

Olivier Giraud • Monica Battaglini

Pilotage et mise en œuvre des politiques actives pour l'emploi en Suisse: analyse de la régulation de l'emploi entre stratégie fédérale et besoins territorialisés

NFPNR 43

Nationales Forschungsprogramm **Bildung und Beschäftigung**
Programme national de recherche **Formation et emploi**
National Research Programme **Education and occupation**

Synthesis

26

Impressum

Bern / Aarau, 2005

Herausgeber

Leitungsgruppe des NFP 43 in Zusammenarbeit mit dem
Forum Bildung und Beschäftigung und der
Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF)

Editeurs

Direction du programme PNR 43 en collaboration avec le
Forum Formation et emploi et le
Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE)

© Schweizerischer Nationalfonds / Fonds national suisse

ISBN 3-908117-95-X

Redaktion / Rédaction: Catherine Nicaud Sierro, Franz Horváth

Übersetzung / Traduction: Walter Bauhofer

Layout / Mise en page: liberA, Basel

Satz / Composition: SKBF / CSRE

Druck / Imprimerie: Albdruk, Aarau

Sekretariat und Bestellungen / Secrétariat et commandes

Schweizerischer Nationalfonds / Fonds national suisse

Dr. Christian Mottas

Wildhainweg 20

CH-3001 Bern

cmottas@snf.ch

Download via Internet

<http://www.nfo43.unibe.ch>

Forum Bildung und Beschäftigung / Forum Formation et emploi

Prof. Dr. Karl Weber / Franz Horváth

Universität Bern, Koordinationsstelle für Weiterbildung

Falkenplatz 16

CH-3012 Bern

franz.horvath@kwb.unibe.ch

SKBF / CSRE

Entfelderstrasse 61

CH-5000 Aarau

Olivier Giraud • Monica Battaglini

Pilotage et mise en œuvre des politiques actives pour l'emploi en Suisse: analyse de la régulation de l'emploi entre stratégie fédérale et besoins territorialisés

NFPNR 43

Nationales Forschungsprogramm **Bildung und Beschäftigung**
Programme national de recherche **Formation et emploi**
National Research Programme **Education and occupation**

Synthesis

26

Contenu

	Résumé	7
	Zusammenfassung	10
1	Introduction	13
2	Présentation résumée des résultats de recherche	14
3	Déroulement des principales opérations de recherche et méthodologie utilisée	16
4	Résultats de recherche	17
5	Acquis scientifiques de la recherche	37
	Publications	39
	Bibliographie	39
	Contact	40

Résumé

La recherche présentée ici examine comment les cantons mettent en œuvre les politiques fédérales pour l'emploi, cela jusqu'à la dernière réforme de 2003. La LACI (Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité) propose de nombreuses mesures appliquées très différemment selon les cantons. La recherche vise à en comprendre les raisons politiques et traite spécifiquement de la formation comme politique de l'emploi.

Pour lutter contre le chômage, la LACI dispose de mesures de marché du travail (MMT) qui vont dans le sens de la réinsertion (intégrer les chômeurs dans la vie active) et de mesures qui vont dans le sens du contrôle (utilisations détournées des mesures).

Certains cantons appliquent intensivement les deux types de mesures (cantons «maximalistes»). D'autres en revanche, en désaccord avec les objectifs de la LACI, favorisent un type de mesures par rapport à l'autre (la mise en œuvre est «partielle orientée insertion» ou «partielle orientée contrôle»), ou n'appliquent aucune mesure de manière intensive (cantons «minimalistes»).

Dans une forte proportion, les cantons alémaniques appartiennent au type «maximaliste», tandis que les cantons de Suisse latine adoptent plus volontiers un type de mise en œuvre «partielle orientée sur la réinsertion».

L'étude a aussi analysé les marchés du travail régionaux en tenant compte de facteurs comme la proportion de personnes sans formation, le taux d'étrangers, l'importance du secteur tertiaire et le degré d'urbanisation. Ces caractéristiques expliquent, mais seulement en partie, les écarts importants de taux de chômage entre cantons. Il est nécessaire alors d'introduire une autre variable pour expliquer les disparités: *le style politique et administratif*.

Selon les hypothèses de recherche, la mise en œuvre de la LACI peut être influencée par trois facteurs: la procédure décisionnelle, les réseaux cantonaux de mise en œuvre et le style politique et administratif.

On observe les cas de figure suivants:

- La culture politique locale n'est pas prioritairement axée sur le consensus et il existe une tendance progressiste et des acteurs syndicaux organisés; la mise en œuvre est «partielle orientée sur la réinsertion» (Genève, Fribourg, Tessin).
- La situation politique cantonale est caractérisée par la recherche du consensus; le réseau de pilotage et de mise en œuvre peut implémenter le compromis fédéral; la mise en œuvre est «maximaliste» (Bâle-Ville, Berne).
- La culture politique locale est moins axée sur la recherche de consensus; il existe une tendance conservatrice au niveau du réseau qui ne peut mettre en œuvre le compromis fédéral; la mise en œuvre est «partielle orientée sur le contrôle» (Obwald, Nidwald).

Les hypothèses de recherche sont donc confirmées: la structure des réseaux et le style politique influencent fortement la mise en œuvre des mesures dictées par la Loi. Mais l'analyse complémentaire de la situation des marchés cantonaux du travail confirme qu'aussi bien les variables économiques que les variables politiques ont un impact sur les options cantonales en matière de mise en œuvre de la Loi. La LACI, en insistant sur la notion d'«emploi convenable» (qui doit correspondre aux «aptitudes de l'assuré»), reconnaît à la qualification une place essentielle. La formation, utilisée pour mobiliser, stimuler ou reconverter des personnes en situation de chômage, est la plus utilisée (jusqu'à 50%) des MMT proposées par la Loi.

Cependant, un clivage important apparaît en matière de formation. Il oppose les cantons qui disposaient d'une forte tradition en matière de recours à la formation comme mesure de perfectionnement (Bâle-Ville, Genève) et possèdent déjà une expertise forte et détaillée et les cantons qui «découvrent» ces instruments à l'occasion de l'introduction de cette loi fédérale. L'impact des mesures proposées par la Confédération y est alors sans commune mesure avec ce qu'il représente dans des cantons de forte tradition.

Le degré d'autonomie des administrations cantonales dans l'élaboration et l'attribution des mesures de formation a des conséquences sur l'orientation de la mise en œuvre. Certains cantons captent pilotage et mise en œuvre de la loi pour leurs seules structures administratives. D'autres cantons ouvrent en revanche pi-

lotage et mise en œuvre à des acteurs sociaux diversifiés, ce qui aboutit à une mise en œuvre moins orthodoxe. L'influence des partenaires sociaux est la plus forte dans les cantons qui préfèrent les instruments de réinsertion – Genève, Fribourg, le Tessin. Une présence syndicale active doublée d'une vision sociale de l'action étatique constituent deux éléments déterminants pour expliquer une mise en œuvre partielle orientée sur la réinsertion. Les partenaires sociaux sont consultés, mais peu écoutés dans les cas de Berne et de Bâle-Ville, et inexistantes dans les cas de Nid- et Obwald.

Ces particularités expliquent les investissements différenciés des uns et des autres dans des mesures de formation.

Zusammenfassung

Wie setzten die Kantone bis zur letzten Reform von 2003 die Beschäftigungspolitik des Bundes um? Das AVIG (Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung) sieht zahlreiche Massnahmen vor, die von Kanton zu Kanton anders angewendet werden. Das hier vorgestellte Projekt will die politischen Gründe dafür eruieren und handelt von der Bildung als beschäftigungspolitischer Massnahme.

Im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit setzt das AVIG zum einen auf Massnahmen, die die Beschäftigungslosen wieder in den Arbeitsmarkt integrieren sollen, zum anderen auf Kontrollen, um eine Zweckentfremdung der verfügbaren Mittel zu verhindern.

Manche Kantone nutzen beide Typen von Massnahmen intensiv («maximalistische» Kantone). Andere, ohne den Zielen des AVIG nachzuleben, beschränken sich auf einen Massnahmentyp (sie widmen sich vor allem der Reintegration oder der Kontrolle), oder sie setzen Massnahmen weder der einen noch der anderen Art in nennenswertem Umfang ein («minimalistische» Kantone).

Die Kantone der Deutschschweiz zählen weitgehend zu den «Maximalisten»; in der «lateinischen» Schweiz dominiert ein Vorgehen, das sich als «partiell reintegrationsorientiert» charakterisieren lässt.

