonaux dans leurs choix stratégiques en matière de MMT.

La mise en place d'un centre de compétences pour les MMT a permis des synergies

Depuis 2003, tous les ateliers d'emploi temporaire ont été concentrés à Bassecourt à l'enseigne des *Ateliers de Formation de Bassecourt* (AFB). L'entreprise d'exercice *Styltech* et le semestre de motivation pour les

jeunes chômeurs (*Déclic*) se sont installés sur le même site pour former *l'Espace Formation Emploi Bassecourt* (EFEB). Grâce à cette concentration des MMT, le canton du Jura a pu, de l'avis des responsables, mettre à profit des synergies dans les domaines de l'infrastructure, de la gestion et de l'administration.

Les Ateliers de Formation de Bassecourt: un programme d'emploi intégrant la formation

Le succès des *Ateliers de formation* repose sur deux piliers: leur conception et l'intégration de la formation aux programmes d'emploi. De par leur conception, les *Ateliers de formation* doivent répondre aux besoins de l'économie régionale et correspondre à ses structures. Les liens pratiques avec le premier marché du travail sont renforcés par une série de mesures de formation. Les participants bénéficient d'un accompagnement individuel systématique. Le certificat qu'ils reçoivent à la fin du programme donne des renseignements détaillés à leurs futurs employeurs sur les aptitudes théoriques et pratiques acquises. De par sa taille et son organisation en différents ateliers avec des activités diversifiées, le programme d'emploi permet aux autorités cantonales de suivre les aptitudes individuelles des demandeurs d'emploi et de s'adapter à la demande du marché du travail. Selon les besoins, les différents départements peuvent revoir leurs orientations. La mise en réseau des *Ateliers de Formation* et des autres mesures collectives de *l'Espace Formation Emploi Bassecourt* (EFEB) a débouché sur la création d'un véritable centre de compétences, qui s'avère un instrument précieux non seulement dans la lutte contre le chômage mais également pour la formation des demandeurs d'emploi. Les autorités cantonales considèrent l'EFEB comme une mesure de promotion de l'économie et de la région.

"Nous ne voulons pas seulement assurer la gestion du chômage, nous voulons aussi promouvoir l'emploi."

Romain Flury, chef du secteur Marché du travail, canton du Jura

Les *Ateliers de Formation de Bassecourt* (AFB) sont soutenus et dirigés par le canton du Jura. Ils sont organisés selon les principes de l'économie de marché. Ils permettent à des femmes et à des hommes de différentes professions et qualifications, issus du secteur secondaire, d'enrichir leur expérience pratique dans un environnement proche de la réalité

économique. Les participants doivent maîtriser suffisamment le français pour pouvoir comprendre les instructions des formateurs. Outre les activités pratiques, une grande attention est accordée à la formation et au perfectionnement, qui sont adaptés aux qualifications et aux connaissances de base de chaque personne.

Les activités pratiques et les plans de formation sont spécialement conçus pour répondre aux besoins des demandeurs d'emploi et des employeurs du secteur industriel du canton du Jura. Des postes sont proposés, pour l'emploi et la formation, dans les différents départements: mécanique, métallurgie, menuiserie et textile.

Les participants disposent des appareils les plus modernes et des applications existant sur le marché pour s'initier aux activités utilisant l'informatique, comme le travail avec les machines à commande numérique (CNC) et le dessin assisté par ordinateur (DAO).

Les progrès des participants sont évalués chaque mois par les formateurs dans les différentes filières et font l'objet d'entretiens réguliers. A la fin du programme, tous les participants reçoivent un certificat complet qui détaille les aptitudes pratiques et théoriques acquises avec une évaluation. Actuellement, les *Ateliers de formation* proposent environ 140 postes de formation et d'emploi, encadrés par une équipe de 20 permanents.