Die Kantone der Deutschschweiz zählen weitgehend zu den «Maximalisten»; in der «lateinischen» Schweiz dominiert ein Vorgehen, das sich als «partiell reintegrationsorientiert» charakterisieren lässt.

Die Untersuchung geht auch auf die Eigenheiten der regionalen Arbeitsmärkte ein und berücksichtigt Faktoren wie die Quote an Personen ohne Ausbildung, den Ausländeranteil, die quantitative Bedeutung des Dienstleistungssektors oder den Urbanisierungsgrad. Diese Faktoren vermögen die massiven Unterschiede in den Arbeitslosenquoten nur teilweise zu erklären. Dazu erweist sich die Einführung einer weiteren Variable als notwendig: *der Stil von Politik und Verwaltung*.

Laut den Hypothesen des Projekts wird die Umsetzung des AVIG von folgenden Faktoren beeinflusst: den Entscheidungsprozeduren, den kantonalen Netzen für die Umsetzung des Gesetzes und eben allgemein durch den Stil von Politik und Verwaltung.

Es lassen sich folgende Kulturen beobachten:

- Die herrschende politische Kultur ist nicht primär konsensorientiert und es herrscht eine progressistische Grundtendenz mit starken Gewerkschaften; in diesem Fall fällt die Umsetzung «partiell reintegrationsorientiert» aus (Genf, Freiburg, Tessin).
- Wo die kantonale Politik auf die Konsenssuche ausgerichtet ist, können die steuernden und ausführenden Organe den nationalen Kompromiss umsetzen und die Umsetzung ist «maximalistisch» (Basel-Stadt, Bern).
- Die politische Kultur ist nicht auf Konsens ausgerichtet und die mit der Umsetzung betrauten Netze sind tendenziell konservativ; hier ist der nationale Kompromiss nicht durchsetzbar und die Umsetzung ist «partiell kontrollorientiert» (Obwalden, Nidwalden).

Die Forschungshypothesen bestätigen sich also: Die politischen Netze und der politische Stil prägen die Umsetzung der gesetzlichen Massnahmen. Berücksichtigt man zusätzlich die Situation der kantonalen Arbeitsmärkte, bestätigt sich, dass sich sowohl die wirtschaftlichen wie auch die politischen Variablen auf die Umsetzung des AVIG auswirken.

Indem das Gesetz darauf insistiert, dass eine Beschäftigung «zumutbar» sein muss (diese muss «Fähigkeiten» des Versicherten entsprechen), erkennt es der Qualifikation eine zentrale Bedeutung zu. Weiterbildung soll die Arbeitslosen in Bewegung bringen, motivieren oder umschulen. Sie ist die am meisten eingesetzte arbeitsmarktliche Massnahme (sie macht teilweise mehr als 50% aller Massnahmen aus).

Hinsichtlich der Anwendung von Bildungsmassnahmen tut sich allerdings ein Graben auf. Er trennt Kantone, in denen Weiterbildung eine starke Tradition hat und viele entsprechende Erfahrung verfügbar ist (Basel-Landschaft, Genf), von Kantonen, die diese Instrumente erst aus Anlass der Einführung des AVIG «entdeckt» haben. In diesen Kantonen kommt die Wirkung der vom Bund vorge-

schlagenen Massnahmen nicht an jene in Kantonen mit starker Weiterbildungs-tradition heran.

Der Grad an Autonomie der kantonalen Verwaltungen bei der Ausarbeitung und Zuteilung der Massnahmen schlägt sich in der Art der Umsetzung nieder. Gewisse Kantone behalten die Steuerung und die Umsetzung innerhalb der Verwaltung; andere ziehen eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure bei. Im zweiten Fall werden bei der Umsetzung auch weniger orthodoxe Wege beschritten. Am stärksten ist der Einfluss der Sozialpartner in den Kantonen, die der Reintegration den Vorzug geben – Genf, Freiburg, Tessin. Starke Gewerkschaften und ein Staat, der als sozial handelnder Akteur auftritt, sind entscheidend für eine «partiell reintegrationsorientierte» Umsetzung. In Bern und in Basel-Stadt werden die Sozialpartner zwar konsultiert, ohne aber wirklich Gehör zu finden; in Nid- und Obwalden ist es, als ob es sie nicht gäbe.

Diese Besonderheiten erklären die unterschiedlichen Investitionen der Kantone in weiterbildende Massnahmen.

1.

Introduction

La recherche achevée par notre équipe¹ dans le cadre du PNR 43 «Formation et emploi» porte sur le pilotage et la mise en œuvre des politiques pour l'emploi dans le cadre de la 2^e révision de la LACI (Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité). La problématique d'ensemble dans laquelle s'inscrit cette recherche est celle de l'exécution des politiques fédérales par les cantons et se décline selon trois volets principaux.

En premier lieu, notre travail s'attache à la mesure des disparités dans la mise en œuvre de la LACI par les cantons. Le travail réalisé porte sur la totalité des cantons helvétiques et utilise des données statistiques fournies par le SECO, mais produit également des données originales relevées directement par notre équipe auprès de toutes les administrations cantonales.

La deuxième phase de notre recherche est dédiée à l'analyse et à l'explication des disparités constatées lors de la phase précédente. Le travail est ici fondé sur des enquêtes qualitatives (six études de cas cantonales) et produit le test de trois séries d'hypothèses originales de recherche.

La première série d'hypothèses concerne l'influence de la procédure décisionnelle dans l'arène fédérale sur la mise en œuvre des politiques par les cantons. La deuxième série d'hypothèses concerne l'influence des réseaux cantonaux de pilotage et de mise en œuvre de la Loi dans les cantons. La troisième porte sur la notion de style politique et administratif. Cette troisième hypothèse implique des tests qui portent sur l'ensemble des cantons helvétiques mais fait également un usage intensif des conclusions produites par nos études de cas empiriques. Le tra-

1 Dietmar Braun (IEPI-UNIL) et Ioannis Papadopoulos (IEPI-UNIL) sont respectivement requérant principal et co-requérant du projet de recherche. Virgile Perret (IEPI-UNIL) et Marc Helbling (PWI-Uni Zurich) ont contribué de façon décisive au projet tant par la contribution à la recherche empirique que par l'élaboration analytique et l'interprétation des résultats. Nicolas Devaud et Robert Ayrton ont été associés à des phases antérieures de cette recherche collective.

vail d'analyse de nos hypothèses de recherche est complété par l'analyse d'une variable de contrôle qui concerne la situation et les structures des marchés cantonaux du travail. Il s'agit en l'occurrence, à la fois de mieux connaître la réalité des spécificités des marchés cantonaux du travail, mais aussi d'estimer l'impact des structures de ces marchés du travail sur le mode de mise en œuvre de la LACI. Pour nous, l'impact de variables économiques (les structures du marché du travail) et l'impact de variables socio-politiques (conformément à nos trois hypothèses) ne sont pas exclusifs l'un de l'autre.

Enfin, notre travail s'efforce de contribuer à l'un des axes majeurs de travail du PNR 43, portant sur les interactions entre formation et emploi et traite spécifiquement de la formation comme politique de l'emploi.

2.

Présentation résumée des résultats de recherche

En premier lieu, notre recherche confirme les résultats des différentes évaluations produites, notamment en réponse à des commandes du SECO en matière de mise en œuvre de la LACI. En dépit des mesures d'homogénéisation de la mise en œuvre contenues dans la loi, l'exécution de la LACI présente de fortes disparités. Alors que les rapports d'évaluation insistent sur des indicateurs de performance, notre analyse de la mise en œuvre est centrée sur les dimensions politiques de la LACI. Résultat d'un compromis aux chambres fédérales entre gauche et droite, la loi juxtapose différents types d'instruments de lutte contre le chômage: les mesures de marché du travail (MMT) ont pour but de faciliter l'insertion des chômeurs dans l'emploi; les mesures de contrôle et de sanction ont pour but de pouvoir s'opposer au comportement des chômeurs qui feraient un usage non conforme de l'indemnisation ou des mesures actives.

Notre analyse de la mise en œuvre en fonction de cette dimension démontre de solides résultats: certains cantons font un usage intensif des deux types d'instruments alors que d'autres recourent soit principalement aux sanctions soit principalement aux mesures de réinsertion, et qu'un dernier groupe de cantons ne fait

qu'un faible usage de l'ensemble des instruments proposés par la LACI. Cette première phase de travail a permis l'élaboration d'une typologie des modes de mise en œuvre de la loi et produit des informations comparatives sur l'ensemble des cantons; puis cette typologie est confrontée avec une typologie des marchés du travail cantonaux. Les hypothèses discutées ensuite fournissent des explications à la disparité des modes de mise en œuvre de la loi.