Développement continu des champs d'activité

Au fil du temps, les cinq ateliers d'emploi temporaire fondés en 1997 sous le nom d'*Ateliers de Formation Pratique (AFP)* ont été réorientés et restructurés en raison de l'évolution de la situation. Ainsi, un nouveau département spécialisé dans la formation de soudeurs a été ouvert en 1999 à la demande des ORP. La réunion de tous les ateliers, disséminés jusque là dans plusieurs communes, a été rendue possible par la reprise en 2003 d'une ancienne fabrique. Ainsi sont nés les *Ateliers de formation de Bassecourt*. Une grande partie des travaux de transformation des bâtiments ont pu être réalisés par les participants au programme d'emploi. Aujourd'hui, les Ateliers de formation de Bassecourt proposent les activités suivantes:

1. A l'atelier *CNC*, les participants au bénéfice de connaissances préalables en mécanique apprennent à utiliser les machines à commande numérique.

2. L'atelier *Création* produit des vêtements et des jouets en peluche et en tissu. On y acquiert aussi des compétences en matière de finition manuelle exigées dans la mécanique fine et la mécanique de précision.
3. A l'atelier *DAO*, les participants s'initient au dessin assisté par ordinateur ou approfondissent leurs connaissances des logiciels nécessaires.
4. A l'atelier *Horlogerie*, on enseigne la chaîne d'opérations constituant le montage manuel des différentes pièces qui composent une montre.
5. A l'atelier *Menuiserie*, les participants apprennent les bases du travail dans les petites entreprises de la branche. Outre la connaissance des matériaux et la lecture de plans, ils appliquent les principales techniques de travail du bois.
6. L'atelier *Mécanique* utilise les techniques conventionnelles de perçage, de tournage et de fraisage sur différents types de machines. On y enseigne également l'usage des instruments de mesure et la lecture de plans de production.
7. A l'atelier *Polissage*, les participants apprennent toutes les étapes du terminage de boîtes de montres.
8. L'atelier *Entretien* s'occupe de la maintenance de toutes les machines et appareils électriques de l'EFEB. Les participants se familiarisent avec l'entretien d'un parc de machines et la réparation d'appareils électriques et électroménagers.
9. A l'atelier *Soudage*, on apprend et exerce diverses techniques. On y effectue également des travaux de serrurerie.

Combinaison emploi et formation

Les responsables des *Ateliers de formation* accordent une grande importance à ce que le programme d'emploi ne contribue pas seulement à maintenir l'aptitude au placement des participants mais leur permette aussi, dans la mesure du possible, de se qualifier. Par l'application du principe "learning by doing", les différents ateliers donnent aux participants l'occasion d'avoir un contact avec de nouveaux domaines professionnels et leur ouvrent ainsi de nouvelles perspectives sur le marché du travail. On peut aussi effectuer des stages d'une ou deux semaines en entreprise, en

dehors des AFB. Grâce à l'accompagnement et au programme de formation individuelle modelés sur mesure, les participants doivent pouvoir développer de nouvelles compétences.

Encadrement individuel et accompagnement des participants

Lors de leur arrivée aux AFB, tous les participants passent par un entretien d'embauche. Cet entretien est suivi d'une évaluation de l'aptitude au travail ainsi que des connaissances théoriques et pratiques, en fonction du domaine et de l'atelier. Des tests et des questionnaires mis au point par les AFB leur sont ensuite soumis. Après le recensement des points forts et des points faibles en matière d'aptitude au placement, un plan d'encouragement est élaboré en collaboration avec chaque participant. Ce plan sera complété chaque mois par une évaluation des formateurs et transmis au conseiller de l'ORP en charge du dossier.

Certificat cantonal de capacité et reconnaissance des attestations

Les participants affectés aux ateliers de polissage et de CNC peuvent, une fois le programme terminé, effectuer un stage pratique de six mois en entreprise qui leur permettra d'obtenir un certificat cantonal de capacité. Des contrats de formation peuvent être conclus avec des entreprises. Celles-ci touchent des allocations d'initiation au travail de l'assurance-chômage pendant le stage, à condition d'engager ensuite la personne formée. Les responsables des AFB entretiennent des contacts suivis avec les principales associations professionnelles et avec différentes institutions de formation dans le but de mettre en place des certificats de capacité reconnus.