1^e hypothèse: l'influence de la procédure décisionnelle sur la mise en œuvre ultérieure de la loi par les cantons. La confrontation entre notre typologie des modes de mise en œuvre cantonale avec les positions des cantons au sein de l'arène fédérale lors de la phase de consultation pré-parlementaire ne permet pas de valider l'hypothèse. En revanche, le niveau de la conflictualité au sein de l'arène cantonale explique certaines des mises en œuvre non orthodoxes par rapport aux intentions de la Loi fédérale. Cette dimension est testée de manière approfondie par nos études de cas.

2^e hypothèse: la structure des réseaux cantonaux de pilotage et de mise en œuvre influence les résultats de l'exécution. Certains cantons captent pilotage et mise en œuvre de la loi pour leurs seules structures administratives; la mise en œuvre est alors le plus souvent orthodoxe par rapport aux attentes de la loi fédérale. D'autres cantons ouvrent en revanche pilotage et mise en œuvre à des acteurs sociaux diversifiés ce qui aboutit à une mise en œuvre moins orthodoxe. L'hypothèse est donc confirmée.

3^e hypothèse: l'influence de facteurs culturels et institutionnels de long terme sur la mise en œuvre d'une loi particulière. Pour cette recherche, le concept des styles politiques et administratifs a été adapté au fédéralisme suisse. Le style et le niveau de développement de l'interventionnisme étatique, les modes privilégiés de coordination des acteurs sociaux ainsi que les orientations dominantes de la culture politique cantonale sont les variables retenues pour cette grille d'analyse. Une première analyse quantitative fondée sur le niveau de développement de l'interventionnisme étatique ainsi que des analyses appliquant l'ensemble des variables qualitatives et quantitatives aux différentes études de cas confirment la capacité explicative de cette grille d'analyse dans le cas du fédéralisme suisse.

3.

Déroulement des principales opérations de recherche et méthodologie utilisée

Analyse des modes de mise en œuvre de la LACI et de la structure des marchés du travail cantonaux

En reprenant les traits caractéristiques de la loi, mais aussi en réalisant une lecture des débats parlementaires et extra-parlementaires (Giriens & Stauffer 1999), nous avons sélectionné une série d'indicateurs interprétables sur le plan politique. Ces indicateurs ont fait l'objet d'un relevé systématique auprès des 26 cantons suisses; 24 administrations cantonales ont donné une réponse utilisable par notre équipe à ce questionnaire.

En croisant les indicateurs mesurant les efforts de réinsertion et les indicateurs mesurant les efforts de contrôle, des groupes cohérents et solides de cantons sont apparus.

Préparation et réalisation des études de cas

Sur la base de la typologie des modes de mise en œuvre de la loi, il nous a été possible de sélectionner des cantons illustratifs de la réalité de la mise en œuvre de la LACI dans les cantons.

- 3 cantons caractéristiques d'une mise en œuvre de type «partielle, orientée sur la réinsertion» (groupe le plus nombreux): *Genève, le Tessin et Fribourg*;
- 2 cantons caractéristiques d'une mise en œuvre de type «maximaliste» (deuxième groupe le plus nombreux): *Berne et Bâle-Ville*;
- 2 cantons caractéristiques d'une mise en œuvre de type «partielle, orientée sur le contrôle» (troisième groupe le plus nombreux): *Nidwald et Obwald*.

Après une sélection des interlocuteurs à rencontrer, deux types d'acteurs ont été isolés: les acteurs en charge du pilotage des politiques cantonales pour l'emploi: responsables politiques ou administratifs de haut niveau ou de niveau intermé-

diaire, membres des commissions tripartites de pilotage des politiques, responsables associatifs actifs sur le terrain de l'emploi, et les acteurs de la mise en œuvre: les conseillers-placeurs.²

Travail d'analyse comparatif et exploitation des résultats de recherche

Analyse comparative des configurations cantonales et exploitation des résultats en fonction des trois hypothèses principales de recherche.

4.

Résultats de recherche

Analyse des disparités de mise en œuvre cantonale de la LACI

La mise en œuvre cantonale accorde-t-elle la même importance à l'ensemble des objectifs de la loi fédérale? Si oui, avec quelle intensité? Sinon, quelle est l'orientation donnée à la mise en œuvre? Sur la base de ce questionnement, nous déduisons trois modèles principaux de mise en œuvre:

1. *Mise en œuvre «maximaliste» tendant au plein accord avec l'esprit de la LACI*
Il s'agit d'une mise en œuvre qui est axée à la fois sur les objectifs de réinsertion et de contrôle et qui est caractérisée par le développement intensif de mesures correspondantes.

-
- 2 Pour l'essentiel, les questions abordées concernaient les thématiques suivantes:
 - négociation sur la LACI avant même l'introduction de la loi (antécédents cantonaux ou communaux sur le plan des politiques pour l'emploi, accueil du projet de loi au milieu des années 90, interactions entre acteurs cantonaux à propos du projet de loi);
 - description des tâches concrètes de l'acteur au sein de son organisation et du fonctionnement du réseau de mise en œuvre;
 - fonctionnement du réseau cantonal de mise en œuvre (contacts, soutiens, collaborations, échanges d'information, oppositions, etc.);
 - positionnement personnel par rapport aux dimensions réinsertion / contrôle.

2. *Mise en œuvre «partielle» imparfaitement en accord avec l'esprit de la LACI, à forte intensité*

La mise en œuvre n'est pas complètement en accord avec les objectifs de la LACI, du fait qu'elle ne met l'accent que sur un seul objectif (contrôle ou réinsertion). Une mise en œuvre axée sur le contrôle va développer, avec une intensité supérieure à la moyenne, des mesures visant cet objectif, au détriment des mesures de réinsertion, et inversement.

3. *Mise en œuvre «minimaliste» tendant à l'accord avec l'esprit de la LACI, à faible intensité*

Les cantons qui adoptent ce type de mise en œuvre n'appliquent de manière intensive aucune des mesures prévues de la loi (contrôle ou réinsertion).

Tableau 1

		Réinsertion	
		<i>Elevé</i>	<i>Basse</i>
Contrôle	<i>Elevé</i>	Mise en œuvre «maximaliste»	Mise en œuvre «partielle orientée sur le contrôle»
	<i>Bas</i>	Mise en œuvre «partielle orientée sur la réinsertion»	Mise en œuvre «minimaliste»

Afin de classer les cantons selon les modèles développés ci-dessus, nous avons décliné cette dichotomie contrôle/réinsertion à travers quatre indicateurs relatifs à la mise en œuvre de la LACI.

Indicateurs de réinsertion

Pour mesurer la tendance à la réinsertion, nous avons retenu essentiellement des indicateurs structurels qui mesurent le niveau de mise à disposition de moyens:

- A) LE NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT DE LA LOGISTIQUE DES MESURES DE MARCHÉ DU TRAVAIL (LMMT)

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LACI, les cantons ont la possibilité d'instituer une logistique des mesures de marché du travail (LMMT) pour la mise à dis-

position des mesures relatives au marché du travail. Son institutionnalisation par les cantons révèle de fortes disparités.

B) LA PRÉSENCE/ABSENCE D'ESSAIS PILOTES OU MESURES CANTONALES SPÉCIFIQUES

La LACI (Art. 110a) autorise les cantons à effectuer des essais pilotes de durée limitée dérogeant à la loi. De tels essais sont admis dans la mesure où ils servent à expérimenter de nouvelles mesures concernant le marché du travail ou favorisent la flexibilisation du temps de travail pour maintenir des emplois ou en créer. Il y a aussi des cantons qui financent eux-mêmes des mesures spécifiques, c'est-à-dire des mesures de réinsertion des chômeurs qui n'appartiennent pas à l'offre de MMT de la LACI. Ainsi, la présence d'essais pilotes ou de mesures cantonales spécifiques attestera d'un certain zèle du canton dans sa lutte contre le chômage, ce qui sera considéré comme révélateur d'une politique active de réinsertion.

C) LE TAUX DE RÉALISATION DES MMT DEMANDÉ PAR LA CONFÉDÉRATION AUX CANTONS (1999)

La révision partielle de la LACI du 25 juin 1995 impose aux cantons l'obligation de mettre sur pied un nombre plus élevé qu'auparavant de mesures de marché du travail (MMT). Cette extension de l'offre de MMT vise principalement à améliorer l'aptitude au placement des chômeurs et à faciliter leur accès au marché du travail. L'indicateur du taux de réalisation des MMT demandé par la Confédération permet ainsi de comparer la proportion de MMT effectivement réalisées par les cantons par rapport à ce qui avait été demandé par les autorités fédérales. Plus un canton réalise des mesures actives du marché du travail, plus sa mise en œuvre de la LACI s'inscrit dans une politique de réinsertion active.