Une collaboration à grande échelle

Soutenus par le canton et les communes, les AFB ont tissé un réseau dense de relations avec les entreprises privées de la région. Des représentants de l'industrie et des associations professionnelles sont régulièrement invités à évaluer la qualité des formations dispensées. Certaines entreprises fournissent aux AFB des matériaux utilisés pour des exercices ou leur confient de petits mandats dans le cadre de contrats de prestations. Les AFB ont ainsi travaillé pour le compte de l'exposition nationale Expo.02. Ils ont aussi réalisé des places de pique-nique pour quelques communes du canton et produisent des jouets et des articles pour cadeaux en petites

séries. En outre, les AFB réparent des vélos remis ensuite à une fondation qui les envoie en Europe de l'est.

Des structures sur le modèle du premier marché du travail

Pour les responsables, il est important que la journée de travail se déroule, dans tous les ateliers, dans des conditions proches de la réalité du secteur privé. Les collaborateurs saisissent leur temps de travail au moyen d'un système électronique et doivent observer les règles concernant l'horaire et les absences. Tous les ateliers sont dirigés par des responsables disposant des qualifications techniques nécessaires (CFC ou maîtrise) et d'une expérience de la direction de personnel. Même si une grande partie du parc de machines actuel a pu être acquise à bon prix grâce à des contacts personnels, les AFB continuent d'investir afin de maintenir un outil de production moderne.

"J'ai eu la possibilité de faire quelque chose, d'apprendre quelque chose, et de ne pas être coupé du monde."

Luca F., 35 ans, travaille à l'atelier de polissage



Une étroite collaboration avec les ORP et l'office AI

Afin de pouvoir évaluer objectivement la situation des demandeurs d'emploi, les responsables d'atelier sont en contact permanent avec les conseillers des offices régionaux de placement. Auparavant, l'office AI envoyait une grande partie des personnes qui déposaient une demande auprès d'entreprises de la région pour examiner leur aptitude au placement. Le recours à cette procédure n'est plus possible aujourd'hui dans la même proportion en raison de l'évolution de la situation économique. Les *Ateliers de formation* ont donc pris le relais et effectuent aussi des évaluations pour le compte de l'office AI. Les problèmes de santé et le chômage sont souvent étroitement liés. Les *Ateliers de Formation* n'accueillent pas que des demandeurs d'emploi mais aussi des personnes en fin de droit. Le financement de ces mesures d'emploi est assuré par le canton du Jura.

Efforts pour garantir et développer la qualité

Les AFB ont été parmi les premières institutions de formation de Suisse romande à obtenir la certification eduQua, en décembre 2001. Depuis le début du programme, les responsables ont élaboré des documents destinés à réglementer de façon homogène et systématique les processus internes. Ces documents, parfois manuscrits, ont été simplifiés et mis à jour au fil du temps. La pérennité des connaissances et des expériences accumulées par les personnes ayant participé à la mise en place des AFB est donc assurée. Des cours de perfectionnement et des échanges d'expériences sont continuellement organisés pour sensibiliser les responsables d'ateliers aux problèmes personnels des demandeurs d'emploi.

A la fin du programme d'emploi, tous les participants sont invités à remplir un questionnaire servant à évaluer le programme et ses processus internes. C'est également une source d'inspiration pour concevoir les activités futures. L'offre des AFB est en outre examinée en permanence et adaptée si nécessaire aux besoins du marché du travail par les "groupes d'animation qualité" (GAQ), composés de membres du personnel des ateliers et des ORP.

5 Synthèse: évolution générale et enseignements tirés des six expériences présentées

Ce chapitre est consacré à l'évolution de la conception et de la mise en œuvre des MMT. Cette évolution illustre la manière dont le seco, les autorités cantonales d'exécution et les prestataires de MMT se sont adaptés, ces dernières années, aux exigences du marché du travail. Les réactions aux différentes situations se reflètent d'une part dans *l'aménagement du cadre institutionnel* afin de faciliter la mise en œuvre des mesures et, d'autre part, dans le *développement des programmes* de MMT.