Indicateurs de contrôle

Pour mesurer la tendance au contrôle des cantons, les indicateurs structurels ne sont pas pertinents, c'est parmi les indicateurs de prestation qu'il est possible de trouver un indicateur clair de contrôle: le nombre de sanctions décidées par le service public de l'emploi par demandeur d'emploi.

Le conseiller en personnel doit s'assurer que les demandeurs d'emploi trouvent et acceptent aussi rapidement que possible un travail qualifié de «convenable», au sens de l'article 16 de la LACI. Il arrive que les assurés préfèrent ne pas pren-

dre le premier emploi convenable qui leur est proposé afin de chercher un travail qui leur semble plus approprié. Dans cette éventualité, la LACI prévoit des moyens de pression que les conseillers en personnel peuvent exercer sur les demandeurs d'emploi afin de leur imposer un emploi réputé convenable. En effet, l'article 30 de la LACI prévoit, sous certaines conditions, la possibilité d'infliger des sanctions aux demandeurs d'emploi, sous la forme de jours de suspension ou de privation du droit aux prestations. Ces sanctions sont aussi applicables dans d'autres cas bien précis, notamment lors d'abus et d'insuffisance de recherche d'emplois.

Classification des cantons

En fonction des indicateurs mentionnés ci-dessus, nous pouvons dresser une classification des cantons selon le mode de mise en œuvre de la LACI. Les cantons qui présentent un résultat supérieur à la moyenne selon l'indicateur concerné sont marqués avec 1 alors que les cantons situés au-dessous de la moyenne sont marqués avec 0.

Tableau 2

		Réinsertion	
		<i>Elevé</i>	<i>Basse</i>
Contrôle	<i>Elevé</i>	Mise en œuvre «maximaliste»	Mise en œuvre «partielle orientée sur le contrôle»
		BS 1111 GR 1101 AG 1001 LU 1111 SZ 1011 GL 0101 SO 1111 BE 1011 BL 0101 SG 0101	UR 0001 OW 0001 NW 0001
	<i>Bas</i>	Mise en œuvre «partielle orientée sur la réinsertion»	Mise en œuvre «minimaliste»
		JU 1110 GE 1100 VS 1110 NE 0110 TI 1110 ZG 1100 FR 1110 ZH 1000 VD 1110	AR 0000 AI 0000

1	1	1	1
a	b	c	d

a: 1^{er} indicateur de réinsertion: LMMT

b: 2^e indicateur de réinsertion: projet pilote de MMT, à l'initiative cantonale

c: 2^e indicateur de réinsertion: taux de mise en œuvre des MMT fixées par le SECO

d: indicateur de contrôle: taux de sanctions prononcées par le SPE cantonal

Notre typologie des différents modes de mise en œuvre montre sa capacité à discriminer la plupart des cas de façon cohérente: 13 de nos 24 cas présentent des configurations de variables correspondant exactement à l'un des quatre modes de mise en œuvre envisagés. Seuls cinq cas présentent des configurations de variables peu claires. Ces résultats corroborent également la distinction à laquelle nous procédons entre intensité et orientation du mode de mise en œuvre de la LACI. Sur ce plan, ils confirment un écart clair entre mise en œuvre orientée sur la réinsertion et mise en œuvre orientée sur le contrôle.

La première conclusion qui doit être dressée à ce stade porte sur la répartition des cantons de Suisse latine dans le type de mise en œuvre «partielle orientée sur la réinsertion», alors qu'une forte proportion de cantons alémaniques appartient au type «maximaliste».

Structures des marchés cantonaux du travail

Les structures des marchés du travail sont pour nous des *variables contextuelles* pouvant contribuer à expliquer les disparités dans les modes de mise en œuvre cantonaux de la LACI. Les caractéristiques structurelles des marchés du travail régionaux ou cantonaux expliquent en partie les écarts importants de taux de chômage entre cantons. Quatre variables structurelles ont été retenues pour élaborer une typologie des marchés du travail cantonaux: la part de la population étrangère dans la population active (1998), la proportion des personnes sans formation (1990), le degré de tertiarisation de la structure de l'activité économique (1998) et le taux d'urbanisation (2000).

Pour chacune de ces quatre variables, la réalité statistique suisse indique une corrélation positive avec les taux de chômage cantonaux. Les profils des marchés cantonaux de l'emploi s'inscrivent par conséquent entre les deux combinaisons «théoriques» opposées suivantes:

- Les marchés du travail cantonaux qui affichent des valeurs *très élevées* dans les quatre variables structurelles (taux de travailleurs étrangers, proportion de la population sans formation, taux d'emplois dans le secteur tertiaire, et taux d'urbanisation) seront considérés comme les plus fortement vulnérables au chômage.

- A l'inverse, les marchés du travail cantonaux qui affichent des valeurs *très faibles* dans les mêmes variables peuvent être considérés comme très faiblement vulnérables au chômage.

L'examen de la réalité statistique révèle des configurations de variables plus nuancées, mais qui peuvent toutefois être regroupées en fonction de trois profils types de marchés du travail cantonaux:

1. Le premier groupe est relativement homogène et comprend des marchés du travail ayant un *taux de travailleurs étrangers très faible*, une *proportion de la population sans formation en dessous de la moyenne*, et un *taux d'emploi dans le secteur tertiaire très faible*. Le fait que tous ces cantons présentent un taux de chômage très faible (1997³) atteste d'une faible vulnérabilité au chômage.
2. Le second profil est moins précis et peut être divisé en deux sous-groupes en fonction de la variation du taux d'urbanisation. Il comprend les marchés du travail avec un *taux de travailleurs étrangers faible*, une *proportion de la population sans formation en dessous de la moyenne*, un *taux d'emploi dans le secteur tertiaire en dessous de la moyenne*, un *taux d'urbanisation en dessous de la moyenne* pour le premier sous-groupe et *en dessus de la moyenne* pour le deuxième sous-groupe. La majorité des cantons de cette catégorie présentent un taux de chômage (1997) en dessous de la moyenne, ce qui reflète une vulnérabilité au chômage faible/moyenne.
3. Le dernier profil est relativement précis et homogène, et comprend les marchés du travail avec un *taux de travailleurs étrangers fort*, une *proportion de la population sans formation en dessus de la moyenne*, un *taux d'emploi dans le secteur tertiaire en dessus de la moyenne*, et un *taux d'urbanisation en dessus de la moyenne*. Ils présentent tous un taux de chômage (1997) en dessus de la moyenne, ce qui confirme l'hypothèse d'une structure du marché du travail fortement vulnérable au chômage.

3 C'est-à-dire situé en dessous de 4% par rapport à une moyenne nationale de 5,2%. Cette année de référence a été retenue parce qu'elle marque le sommet du chômage de la fin des années 90.

Tableau 3: Les marchés cantonaux du travail

Fortement vulnérables au chômage	Faiblement/moyennement vulnérables au chômage		Faiblement vulnérables au chômage
GE, NE, TI, VD, SH, BS, ZH	Non urbains ⁴	Urbains	UR, NW, OW, AI, SZ
	BE, FR, LU, AG, SG, JU, VS, AR, GR, TG	BL, ZG, SO, GL ⁵	

Des explications économiques et politiques aux variations de mise en œuvre

L'analyse des caractéristiques des marchés de l'emploi cantonaux permet de construire une typologie qui peut être confrontée avec la typologie des modes de mise en œuvre. Une polarisation équivalente apparaît entre les deux typologies mais ne se recoupe pas parfaitement. La quasi-totalité des cantons qui opèrent une mise en œuvre minimaliste ou partielle orientée sur le contrôle ont une structure de marché de l'emploi que nous qualifions de «faiblement vulnérable au chômage». Seul Appenzell Rhodes-Extérieures fait exception. A l'inverse, les cantons que nous qualifions de «fortement vulnérables au chômage» sont, à l'exception de Bâle-Ville, des cantons pratiquant une mise en œuvre partielle axée sur la réinsertion. Cependant, dans la catégorie «faiblement /moyennement vulnérables au chômage», nous trouvons à la fois des cantons qui ont des profils de mise en œuvre maximaliste, partielle orientée sur la réinsertion et minimaliste. Cette confrontation permet de mettre en évidence d'une part, l'impact de la structure du marché du travail sur les options cantonales en termes de mise en œuvre. D'autre part, elle montre les limites de la capacité explicative de cette variable. L'hypothèse selon laquelle une partie importante de la variance est expliquée par des variables de nature politique se trouve ainsi confirmée.

4 «Non urbain» désignant un taux d'urbanisation en dessous de la moyenne nationale.

5 Aucune donnée concernant son taux d'urbanisation.

Explication des disparités de mise en œuvre

Procédure décisionnelle et mise en œuvre

Notre première hypothèse s'attache à vérifier si le degré de consensus entre les acteurs cantonaux et fédéraux influe sur l'exécution des dispositions issues de la deuxième révision de la LACI. La mise en œuvre ne rencontre pas de difficultés si les acteurs concernés des différents niveaux étatiques se mettent explicitement d'accord sur un certain programme et son exécution (I). Au consensus politique au niveau fédéral peut s'opposer une opposition de la part d'une partie des cantons (II). Si les préférences des cantons ne correspondent pas aux intentions fédérales, ils poursuivront une politique qui ne respecte que partiellement les dispositions fédérales. Parmi les ressources et les instruments limités afin de forcer les cantons de respecter les lois fédérales, la diminution de subventions constitue un des moyens les plus contraignants de la part de la Confédération. Il peut également exister une situation de conflit au niveau fédéral et de consensus au niveau cantonal (III). Cette constellation est caractérisée par une législation diffuse et par un éventail large de préférences cantonales. Des conflits aussi bien au niveau fédéral que cantonal constituent la situation la plus défavorable à la réalisation d'une loi fédérale (IV).

Tableau 4: Constellations conflictuelles et consensuelles du fédéralisme d'exécution

	Cantons: consensus élevé	Cantons: consensus faible
Confédération: consensus élevé	I Mise en œuvre uniforme	II Mise en œuvre partielle
Confédération: consensus faible	III Mise en œuvre instrumentalisée	IV Mise en œuvre faible

Source: Linder 1999, p. 178

La typologie de Linder présentée ici mérite d'être précisée. Le degré de consensus, élevé ou faible, entre les cantons à l'égard des intentions de la Confédération est observé à la fois lors de la consultation des cantons au cours de la phase pré-parlementaire (avant l'adoption de la loi) mais aussi lors de la phase de mise en œuvre de la loi.

L'analyse des prises de position des cantons lors de la phase de consultation et des votations finales des députés aux chambres fédérales à l'égard de la réforme de 1995 de la LACI révèle un consensus très élevé au niveau fédéral et de faibles disparités entre les cantons à la fois quant aux articles relatifs aux axes «insertion et activation» et «contrôle» (Message à l'appui de la deuxième révision partielle de la Loi sur l'assurance-chômage 1993: 6–13; Délibérations 1995: 798 et 1694). Suite à ce consensus, la LACI a été conçue comme une loi homogénéisante accompagnée d'une réglementation très détaillée. La Confédération décidait, de plus, de supporter les coûts afin d'éviter des mises en œuvre hétérogènes. La marge de manœuvre abandonnée aux cantons était a priori très limitée.

En dépit de ces circonstances favorables, la mise en œuvre n'est pas homogène et la LACI ne peut pas être classée parmi les lois de type I (cf. tableau 1). Les instruments du fédéralisme coopératif ne peuvent pas toujours éviter des exécutions hétérogènes de la mise en œuvre du droit fédéral. En l'occurrence, la mise en œuvre hétérogène ne s'explique pas par une intégration insuffisante des positions des cantons mais par des évolutions divergentes de ces derniers.

Réseaux de pilotage et de mise en œuvre: théorie et opérationnalisation

Un «réseau de pilotage et de mise en œuvre» regroupe tous les acteurs concernés par le champ d'une politique publique: les acteurs de terrain – qui produisent concrètement un bien ou un service dans le cadre de la politique – et ceux qui «pilotent» et veillent à l'orientation de ces actions. Cette notion permet de mettre en évidence la pluri-centralité de la prise de décision dans un Etat fédéral et de mesurer simultanément les influences qui interviennent à tous les niveaux d'intervention et de mise en œuvre. L'étude de la mise en œuvre de la LACI dans six cantons nous a permis de mettre en évidence les réactions contrastées des élites cantonales à l'intervention renforcée de la Confédération dans le déploiement des politiques de l'emploi. Dans certains cas, cette limitation de la marge de manœuvre semble aller de soi. Les élites politiques cantonales sont parfois soulagées d'abandonner cette compétence liée à des responsabilités et des coûts importants. Dans d'autres cas, le manque d'autonomie vis-à-vis des acteurs fédéraux est source de conflits internes.

Divers paramètres permettent de caractériser les réseaux locaux de pilotage et de mise en œuvre de la LACI:

- Premièrement, des paramètres institutionnels et organisationnels qui ont trait à la structure du réseau et des relations entre les acteurs pertinents, c'est-à-dire le type de participants à la mise en œuvre et la répartition des ressources de pouvoir entre les participants. La force des acteurs syndicaux et la nature de leur insertion dans le réseau politique cantonal constituent des variables importantes dans ce contexte.
- Deuxièmement, des paramètres politiques axés sur l'orientation politique et idéologique des élites politiques parlementaires et gouvernementales (progressiste, conservatrice, étatiste, libérale, etc.) ainsi que la culture politique exprimée par la population lors de votations (sensibilité aux questions sociales, disposition à l'égard de l'extérieur de la Suisse).
- Enfin, des paramètres liés aux relations entre l'administration et le politique dans le contexte cantonal et fédéral ont été observés. Les agents locaux de mise en œuvre (administration cantonale) sont en théorie soumis à une double allégeance: ils dépendent de l'administration centrale (SECO) et du politique cantonal. Les cultures politico-administratives de ces deux instances n'étant pas forcément cohérentes, l'action des metteurs en œuvre dépend de la structure des relations entretenues par les agents de mise en œuvre.

Analyse des études de cas

Parmi nos études de cas, trois appliquent une stratégie de mise en œuvre *«partielle orientée sur la réinsertion»*. Il s'agit des cantons de Genève, de Fribourg et du Tessin qui partagent avec les autres cantons de ce groupe – essentiellement les cantons latins – une politique de mise en œuvre caractérisée par la retenue sur le plan des sanctions et par la mise en place de structures visant la réinsertion des demandeurs d'emploi. On constate dans ces cantons une présence syndicale forte mais dont les capacités d'influence restent différentes. A Genève, les syndicats sont considérés comme des partenaires incontournables et jouissent de relais parlementaires importants qui leur permettent de transférer le conflit sur le plan politique lorsqu'il n'est pas possible de le résoudre par contacts directs avec l'administration. Au Tessin et à Fribourg, le rôle des partenaires syndicaux est

moins déterminant qu'à Genève, mais leur présence et leur potentiel d'expression politique limitent les possibilités d'interpréter la mise en œuvre dans le sens du contrôle. Dans ces cantons, cette présence syndicale va de pair avec une culture politique caractérisée par une ouverture sur les politiques sociales, mesurée à travers l'analyse des résultats de votations populaires à enjeu social. L'orientation de la culture des élites politico-administratives, composite comme dans tout système politique cantonal en Suisse, est cependant notoirement marquée par la gauche et/ou la démocratie chrétienne dans l'ensemble de ces cantons. Ces forces politiques ont tendance à promouvoir une vision sociale de la mise en œuvre des politiques publiques et tout particulièrement des enjeux liés au marché du travail.

La présence syndicale active au sein du réseau cantonal de pilotage et de mise en œuvre doublée d'une vision sociale de l'action étatique constituent deux éléments déterminants pour expliquer une mise en œuvre partielle orientée sur la réinsertion.

Les «*maximalistes*» partagent également des caractéristiques communes. L'influence des syndicats est moins importante que dans les trois cas précédents. Les syndicats sont certes organisés dans ces cantons, mais ne jouissent pas de relais solides dans l'arène parlementaire et n'ont pas un accès direct au réseau de pilotage et de mise en œuvre. Cette structure des relations va de pair avec une culture politique cantonale plutôt modérée et axée sur le consensus. A Berne, l'aile modérée de l'Union Démocratique du Centre domine la scène politique cantonale, et à Bâle-Ville, une coalition conservatrice est conduite par un parti socialiste centriste⁶ qui prédomine. Enfin, les votations populaires démontrent une sensibilité conforme ou inférieure à la moyenne fédérale aux enjeux sociaux des populations cantonales. De manière générale, dans ces cantons, les administrations cantonales se sentent particulièrement en phase avec l'administration fédérale et les acteurs cantonaux ne s'opposent pas à une mise en œuvre orthodoxe par rapport aux directives fédérales.