5.1 Conception des systèmes de MMT

L'évolution des systèmes de MMT mise en lumière par l'examen des expériences décrites plus haut se caractérise grosso modo par les dynamiques suivantes:

5.1.1 Une réaction plus rapide des MMT à la situation régnant sur le marché du travail grâce à des structures plus souples

La situation conjoncturelle et la structure du marché du travail ont subi des fluctuations de grande ampleur ces dernières années. L'évolution du taux de chômage depuis 1997 se traduit graphiquement par une courbe en forme de parabole dont le point le plus bas est atteint en 2001. On retrouve une même courbe lorsque l'on représente l'évolution du nombre de MMT. C'est l'expression d'une faculté de réagir rapidement et avec souplesse aux données changeantes du marché du travail. Une telle réaction n'a été possible que parce que les cantons ont mis en place des structures flexibles avec l'aide du seco, d'où le choix de réduire massivement le nombre de places proposées plutôt que de supprimer des mesures. A titre d'exemple, le seco a modifié les conditions générales des semestres de motivation de manière à élargir le cercle des bénéficiaires potentiels au-delà des seules personnes soutenues par l'assurance-chômage.

"Même en période de faible taux de chômage, il importe de garder des structures permettant de maintenir le savoir-faire issu des mesures de marché du travail."

Tony Erb, seco, Direction du travail, Mesures du marché du travail

Mise en place de nouvelles structures par les autorités cantonales du marché du travail

Depuis 1997, les cantons sont invités à mettre en place une offre minimum de mesures de marché du travail. Tout restait à créer dans ce domaine, faute de structures et de conceptions éprouvées. Certains cantons ont confié une partie de cette tâche à des entreprises privées ou à des organisations d'utilité publique.

Changement de paradigme dans la gestion des MMT

Les structures existantes ont dû être modifiées suite à la décrue du chômage en 1998 et 1999. En signant la fin de l'offre minimale en matière de MMT, la conclusion de *l'accord 2000 ORP / services LMMT / autorités cantonales* a fait faire un tournant à la philosophie de la gestion par la Confédération. Le système de l'offre minimale revenait à imposer des prestations définies. Désormais, grâce au nouvel accord, l'accent sera mis sur l'efficacité.

Amélioration de la qualité et diminution des coûts des MMT

Les cantons ont mis à profit ces modifications pour simplifier les structures et réduire le nombre de prestataires de MMT, ce qui a également contribué à améliorer la qualité des mesures. Les structures en place aujourd'hui au niveau cantonal permettent de réagir avec souplesse aux changements quantitatifs. Lors de la remontée du chômage en 2001 et 2002, les autorités cantonales d'exécution ont veillé à augmenter non seulement le nombre mais aussi la qualité des MMT. Cette évolution a permis aux autorités de réduire les coûts des mesures de marché du travail.

5.1.2 Avec une marge de manœuvre plus large, les cantons réagissent mieux aux évolutions du marché du travail

La première phase de la mise en œuvre des MMT s'est déroulée sous le régime de l'offre minimale exigée par la Confédération, ce qui laissait relativement peu de marge de manœuvre aux cantons. Plusieurs révisions successives de la LACI ont changé cette situation. Dans le système actuel des conventions d'objectifs, la Confédération et les cantons définissent ensemble les objectifs de l'application de la loi en s'inspirant des méthodes de la nouvelle gestion publique. Ce faisant, ils fixent indirectement les buts à atteindre dans la mise en œuvre des MMT. Les cantons peuvent ainsi gérer les différences régionales en matière de chômage et prendre rapidement les mesures qui s'imposent. On voit dans la pratique que l'on répond plus vite aux défis posés par les nouveaux problèmes du marché du travail et les nouvelles catégories touchées.

5.1.3 Les cantons collaborent avec les prestataires de MMT en fonction des objectifs

Les rapports entre les cantons et les prestataires de MMT ont changé elles aussi. Les groupes cibles, les objectifs et les indicateurs d'efficacité sont désormais définis par le biais de conventions. Pour que ce soit possible, les organes cantonaux d'exécution ont dû développer les compétences nécessaires.

Les cantons définissent davantage les MMT en fonction des objectifs et font plus souvent recours à des procédures d'appel d'offres publiques

Afin d'obtenir la meilleure qualité possible en utilisant les ressources de manière ciblée, les cantons confient de plus en plus souvent les mandats de mise en œuvre des MMT par le biais d'appels d'offres publics. Cette pratique diffère de la situation qui régnait lors de l'introduction des MMT. A cette époque, les cantons, sous la pression de l'exigence d'une offre minimale, procédaient rarement à une sélection des prestataires.