6 De fait, le PS a connu une scission entre aile centriste et aile de gauche dans ce canton.

Les cantons analysés caractéristiques d'une «*mise en œuvre partielle orientée sur le contrôle*», Obwald et Nidwald, partagent aussi des caractéristiques pour ce qui touche aux réseaux de pilotage et de mise en œuvre de la LACI. Pour une part, leur réseau de mise en œuvre a été largement mis en commun. Les deux demicantons ont atteint à propos de la LACI un niveau de consensus et de coordination suffisant pour créer un ORP commun. Ensuite, l'arène politique de ces deux cantons est dominée par une tendance conservatrice. De plus, l'absence de tradition industrielle explique la faiblesse des syndicats dans ces cantons. L'orientation de la culture politique mesurée à travers les votations populaires montre une majorité conservatrice peu favorable aux enjeux sociaux.

Mise en œuvre cantonale et décision fédérale

L'analyse qualitative de six cantons ayant développé des modes contrastés de mise en œuvre de la LACI permet de mettre en évidence l'impact du réseau de pilotage et de mise en œuvre sur les modes d'implémentation de la LACI. La LACI est une loi caractérisée par un compromis, un accord classique gauche/droite. Un réseau local structuré et empreint d'une culture politique claire relayée par des acteurs influents ne peut pas toujours reproduire dans l'arène cantonale le consensus qui s'est manifesté au moment de la décision au sein de l'arène fédérale. Globalement, trois cas de figure peuvent se présenter:

- 1) La culture politique locale n'est pas prioritairement axée sur le consensus et il existe une tendance progressiste dans le réseau de pilotage et de mise en œuvre, relayée par des acteurs syndicaux organisés; la mise en œuvre est «partielle orientée sur la réinsertion» (Genève, Fribourg, Tessin).
- 2) La situation politique cantonale est caractérisée par la recherche du consensus; le réseau de pilotage et de mise en œuvre peut implémenter le compromis fédéral; la mise en œuvre est «maximaliste» (Bâle-Ville, Berne).
- 3) La culture politique locale est moins axée sur la recherche de consensus et il existe une tendance conservatrice au niveau du réseau de pilotage et de mise en œuvre; le réseau ne peut mettre en œuvre le compromis fédéral; la mise en œuvre est «partielle orientée sur le contrôle» (Obwald, Nidwald).

Mise en œuvre et styles politiques et administratifs

La notion de «styles politiques et administratifs»⁷ renvoie à l'idée que les régimes d'action publique développent des façons de traiter des problèmes, de recourir à des instruments d'action publique, en référence à des «valeurs profondément ancrées dans la société» (Richardson 1982). L'application de cette approche au cas du fédéralisme helvétique nous a conduits à en développer une opérationnalisation spécifique.

Quatre indicateurs principaux du style politique et administratif ont été retenus:

- le style de l'intervention étatique: instruments favorisés de l'intervention publique, type des relations entretenues avec les acteurs sociaux (autoritarisme, coopération, concurrence, indifférence);
- le niveau de développement de l'intervention étatique: étendue – notamment sectorielle – et puissance de l'intervention de l'Etat;
- le degré d'ouverture des réseaux d'action publique à des acteurs annexes: ouverture des procédures de décision et de mise en œuvre à une pluralité d'acteurs, modalité de choix des acteurs organisés retenus, stabilité des coopérations éventuelles avec ces acteurs;
- l'orientation de la culture politique: sensibilité stable de la population à l'égard de valeurs qui touchent non seulement aux caractéristiques du régime d'action publique, mais aussi à l'égard de valeurs particulières à un secteur particulier d'action publique.

Pour l'analyse quantitative, le niveau d'intervention étatique est mesuré sur trente années à travers le montant des dépenses cantonales par habitant en emploi public.⁸

7 En anglais «policy styles».

8 Cette donnée est pour nous un indicateur plus performant de l'interventionnisme public car il focalise sur la mise en œuvre par l'Etat. L'indicateur classiquement utilisé – dépenses publiques par habitant – néglige selon nous la possibilité que les moyens publics donnent lieu à des mises en œuvre non caractéristiques de l'action étatique.

Le premier fait marquant concerne la forte stabilité du classement intercantonal. Cette stabilité renvoie à celle des préférences des acteurs politiques et sociaux des cantons et tend ainsi à confirmer la pertinence de l'application du concept de «*policy style*» au cas des cantons suisses.

La corrélation entre le poids des dépenses en emploi public par habitant a été contrôlée par deux variables: le degré d'urbanisation et la capacité financière cantonale. Le tableau 5 indique qu'aucune de ces deux variables ne permet d'expliquer la distribution des cantons suisses selon la typologie des modes de mise en œuvre de la LACI.

Les coefficients de dépenses en emploi public (moyenne 1968–1998) sont significatifs à 0.1 pour le mode «partiel, orienté sur la réintégration» de mise en œuvre et pour le mode «maximaliste» mais pas pour le mode «partiel, orienté sur le contrôle». ⁹

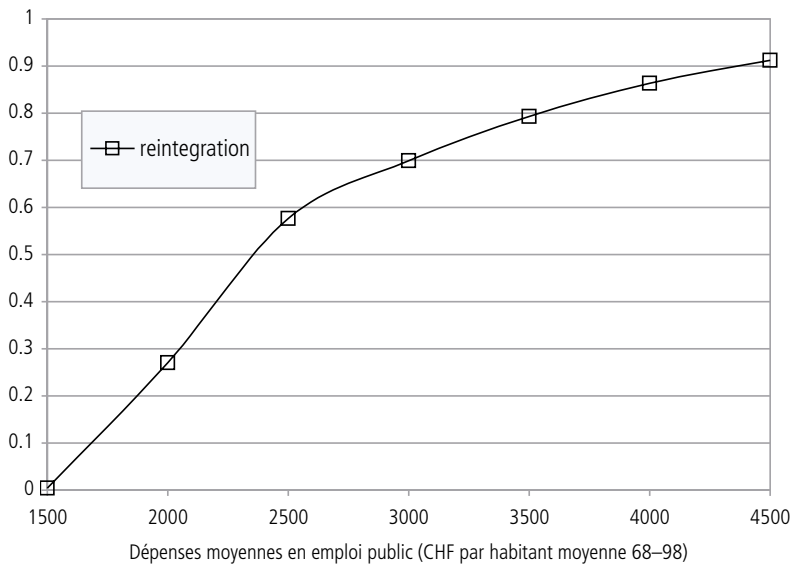
Le graphique 1 montre une corrélation claire entre le niveau de l'emploi public et la probabilité que le mode de mise en œuvre cantonal sera le mode «partiel, orienté sur la réintégration». A un haut niveau de dépenses en emploi public, la réintégration devient le mode de mise en œuvre de loin le plus probable.

Cette analyse quantitative partielle démontre un lien clair entre le développement de l'interventionnisme public et une mise en œuvre de la loi qui privilégie les instruments de réinsertion sur les instruments de contrôle (ou encore sur une mise en œuvre maximaliste ou minimaliste des instruments disponibles dans la loi). Cependant, cette première analyse ne peut pas expliquer pourquoi des cantons qui présentent des niveaux similaires d'interventionnisme public – Bâle-Ville et Genève ou Berne et Fribourg par exemple – ont adopté des modes de mise en œuvre de la LACI différents (cf. tableau 2 et graphique 1). Les facteurs qualitatifs constitutifs du style politique et administratif, ceux qui s'intéressent au style de l'intervention de l'Etat, au degré d'ouverture des réseaux d'action publique et à l'orientation des valeurs dans la culture politique doivent être pris en considération pour résoudre les questions qui restent sans réponse.

9 Le niveau de significativité n'est pas élevé mais cela peut être attribué à l'étroitesse de l'échantillon.

Graphique 1

Probabilité du mode de mise en œuvre «partiel orienté sur la réintégration»



Les facteurs qui restent à analyser utilisent principalement les informations originales tirées de l'analyse comparative de nos études de cas.

L'analyse des réseaux de pilotage et de mise en œuvre produite au point précédent produit des résultats exploitables pour cette seconde perspective. Les résultats permettant une analyse complète des styles politiques et administratifs sont produits ci-dessous de manière synthétique:

Tableau 5

	Mise en œuvre partielle / réinsertion			Mise en œuvre maximaliste		Mise en œuvre partielle / contrôle	
	GE	Ti	FR	BE	BS	NW	OW
Style étatique et administratif ¹⁰	Orientation fortement corporatiste	Orientation corporatiste modérée	Orientation corporatiste modérée	Centré sur l'Etat	Centré sur l'Etat	Libéral / conservateur	Libéral / conservateur
Niveau de l'intervention publique	Très élevé	Elevé	Elevé	Elevé	Très élevé	Faible	Faible
Ouverture du réseau de pilotage et de mise en œuvre	Très forte	Forte	Forte	Modérée	Modérée	Faible	Faible
Orientation de la culture politique cantonale en matière sociale	Forte	Forte	Forte	Moyenne	Moyenne	Faible	Faible

Deux constats: en premier lieu, les types de cantons qui se profilent présentent un haut niveau de cohérence interne: les différentes caractéristiques des cantons sont cohérentes. Ensuite, seuls trois facteurs parmi les quatre retenus comme représentatifs du style politique et administratif cantonal varient systématiquement de la même façon que le mode de mise en œuvre de la LACI:

- le style étatique et administratif;
- l'ouverture du réseau de pilotage et de mise en œuvre;
- l'orientation de la culture politique régionale.

Ces constats permettent d'abord de vérifier la solidité des hypothèses qui relèvent de l'analyse en termes de style politique et administratif. La typologie dressée ici est à la fois cohérente du point de vue des cas et discriminante du point de vue des modes de mise en œuvre de la loi fédérale.

10 Types d'instruments d'intervention et de relations avec les acteurs non publics.

La formation comme politique de l'emploi

La formation constitue un instrument clé des politiques actives de l'emploi introduites dans le cadre du dispositif LACI rénové. Censée faciliter la mise en adéquation entre offre et besoin de main d'œuvre, la formation se situe à l'intersection entre des logiques cependant complexes, car les positions d'intérêt des demandeurs d'emploi, des administrations cantonales de l'emploi ou encore des organisations représentatives des intérêts patronaux ou syndicaux, ne sont pas toujours congruentes. Une analyse détaillée des configurations locales et régionales de mise en œuvre permet de préciser les modalités d'imbrications entre les différents facteurs pertinents. Certaines des dimensions isolées dans l'analyse des études de cas s'avèrent pertinentes aussi appliquées à la formation. En effet, l'opposition entre les situations de forte autonomie administrative et celles qui se caractérisent par le poids important des associations représentatives du monde économique permet d'envisager également la question de l'usage fait des MMT dans les différents cantons. Cependant, cette opposition ne suffit pas à rendre compte de la diversité des situations analysées. En effet, un fort clivage oppose les cantons qui avaient expérimenté des politiques de formation – ou d'autres types de politiques actives – avant la 2^e révision de la LACI et ceux dans lesquels les réseaux d'acteurs pertinents «découvrent» ces instruments à l'occasion de l'introduction de cette loi fédérale.

La formation, dispositif clé des mesures de marché du travail

L'introduction des MMT a représenté une évolution considérable des politiques de l'emploi en Suisse. Au terme de la loi, la palette des mesures proposées est large puisqu'elle comprend à la fois des cours de reconversion, de perfectionnement et d'intégration professionnels, mais aussi des aides à l'emploi en dehors de la région de domicile, des modalités d'encouragement à une activité indépendante, et enfin, des emplois temporaires («mesures d'occupation») dans des champs spécifiques d'activité, non lucratifs. L'ampleur de cette palette masque cependant mal le poids prépondérant des différents types de mesures de formation dans l'usage fait par les ORP des différentes mesures. En 1999, soit deux ou trois années après l'introduction de la loi dans les cantons, les mesures de formation représentaient, en moyenne fédérale, près de 37 % des MMT réalisées dans les cantons. Dans certains cantons comme à Genève, dans le canton du Jura

ou dans le canton de Saint-Gall, les mesures de formation représentent plus de 50 % du total des MMT mises en œuvre.

Les débats contemporains sur l'employabilité confirment l'importance de la formation dans l'allocation des personnes actives sur le marché du travail. A cet égard, la LACI – comme la plupart des dispositifs actuels de politiques de l'emploi en Europe – en insistant sur la notion d'«emploi convenable» reconnaît à la qualification une place essentielle dans la régulation des rapports entre les personnes à la recherche d'un emploi et l'administration de l'emploi. L'article 16 de la LACI précise qu'un «emploi convenable» doit correspondre aux «aptitudes de l'assuré».

Dans un tel contexte, les usages de la formation ne sont pas univoques. La formation peut être utilisée pour mobiliser, stimuler ou, conformément aux textes, reconverter des personnes en situation de chômage. Les décisions en la matière peuvent être prises conjointement entre les deux parties prenantes que sont les chômeurs et les conseillers-placeurs. Mais la formation peut aussi mettre à l'épreuve des personnes à la recherche d'un emploi ou imposer des reconversions. Il faut noter à cet égard que le respect des consignes concernant les MMT fait l'objet d'un contrôle de la part de l'administration de l'emploi équivalent à celui qui touche au comportement des chômeurs sur le marché du travail. La mise en œuvre des MMT s'inscrit ainsi dans le cadre d'une interaction entre chômeurs et conseillers-placeurs, une relation inscrite dans un contexte administratif. Mais les acteurs impliqués ne sont pas seulement des acteurs administratifs: les acteurs sociaux que sont les représentants du monde économique – associations patronales et syndicales – sont largement sollicités dans le pilotage de la mise en œuvre des MMT pour leur expertise du marché du travail. Cependant, il est souvent fait abstraction du fait que les associations patronales et syndicales sont partie prenante dans le marché important qu'est celui de la formation professionnelle dans certains cantons, aussi bien pour ce qui concerne la formation initiale, que pour la formation continue.

Le poids des réseaux d'acteurs régionaux dans la mise en œuvre

En matière de pilotage des mesures de formation proposées aux personnes à la recherche d'un emploi, les situations se trouvent particulièrement contrastées

d'un canton à l'autre. Nous l'avons relevé précédemment, l'influence des partenaires sociaux est la plus forte dans les cantons qui préfèrent les instruments de réinsertion – Genève, Fribourg, le Tessin. En revanche, l'autonomie administrative est la plus importante dans les cantons qui recourent de façon équivalente aux instruments de réinsertion et aux instruments de contrôle – Bâle-Ville et Berne. Cette autonomie administrative se double d'une interprétation unilatérale de la loi dans le cas des cantons qui préfèrent les mesures de contrôle – Nidwald et Obwald. Ce degré d'autonomie des administrations cantonales dans l'élaboration et attribution des mesures de formation a des conséquences sur l'orientation de la mise en œuvre. Dans le cas du canton de Genève par exemple, le poids du syndicat sur le pilotage des mesures de formation est important, même si l'administration cantonale s'efforce précisément à l'occasion de la mise en œuvre de la LA-CI de limiter l'emprise de ce dernier. En revanche, les partenaires sociaux sont consultés, mais peu écoutés dans les cas de Berne et de Bâle-Ville, et inexistantes dans les cas de Nid- et Obwald. Ces différences expliquent les investissements différenciés des uns et des autres dans des mesures de formation.

Cependant, les usages de la formation relevés sur le terrain ne sont pas entièrement explicables par de telles configurations de pouvoir. Un clivage important apparaît en la matière. Il oppose les cantons qui disposaient d'une forte tradition en matière de recours à la formation comme dispositif de politique active de l'emploi à ceux pour lesquels cet instrument est nouveau. Bâle-Ville et Genève sont les deux seuls cantons parmi nos études de cas à disposer d'une réelle tradition en matière de recours à la formation comme politique de l'emploi. Pour des raisons économiques (statut de centres économiques et urbains importants) et politiques (tradition syndicale et de gauche politique forte) les deux grandes villes-Etats suisses proposent aux chômeurs des accompagnements depuis des décennies déjà: en la matière, la tradition bâloise est particulièrement ancienne puisqu'elle remonte aux années 30.

Les expériences accumulées au fil des années mettent à disposition des administrations cantonales de l'emploi une expertise forte, précieuse notamment pour le design des mesures de formation. En l'occurrence, le service en charge de cette tâche dans le canton de Bâle distingue entre différentes familles principales de mesures de formation: les formations collectives, individuelles et, récemment, les pratiques de coaching qui permettent un suivi individualisé. L'expertise accu-

mulée sert également à attribuer de manière pertinente les types de mesures (mobilisation, aptitude au placement, langue, perfectionnement professionnel, etc.) ainsi que les formes de la formation (cours collectif, individuel ou coaching) aux différents profils de chômeurs.

Dans ces deux contextes cantonaux, les organisations représentatives des partenaires sociaux sont souvent également des prestataires de formation et soutiennent largement les politiques de formation conduites dans le cadre de la mise en œuvre de la LACI. Un marché cantonal actif et diversifié de la formation permet une mise en concurrence de prestataires de différents types.