5.1.4 Mise en place d'instruments de développement de la qualité auprès des organes cantonaux d'exécution et des prestataires de MMT

La mise en place progressive des conventions d'objectifs a été un soutien décisif pour le développement de systèmes d'assurance de la qualité, d'où un déplacement des priorités de la quantité à la qualité. La mesure des critères de succès a eu pour effet la mise en œuvre et le perfectionnement

de divers instruments de développement de la qualité. Les standards minimaux d'eduQua se sont imposés pendant ce temps aux mesures de formation sur le plan national. Dans une grande partie des cantons, la certification eduQua est devenue une condition sine qua non pour pouvoir organiser des mesures de marché du travail dans le domaine de la formation. Désormais, les organes cantonaux d'exécution accordent à l'assurance de la qualité des MMT existantes la même importance qu'au développement et à l'organisation de nouvelles mesures. La qualité de toutes les MMT est aujourd'hui systématiquement examinée. Dans ce but, on a mis au point des questionnaires destinés aux demandeurs d'emploi et des critères d'évaluation pour le personnel des ORP.

Echange institutionnalisé d'informations et d'expériences

L'échange d'informations et d'expériences entre les prestataires et les responsables de l'exécution est essentiel pour le développement de la qualité des MMT. C'est pourquoi de tels échanges, encouragés par les cantons, ont lieu dans un cadre institutionnel via des rencontres régulières. Parallèlement à cette évolution, les exigences en matière de formation du personnel des organes cantonaux d'exécution et des prestataires de MMT ont augmenté.

5.2 Evolution de la conception des MMT

En mettant en œuvre les MMT, les offices cantonaux et les prestataires de mesures ont accumulé une expérience et un savoir-faire qui a été mis à profit dans le développement de la conception des mesures existantes et dans la création de nouvelles mesures. On peut constater les tendances suivantes:

5.2.1 Des programmes d'emploi aux mesures de qualification

Lors de l'introduction des MMT, les cantons ont dû rapidement mettre en place des mesures d'emploi. La priorité première des programmes d'emploi temporaire était d'occuper intelligemment les participants. Il en est résulté toute une palette d'activités dans les domaines de la protection de la nature, de la gestion de l'environnement et du recyclage des déchets, proposées à des demandeurs d'emploi aux qualifications variées.

La qualification, but premier des MMT

Les autorités d'exécution se sont assez vite rendu compte qu'il valait mieux, pour répondre à l'évolution des exigences du marché du travail, mettre davantage l'accent sur la qualification des demandeurs d'emploi. Ces dernières années, les mesures de formation ont sans conteste pris le pas sur les programmes d'occupation (cf. point 3.2.1). Les MMT d'aujourd'hui font la promotion des qualifications fondamentales exigées par l'économie, comme la ponctualité, la fiabilité, la propreté au travail, la précision, les relations avec la clientèle, etc., et les placent sur un même pied que les connaissances techniques. Selon la qualification des participants, l'accent sera mis plutôt sur les qualifications techniques ou sur les qualifications fondamentales.

Les certificats améliorent les chances des demandeurs d'emploi sur le marché du travail

A l'issue des programmes d'emploi temporaire, les participants reçoivent un certificat qui détaille les connaissances théoriques et pratiques acquises, améliorant ainsi leurs chances sur le marché du travail. Le seco appuie cette démarche. Son but est que les cours organisés dans le cadre des programmes d'emploi puissent être déduits des coûts de ceux-ci en bénéficiant des taux plus élevés appliqués aux mesures de formation.

5.2.2 Mise en place et conservation d'un savoir-faire spécifique

Dans le domaine des mesures de formation, on comptait peu de programmes destinés à des personnes sans formation et ayant accompli une scolarité élémentaire. L'offre proposée par les instituts de formation pour adultes étant insuffisante, les organes d'exécution ont dû créer leurs propres programmes pour la conception et l'organisation des MMT, faisant ainsi œuvre de pionnier. C'est ainsi grâce au savoir-faire acquis par les offices cantonaux et les prestataires de mesures que de tels programmes ont vu le jour.