En revanche, dans les autres cantons étudiés, les réseaux de pilotage et de mise en œuvre de la LACI sont plus divisés et moins expérimentés dans le domaine des instruments de formation. Dans le cas des cantons de Nid- et Obwald, les acteurs administratifs cantonaux, mais aussi les représentants patronaux, affichent un profond scepticisme, voire une franche hostilité à l'égard des mesures de formation. Condamnées à la fois sur la base d'arguments économiques (politiques inefficaces) mais aussi sur des motifs plus politiques (ces mesures outrepassent les fonctions de la politique de l'emploi), les mesures de formation ne sont utilisées, dans une première phase au moins, qu'à contre-cœur par les acteurs régionaux. Dans les autres cantons appartenant soit au groupe des «maximalistes» (Berne) soit à celui des cantons «centrés sur la réinsertion» (Fribourg et le Tessin), des débats partagés sur l'efficacité des politiques de formation face au chômage sont ouverts et l'offre concrète de mesures de formation est importante, même si les réticences de certains membres de l'administration de l'emploi sont avérées.

Les styles politiques et administratifs expliquent la propension des cantons à favoriser des instruments de réinsertion ou de contrôle ou encore à négliger les deux ou à recourir fortement aux deux. Si les résultats concernant l'usage des mesures de formation comme instrument des politiques de l'emploi sont cohérents avec nos résultats généraux, ils démontrent qu'une dimension importante des styles politiques et administratifs peut être envisagée sur le plan qualitatif. Cette dimension touche aux traditions d'intervention politique spécifiques au domaine de la formation professionnelle. Certains cantons disposent en la matière d'une expertise forte et détaillée. D'autres construisent à partir de rien ou presque des procédures et des instruments: l'impact des mesures proposées par la Confédé-

ration est alors sans commune mesure avec ce qu'il représente dans des cantons de forte tradition. La dimension fédérale des politiques publiques prend ici toute sa mesure.

5.

Acquis scientifiques de la recherche

Les arguments socio-économiques produits dans la typologie des marchés cantonaux du travail parviennent à expliquer un certain nombre de phénomènes, mais pas la totalité de la distribution des cantons. Cependant, les analyses en terme de science politique – et tout particulièrement en terme d'analyse de l'action publique – permettent d'expliquer l'essentiel de la variance constatée.

Seules les hypothèses qui confrontent les conditions de la décision dans l'arène fédérale et au sein des arènes cantonales (et qui ainsi, postulent implicitement une forte continuité politique et institutionnelle entre les modes de représentation à Berne des cantons et le déroulement ultérieur de la mise en œuvre) ne sont pas réellement vérifiées. En revanche, aussi bien les hypothèses dérivées de l'analyse de réseau que de l'analyse en termes de styles politiques et administratifs donnent lieu à des validations.

Notre typologie des modes de mise en œuvre constitue une base de données originales qui a fait l'objet d'un relevé spécifique auprès de l'ensemble des cantons helvétiques. Elle donne un éclairage nouveau sur les modes de mise en œuvre de la LACI.

La notion de style politique et administratif n'a été appliquée que très rarement dans le cas des pays fédéraux (Schiller 1991). Cette approche théorique a été développée dans le cas d'Etats européens comme ceux de l'Union européenne (Van Waarden 1997), mais c'est la première fois que cette notion est appliquée au cas de la Suisse. Le travail d'adaptation du concept de «*policy styles*» ne se fait pas sur une base uniquement théorique; des données quantitatives et qualitatives sont également produites.

Enfin, les résultats de relevé de données qualitatives recueillies dans le cadre du travail d'analyse des réseaux de pilotage et de mise en œuvre constituent également un regard méthodologique et empirique nouveau porté de manière comparative sur l'échelon crucial que représente le pouvoir cantonal dans le contexte du fédéralisme suisse.

Publications

- Ayrton, Robert; Battaglini, Monica; Braun, Dietmar; Giraud, Olivier; Papadopoulos, Ioannis; Perret, Virgile (2001). «Modes of Cantonal Implementation of the Federal Law on Unemployment Insurance (LACI): Between Reintegration and Control». In: Franz Horvath (dir.): Forum Bildung und Beschäftigung. Berne: Universität de Berne, PNR 43, pp. 328–342
- Giraud, Olivier (2001). «Pilotage et mise en œuvre des politiques actives pour l'emploi en Suisse: entre contrôle et insertion». In: LEST-CNRS (dir.) VIIIes Journées de Sociologie du Travail, Tome Action Publique, Comparaisons Internationales et Marchés du Travail, Aix-en-Provence, pp. 61–70
- Battaglini, Monica; Perret, Virgile (2002), «Les stratégies cantonales de mise en œuvre de la LACI», Agenda n2 , pp.19–21
- Battaglini, Monica; Giraud, Olivier (2003), «Policy Styles and the Swiss Executive Federalism: Comparing Divergent Styles of Policy Implementation of the Federal Law on Unemployment» (*Revue Suisse de Science Politique. No spécial «Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive»*; pp. 285–308)

A paraître:

- Battaglini, Monica; Giraud, Olivier; Helbling, Marc; Perret, Virgile. La mise en œuvre des politiques pour l'emploi dans le contexte du fédéralisme suisse

Bibliographie

- Commaille, J. & Jobert, B. (1998). La régulation politique: l'émergence d'un nouveau régime de régulation. In: J. Commaille & B. Jobert (éds): Les métamorphoses de la régulation politique. Paris: LGDJ
- Curti, M. & Meins, E. (1999). Politiques suisses du marché du travail – Différences résultant de sa mise en application au niveau du service de l'emploi (*La Vie économique*, 2, 99, 64–70)
- Delley, J.-D. (1984). La mise en œuvre des politiques publiques In: U. Klöti (éd.): Handbuch Politisches System der Schweiz II, Strukturen und Prozesse. Bern: Haupt
- Feick, J. (1990). L'analyse comparative des politiques publiques: un chemin vers l'intégration des résultats? (*L'année sociologique*, vol. 40, pp. 179–225)
- Giriens, P.-Y. & Stauffer, J. (1999). Deuxième révision de la loi sur l'assurance-chômage: genèse d'un compromis. In: A. Mach (dir.): Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 90. Zürich: Seismo
- Knoke, D.; Pappi, F.-U. et al. (1996). Comparing Policy Networks Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press
- Le Galès, P. & Thatcher, M. (dir.) (1995). Les réseaux de politique publique: débat autour des «policy networks». Paris: L'Harmattan
- Linder, W. (1987). La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation. Lausanne: Réalités sociales
- Linder, W. (1999). Schweizerische Demokratie, Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern: Haupt
- Linder, W. & Vatter, A. (2001). Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics. In: J.-E. Lane (Ed.): West European Politics. Special Issue on The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign
- Mayntz, R. & Scharpf, F.W. (1995). Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: R. Mayntz & F.W. Scharpf (dir.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt: Campus

- Neidhart, L. (1970). Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke
- Papadopoulos, Y. (1995). Complexité sociale et politiques publiques. Paris: Montschrestien
- Papadopoulos, Y. (1997). Les processus de décision fédéraux en Suisse. Paris: L'Harmattan
- Richardson, J. et al. (1982). The Concept of Policy Style. In: J. Richardson: Policy Styles in Western Europe, London: Allen & Unwin
- Schiller, T. (1991). «Politikstil» als vergleichendes Untersuchungskonzept. In: U. Kempf, H. J. Michelmann, T. Schiller (dir.): Politik und Politikstile im kanadischen Bundesstaat – Gesundheits- und energiepolitische Entscheidungsprozesse im Provinzenvergleich. Opladen: Leske + Budrich
- Thoenig, J.-C. (1998). Politiques publiques et action publique (*Revue Internationale de Politique Comparée* 5 (2): 295–314)
- Van Waarden, F. (1997). Persistence of National Policy Styles. A Study of their Institutional Foundations». In: B. Unger, & F. van Waarden: Convergence or Diversity? Internationalisation and Economic Policy Response. Aldershot: Avebury

Contact

Olivier Giraud
Institut d'Études Politiques et Internationales
Université de Lausanne
BFSH 2
CH-1015 Lausanne
Tel. + 33 662 07 74 68
olivier.giraud@unil.ch

Monica Battaglini
Institut d'études sociales
Haute école de travail social
Rue Prévost-Martin 28
CP 80
1211 Genève 4
Tel. 022 322 14 54
Fax 022 322 14 99
monica.battaglini@ies.unige.ch