Conservation du savoir-faire

Les programmes élaborés ont été documentés sous la forme de descriptions de processus, de plans directeurs, de plans d'enseignement et de moyens didactiques, dans le cadre du développement de l'organisation et de la mise en place des systèmes d'assurance de la qualité. Ainsi, les connaissances acquises de manière empirique par des individus ont pu être transmises à

de plus larges cercles de personnes participants à l'organisation et à la mise en œuvre des MMT.

5.2.3 En prise directe avec le marché du travail grâce à la mise en relation de la théorie et de la pratique

La mise en relation ciblée de la théorie et de la pratique, aussi bien en ce qui concerne les mesures de formation que les programmes d'emploi, permet aujourd'hui d'être davantage en prise directe avec le marché du travail. Ainsi, la matière des cours de langues vise à soutenir et à promouvoir l'intégration au marché du travail. Les cours techniques mettent davantage l'accent sur la qualification par le biais de certificats reconnus dans les branches économiques concernées. Les mesures de formation sont plus proches de la pratique et dans les programmes d'emploi, la composante formatrice est davantage mise en avant qu'il y a quelques années encore.

Les MMT sont mieux acceptées grâce aux contacts directs avec l'économie et les associations professionnelles

L'adéquation des programmes d'emploi temporaire est réalisée de deux manières: d'une part, les structures mises en place sont le plus proche possible de celles des entreprises; d'autre part, les produits élaborés ou les prestations fournies vont à la rencontre d'une véritable clientèle. Associer des représentants de l'économie et des associations professionnelles est le meilleur moyen de résoudre le problème de la concurrence vis-à-vis du premier marché du travail.

Grâce à l'observation du marché du travail et aux contacts avec l'économie, la conception des MMT est en adéquation avec la réalité

Grâce aux études réalisées par les observatoires du marché du travail que sont l'ORTE et l'AMOS, mais aussi grâce aux contacts directs entre les employeurs et les prestataires de mesures, les MMT sont désormais plus proches des conditions de l'économie. En appliquant le principe "learning by doing", les participants acquièrent des compétences pratiques dans un environnement en adéquation avec le marché du travail.

5.2.4 Une offre plus diversifiée et individualisée

Les demandeurs d'emploi forment une population hétérogène. On y rencontre aussi bien des personnes sans formation que d'autres hautement qualifiées. Pour faire face à cette situation, on a développé une large palette de mesures de formation ou d'emploi dont le contenu s'est de plus en plus diversifié ces dernières années.

Adaptation permanente des champs d'activités aux besoins du marché du travail et des demandeurs d'emploi

Les programmes d'emploi temporaire ont vu une grande variété d'activités se développer organiquement et s'adapter en permanence à la qualification des participants. De nouvelles possibilités ont pu être créées pour les demandeurs d'emploi grâce à la mise en relation de différents modules de programmes et la collaboration avec d'autres mesures d'emploi comme les entreprises d'exercice ou les semestres de motivation.

Une mise en œuvre plus rapide et mieux ciblée des MMT

Cette évolution va de pair avec l'individualisation de l'offre. Auparavant, les mesures de marché du travail visaient à compenser les périodes de chômage. Aujourd'hui, elles poursuivent des objectifs différenciés et plus ciblés. Les offices régionaux de placement veillent à ce que les objectifs des mesures correspondent aux conditions personnelles des participants. Les MMT sont conçues et organisées de manière à permettre l'accueil de nouveaux participants à tout moment et le plus rapidement possible.

Promotion individuelle et encadrement des demandeurs d'emploi

Les programmes d'emploi comprennent aujourd'hui une promotion individuelle et un encadrement ciblés, ce que permet notamment le large éventail de mesures à disposition des cantons. Dans les programmes de base ou les cours à orientation personnelle, les participants sont invités à faire un état des lieux approfondi sur lequel on se fondera ensuite pour leur proposer un perfectionnement approprié. Des conventions d'objectifs individuelles sont conclues avec les participants aux programmes d'emploi et aux entreprises d'exercice. Désormais, dans le cadre de ces mesures, les entretiens d'embauche et le feedback sont la norme.

5.3 Conclusion et remerciements

Nous aurions pu, pour illustrer le développement et la professionnalisation de l'organisation et de la conception des MMT, citer encore de nombreux exemples aussi intéressants qu'innovateurs tirés des six expériences présentées dans ce rapport, mais nous n'avons malheureusement pas pu le faire. Nous avons été impressionnés par la qualité de l'engagement des responsables cantonaux d'exécution et des prestataires de MMT que nous avons rencontrés. A cette occasion, nous aimerions remercier toutes les personnes interrogées pour leur disponibilité. Lors de tous les entretiens que nous avons menés, nous avons bénéficié d'un accès direct aux processus et aux fonctions des différents programmes et nous avons reçu des informations et des évaluations précieuses concernant l'évolution des mesures de marché du travail.

6 Appendice

6.1 A1: Liste des interlocuteurs

Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)

Irene Burri, Direction du travail, Placement et coordination LMMT, Berne

Tony Erb, Direction du travail, Mesures du marché du travail, Berne

Olivier Nussbaum, Direction du travail, Placement et coordination LMMT,
Berne

Esther Widmer, Direction du travail, Mesures du marché du travail, Berne

Association des organisateurs de mesures du marché du travail en Suisse (Aomas)

Heidi Rötheli, vice-présidente par intérim

Canton de Zurich

Mariette Notari, chef du service de qualification des demandeurs d'emploi
à l'office cantonal de l'économie et du travail

Heinz Wyssling, membre de la direction de l'Ecole-Club Migros Zurich

Canton de Berne

Catherine Canzio, responsable de cours, Berufs-, Fach- und
Fortbildungsschule Bern (BFF)

Fritz Mühlemann, responsable des cours de rattrapage au département
perfectionnement, Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern (BFF)

Beat Niklaus, responsable de la logistique des MMT, Economie bernoise

Ulla Reusser-Sloth, responsable de cours, Berufs-, Fach- und
Fortbildungsschule Bern (BFF)

Lis Rytz, chef du service assurance et développement de la qualité des
MMT, Economie bernoise

Canton de Bâle-Ville

Daniel Aeberhard, directeur de la fondation Job Training

Johannes Mangold, responsable de la logistique des MMT à l'office cantonal de l'économie et du travail

Canton de Nidwald

Thierry Lenoir, directeur, Werkplatz Nidwalden

Armin Portmann, directeur de l'office cantonal du travail

Margrit Progano, responsable de l'atelier textile, Werkplatz Nidwalden

Walter Würsch, responsable de la brocante, Werkplatz Nidwalden

Viktor Wyss, responsable de l'atelier de menuiserie, Werkplatz Nidwalden

Martha Zurfluh, responsable du département commercial, Werkplatz Nidwalden

Canton de Fribourg

Alain Challand, responsable des MMT, Service public de l'emploi

Josef Zihlmann, logistique MMT, Service public de l'emploi

Regina Stauffer, responsable de l'exploitation et du programme de l'Hôtel des Alpes, Gastro Fribourg

Marie-Louise Rudaz, présidente de Gastro Fribourg

Canton du Jura

Nicolas Ackermann, chef de projet OMMT (observation et mesures de marché du travail)

Gilles Coullery, conseiller en personnel spécialisé dans le secteur secondaire et chef de projet à l'ORP Jura

Romain Flury, Service public de l'emploi, chef du secteur Marché du travail, canton du Jura

Valérie Gerster, responsable du secrétariat, AFB (Ateliers de formation de Bassecourt)

Gérald Kaech, chef du Service des arts et métiers et du travail, canton du Jura

Gérard Montavon, directeur, AFB (Ateliers de formation de Bassecourt)

François Rebetez, formateur de l'atelier DAO, AFB (Ateliers de formation de Bassecourt)

Pierre Stübi, formateur de l'atelier CNC, AFB (Ateliers de formation de Bassecourt)

Jean-Jacques Theubet, formateur de l'atelier mécanique, AFB (Ateliers de formation de Bassecourt) 